



CORTE COSTITUZIONALE

La Costituzione
della
Repubblica Italiana
Carta dei diritti fondamentali dell'
uomo del valore, della cittadinanza
I Presidenti della Repubblica
L'anno scorso

Sentenza **143/2017**

Giudizio

Presidente GROSSI - Redattore AMATO

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

Deposito del **21/06/2017** Pubblicazione in G. U. **28/06/2017**

Norme impugnate: Art. 1, c. 109° e 110°, della legge 28/12/2015, n. 208.

Massime:

Atti decisi: **ric. 14 e 16/2016**

SENTENZA N. 143

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

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)», promossi con ricorsi della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e della Regione Puglia, notificati il 29 febbraio 2016 ed il 29 febbraio-4 marzo 2016, depositati in cancelleria il 7 e l'8 marzo 2016 ed iscritti ai nn. 14 e 16 del registro ricorsi 2016.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell'udienza pubblica del 9 maggio 2017 il Giudice relatore Giuliano Amato;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, 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 2016 e depositato il 7 marzo 2016 (reg. ric. n. 14 del 2016), la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha sollevato, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, 117, primo comma, in relazione all'art. 33 del regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 (Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione), 118, 119 e 120, secondo comma, della Costituzione, all'art. 10 della legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), all'art. 16, in combinato disposto con gli artt. 4, 5 e 6, e agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), al principio pattizio e al principio di leale collaborazione, questione di legittimità costituzionale, tra gli altri, dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

Le disposizioni censurate prevedono che:

«109. Entro il 31 marzo 2016 si provvede, con le procedure di cui all'articolo 4, comma 3, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, 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. A tal fine, le amministrazioni titolari di interventi del PAC, approvati alla data di entrata in vigore della presente legge, inviano al sistema di monitoraggio nazionale, entro il 31 gennaio 2016, i dati relativi alle risorse impegnate e pagate per ciascuna linea di intervento.

110. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato entro il 30 aprile 2016 di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, è determinato l'ammontare delle risorse disponibili in esito alla ricognizione di cui al comma 109 ed è disposto 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 cui efficacia è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.».

2.– La parte ricorrente, in via preliminare, ricostruisce il contesto in cui le disposizioni impugnate si collocano, individuato nell'ambito dei fondi destinati al Piano di Azione Coesione (PAC). L'art. 1 della legge n. 208 del 2015, in particolare, prevede un monitoraggio e una ricognizione delle risorse non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati (comma 109) e, all'esito di tale ricognizione, una riallocazione delle risorse disponibili per destinarle al finanziamento dell'esonero contributivo in favore dei datori di lavoro privati nelle Regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, con particolare riferimento all'impiego femminile (comma 110).

La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, pertanto, ricostruisce il Piano di Azione Coesione quale strumento di programmazione avviato dal Governo italiano, d'intesa con la Commissione Europea, mediante l'accordo sottoscritto il 7 novembre 2011, per accelerare l'attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali 2007-2013 e per recuperare i ritardi nell'uso di detti fondi strutturali. Il

Piano definisce un'azione di cooperazione rafforzata tra le autorità europee, il Governo e le amministrazioni e prevede la costituzione di un "Gruppo di azione" con il compito di seguire i Piani di Azione Coesione, quale modalità di cooperazione rafforzata tra lo Stato membro e la Commissione europea.

Per assicurare il pieno e tempestivo utilizzo dei fondi PAC, l'art. 4, comma 3, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante «Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», convertito nella legge 9 agosto 2013, n. 99, ha previsto che il Gruppo di azione proceda periodicamente, in collaborazione con le amministrazioni interessate, alla verifica dello stato di avanzamento dei singoli interventi e alle conseguenti rimodulazioni del Piano che si rendessero necessarie a seguito dell'attività di monitoraggio, anche mediante eventuali riprogrammazioni.

Sulla base di tali regole generali, nel 2012, la stessa Regione ricorrente ha concordato con il Governo l'adesione al Piano di Azione Coesione, confermata dal Presidente della Regione con nota del 7 dicembre 2012.

In seguito, la Commissione europea, in data 14 giugno 2013, ha acconsentito ad una modifica del Programma Operativo Regionale del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (POR FESR) a favore della riprogrammazione delle risorse per le iniziative del Programma Operativo Regionale del Fondo Sociale Europeo (FSE) sul programma esterno parallelo, richiedendo che la Regione procedesse ad un'unica notifica di modifica del POR FESR.

Il complesso degli interventi del Piano regionale è stato poi successivamente approvato dalla Giunta regionale con delibera del 21 marzo 2014, n. 515, con l'impegno finanziario di oltre 67 milioni di euro, derivanti dalla riduzione della quota nazionale del Fondo di rotazione del Programma «POR FESR 2007-2013 Obiettivo Competitività regionale e occupazione Friuli-Venezia Giulia».

Nella ricostruzione regionale, il Piano in parte proseguirebbe iniziative già avviate nel quadro del POR FESR, in parte finanzierebbe iniziative nuove, prevedendo diverse "azioni", ciascuna destinata al perseguimento di importanti obiettivi di politica sociale.

La difesa regionale sottolinea come il finanziamento del Piano sia già stato una prima volta ridotto dal legislatore statale. Precisamente, l'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», come modificato dall'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali), convertito nella legge 6 agosto 2015, n. 125, ha previsto una "riprogrammazione" delle risorse del Fondo di rotazione, già destinate agli interventi del PAC, che dal sistema di monitoraggio del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del Ministero dell'economia e delle finanze risultassero non ancora impegnate.

La parte ricorrente pone in evidenza, dunque, la nuova riprogrammazione dei fondi realizzata dalle disposizioni impugnate, che sarebbe preordinata alla revoca di fondi gestiti dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia per gli interventi previsti dal PAC nelle materie di sua competenza. Precisamente, la riduzione delle risorse del PAC sarebbe prevista dal comma 110 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015, ma gli stessi obblighi di comunicazione e il relativo monitoraggio di cui al comma 109 sarebbero funzionali all'operazione di cui al comma successivo, ponendosi in posizione accessoria e servente rispetto al comma 110.

Le disposizioni impugnate, dunque, sarebbero collegate e nel loro insieme lesive delle competenze della Regione e, quindi, illegittime.

2.1.- In primo luogo, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia deduce la violazione dell'autonomia finanziaria garantita dagli artt. 48, 49 e 50 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia e dall'art. 119 Cost., la violazione del principio pattizio, e, in subordine, del principio di leale collaborazione di cui all'art. 120, secondo comma Cost.

Il PAC, infatti, frutto di uno specifico accordo tra il Governo e la Regione, costituirebbe una forma di finanziamento regionale, pienamente rientrante nel quadro previsto dagli artt. 48, 49 e 50 dello statuto di autonomia e dall'art. 119 Cost., in particolare nella parte in cui si prevede che, per provvedere a scopi determinati, che non rientrano nelle funzioni normali della Regione, e per l'esecuzione di programmi organici di sviluppo, lo Stato possa assegnare alla stessa speciali contributi (art. 50).

Il finanziamento del PAC, quindi, una volta deciso, entrerebbe a far parte della complessiva finanza regionale e l'accordo tra il Governo e la Regione per tale finanziamento costituirebbe applicazione del principio pattizio che regge i rapporti tra il Friuli-Venezia Giulia, quale Regione ad autonomia differenziata, e lo Stato. Tale principio, fondato su una pluralità di regole previste dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, tra le quali la procedura concordata per la revisione delle regole del Titolo IV (art. 63, quinto comma) e la procedura prevista per le norme di attuazione (art. 65), troverebbe piena affermazione nella legislazione, in particolare nell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione), nonché nella giurisprudenza costituzionale (sono citate le sentenze n. 155 e n. 19 del 2015).

La revoca unilaterale del finanziamento, quindi, sarebbe in contraddizione con il suddetto principio e, in ogni caso, lesiva del principio di leale collaborazione, in collegamento con l'art. 50 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, il quale non prevede che l'assegnazione di fondi alla Regione possa essere revocata ad nutum, in assenza di qualunque forma di interlocuzione.

2.2.– In secondo luogo, la parte ricorrente deduce la lesione: dell'art. 3 Cost., per violazione del principio di ragionevolezza, dell'affidamento e di certezza del diritto; dell'art. 97, primo comma, Cost., per contrasto con il principio di buon andamento e di programmazione delle risorse finanziarie e dell'attività amministrativa; dell'art. 117, primo comma, Cost., sempre per violazione del principio di certezza del diritto, radicato anche nel diritto europeo.

La sottrazione dei finanziamenti PAC – il quale è il risultato di un'azione combinata tra Unione europea, Stato, Regione e comunità locali – alla propria destinazione e alla comunità regionale, infatti, sarebbe irragionevole e in contraddizione con il principio di programmazione, componente essenziale del principio di buon andamento della pubblica amministrazione.

La norma lederebbe poi il principio dell'affidamento, anch'esso radicato nell'art. 3 Cost., perché la Regione e la sua comunità territoriale sarebbero privati di risorse sulle quali esse potevano legittimamente contare, interrompendo in settori delicati l'esercizio, già in corso, di funzioni amministrative e di azioni di politica sociale. Il che renderebbe priva di razionalità anche la parte già svolta, frustrando la complessiva azione regionale e la generale produttività della spesa.

Il difetto di ragionevolezza sarebbe ulteriormente rafforzato dal fatto che l'utilizzo delle risorse a cui dare nuova destinazione non risulterebbe neppure certo, dato che la stessa disposizione impugnata conclude stabilendo che la sua efficacia «è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

La previsione colliderebbe anche con il principio di certezza del diritto, radicato sia nell'art. 3 Cost. sia nel diritto europeo, vincolante ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., trattandosi di fattispecie condizionata dagli obblighi europei, in relazione all'intervenuto accordo con la Commissione europea sulla nuova destinazione dei fondi e alle regole sulla riprogrammazione contenute nell'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, in attuazione degli artt. 176 e 177 Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il contrasto delle norme impuginate con i predetti parametri costituzionali ridonderebbe sull'esercizio di competenze costituzionali della Regione, perché condizionerebbe l'esercizio delle funzioni amministrative della ricorrente nelle materie ad essa attribuite dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia (art. 16, in combinato con gli artt. 4, 5 e 6) o dall'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001, e segnatamente nelle materie interessate dagli interventi del PAC, quali: l'organizzazione regionale, l'urbanistica, i trasporti locali, il sostegno alle imprese e all'occupazione, i porti. Tale contrasto violerebbe, di conseguenza, anche l'autonomia finanziaria della Regione.

La difesa regionale precisa, altresì, che la disposizione di cui all'impugnato comma 109, nella parte in cui si riferisce a risorse «non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati», potrebbe anche interpretarsi nel senso di imporre la revoca dei soli fondi per i quali vi sia ritardo rispetto al cronoprogramma. Nondimeno, anche accedendo a tale interpretazione, la disposizione determinerebbe la revoca del finanziamento in modo generalizzato e senza una valutazione specifica in ordine alla responsabilità e gravità del ritardo, nonché all'interesse pubblico alla prosecuzione del programma, in relazione al suo stato di avanzamento e al suo rilievo.

3.– Con ricorso notificato il 29 febbraio-4 marzo 2016 e depositato l'8 marzo 2016 (reg. ric. n. 16 del 2016), la Regione Puglia ha sollevato, in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché all'art. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost., questioni di legittimità costituzionale del solo comma 110 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015.

3.1.– Nello specifico, l'illegittimità costituzionale conseguirebbe 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 PAC, con conseguente lesione dell'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, che disciplina la revisione dei programmi operativi, nella cui cornice si collocherebbe l'intesa.

L'intesa del 7 novembre 2011, infatti, avrebbe definito una revisione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali europei 2007-2013, al fine di far fronte al ritardo che gravava sull'impiego di tali fondi. Il PAC, quindi, sarebbe stato istituito appunto per l'utilizzazione delle somme risultanti dalla rimodulazione al ribasso del cofinanziamento statale ai programmi operativi.

L'accordo stipulato il 3 novembre 2011 tra il Governo e le Regioni destinatarie del PAC, inoltre, avrebbe previsto la revisione del tasso di cofinanziamento comunitario a condizione che le risultanti risorse nazionali fossero vincolate al riutilizzo nel rispetto del principio di territorialità, in condivisione tra il Governo italiano e la Commissione europea.

Da ultimo, l'art. 23, comma 4, della legge 12 novembre 2011, n. 183 recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2012)», 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», confermerebbe tale centralità del concerto con le Istituzioni europee.

Dunque, se la revisione dei Programmi Operativi sarebbe consentita, ai sensi del citato art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, solo alle condizioni individuate di concerto tra Stato membro e Commissione, tali condizioni assumerebbero carattere vincolante. Così, qualunque atto che disponesse in senso contrario, dando un'altra destinazione alle risorse in questione, violerebbe la citata intesa e la normativa europea, con conseguente lesione degli artt. 11 e 117, primo comma, Cost.; il che è quanto avverrebbe nel caso di specie, poiché il d.P.C.m. previsto dal comma 110 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2015 disporrebbe l'utilizzo delle risorse già destinate al PAC e non oggetto di obbligazioni giuridicamente vincolanti per finalità diverse da quelle che caratterizzerebbero lo stesso PAC.

3.2.– La violazione delle disposizioni richiamate dalla Regione Puglia ridonderebbe sull'autonomia finanziaria regionale, ledendo, dunque, anche l'art. 119 Cost., poiché, a seguito dell'entrata in vigore delle disposizioni impugnate e del venir meno delle risorse che lo Stato aveva già destinato al PAC, la Regione dovrebbe necessariamente procedere ad una significativa modifica del proprio bilancio, con riferimento sia alle entrate sia alle spese. In conseguenza di ciò, la Regione ricorrente vedrebbe compressa anche la propria autonomia amministrativa, tutelata dall'art. 118, primo e secondo comma, Cost., che in base al quadro normativo previgente era destinata ad esplicarsi in ambiti materiali – quelli connessi agli interventi compresi nella programmazione di utilizzo dei fondi erogati dall'Unione europea – affidati alla sua potestà legislativa concorrente o residuale, ai sensi dell'art. 117, terzo e quarto comma, Cost.

4.– Con due atti depositati rispettivamente il 7 aprile 2016 e l'8 aprile 2016 si è costituito in entrambi i giudizi il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che sia dichiarata l'infondatezza delle questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni ricorrenti.

4.1.– In via preliminare, in riferimento al ricorso promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la difesa statale sottolinea l'assoluta carenza d'interesse a ricorrere, non risultando in alcun modo allegati né gli specifici progetti da finanziare con i fondi di cui all'art. 1, comma 110, della legge n. 208 del 2015, né la precisa entità delle risorse che verrebbero in tal modo sottratte alla Regione ricorrente.

L'Avvocatura generale evidenzia, altresì, che l'art. 1, comma 992, della legge impugnata prevede espressamente che «le disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con le disposizioni dei rispettivi statuti e le relative norme di attuazione, anche con riferimento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3», la qual cosa farebbe, di per sé, escludere la fondatezza delle censure prospettate dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

4.2.– Nel merito delle specifiche contestazioni, l'Avvocatura generale dello Stato ricostruisce l'evoluzione del PAC, sottolineando che lo stesso nasce per effetto degli impegni assunti dall'Italia nei confronti dell'Unione europea in virtù del sostegno ricevuto per rivedere i programmi relativi ai fondi strutturali, ridefinendo le priorità dei progetti e concentrando l'attenzione su istruzione, occupazione, agenda digitale, ferrovie e reti, allo scopo di migliorare le condizioni per un rafforzamento della crescita e affrontare il divario regionale. Successivamente, le Regioni meridionali hanno sottoscritto l'Accordo che ha dato avvio alla revisione dei Programmi cofinanziati con i fondi strutturali comunitari, con l'introduzione del PAC, nel quale far confluire le risorse riprogrammate, che sarebbero quota parte del cofinanziamento nazionale ai Programmi Operativi e riguarderebbero specificatamente le risorse del Fondo di Rotazione di cui alla 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). Il 7 novembre 2011, dunque, è intervenuto l'accordo sottoscritto tra il Ministro italiano pro-tempore per i rapporti con le Regioni e la coesione territoriale e il Commissario alla coesione della UE, con il quale sono stati fissati gli obiettivi programmatici del PAC e sono state previste le modalità di programmazione e riprogrammazione, monitoraggio e sorveglianza, attraverso l'intervento di un Gruppo di azione a cui partecipa la Commissione Europea. Tale Gruppo di azione, istituito a Roma, presso il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione del Ministero dello sviluppo economico, ora Agenzia per la coesione, a cui partecipano, *ratione materiae*, i rappresentanti dei soggetti titolari delle singole linee di azione del PAC, di cui sono titolari le diverse amministrazioni da cui provengono le dotazioni a seguito della rimodulazione dei Programmi Operativi, avrebbe il compito di fissare termini stringenti per l'attuazione dei programmi e ne verificherebbe il rispetto attraverso i sistemi informativi di monitoraggio.

Dunque, secondo la difesa statale, le risorse del Fondo di Rotazione, inizialmente affidate alle Regioni nei Programmi Operativi per garantirne il necessario cofinanziamento, con il trasferimento al PAC sarebbero rientrate nella titolarità nazionale. Ne conseguirebbe che, accertata dai sistemi nazionali di monitoraggio l'incapacità del PAC di dare impulso agli investimenti con la necessaria efficacia nonché al fine di rispettare gli impegni assunti con la Commissione e con il Consiglio Europeo, il legislatore avrebbe operato una scelta programmatica ancora più incisiva, destinando risorse all'esonero contributivo di cui ai commi 178 e 179 della legge di stabilità 2016.

Le risorse, argomenta altresì la resistente, sarebbero esclusivamente quelle per le quali era previsto dai cronoprogrammi approvati un impegno giuridicamente vincolante ad una certa data, oramai trascorsa, laddove l'impegno giuridicamente vincolante non risulti dai dati comunicati secondo la procedura di cui all'art. 1, comma 109, della legge n. 208 del 2015. Conseguentemente, il riferimento ad interventi per i quali sia venuto meno il rispetto dei cronoprogrammi da parte delle amministrazioni responsabili legittimerebbe lo Stato all'esercizio di un potere sostitutivo, secondo il principio di sussidiarietà verticale, ai sensi dell'articolo 120, secondo comma, Cost., al fine di assicurare la competitività, la coesione e l'unità economica del Paese.

4.3.– Dunque, secondo la difesa statale, le disposizioni impugnate non violerebbero né il principio del legittimo affidamento né il principio di ragionevolezza e di certezza del diritto, né tantomeno quello di buon andamento della pubblica amministrazione; infatti, lo spirito della norma sarebbe quello del riutilizzo delle risorse, relative all'ormai trascorso periodo di programmazione 2007-2013, non spese in tempi ragionevolmente stabiliti, principio posto alla base della politica di coesione territoriale dell'UE. Le stesse disposizioni, inoltre, troverebbero ulteriore giustificazione nell'esigenza di tutelare principi, diritti e beni di rilievo costituzionale, essendo finalizzate non ad un mero risparmio di spesa, ma alla promozione di forme di occupazione stabile. La previsione non colliderebbe nemmeno con il principio della certezza del diritto, in quanto il PAC non sarebbe soggetto alla disciplina dettata dall'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006 per la revisione dei Programmi operativi.

In tal senso, l'Avvocatura generale dello Stato richiama la giurisprudenza costituzionale secondo cui la legge statale può «nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché [...] non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» (ex multis, sentenza n. 138 del 1999). Situazione che, nel caso di specie, non sarebbe stata in alcun modo prospettata dalle ricorrenti.

Inoltre, con specifico riferimento al ricorso proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, la difesa statale sottolinea come, sebbene rispetto ai principi di coordinamento della finanza pubblica recati dalla legislazione statale debba essere privilegiata la via dell'accordo con gli enti ad autonomia speciale, in casi particolari sarebbero pur sempre ammissibili deroghe al principio pattizio da parte del legislatore statale (in tal senso si richiama la sentenza n. 77 del 2015).

Da ultimo, neppure potrebbe postularsi l'assenza di forme d'interlocuzione con le Regioni, dato il rinvio, da parte del comma 109 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2005, alle modalità di cui all'art. 4, comma 3, del decreto-legge n. 76 del 2013; la concertazione con le amministrazioni interessate, dunque, sarebbe garantita dalla stessa norma per finalità di riprogrammazione.

5.– Con memoria depositata in prossimità dell'udienza la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha risposto alle difese svolte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nell'atto di costituzione, dando conto, altresì, delle vicende normative ed attuative che hanno interessato direttamente o indirettamente le disposizioni oggetto di impugnazione.

5.1.– Innanzi tutto, la Regione si sofferma sulla mancanza d'interesse a ricorrere, eccettuata dal Presidente del Consiglio dei ministri, alla luce della mancata indicazione delle risorse sottratte alla Regione. In particolare, la ricorrente argomenta come già dal ricorso sarebbe evidente il coinvolgimento della Regione negli effetti della revoca delle risorse attribuitele nell'ambito del PAC, dal momento che essa è una delle «amministrazioni titolari di interventi del PAC», ai sensi dell'art. 1, comma 109, della legge n. 208 del 2015.

Né, argomenta ancora la Regione, l'interesse a ricorrere verrebbe meno qualora l'applicazione dei due commi impugnati dovesse ritenersi esclusa per effetto della clausola di salvaguardia sancita dall'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015. In tal caso, anzi, l'interpretazione delle norme dovrebbe ritenersi soddisfacente dell'interesse fatto valere con il ricorso. Interpretazione che, a detta della ricorrente, non sarebbe però effettivamente fatta propria dalla difesa statale.

5.2.– Ciò premesso, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ripercorre lo stato di avanzamento delle singole azioni del PAC, compiutamente descritto nella Relazione sintetica annuale, predisposta nel marzo 2017 dal Dipartimento delle politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri, sulla base dei dati presenti nella Banca Dati Unitaria del Sistema nazionale di monitoraggio al 31 dicembre 2016. Ivi, infatti, è rinvenibile il piano della Regione, da cui si registrerebbero impegni effettivi per 30.621.627,62 euro e pagamenti controllati per 18.365.421,85 euro, corrispondenti rispettivamente al 61 per cento e al 36,59 per cento del piano finanziario. La Regione allega una più dettagliata relazione sugli interventi da cui emergerebbe, in sintesi, che gli interventi relativi a «Misure di politica attiva», a sostegno della occupazione, vedrebbero una copertura pressoché totale a livello di impegno (97,19 per cento) e molto avanzata anche per i pagamenti (72 per cento). Considerazioni in parte analoghe varrebbero per le azioni della «Archeologia industriale», mentre gli impegni di spesa sarebbero ridotti

per ulteriori azioni, quali quella relativa a «Trasporti-Reti» e alla «Progettazione integrata per uno sviluppo territoriale sostenibile». Ritardi che, in ogni caso, non sarebbero imputabili alla Regione, perché dovuti a ragioni estrinseche, come ad esempio, ai procedimenti giurisdizionali relativi agli appalti degli interventi o a ritardi di altri soggetti pubblici (come lo stesso Stato) o privati (come gli aggiudicatari).

In via generale, in ogni caso, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia afferma l'impossibilità di quantificare con esattezza le risorse che le saranno sottratte, perché il decreto che dispone la revoca dei fondi non risulterebbe essere stato ancora adottato, o comunque non le sarebbe stato comunicato.

5.3.– La Regione ricorrente, quindi, asserisce che, contrariamente a quanto sostenuto dalla Presidenza del Consiglio dei ministri, le norme impugnate non sarebbero giustificabili come esercizio di potere sostitutivo, fondato sull'art. 120, secondo comma Cost., che anzi sarebbe proprio uno dei parametri violati.

Nel presente caso, infatti, il potere sostitutivo sarebbe esercitato per sottrarre risorse alla Regione e quindi in funzione sostanzialmente sanzionatoria, peraltro senza rispetto dei principi di proporzionalità e di leale collaborazione, che governano lo stesso potere sostitutivo. Il ritardo rispetto al cronoprogramma non giustificherebbe, di per sé, una sostituzione o una conseguenza sanzionatoria, visto che esso potrebbe essere causato da fattori su cui la Regione non ha alcun controllo, come nel caso di specie. Né il meccanismo contestato potrebbe giustificarsi in base al "principio di riutilizzo delle risorse", che starebbe alla base della politica di coesione dell'Unione Europea, perché non si vedrebbe come le risorse recuperate mediante la riprogrammazione dei Fondi strutturali potrebbero legittimamente essere poi unilateralmente distolte dalle loro nuove finalità concordate con la Commissione europea.

Da ultimo, neppure la destinazione dei fondi sottratti alla Regione al finanziamento di incentivi all'occupazione e quindi alla tutela di beni di interesse costituzionale basterebbe a giustificare il tutto. A prescindere dal fatto che il perseguimento di fini legittimi o persino doverosi non esonererebbe il legislatore statale dal rispetto delle altre norme costituzionali, tale finalizzazione sarebbe solo eventuale, essendo subordinata all'autorizzazione della Commissione europea.

5.4.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia richiama, inoltre, la sentenza n. 155 del 2016, con cui questa Corte si è pronunciata, successivamente alla proposizione del ricorso in esame, sull'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, che prevedeva un meccanismo di revoca di risorse non impegnate del PAC, dichiarando la non fondatezza delle questioni poste in riferimento agli artt. 3, 97 e 120 Cost.

Ad avviso della Regione ricorrente, tuttavia, vi sarebbero ragioni per distinguere il caso in esame da quello deciso con la predetta sentenza. Ivi, infatti, si argomentava la legittimità della disposizione allora in questione – che finanziava incentivi per le assunzioni con la riprogrammazione delle risorse del Fondo di rotazione di cui all'articolo 5 della legge n. 183 del 1987, già destinate agli interventi del Piano di azione coesione, ai sensi dell'articolo 23, comma 4, della legge n. 183 del 2011, non ancora impegnate alla data di entrata in vigore della legge – poiché le risorse del Fondo di rotazione sarebbero somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato.

Nondimeno, osserva la difesa regionale, la norma della legge n. 190 del 2014 prevedeva una generale riprogrammazione degli interventi, già a livello statale, dall'interno del sistema PAC, poiché si prevedeva che il Gruppo di azione avrebbe provveduto all'individuazione delle specifiche linee di intervento oggetto di riprogrammazione. Operazione che avrebbe trovato corrispondenza anche nella Regione ricorrente, che ha riveduto la propria programmazione, intervenendo sul proprio PAC all'esito della riduzione effettuata con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 5 agosto 2015 (impugnato dalla Regione avanti al Tribunale amministrativo regionale per il Lazio).

Nel caso di specie, invece, secondo la ricorrente l'operazione sottrattiva contestata non si legherebbe ad una complessiva riprogrammazione del sistema PAC, ma sarebbe un mero taglio del finanziamento, tale da costringere la Regione ad abbandonare i programmi in corso, salvo reperire aliunde risorse, che sarebbero comunque sottratte ad altre funzioni pubbliche.

In ogni caso, pur ritenendo l'oggetto del ricorso in esame analogo a quello deciso con la sentenza n. 155 del 2016, le disposizioni impugnate dovrebbero, se non altro, essere lette nel modo più ristretto, escludendo quindi la revocabilità delle somme non ancora oggetto di impegno vincolante, ma rispettose del cronoprogramma.

Le norme sarebbero comunque irragionevoli, se esaminate in base alle circostanze di fatto documentate dalla stessa Regione, che dimostrerebbero come il ritardo dell'impegno rispetto al cronoprogramma sia nella parte sostanziale dovuto a ragioni estrinseche e non imputabili alla Regione. In tal senso, la difesa regionale richiama la sentenza n. 13 del 2017, che ha dichiarato illegittima, limitatamente alla Regione Umbria ricorrente, la norma dell'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge n. 78 del 2015, che fissava il termine di riferimento della operazione di riprogrammazione e sottrazione del Fondo di rotazione da riversare nel PAC regolata dal citato art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014, perché irragionevole riguardo a quella Regione (che aveva successivamente aderito al PAC).

La mancata considerazione da parte della disposizione impugnata dei motivi concreti di ritardo dell'impegno rispetto all'originario cronoprogramma rileverebbe anche sotto il profilo della lesione del principio di leale collaborazione, prospettato nel ricorso per l'assenza, nella decisione sulla revoca delle risorse, di forme d'interlocuzione con la Regione circa i possibili motivi di discrepanza tra cronoprogramma ed impegno di spesa. Rimarrebbe ferma, infatti, la violazione dell'autonomia finanziaria e del principio pattizio, perché della finanza regionale farebbero parte, ai sensi dell'art. 50 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, anche i fondi assegnati alla Regione per programmi di sviluppo. Sul punto la ricorrente segnala la sentenza n. 83 del 2016, ove – in materia di competenza statale riguardo a risorse da tempo inutilizzate e per interventi non ancora in atto – si sarebbe affermata la necessità del coinvolgimento della Regione sull'adozione dell'atto di revoca. Il che dovrebbe valere ancor di più, a detta della Regione, in materie come quella in esame.

6.– Con memoria depositata in prossimità dell'udienza la Regione Puglia ha insistito sulle conclusioni rassegnate nel ricorso n. 16 del 2016, rispondendo, altresì, alle difese svolte dalla Presidenza del Consiglio dei ministri nell'atto di costituzione.

6.1.– In primo luogo, la difesa regionale richiama la predetta sentenza n. 13 del 2017, poiché la norma ivi censurata, allo stesso modo di quella oggetto d'esame, aveva l'effetto di far venir meno, destinandole a scopi diversi, le risorse originariamente stanziare per gli interventi afferenti al PAC, determinando la perdita del finanziamento, con conseguente violazione dell'art. 119 Cost., nonché della sfera di autonomia amministrativa regionale, tutelata dall'art. 118 Cost. Tali vizi di legittimità non sarebbero stati esclusi dalla citata pronuncia, bensì soltanto dichiarati assorbiti.

6.2.– In secondo luogo, a detta della ricorrente, sarebbe incontestabile la necessaria destinazione delle risorse derivanti dalla riduzione della quota di cofinanziamento nazionale alle linee di intervento del Piano di Azione Coesione. Il Gruppo di azione, infatti, non potrebbe indirizzare le risorse che, con l'approvazione della Commissione Europea, sono confluite nel PAC per realizzare interventi ricadenti nelle Linee di intervento del medesimo, verso interventi alle stesse non riconducibili. Né a diverse conclusioni potrebbe giungersi anche a voler ammettere che l'intesa del 7 novembre 2011 abbia attribuito al Gruppo di azione il compito di procedere alla definizione e alla revisione dei programmi cofinanziati dai fondi strutturali 2007-2013, così istituendo una deroga alla procedura di cui all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006. Nel caso di specie, infatti, le disposizioni impugnate attribuirebbero al Gruppo di Azione la mera ricognizione delle risorse del Fondo di rotazione, già destinate agli interventi PAC, non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati, mentre l'effettiva nuova destinazione delle risorse sarebbe adottata unilateralmente dallo Stato con il ricordato d.P.C.m.

6.3.– Secondo la Regione Puglia non sarebbe decisivo l'argomento della difesa statale per cui verrebbero interessate solamente le risorse «non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati», trattandosi di risorse ancora disponibili in ragione di un inadempimento della Regione rispetto a tali cronoprogrammi, che legittimerebbe lo Stato all'esercizio del potere sostitutivo. Infatti, il fatto che le risorse, alla data del 31 gennaio 2016, non fossero tra quelle oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati né tra quelle

impegnate e pagate per ciascuna linea d'intervento, non significherebbe che le medesime non siano state impegnate (seppur non pagate) o che non siano state impegnate a causa del mancato rispetto dei cronoprogrammi.

In ogni caso, anche laddove il mancato impegno e pagamento delle risorse fosse riconducibile a ritardi attuativi imputabili alla Regione, è evidente che l'art. 1, comma 110, della legge n. 208 del 2015 non potrebbe essere considerato frutto di legittimo esercizio del potere sostitutivo di cui all'art. 120, secondo comma, Cost. Infatti, non ci si troverebbe dinanzi alla sostituzione, da parte del Governo, di organi regionali, bensì ad una disposizione, approvata dal Parlamento, che non può dirsi sostitutiva dell'inerzia o dell'inadempimento da parte degli organi regionali, dal momento che la stessa disposizione prevedrebbe un intervento diverso da quello che tali organi avrebbero dovuto portare a compimento. Inoltre, mancherebbe del tutto il rispetto del principio di leale collaborazione, non soddisfatto dall'intervento del Gruppo di Azione, che avrebbe solo un ruolo marginale nell'attività di ricognizione delle risorse.

7.– Con due diverse memorie depositate in prossimità dell'udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha insistito sulle conclusioni rassegnate negli atti di costituzione in giudizio e ribadito l'infondatezza delle censure proposte dalle parti ricorrenti.

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (reg. ric. n. 14 del 2016) e la Regione Puglia (reg. ric. n. 16 del 2016) hanno promosso questioni di legittimità costituzionale di diverse disposizioni della legge 28 dicembre 2015, n. 208, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2016)».

L'esame di questa Corte è qui limitato alle questioni relative ai commi 109 e 110 dell'art. 1 di detta legge, restando riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalle ricorrenti.

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

L'art. 1, comma 109, della legge n. 208 del 2005, prevede una procedura di ricognizione, da effettuarsi secondo le modalità di cui all'art. 4, comma 3, del decreto-legge 28 giugno 2013, n. 76, recante «Primi interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, della coesione sociale, nonché in materia di Imposta sul valore aggiunto (IVA) e altre misure finanziarie urgenti», convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 99, al fine d'individuare le risorse del Fondo di rotazione di cui all'art. 5 della legge 16 aprile 1987, n. 183 (Coordinamento delle politiche riguardanti l'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ed adeguamento dell'ordinamento interno agli atti normativi comunitari), già destinate agli interventi del Piano di Azione Coesione (PAC), non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati. Il successivo comma 110 stabilisce la destinazione delle risorse disponibili in esito a tale ricognizione per l'estensione dell'esonero contributivo (di cui ai commi 178 e 179 della stessa legge) alle assunzioni a tempo indeterminato, effettuate nell'anno 2017, in favore dei datori di lavoro privati, operanti nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna, con particolare attenzione all'impiego femminile (per cui è prevista una maggiore decontribuzione). Tale nuova destinazione, determinata con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, in ogni caso è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

2.– In considerazione della parziale identità delle norme denunciate e delle censure proposte, i due giudizi, come sopra delimitati, devono essere riuniti per essere trattati congiuntamente e decisi con un'unica pronuncia.

3.– Un primo gruppo di censure è prospettato dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in relazione agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), all'art. 119 della Costituzione, al principio pattizio, e, in subordine, al principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

La revoca unilaterale del finanziamento previsto con il Piano di Azione Coesione, che sarebbe parte della complessiva finanza regionale, in assenza di qualunque forma di interlocuzione con la Regione, si risolverebbe, infatti, in una lesione del principio pattizio, che regola i rapporti in materia finanziaria tra il Friuli-Venezia Giulia, quale Regione ad autonomia differenziata, e lo Stato; principio che troverebbe fondamento in una pluralità di regole previste dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, nonché nella stessa legislazione ordinaria, in particolare nell'art. 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42 (Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione).

4.– Un secondo gruppo di censure è formulato dalla ricorrente in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 (Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione), nonché all'autonomia amministrativa della Regione, nelle funzioni ad essa attribuite dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia (art. 16, in combinato con gli artt. 4, 5 e 6) o dall'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

La sottrazione dei finanziamenti PAC – i quali sono frutto di un'azione combinata tra Unione europea, Stato, Regione e comunità locali – alla propria destinazione e alla comunità regionale, infatti, pregiudicherebbe: il principio di programmazione, componente essenziale del principio di buon andamento della pubblica amministrazione; il principio dell'affidamento, portando all'interruzione di funzioni amministrative e di azioni di politica sociale, rendendo priva di razionalità anche la parte già svolta; il principio della certezza del diritto, radicato sia nell'art. 3 Cost. sia nel diritto europeo, vincolante ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost., trattandosi di fattispecie condizionata dagli obblighi europei.

La revoca sarebbe irragionevole, altresì, anche se riferita ai soli fondi per i quali vi sia ritardo rispetto al cronoprogramma, perché non terrebbe conto delle circostanze di fatto che renderebbero i ritardi non imputabili alla Regione, nonché in quanto l'utilizzo delle risorse a cui dare nuova destinazione non sarebbe neppure certo, poiché subordinato all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il contrasto delle norme impugnate con i predetti parametri costituzionali ridonderebbe sull'esercizio di competenze costituzionali della Regione, perché condizionerebbe l'esercizio delle funzioni amministrative attribuite alla ricorrente dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia o dalla Costituzione nelle materie interessate dagli interventi del PAC.

5.– Un ultimo gruppo di censure è formulato dalla Regione Puglia in riferimento agli artt. 11 e 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost.

L'utilizzo delle risorse già destinate al PAC e non oggetto di obbligazioni giuridicamente vincolanti per finalità diverse da quelle che caratterizzano il PAC stesso si risolverebbe in una violazione dell'intesa tra Governo italiano e Commissione europea del 7 novembre 2011, con la quale si è dato avvio, congiuntamente e simultaneamente, alla revisione dei programmi operativi riferiti ai fondi strutturali 2007-2013 e al PAC, nonché nella conseguente violazione dell'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nella cui cornice si collocherebbe l'intesa. Le condizioni individuate di concerto tra Stato membro e Commissione, quindi, assumerebbero carattere vincolante e qualunque atto che disponesse in senso contrario, dando un'altra destinazione alle risorse in questione, sarebbe illegittimo.

Siffatta illegittimità ridonderebbe: sull'autonomia finanziaria regionale, poiché a seguito del venir meno delle risorse che lo Stato aveva già destinato al PAC, la Regione dovrebbe necessariamente procedere ad una significativa modifica del proprio bilancio; sull'autonomia amministrativa, che in base

al quadro normativo previgente era destinata ad esplicarsi in ambiti affidati alla sua potestà legislativa concorrente o residuale.

6.– Preliminarmente deve essere respinta l'eccezione avanzata dall'Avvocatura generale dello Stato in riferimento alla carenza d'interesse a ricorrere da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Come questa Corte ha già avuto modo di osservare, infatti, quando la norma censurata è tale da comportare minori entrate alle Regioni, come nel caso di specie, essendo la ricorrente destinataria di risorse del PAC, si giustificano l'interesse processuale al ricorso ed il rigetto dell'eccezione (tra le tante, sentenze n. 97 del 2013 e n. 241 del 2012).

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

7.1.– La rimodulazione delle risorse statali stanziata in seguito all'introduzione del PAC è stata già oggetto d'intervento ad opera dell'art. 1, comma 122, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)», come modificato dall'art. 7, comma 9-sexies, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali), convertito nella legge 6 agosto 2015, n. 125. Anche in tal caso si stabiliva una riprogrammazione delle risorse già destinate agli interventi del PAC, prevedendo una nuova destinazione per le somme che non risultassero ancora impegnate.

Come già affermato da questa Corte riguardo a siffatte disposizioni (sentenza n. 155 del 2016), le risorse del Fondo di Rotazione, inizialmente affidate alle Regioni nei Programmi Operativi, con il trasferimento al PAC sono rientrate nella titolarità dello Stato, il quale, dunque, ha la facoltà di riprogrammarne la destinazione ove non già impegnate dalle Regioni interessate.

Il PAC, infatti, non è soggetto alla disciplina dettata dall'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006 per la revisione dei Programmi operativi, mentre il comma 109 dell'art. 1 della legge n. 208 del 2005, richiamando le modalità di cui all'art. 4, comma 3, del d.l. n. 76 del 2013, prevede il coinvolgimento del Gruppo di azione nel monitoraggio delle risorse al fine di riprogrammazione.

Le risorse del Fondo di rotazione, in definitiva, sono somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato e, soprattutto, non necessariamente destinate ad essere utilizzate dalle Regioni.

La disposizione impugnata, quindi, è tesa al riutilizzo di risorse, rientrate nella disponibilità dello Stato, relative all'ormai trascorso periodo di programmazione 2007/2013, non impegnate in tempi ragionevolmente stabiliti, secondo un principio posto alla base della politica di coesione territoriale dell'UE.

Da quanto detto, pertanto, deriva l'inesistenza della violazione degli artt. 11 e 117 Cost. e, di conseguenza, degli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, Cost., che sono richiamati solo in relazione alla presunta violazione dei parametri di diritto europeo.

8.– Non sono fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in relazione agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, all'art. 119 Cost., al principio pattizio, e, in subordine, al principio di leale collaborazione, di cui all'art. 120, secondo comma, Cost.

8.1.– Come già precisato nella sentenza n. 155 del 2016, nonché nei precedenti paragrafi, le risorse del Fondo di rotazione sono somme ancora legittimamente programmabili dallo Stato quando non risultino già impegnate dalle Regioni.

Con precipuo riferimento alle Regioni ad autonomia speciale, sebbene questa Corte abbia in altre occasioni sottolineato che, relativamente alle stesse, debba essere privilegiata la via dell'accordo, espressione di un principio generale, desumibile anche dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009 (sentenze n.

46 e n. 155 del 2015, n. 193 e n. 118 del 2012), è anche vero, tuttavia, che il principio pattizio, proprio in quanto non rispondente ad una finalità costituzionalmente vincolata, può essere derogato in casi particolari dal legislatore statale (sentenze n. 46 del 2015, n. 23 del 2014 e n. 193 del 2012).

Quanto affermato, quindi, rende inapplicabile la clausola di salvaguardia, prevista dall'art. 1, comma 992, della legge n. 208 del 2015. L'evidente sussistenza della competenza statale a disciplinare il fondo nei termini suddetti, infatti, fa sì che non si incida su alcuna competenza della Regione.

Anzi, altresì inapplicabile, nel caso di specie, è lo stesso principio di leale collaborazione (così già le sentenze n. 155 del 2016, n. 196 del 2015, n. 273 del 2013 e n. 297 del 2012). Infatti, «[n]é la sfera di competenze costituzionalmente garantita delle Regioni, né il principio di leale collaborazione risultano violati da una norma che prende atto dell'inattività di alcune Regioni nell'utilizzare risorse poste a loro disposizione nel bilancio dello Stato» (sentenza n. 83 del 2016). In caso di revoca di risorse assegnate alle Regioni e da tempo inutilizzate, dunque, le esigenze di leale collaborazione possono essere considerate recessive (sentenza n. 105 del 2007).

Non possono quindi essere accolte le argomentazioni della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, secondo cui il PAC rientrerebbe nel quadro previsto dagli artt. 48, 49 e 50 dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia e dall'art. 119 Cost. e, dunque, il finanziamento sarebbe ormai parte della finanza regionale e non potrebbe essere revocato dallo Stato se non nel rispetto delle procedure pattizie statutariamente previste e desumibili dall'art. 27 della legge n. 42 del 2009.

Le disposizioni impugnate, infatti, rientrano tra le competenze statali in materia di perequazione finanziaria, poiché, come chiarito dalla giurisprudenza di questa Corte (in particolare dalla sentenza n. 16 del 2010), fondi come quello in esame sono istituiti dallo Stato a tutela di peculiari esigenze e finalità di coesione economica e sociale. Si tratta, infatti, di fondi recanti risorse aggiuntive rispetto a quelle necessarie per l'esercizio delle ordinarie funzioni regionali, i quali possono, quindi, essere oggetto di una nuova programmazione, alla luce di valutazioni di interesse strategico nazionale.

9.– Lo scrutinio di questa Corte deve incentrarsi sulle questioni promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia riguardo all'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, e 117, primo comma Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché all'autonomia finanziaria e sull'autonomia amministrativa regionale, nelle funzioni ad essa attribuite dallo statuto reg. Friuli-Venezia Giulia (art. 16, in combinato con gli artt. 4, 5 e 6) o dall'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001.

Anche tali questioni non sono fondate.

9.1.– Va precisato che in questa sede non appare pertinente il richiamo alla declaratoria d'illegittimità costituzionale, di cui alla sentenza n. 13 del 2017, relativa alla modifica apportata all'art. 1, comma 122, della legge n. 190 del 2014 dall'art. 7, comma 9-sexies, del d.l. n. 78 del 2015; tale disposizione differiva alla «data di entrata in vigore della presente legge» (1° gennaio 2015), il termine, originariamente previsto per il 30 settembre 2014, per valutare come non impegnate le risorse oggetto di riprogrammazione. Ciò, in effetti, creava un difetto di ragionevolezza nei confronti della Regione Umbria, poiché l'inclusione (intervenuta il 22 dicembre 2014) fra le risorse del PAC dei fondi di spettanza di tale Regione era successiva al 30 settembre 2014. Lo spostamento in avanti del termine, quindi, rendeva impossibile alla Regione evitare la perdita del finanziamento mediante l'impegno delle risorse stesse. Il profilo d'illegittimità costituzionale, pertanto, concerneva esclusivamente la tempistica nei confronti della Regione Umbria, effettivamente irragionevole, senza intervenire sulla possibilità per lo Stato di provvedere alla distrazione delle risorse.

9.2.– Nel caso in esame sono impugnati due commi, il primo dei quali (comma 109) disciplina la ricognizione, ad opera delle amministrazioni titolari di interventi PAC, delle risorse non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati. A tal fine, la disposizione richiede alle amministrazioni predette di inviare al sistema di monitoraggio i «dati relativi alle risorse

impegnate e pagate per ciascuna linea d'intervento». Il secondo dei due commi (comma 110) affida ad un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri la determinazione delle risorse disponibili in esito a tale ricognizione e la loro nuova destinazione.

Il riferimento alle risorse non già soltanto impegnate, ma anche «pagate», può avere rilievo ai soli fini del monitoraggio e non anche per la determinazione delle risorse disponibili, poiché è fuor di dubbio che è già l'impegno a renderle indisponibili.

La questione qui posta, quindi, verte sull'estensione delle risorse da ritenere impegnate, poiché, come testé ricordato, il comma 109 si riferisce espressamente a quelle «non ancora oggetto di impegni giuridicamente vincolanti rispetto ai cronoprogrammi approvati».

Proprio il richiamo di questi ultimi fa ritenere che la disposizione censurata si riferisca ad una fase successiva alla mera programmazione, ma che non necessariamente debba essersi già perfezionato l'impegno di spesa propriamente detto. Il comma 109, infatti, sembra definire una nozione d'impegno in realtà riconducibile alla "prenotazione d'impegno" (o "pre-impegno"), ben espressa dai principi contabili di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42) e, più in generale, dalla disciplina di contabilità pubblica. Riguardo, in particolare, alle spese d'investimento, ad esempio, si pensi all'art. 183, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), che fa esplicito riferimento, all'interno della nozione d'impegno di spesa, agli impegni prenotati e cioè relativi alle procedure in via di espletamento.

Da quanto detto consegue che non saranno disponibili, ai fini della nuova destinazione prevista dal comma 110, le risorse vincolate al completamento dell'intervento come scandito dal cronoprogramma; così, ad esempio, per le somme necessarie al collaudo di un'opera programmata e già in fase realizzativa, sebbene ancora non definitivamente impegnate, e comunque per tutte le obbligazioni perfezionate.

Nei limiti indicati l'intervento statale, dunque, non risulta irragionevole né lesivo dei principi di affidamento e di certezza del diritto. Né rileva l'obiezione che la nuova programmazione sarebbe subordinata all'autorizzazione della Commissione europea ai sensi dell'art. 108, paragrafo 3, del TFUE, trattandosi di una mera condizione di efficacia del nuovo utilizzo delle risorse alla luce dei profili di compatibilità con la disciplina degli aiuti di Stato.

Tenuto presente che si tratta di fondi su cui lo Stato può legittimamente agire, in conclusione, l'assenza d'impegni giuridicamente vincolanti sulle risorse in questione rende legittima la sottrazione delle stesse alle Regioni e la loro destinazione a finalità d'interesse generale.

9.3.– Ciò precisato, le disposizioni impugnate non possono ritenersi in contrasto con l'autonomia amministrativa regionale, poiché, come è noto, «la semplice circostanza della riduzione, disposta con legge statale, delle disponibilità finanziarie messe dallo Stato a disposizione delle Regioni non è di per sé sufficiente ad integrare una violazione dell'autonomia finanziaria regionale, costituzionalmente garantita, se non sia tale da comportare uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» (ex multis, sentenza n. 437 del 2001); infatti, la legge statale può «nell'ambito di manovre di finanza pubblica, anche determinare riduzioni nella disponibilità finanziaria delle Regioni, purché, appunto, non tali da produrre uno squilibrio incompatibile con le esigenze complessive della spesa regionale» (ex multis, sentenza n. 138 del 1999).

Siffatto squilibrio non emerge dalla prospettazione della ricorrente, che, anzi, riconosce l'impossibilità di determinarne la portata concreta in assenza del d.P.C.m. previsto dal comma 110, non raggiungendosi quindi quella sufficiente dimostrazione del pregiudizio arrecato alle funzioni regionali richiesto dalla costante giurisprudenza costituzionale (tra le tante, sentenze n. 29 del 2016, n. 239 del 2015, n. 26 del 2014, n. 97 del 2013, n. 241 del 2012, n. 145 del 2008, n. 256 del 2007, n. 437 del 2001).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con i ricorsi indicati in epigrafe;

riuniti i giudizi,

1) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 110, 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. 11 e 117, primo comma, in relazione all'art. 33 regolamento del Consiglio della Comunità europea n. 1083/2006 dell'11 luglio 2006 (Disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione), nonché agli artt. 117, terzo e quarto comma, 118, primo e secondo comma, e 119, primo comma, della Costituzione, con il ricorso iscritto al n. 16 del registro ricorsi del 2016;

2) dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 48, 49, 50 e 63 dello statuto speciale della Regione Friuli Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), agli artt. 119 e 120, secondo comma, Cost., al principio pattizio e al principio di leale collaborazione, con il ricorso iscritto al n. 14 del registro ricorsi del 2016;

3) dichiara non fondate, nei sensi di cui in motivazione, le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 109 e 110, della legge n. 208 del 2015, promosse dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia in riferimento agli artt. 3, 97, primo comma, 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 33 del regolamento CE n. 1083/2006, nonché all'art. 16, in combinato disposto con gli artt. 4, 5 e 6, dello statuto reg. Friuli-Venezia Giulia, e all'art. 118 Cost., in combinazione con l'art. 10 della legge costituzionale 10 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione), con il ricorso iscritto al n. 14 del registro ricorsi del 2016.

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

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Giuliano AMATO, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 21 giugno 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.