CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **77/2005** (ECLI:IT:COST:2005:77)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CONTRI** - Redattore: **BILE**
Udienza Pubblica del **25/01/2005**; Decisione del **10/02/2005**
Deposito del **18/02/2005**; Pubblicazione in G. U. **23/02/2005**
Norme impugnate:
Massime: **29229 29230**
Atti decisi:

SENTENZA N. 77 ANNO 2005

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai Signori: Presidente: Fernanda CONTRI; Giudici: Guido NEPPI MODONA, 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'art. 4, commi 209, 210 e 211, 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 del 25 gennaio 2005 il Giudice relatore Franco Bile;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon 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 e depositato il successivo 4 marzo, la Regione Emilia-Romagna ha proposto, in via principale, insieme a molte altre, questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 209, 210 e 211, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004).

Il comma 209 stanzia 10 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006, per gli interventi di cui all'art. 3 della legge 16 marzo 2001, n. 88; e 2 milioni di euro, per ciascuno degli stessi anni, per gli interventi di cui all'art. 2 della legge 28 dicembre 1999, n. 522. Gli interventi del primo tipo sono contributi concessi dal Ministero dei trasporti e della navigazione alle imprese armatoriali, aventi determinati requisiti, che effettuino investimenti per rinnovare e ammodernare la flotta, con l'obiettivo di assicurare lo sviluppo del trasporto marittimo, in particolare del trasporto merci e di quello a breve e medio raggio, e la tutela degli interessi occupazionali del settore. Gli interventi del secondo tipo sono contributi concessi dal medesimo Ministero per i contratti di costruzione e trasformazione navale, stipulati dal 1° gennaio 1999 al 31 dicembre 2000, concernenti unità navali a scafo metallico o con materiali a tecnologia avanzata di cui all'art. 2 del decreto-legge 24 dicembre 1991, n. 564.

Il comma 210 modifica l'art. 1, comma 3, della legge n. 88 del 2001 (che limitava i contributi per il rinnovo e l'ammodernamento della flotta agli investimenti in avanzata fase di realizzazione nell'anno 2000 o in tale anno avviati), e – tenendo conto del comma 209 – sposta al 2003 l'anno di riferimento per identificare l'ambito temporale dei contributi erogabili. A sua volta, infine, il comma 211 dispone che con regolamento ministeriale siano «emanate disposizioni attuative [...] in particolare per determinare le condizioni ed i criteri per la concessione dei contributi».

Secondo la Regione, le norme impugnate – reiterando previsioni di finanziamenti non più compatibili con la riforma costituzionale del 2001 – operano in materia di competenza regionale residuale (o concorrente: «sostegno all'innovazione dei settori produttivi»; «tutela del lavoro», in relazione alla «tutela degli interessi occupazionali del settore»), o, in subordine, riguardano la «tutela dell'ambiente» che, pur elencata nell'art. 117, secondo comma, della Costituzione comprende anche ambiti di interesse regionale. Perciò la previsione, in materia di competenza regionale, di interventi finanziari a favore di privati, gestiti e regolati a livello ministeriale, contrasta con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione.

D'altra parte gli interventi in esame non hanno carattere «macroeconomico», perché la concessione dei contributi in esame a singoli armatori non mira ad accrescere la competitività complessiva del sistema. Ove poi le norme impugnate concernessero interventi a tutela della concorrenza e della competitività del sistema, esse – secondo la Regione – violerebbero il principio di leale cooperazione, non prevedendo intese o altri strumenti di concertazione con le Regioni, nonché l'art. 117, sesto comma, della Costituzione, che non consente in materia regolamenti ministeriali attuativi.

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri si è costituito con il patrocinio dell'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo alla Corte «di dichiarare il ricorso in parte inammissibile, e comunque *in toto* infondato», con riserva di esaminare i motivi con ulteriore memoria.

3. – In prossimità dell'udienza le parti hanno depositato memorie illustrative.

3.1. – La Regione ricorda che la Corte (salvo il caso di interventi di carattere macroeconomico, non sussistenti nella specie) ha ritenuto l'illegittimità di contributi statali in favore di privati in materie di competenza regionale, in quanto la loro ammissione «equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal

sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze». Se poi rientrasse nella competenza statale, la previsione del contributo sarebbe illegittima per l'assenza di meccanismi di coinvolgimento delle Regioni, sulla cui competenza comunque incide.

3.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, preliminarmente, deduce la carenza dei requisiti argomentativi minimi delle censure relative al secondo periodo del comma 209 e all'intero comma 210 dell'art. 4.

Nel merito afferma: *a)* che l'art. 119 della Costituzione non vieta, almeno esplicitamente, al legislatore statale di disporre finanziamenti «in materia e funzioni la cui disciplina spetti alla legge regionale», e non si può subordinare eccessivamente l'art. 119 all'art. 117, per cui lo Stato – portatore di interessi sovra-regionali costituzionalmente riconosciuti nelle materie di legislazione concorrente (quale quella delle «grandi reti di trasporto e navigazione») – può disporre finanziamenti ed interventi diretti, prevedendo collaudati momenti di «leale cooperazione»; *b)* che il trasporto marittimo (con l'eccezione dei collegamenti locali) ha dimensione sovra-regionale e persino mondiale, e gli interventi in esame offrono un'alternativa economicamente competitiva rispetto al trasporto terrestre, di gran lunga preferibile per la salvaguardia dell'ambiente, onde la necessità dell'esercizio unitario (art. 118, primo comma, della Costituzione) delle relative competenze legislative, e l'inconfigurabilità di una competenza regionale «residuale»; *c)* che del resto gli interventi in esame sono giustificati anche dalla finalità (richiamata dal comma 2 dell'art. 1 della legge n. 88 del 2001) di promuovere la costruzione di navi cisterna a basso impatto ambientale, per cui ricadono nella materia «tutela dell'ambiente», di esclusiva competenza statale.

Considerato in diritto

1. – Per ragioni di omogeneità della materia da decidere, le questioni di legittimità costituzionale indicate in epigrafe – sollevate con lo stesso ricorso insieme ad altre, concernenti diverse disposizioni del medesimo testo legislativo ma prive di collegamento tra loro – possono essere oggetto di trattazione separata.

2. – La Regione Emilia-Romagna impugna, in via principale, l'art. 4, commi 209, 210 e 211, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), che stanziano e disciplinano finanziamenti dello Stato ad imprese armatoriali.

Il comma 209 dell'art. 4 dispone lo stanziamento della somma di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006, per gli interventi di cui all'art. 3 della legge 16 marzo 2001, n. 88, diretti ad incentivare, con misure di carattere straordinario e transitorio, gli investimenti delle imprese marittime per il rinnovo e l'ammodernamento della flotta (con l'obiettivo di assicurare lo sviluppo del trasporto marittimo, in particolare del trasporto merci e di quello a breve e medio raggio, e la tutela degli interessi occupazionali del settore); e dell'ulteriore somma di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2004, 2005 e 2006, per gli interventi di costruzione e trasformazione di unità navali, indicati dall'art. 2 della legge 28 dicembre 1999, n. 522. Il comma 210, tenuto conto del comma 209, adegua all'anno 2003 il termine dell'anno 2000, originariamente fissato nell'art. 1, comma 3, della legge n. 88 del 2001, quale riferimento per identificare l'ambito temporale dei contributi erogabili. Infine il comma 211 dispone che con regolamento ministeriale siano «emanate disposizioni attuative [...] in particolare per determinare le condizioni ed i criteri per la concessione dei contributi».

La ricorrente ritiene che le norme impugnate – in quanto operanti in materia di competenza regionale residuale o, al massimo, concorrente – si pongono in contrasto con gli artt. 117, 118 e 119 della Costituzione (in quanto lo Stato deve finanziare «integralmente» le

funzioni regionali mentre spetta alle Regioni elaborare le proprie politiche di sostegno e svolgere le relative funzioni), nonché, in linea subordinata, con il principio di leale cooperazione tra Stato e Regione.

3. – Preliminarmente, deve essere dichiarata l'infondatezza della tesi difensiva dell'Avvocatura dello Stato, secondo cui, relativamente all'impugnazione del secondo periodo del comma 209 e dell'intero comma 210, il ricorso manca dei requisiti argomentativi minimi.

Infatti tali disposizioni risultano esplicitamente impugnate, sulla base dei medesimi motivi ed in riferimento agli stessi profili per i quali è stata denunciata l'illegittimità delle altre. E del resto tutte le norme censurate sono tra loro indissolubilmente legate: in realtà i commi 210 e 211 mirano a rendere possibile l'erogazione dei finanziamenti stanziati dal comma 209, rispettivamente attraverso l'individuazione dell'arco temporale di riferimento e la determinazione delle condizioni e dei criteri relativi.

4. – Nel merito il ricorso è fondato.

4.1. – Questa Corte ha più volte affermato (da ultimo con la sentenza n. 51 del 2005) che – dopo la riforma costituzionale del 2001 ed in attesa della sua completa attuazione in tema di autonomia finanziaria delle Regioni – l'art. 119 della Costituzione pone, sin d'ora, al legislatore statale precisi limiti in tema di finanziamenti in materie di competenza legislativa regionale, residuale o concorrente.

In primo luogo, la legge statale non può – in tali materie – prevedere nuovi finanziamenti a destinazione vincolata, che possono divenire strumenti indiretti, ma pervasivi, di ingerenza dello Stato nell'esercizio delle funzioni delle Regioni e degli enti locali, nonché di sovrapposizione di politiche e di indirizzi governati centralmente a quelli legittimamente decisi dalle Regioni negli ambiti materiali di propria competenza.

In secondo luogo – poiché le funzioni attribuite alle Regioni comprendono la possibilità di erogazione di contributi finanziari a soggetti privati, dal momento che in numerose materie di competenza regionale le politiche pubbliche consistono appunto nella determinazione di incentivi economici ai soggetti in esse operanti e nella disciplina delle modalità per loro erogazione – 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.

4.2. – I finanziamenti in esame non concernono materie rientranti nella competenza esclusiva dello Stato.

Non si può invocare, al riguardo, la giurisprudenza di questa Corte sulla portata della «tutela della concorrenza», attribuita alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, secondo comma, lettera *e*), della Costituzione (sentenze n. 14 e n. 272 del 2004).

Questa norma infatti «evidenzia l'intendimento del legislatore costituzionale del 2001 di unificare in capo allo Stato strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero Paese; strumenti che, in definitiva, esprimono un carattere unitario e, interpretati gli uni per mezzo degli altri, risultano tutti finalizzati ad equilibrare il volume di risorse finanziarie inserite nel circuito economico. L'intervento statale si giustifica, dunque, per la sua rilevanza macroeconomica: solo in tale quadro è mantenuta allo Stato la facoltà 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 impatto complessivo, ad incidere sull'equilibrio economico generale» (sentenza

n. 14 del 2004).

L'esame delle norme impugnate dimostra invece che i finanziamenti in questione non possono rientrare in questo schema: essi sono infatti inidonei «ad incidere sull'equilibrio economico generale», essendo privi tanto del requisito soggettivo dell'«accessibilità a tutti gli operatori», quanto di quello oggettivo dell'«impatto complessivo».

Il primo requisito manca per la limitatezza dell'ambito dei soggetti beneficiari, circoscritto alle sole imprese che abbiano effettuato investimenti di un certo tipo nell'anno 2003; il secondo per l'esiguità dei mezzi economici impegnati nel quadro della complessiva manovra disposta con la legge finanziaria del 2004 (10 milioni di euro annui per i finanziamenti del primo tipo e 2 milioni di euro annui per quelli del secondo tipo, limitati comunque al triennio 2004-2006).

La manovra pertanto non ha portata macroeconomica, in quanto non incide sull'equilibrio economico generale, ma mira piuttosto ad incentivare, con misure di carattere straordinario e transitorio, non tutto il sistema armatoriale ma taluni investimenti effettuati dalle imprese marittime, per il rinnovo e l'ammodernamento della flotta ai fini di cui all'art. 3 della legge n. 88 del 2001, nonché per la costruzione e la trasformazione delle unità navali di cui all'art. 2 della legge n. 522 del 1999.

4.3. – Le norme in esame non possono neppure essere ricondotte alla materia della «tutela dell'ambiente», evocata dall'Avvocatura nel senso che gli interventi in esame sarebbero giustificati (anche) dalla finalità, richiamata dal comma 2 dell'art. 1 della legge n. 88 del 2001, di promuovere la costruzione di navi cisterna a basso impatto ambientale.

Infatti la «tutela dell'ambiente» è estranea (o, comunque, assolutamente marginale) rispetto alle specifiche finalità dei finanziamenti in esame, che quindi non possono, sotto tale profilo, essere ricondotti ad una materia di competenza statale.

Ulteriori titoli di competenza statale esclusiva non sono evocati, in quanto l'altra materia cui l'Avvocatura si riferisce è quella delle «grandi reti di trasporto e navigazione», che l'art. 117, secondo comma, assegna alla competenza legislativa concorrente.

5. – Pertanto le norme impugnate – non essendo riconducibili alle materie attribuite dall'art. 117, secondo comma, della Costituzione alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, ed essendo come tali lesive della sfera di competenza costituzionalmente garantita alle Regioni – devono essere dichiarate costituzionalmente illegittime.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata ogni decisione sulle restanti questioni di legittimità costituzionale della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, commi 209, 210 e 211, della menzionata legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 10 febbraio 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI, Presidente

Franco BILE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 18 febbraio 2005.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: DI PAOLA

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.