

Sentenza: 25 settembre 2024, n. 175

Materia: politiche di coesione

Parametri invocati: artt. 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: artt. 1, comma 1, 2, comma 4, da 9 a 15 e 22 del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), come convertito

Esito: illegittimità costituzionale parziale dell'art. 2, comma 4, del d.l. 124/2023; inammissibilità, non fondatezza o cessata materia del contendere in riferimento alle altre questioni sollevate

Estensore nota: Cesare Belmonte

Sintesi:

La Regione Campania ha impugnato diverse disposizioni contenute nel del decreto-legge 19 settembre 2023, n. 124 (Disposizioni urgenti in materia di politiche di coesione, per il rilancio dell'economia nelle aree del Mezzogiorno del Paese, nonché in materia di immigrazione), come convertito, e segnatamente gli artt. 1, comma 1 - nella parte in cui sostituisce l'art. 1, comma 178, lettere *d*) e *i*), della legge 30 dicembre 2020, n. 178 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023) - , 2, comma 4, da 9 a 15 e 22, in riferimento a plurimi parametri costituzionali.

Il complesso dei motivi di ricorso può essere suddiviso in due distinti ambiti tematici.

Con un primo ordine di censure, la Regione Campania ha impugnato alcune disposizioni del d.l. 124/2023 aventi ad oggetto la riforma delle politiche di coesione e del relativo ciclo di programmazione per il periodo 2021-2027. Si tratta delle censure relative all'art. 1, comma 1, nella parte in cui, sostituisce il dettato dell'art. 1, comma 178, lettere *d*) ed *i*), della l. 178/2020, e delle censure relative all'art. 2, comma 4.

Tali previsioni vengono impugunate lamentando, complessivamente, la violazione, diretta o in via di ridondanza, degli artt. 3, 5, 81, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., perché esse inciderebbero sull'autonomia programmatica, finanziaria e di spesa della Regione negli ambiti oggetto di interventi sostenuti dai fondi di coesione, *subordinando tale autonomia a scelte dell'autorità statale idonee a ritardare indefinitamente i procedimenti di assegnazione dei fondi e a un potere unilaterale della stessa di defanziare e riassegnare questi ultimi anche per carenze e ritardi non imputabili alla regione destinataria dei fondi, in violazione del principio di leale collaborazione.*

L'art. 1, comma 1 del d.l. 124/2023 sostituisce il dettato dell'art. 1, comma 178, lettera *d*), della l. 178/2020, stabilendo che l'Accordo per la coesione (strumento che sostituisce i precedenti Patti di sviluppo e coesione, PSC), regolante le modalità di utilizzo del Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), venga stipulato dal Ministro per gli affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR e dal Presidente della Regione interessata "*dato atto dei risultati dei precedenti cicli di programmazione*".

Le questioni relative alla norma censurata non sono fondate. Al riguardo, la Corte osserva che gli interventi finanziati col FES operano in aggiunta rispetto al finanziamento normale delle funzioni amministrative spettanti all'ente territoriale, sono riferiti a finalità non ordinarie di perequazione e garanzia indicate dalla norma costituzionale, e comunque a scopi diversi dal normale esercizio delle funzioni; e, da ultimo, non sono rivolti alla generalità degli enti territoriali, bensì ad alcuni tra essi o a distinte categorie di questi ultimi. In altri termini, le risorse del FSC

afferiscono direttamente all'art. 119, quinto comma, Cost., con la conseguenza che la relativa competenza legislativa spetta allo Stato in via esclusiva, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il medesimo art. 1, comma 1, del d.l. 124/2023 sostituisce il dettato dell'art. 1, comma 178, lettera i), della l. 178/2020, stabilendo che, per far fronte a eventuali carenze di liquidità, le risorse del FSC già assegnate e non ancora utilizzate, *“possono essere riassegnate per un intervento di titolarità di altra amministrazione, la cui realizzazione presenti carattere di urgenza”*, previa interlocuzione con l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato.

Le questioni relative alla norma censurata non sono fondate. La disciplina delle politiche di coesione e del riparto del FSC rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato di cui agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, quinto comma, Cost., e secondo la costante giurisprudenza costituzionale specificamente riferita al FSC, *“spetta al legislatore statale la scelta dello schema procedimentale ritenuto più adeguato a assicurare l'ottimale realizzazione degli obiettivi di volta in volta perseguiti nello stanziare i relativi fondi”*.

Nel caso di specie, tale disciplina si rivela finalizzata a contrastare il problema dei ritardi e delle inefficienze nella realizzazione dei progetti finanziati con il FSC, anche sulla base di meccanismi di monitoraggio idonei a condurre, in caso di mancato utilizzo delle risorse assegnate, al definanziamento del progetto le cui risorse non siano state utilizzate nei termini del cronoprogramma contenuto nell'Accordo per la coesione. Al tempo stesso, la norma non lede i principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione, giacché tale disposizione va intesa nel senso che il definanziamento in questione non possa che avere ad oggetto risorse che siano state assegnate alla Regione a seguito della stipula dell'Accordo per la coesione, ma rispetto alle quali non sia ancora intervenuto alcun impegno di spesa. Inoltre, la norma non è insensibile all'eventualità che il ritardo accumulato nell'utilizzo delle risorse non sia imputabile a carenze dell'amministrazione regionale. L'ultimo periodo della lettera i) stabilisce infatti che prima di disporre la riassegnazione debba comunque essere *“sentita l'amministrazione titolare dell'intervento definanziato”*.

Peraltro, in un momento anche precedente, la Regione assegnataria delle risorse può chiedere, in caso di mancato rispetto del cronoprogramma contenuto nell'Accordo per la coesione, la modifica del cronoprogramma medesimo, qualora fornisca adeguata dimostrazione dell'impossibilità di rispettare il predetto cronoprogramma per circostanze non imputabili a sé ovvero al soggetto attuatore dell'intervento o della linea d'azione..

A sua volta, l'art. 2, comma 4, del d.l. 124/2023 stabilisce che il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, quale risultante dal piano finanziario dell'Accordo per la coesione, previsto per l'attuazione degli interventi e delle linee d'azione, determina il definanziamento dell'Accordo stesso per un importo corrispondente alla differenza tra la spesa annuale preventivata, come indicata nel cronoprogramma, e i pagamenti effettuati, come risultanti dal Sistema nazionale di monitoraggio; e che i relativi importi definanziati sono nuovamente assegnati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) secondo criteri di premialità.

Le questioni relative alla norma censurata sono fondate, nei limiti precisati dalla Corte. La Consulta premette che la materia in oggetto è riconducibile agli artt. 117, secondo comma, lettera e), e 119, quinto comma, Cost., ossia ad un ambito di competenza legislativa esclusiva dello Stato. Tuttavia, ancorché rientri in tale ambito anche la scelta dello schema procedimentale maggiormente in grado di garantire l'ottimale impiego dei fondi in vista della realizzazione dei prescritti obiettivi, le Regioni destinatarie delle risorse del FSC non possano essere collocate *“in una posizione che ne sacrifichi eccessivamente l'autonomia e la capacità di programmazione ed esecuzione degli interventi, in spregio agli artt. 3, 5 e 97 Cost.”*.

Stabilendo un definanziamento automatico nel caso in cui venga riscontrato il mancato rispetto del cronoprogramma di spesa annuale, la norma censurata comprime in termini irragionevoli l'autonomia regionale nell'esercizio della propria potestà di programmazione ed

esecuzione dei progetti afferenti al FSC, poiché “*non attribuisce adeguato rilievo all’eventualità che il ritardo in questione sia imputabile a fattori estranei alla responsabilità dell’amministrazione regionale*”, e non assicura alla Regione alcuna possibilità di essere sentita dalle autorità statali in un momento precedente all’adozione del provvedimento di definanziamento. La norma è pertanto illegittima nella parte in cui non prevede che il suddetto definanziamento sia disposto sentita l’amministrazione titolare dell’intervento definanziato.

Con il secondo gruppo di motivi contenuti nel ricorso la Regione Campania ha impugnato gli artt. da 9 a 15 e 22 del d.l. n. 124 del 2023.

Tali disposizioni disciplinano, in sostituzione delle preesistenti otto ZES, la Zona economica speciale per il Mezzogiorno (ZES unica), istituita a partire dal 1° gennaio 2024, che ricomprende l’intero territorio delle Regioni Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna. La ZES unica è definita come “una zona delimitata del territorio dello Stato nella quale l’esercizio di attività economiche e imprenditoriali da parte delle aziende già operative e di quelle che si insedieranno può beneficiare di speciali condizioni in relazione agli investimenti e alle attività di sviluppo d’impresa”.

La Regione censura queste disposizioni lamentando la violazione, diretta o in via di ridondanza, degli artt. 3, 5, 97, 117, 118, 119 e 120 Cost., in ragione dell’ingiustificato e indebito accentramento della *governance* di un istituto quale la ZES unica, che inciderebbe su competenze legislative regionali quali il governo del territorio, i porti e gli aeroporti civili e il sostegno all’innovazione per i settori produttivi, in assenza di un’adeguata salvaguardia del principio di leale collaborazione.

Secondo il giudice delle leggi nel caso di specie il ricorso della Regione ricorrente omette del tutto di affrontare le ragioni del contrasto della gran parte delle disposizioni impuginate (nello specifico degli artt. 10, 12, 13 e 14 del d.l. 124/2023) con i riferiti parametri costituzionali, risultando i motivi di ricorso privi di adeguate argomentazioni. Le questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto i predetti articoli sono pertanto dichiarate inammissibili. La Corte dichiara inoltre la cessazione della materia del contendere limitatamente alle questioni promosse dalla Regione Campania con riguardo all’art. 9 del d.l. 124/2023, a seguito di parziale rinuncia al ricorso da parte della Regione stessa.