

SENTENZA N. 242

ANNO 2005

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

- Fernanda	CONTRI	Presidente
- Guido	NEPPI MODONA	Giudice
- Piero Alberto	CAPOTOSTI	“
- Annibale	MARINI	“
- Franco	BILE	“
- Giovanni Maria	FLICK	“
- Francesco	AMIRANTE	“
- Ugo	DE SIERVO	“
- Romano	VACCARELLA	“
- Paolo	MADDALENA	“
- Alfio	FINOCCHIARO	“
- Alfonso	QUARANTA	“
- Franco	GALLO	“

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 4, commi da 106 a 111, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), promosso con ricorso della Regione Emilia-Romagna, notificato il 24 febbraio 2004, depositato in cancelleria il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi 2004.

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

udito nell'udienza pubblica dell'8 marzo 2005 il Giudice relatore Ugo De Siervo;

uditi gli avvocati Giandomenico Falcon, Franco Mastragostino e Luigi Manzi per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Con ricorso notificato il 24 febbraio 2004, depositato il 4 marzo 2004 e iscritto al n. 33 del registro ricorsi del 2004, la Regione Emilia-Romagna ha impugnato – tra gli altri – l’art. 4, commi da 106 a 111, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), per violazione degli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché del principio di leale collaborazione.

Tali disposizioni – premette la ricorrente – sono volte alla istituzione e alla disciplina di un Fondo rotativo nazionale «per effettuare interventi temporanei di potenziamento del capitale di imprese medio-grandi che presentino nuovi programmi di sviluppo, anche attraverso la sottoscrizione di quote di minoranza di fondi immobiliari chiusi che investono in esse».

Secondo la Regione Emilia-Romagna, la disciplina impugnata sarebbe viziata da illegittimità costituzionale in quanto le provvidenze in essa previste non potrebbero essere giustificate in base al titolo di intervento statale contemplato dall’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione, concernente la tutela della concorrenza, secondo la configurazione che a tale titolo ha conferito la sentenza di questa Corte n. 14 del 2004.

In particolare, «la relativa modestia delle risorse allocate per l’esercizio in corso e i vincoli comunitari agli aiuti di Stato (preluderebbero) ad un intervento di modesto rilievo, tale da escludere [...] che esso possa essere classificato tra gli “strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell’intero Paese”, “finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico” e giustificati per la loro “rilevanza macroeconomica”». Solo in tale quadro, infatti, la citata sentenza n. 14 avrebbe affermato la facoltà dello Stato «di adottare sia specifiche misure di rilevante entità, sia regimi di aiuto ammessi dall’ordinamento comunitario (fra i quali gli aiuti *de minimis*), purché siano in ogni caso idonei, quanto ad accessibilità a tutti gli operatori ed a impatto complessivo, ad incidere sull’equilibrio economico generale».

In subordine, secondo la Regione ricorrente – anche ove la disciplina impugnata dovesse essere considerata esente dalle sopra menzionate censure di legittimità costituzionale – essa non potrebbe che essere ritenuta costituzionalmente illegittima nella parte in cui regola «le modalità di gestione delle misure previste», le quali sarebbero contrastanti con i precetti costituzionali a causa del loro carattere spiccatamente “centralistico”, «in quanto pretermettono totalmente le Regioni». Infatti, – in relazione alla programmazione degli interventi – risulterebbe lesiva del principio di leale collaborazione la attribuzione al CIPE del «compito di fissare, senza alcun concorso delle Regioni, i criteri generali di valutazione e la durata massima di essi». Al riguardo, osserva la ricorrente, la individuazione del titolo di intervento statale in una materia c.d. “trasversale” comporterebbe la circostanza che tale intervento si espliciti anche in relazione ad ambiti materiali

regionali: di qui la necessità di adeguati «strumenti di concertazione e di leale collaborazione tra lo Stato e le Regioni».

Dal punto di vista della gestione degli interventi, del resto, sarebbe «ingiustificata e lesiva delle attribuzioni riconosciute alla Regione dall'art. 117 Cost.» – in quanto non ragionevole, congrua e proporzionata – «la concentrazione della gestione degli interventi in Sviluppo Italia s.p.a.»: «sia il riparto di competenze che il principio di sussidiarietà», infatti, richiederebbero «che le funzioni di gestione ed attuazione degli interventi siano affidate alla Regione», la quale vi dovrebbe provvedere attraverso i propri strumenti di intervento.

2. – Si è costituito in giudizio, per il tramite dell'Avvocatura generale dello Stato, il Presidente del Consiglio dei ministri, affermando di voler resistere nei confronti di tutte le doglianze esposte nel ricorso introduttivo, riservandosi tuttavia – quanto a quella in questa sede presa in considerazione – di proporre le relative argomentazioni in una successiva memoria.

3. – In data 15 febbraio 2005, l'Avvocatura dello Stato ha depositato una memoria nella quale svolge argomentazioni a sostegno della richiesta della declaratoria di infondatezza avanzata nell'atto di costituzione.

Al riguardo, la memoria afferma che «la finalità indicata dal comma 106», ossia «favorire la crescita economica», sarebbe stata «più esplicitamente puntualizzata dalla delibera CIPE 7 maggio 2004 [...] con l'espressione “ovviare al problema della scarsa capitalizzazione delle imprese”».

La difesa dello Stato segnala, inoltre, che con l'art. 1, comma 257 (*rectius*: 252), la legge 30 dicembre 2004, n. 311 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2005*) avrebbe aumentato a 55 milioni di euro lo stanziamento per l'anno in corso.

Quanto alla “modestia” degli importi, affermata dal ricorso della Regione, la difesa erariale sostiene che si tratterebbe di interventi «volutamente “di minoranza”», dunque non di ingenti dimensioni, «e però non modesti». Da tale dato quantitativo non potrebbe desumersi la illegittimità costituzionale della normativa oggetto del giudizio, in quanto – prescindendo dalla valutazione dell'impatto dei singoli provvedimenti – non potrebbe «aprioristicamente ritenersi che l'insieme degli interventi consentiti dai commi in esame sia, sol perché singolarmente non giganteschi, di limitato impatto sull'economia nazionale, e perciò solo, da riservare alle Regioni».

La difesa erariale, inoltre, individua l'effettivo motivo delle doglianze regionali nella circostanza che il comma 107 attribuisca la gestione degli interventi in questione alla s.p.a. Sviluppo Italia, a totale partecipazione statale, e non alla ERVET, «verosimilmente» (secondo l'Avvocatura) controllata dalla Regione ricorrente. Secondo la memoria depositata dal Presidente

del Consiglio, tale doglianza apparterrebbe ad «un terreno [...] poco congruo ad un giudizio di legittimità costituzionale».

A ciò la difesa erariale aggiunge che la infondatezza della questione discenderebbe dalla considerazione secondo la quale sarebbe «paradossale», nonché «insostenibile», la tesi – che sola potrebbe condurre ad una differente conclusione – che lo Stato avrebbe perso la possibilità di acquistare, con strumenti di diritto privato, partecipazioni societarie, del resto al momento dallo Stato stesso ampiamente detenute. Unico limite che verrebbe in evidenza nella materia in questione sarebbe quello dell'impossibilità, per ciascun ente territoriale, di affidare a società commerciali o a fondazioni di diritto privato «lo svolgimento di attività [...] sostitutive di (o al più concorrenziali con) attività svolte nell'esercizio di competenza amministrativa o giurisdizionale» attribuita ad altro ente territoriale. Tale limite non sarebbe stato violato nel caso in questione, poiché nelle norme impugnate sarebbero previste solo «normali acquisizioni mobiliari che qualsiasi investitore istituzionale [...] o addirittura qualsiasi risparmiatore privato potrebbero fare».

Inoltre, la difesa erariale sottolinea la non riconducibilità della fattispecie *de qua* alla figura della sovvenzione. Ciò in quanto la acquisizione di partecipazioni mobiliari comporterebbe l'inserimento di valori nel patrimonio dell'acquirente, mentre la sovvenzione è priva di contropartita.

Conseguentemente, nel presente caso si sarebbe «del tutto al di fuori dell'ambito dell'art. 117 Cost.».

Da ultimo, la memoria dell'Avvocatura dello Stato – in via subordinata – afferma la riconducibilità degli «interventi temporanei e di minoranza» in questione «alla competenza esclusiva in tema di politica economica generale e tutela della concorrenza prevista dall'art. 117, comma secondo, lettera e), Cost.». Al riguardo, andrebbe considerato anche «il carattere rotativo del fondo», che lo renderebbe «idoneo ad operare da volano per una serie aperta di interventi successivi».

4. – Nella memoria presentata in prossimità dell'udienza pubblica la Regione Emilia-Romagna ribadisce i propri rilievi relativi alle disposizioni impugnate ed in particolare sostiene la tesi che se anche fosse riconosciuta la liceità di un intervento statale in nome della «tutela della concorrenza», non si giustificerebbe «la totale estromissione delle Regioni nella fase della programmazione degli interventi». Inoltre, la ricorrente sostiene che la asserita violazione dell'art. 119 Cost. dovrebbe condurre ad una sentenza non semplicemente demolitoria, ma di tipo additivo.

Considerato in diritto

1. – La Regione Emilia-Romagna ha impugnato, in riferimento agli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché al principio di leale collaborazione, l'art. 4, commi da 106 a 111, della legge

24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*).

Secondo la ricorrente, anzitutto, la normativa censurata – che istituisce e disciplina un Fondo rotativo nazionale affidato alla gestione della società Sviluppo Italia «per effettuare interventi temporanei di potenziamento del capitale di imprese medio-grandi che presentino nuovi programmi di sviluppo, anche attraverso la sottoscrizione di quote di minoranza di fondi immobiliari chiusi che investono in esse» – non troverebbe alcun fondamento nelle competenze legislative statali individuate nell’art. 117 Cost. In particolare, la Regione motiva la inapplicabilità al caso in oggetto della giurisprudenza di questa Corte in tema di tutela della concorrenza di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., poiché la relativa modestia delle risorse previste escluderebbe che esso possa essere configurato «tra gli “strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell’intero Paese”, “finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico” e giustificati per la loro “rilevanza macroeconomica”».

In secondo luogo, le disposizioni impugnate, nella parte in cui regolano «le modalità di gestione delle misure previste», sarebbero contrastanti con i precetti costituzionali a causa del loro carattere spiccatamente “centralistico”, «in quanto pretermettono totalmente le Regioni». Infatti, – in relazione alla programmazione degli interventi – risulterebbe lesiva del principio di leale collaborazione la attribuzione al CIPE del «compito di fissare, senza alcun concorso delle Regioni, i criteri generali di valutazione e la durata massima di essi».

Dal punto di vista della gestione degli interventi, del resto, sarebbe «ingiustificata e lesiva delle attribuzioni riconosciute alla Regione dall’art. 117 Cost.» – in quanto non ragionevole, congrua e proporzionata – «la concentrazione della gestione degli interventi in Sviluppo Italia s.p.a.»: «sia il riparto di competenze che il principio di sussidiarietà», infatti, richiederebbero – a giudizio della ricorrente – «che le funzioni di gestione ed attuazione degli interventi siano affidate alla Regione», la quale vi dovrebbe provvedere attraverso i propri strumenti di intervento.

2. – Per ragioni di omogeneità di materia, le questioni di costituzionalità indicate devono essere trattate separatamente dalle altre, sollevate con il medesimo ricorso, oggetto di distinte decisioni.

3. – Le questioni sono parzialmente fondate, nei termini di seguito esposti.

4. – Va osservato, anzitutto, che appare irrilevante il fatto che l’intervento finanziario previsto dalla disciplina censurata sia posto in essere tramite l’istituzione di un fondo affidato alla gestione di un soggetto di diritto privato incaricato di operare nella materia dello sviluppo economico attraverso l’acquisizione temporanea di quote minoritarie del capitale di imprese produttive.

Nel caso di specie – per di più – la società per azioni Sviluppo Italia è stata istituita dal decreto legislativo 9 gennaio 1999, n. 1 (*Riordino degli enti e delle società di promozione e istituzione della società «Sviluppo Italia», a norma degli articoli 11 e 14 della legge 15 marzo 1997, n. 59*), come società interamente partecipata dallo Stato e nella quale «i diritti dell’azionista» sono esercitati «in base alle direttive del Presidente del Consiglio dei Ministri, dal Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica, d’intesa con il Ministro dell’industria, del commercio e dell’artigianato e con il Ministro per le politiche agricole» (art. 2, comma 6).

5. – La soluzione delle questioni poste dalla Regione ricorrente impone di considerare il riparto di competenze di cui al Titolo V della seconda parte della Costituzione, tenendo conto dell’orientamento di questa Corte secondo il quale «il tipo di ripartizione delle materie fra Stato e Regioni di cui all’art. 117 Cost., vieta comunque che in una materia di competenza legislativa regionale, in linea generale, si prevedano interventi finanziari statali seppur destinati a soggetti privati, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze» (così le [sentenze n. 77 e n. 51 del 2005](#), [n. 423](#) e [n. 320 del 2004](#)).

Né può essere pretermessa, ai fini del presente giudizio, la considerazione del quarto comma dell’art. 119 Cost., che chiarisce che l’autonomia finanziaria delle Regioni deve essere configurata in modo tale da permettere l’integrale finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni, di modo che sarebbe – anche da questo punto di vista – costituzionalmente illegittimo un finanziamento statale riferito ad attività in ambiti spettanti alla competenza delle Regioni.

6. – Tuttavia, questa Corte ha altresì già avuto occasione di affermare nella [sentenza n. 14 del 2004](#) (anch’essa successivamente più volte confermata) che dal complessivo disegno di riparto delle competenze di cui al Titolo V della Costituzione ed in particolare dagli strumenti statali di intervento esclusivi elencati nell’art. 117 Cost., comma 2, lettera e), emerge «l’intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell’intero paese»; ciò mentre «appartengono, invece, alla competenza legislativa concorrente o residuale delle Regioni gli interventi sintonizzati sulla realtà produttiva regionale tali comunque da non creare ostacolo alla libera circolazione delle persone e delle cose fra le Regioni e da non limitare l’esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale (art. 120, primo comma Cost.)».

Ciò significa che sussiste in generale una ineludibile responsabilità degli organi statali in tema di scelte di politica economica di sicura rilevanza nazionale, anche al di là della specifica utilizzabilità dei singoli strumenti elencati nel secondo comma dell’art. 117 Cost. (come appunto la “tutela della concorrenza” nel caso affrontato nella sentenza [n. 14 del 2004](#)); peraltro, in questi

diversi casi, gli organi statali dovranno necessariamente utilizzare altri poteri riconosciuti allo Stato dal Titolo V della Costituzione.

Nel caso di specie non si opera nell'ambito della "tutela della concorrenza", neppure a volerla intendere in senso dinamico, dal momento che gli interventi previsti appaiono finalizzati semplicemente ad agevolare una maggiore capitalizzazione di alcune imprese medio-grandi, con un evidente ed importante impatto sul miglioramento del sistema societario, ma con una ricaduta necessariamente limitata e solo indiretta sull'attività economica nei tanti e diversi settori produttivi che potranno essere interessati.

Ciò non toglie, peraltro, che il legislatore statale possa considerare necessario che anche in materie affidate alla competenza legislativa residuale o concorrente delle Regioni, si possano attrarre a livello centrale determinate funzioni amministrative «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza» di cui al primo comma dell'art. 118 Cost., dettando la relativa disciplina della funzione amministrativa in questione.

Ciò è precisamente quanto avviene con la disciplina qui oggetto di censura, la quale opera l'attribuzione al livello statale di una funzione amministrativa di temporaneo sostegno finanziario a determinate imprese produttive per evidenti finalità di politica economica.

7. – Come ben noto, questa Corte ha più volte ammesso che la legge statale «chiami in sussidiarietà» alcune funzioni in ambiti di normale competenza delle Regioni, peraltro nel rispetto di determinate condizioni.

In linea generale, è ammissibile una deroga al normale riparto di competenze «solo se la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata», e «non risulti affetta da irragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità» ([sentenza n. 303 del 2003](#)). Più precisamente, «perché nelle materie di cui all'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., una legge statale possa legittimamente attribuire funzioni amministrative a livello centrale ed al tempo stesso regolarne l'esercizio, è necessario che essa innanzi tutto rispetti i principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza nella allocazione delle funzioni amministrative, rispondendo ad esigenze di esercizio unitario di tali funzioni. È necessario, inoltre, che tale legge detti una disciplina logicamente pertinente, dunque idonea alla regolazione delle suddette funzioni, e che risulti limitata a quanto strettamente indispensabile a tale fine» ([sentenza n. 6 del 2004](#)).

Per poter compiere tale valutazione nel caso di specie, dirimente è la considerazione dell'esplicita finalizzazione del Fondo rotativo nazionale alla crescita e allo sviluppo del tessuto produttivo nazionale, in quanto per il raggiungimento di tale finalità appare strutturalmente inadeguato il livello regionale, al quale inevitabilmente sfugge una valutazione d'insieme. Ciò è

ancor più avvalorato dalla considerazione che il Fondo previsto dalle disposizioni impugnate si riferisce alle sole imprese medie e grandi “come qualificate dalla normativa nazionale e comunitaria”, nonché dall’affidamento al Comitato interministeriale per la programmazione economica del decisivo potere di determinare «le condizioni e le modalità di attuazione degli interventi di cui ai commi da 106 a 109». Si tratta, pertanto, di un intervento volto a realizzare finalità di politica economica da attuare in contesti particolari che almeno in parte sfuggono alla sola dimensione regionale (l’intervento tramite Sviluppo Italia s.p.a. prefigurato dalla disciplina impugnata non esclude quello analogo delle Regioni, come reso evidente dallo stesso comma 106 dell’art. 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, là dove prescrive che Sviluppo Italia s.p.a. intervenga nei settori dei beni e dei servizi «con priorità per quelli cofinanziati dalle Regioni»).

Tuttavia, come già chiarito da questa Corte, la “chiamata in sussidiarietà” di funzioni che costituzionalmente spettano alle Regioni comporta anche la necessità che lo Stato coinvolga sostanzialmente le Regioni stesse, «poiché l’esigenza di esercizio unitario che consente di attrarre, insieme alla funzione amministrativa, anche quella legislativa, può aspirare a superare il vaglio di legittimità costituzionale solo in presenza di una disciplina che prefiguri un *iter* in cui assumano il dovuto risalto le attività concertative e di coordinamento orizzontale, ovverosia le intese, che devono essere condotte in base al principio di lealtà» (cfr., ancora, [sentenza n. 303 del 2003](#)).

Su questa linea si è anche ammesso che, ove non sussistano ancora adeguati strumenti di partecipazione delle Regioni ai procedimenti legislativi statali, quanto meno debbano essere previsti «adeguati meccanismi di cooperazione per l’esercizio concreto delle funzioni amministrative allocate in capo agli organi centrali» ([sentenza n. 6 del 2004](#)).

Nel caso in esame, mentre non appare configurabile alcun tipo di coinvolgimento delle Regioni nell’ambito dell’attività meramente gestoria affidata a Sviluppo Italia s.p.a., il fondamentale ruolo di tipo normativo in materia riconosciuto al CIPE è senz’altro in grado di costituire la sede idonea per un coinvolgimento delle Regioni che risulti adeguato ad equilibrare le esigenze di leale collaborazione con quelle di esercizio unitario delle funzioni attratte in sussidiarietà al livello statale; ciò comporta, necessariamente, la conseguenza che il comma 110 dell’art. 4 della legge n. 350 del 2003 sia integrato dalla previsione che i poteri del CIPE in materia di determinazione delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi di gestione del Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio possano essere esercitati solo di intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

PER QUESTI MOTIVI
LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate con il ricorso indicato in epigrafe,

dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 110, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004*), nella parte in cui non prevede che l'approvazione da parte del CIPE delle condizioni e delle modalità di attuazione degli interventi di cui ai commi da 106 a 109 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 debba essere preceduta dall'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dei commi 106, 107, 108, 109 e 111 dell'art. 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevate, in riferimento agli artt. 117, 118, 119 della Costituzione ed al principio di leale collaborazione, dalla Regione Emilia-Romagna, con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 giugno 2005

F.to:

Fernanda CONTRI, Presidente

Ugo DE SIERVO, Redattore

Giuseppe Di Paola, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2005.