

CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **133/2006** (ECLI:IT:COST:2006:133)

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

Presidente: **MARINI** - Redattore: **AMIRANTE**

Udienza Pubblica del ; Decisione del **23/03/2006**

Deposito del **31/03/2006**; Pubblicazione in G. U. **05/04/2006**

Norme impugnate: Art. 1, c. 248°, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005).

Massime: **30303 30304 30305**

Atti decisi: **ric. 28/2005**

SENTENZA N. 133 ANNO 2006

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Annibale MARINI; Giudici: Franco BILE, Giovanni Maria FLICK, Francesco AMIRANTE, Ugo DE SIERVO, Romano VACCARELLA, Paolo MADDALENA, Alfio FINOCCHIARO, Alfonso QUARANTA, Franco GALLO, Gaetano SILVESTRI, Sabino CASSESE, Maria Rita SAULLE, Giuseppe TESAURO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 248, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005), promosso con ricorso della Regione Friuli-Venezia Giulia notificato il 28 febbraio 2005, depositato in cancelleria il 3 marzo 2005 ed iscritto al n. 28 del registro ricorsi 2005.

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

udito nell'udienza pubblica del 21 febbraio 2006 il Giudice relatore Francesco Amirante;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Filippo Arena per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.— La Regione Friuli-Venezia Giulia, con ricorso notificato il 28 febbraio 2005 e depositato il 3 marzo 2005, ha sollevato numerose questioni di legittimità costituzionale relative alla legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005). In particolare, la ricorrente censura alcune norme che, a suo dire, perpetuano la "tradizione" della istituzione di fondi speciali finalizzati alla erogazione di finanziamenti in varie materie di competenza regionale, tra le quali l'art. 1, comma 248, impugnato in riferimento all'art. 117, terzo comma, della Costituzione ed in relazione all'art. 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

Tale norma prevede che, al fine di incentivare lo sviluppo delle energie prodotte da fonti rinnovabili con particolare attenzione alle potenzialità di produzione di idrogeno da fonti di energia solare, eolica, idraulica o geotermica, è istituito, per l'anno 2005, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, il fondo per la promozione delle risorse rinnovabili con una dotazione finanziaria di 10 milioni di euro e che esso è finalizzato al cofinanziamento di studi e ricerche nel campo ambientale e delle fonti di energia rinnovabile, destinate all'utilizzo per i mezzi di locomozione e per migliorare la qualità ambientale all'interno dei centri urbani. Sono ammessi al finanziamento gli studi e le ricerche che presentino una partecipazione al finanziamento stesso non inferiore alla metà del costo totale del singolo progetto di ricerca da parte di università, laboratori scientifici, enti o strutture di ricerca, ovvero imprese per il successivo diretto utilizzo industriale e commerciale dei risultati di tale attività di ricerca e progettuale.

Secondo la ricorrente la norma incide su una materia di competenza concorrente, la ricerca scientifica, che resta la materia prevalente anche se è finalizzata alla tutela dell'ambiente. Comunque, la finalità di tutela dell'ambiente non esclude la competenza delle Regioni in relazione alla connessione con le materie di loro sicura competenza.

Il Fondo non risulta destinato alle Regioni, ma all'erogazione diretta di contributi a favore degli autori dei progetti di ricerca; verosimilmente - osserva la Regione - tali autori saranno soprattutto gli stessi soggetti tenuti al cofinanziamento (università, laboratori scientifici, enti o strutture di ricerca ovvero imprese).

Si tratterebbe, quindi, di un intervento finanziario diretto statale in un ambito di competenza regionale, lesivo della competenza legislativa, amministrativa e finanziaria in materia di ricerca scientifica, ovvero, in subordine, in materia ambientale, là dove istituisce un fondo settoriale anziché trasferire *pro quota* alla Regione Friuli-Venezia Giulia le relative risorse, da considerarsi costituzionalmente illegittimo alla stregua dell'art. 117, terzo comma, della Costituzione e dell'art. 10 della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Qualora l'esistenza di un fondo settoriale a gestione centrale fosse ritenuta giustificata da esigenze di esercizio unitario, conclude la ricorrente, il comma 248 della norma in esame sarebbe, comunque, illegittimo in quanto non prevede un'intesa con le Regioni.

2.— Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, che ha concluso per il rigetto del ricorso, osservando anzitutto che il fondo è finalizzato al cofinanziamento di studi e ricerche nel campo ambientale e al miglioramento della qualità ambientale dei centri urbani. Gli interessi ambientali perseguiti non sono messi in dubbio dalla ricorrente, che tuttavia ritiene prevalenti quelli della

ricerca scientifica.

Ma, osserva l'Autorità intervenuta, nella tutela dell'ambiente rientra ogni attività rivolta a questo fine, comprese le ricerche e gli studi.

Dal fatto che la Regione possa rivendicare una sua legislazione concorrente in materia di ricerca scientifica non deriva la preclusione per lo Stato di esercitare, a sua volta, la propria competenza legislativa, ma solo la possibilità per la Regione di introdurre una sua normativa, da coordinare con quella statale, posto che il concorso di due potestà legislative non può comportare la preclusione per una di esse, nella specie per quella esclusiva dello Stato.

3.— Nell'imminenza dell'udienza, la Regione ha depositato una memoria in cui contesta le argomentazioni difensive dell'Avvocatura, osservando come esse conferiscano rilievo assoluto al criterio teleologico di individuazione della materia, mentre questo deve essere combinato con il criterio oggettivo; infatti, la materia di riferimento prevalente sarebbe la ricerca scientifica, ma, aggiunge la ricorrente, anche qualora si decidesse per la prevalenza della tutela dell'ambiente, ciò non escluderebbe affatto la competenza regionale, dati i limiti entro i quali deve ritenersi circoscritta la competenza statale esclusiva a tutelare l'ambiente e dato che la norma impugnata non è affatto volta a fissare *standards* uniformi di tutela.

Peraltro, la collocazione della materia nell'ambito della ricerca scientifica sarebbe confermata dalla circostanza che i destinatari del finanziamento possono essere soltanto enti di ricerca. Sotto altri profili l'intervento riguarda la "produzione dell'energia" che, nella sua stessa dimensione nazionale, attiene alla potestà concorrente.

4.— Anche l'Avvocatura dello Stato ha depositato memoria, in cui sostiene che la previsione censurata avrebbe effetti solo sul piano della contabilità statale, nel senso che le materie finali di destinazione sarebbero deducibili soltanto dagli atti di attuazione, contro i quali la Regione potrà servirsi di tutti i rimedi, anche di rilievo costituzionale.

Il principio di leale collaborazione, infine, potrebbe assumere rilievo, secondo l'Avvocatura, solo in una fase esecutiva, quando gli organi dello Stato competenti, non ancora individuati, dovessero provvedere.

Considerato in diritto

1.— La Regione Friuli-Venezia Giulia ha sollevato numerose questioni di legittimità costituzionale relative a disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005).

La presente sentenza concerne lo scrutinio dell'art. 1, comma 248, della stessa legge; le altre questioni sono decise con separate pronunce.

La ricorrente assume che la disposizione censurata prevede la istituzione di un fondo destinato, quanto meno in via prevalente, alla ricerca scientifica e menoma quindi la sfera di attribuzioni regionali in una materia di competenza ripartita.

In via subordinata, la Regione deduce che, qualora dovesse ravvisarsi l'esigenza di una gestione unitaria del Fondo, l'esclusione delle Regioni dalla sua gestione sarebbe comunque illegittima.

2.— Preliminarmente, deve essere esaminata l'eccezione di inammissibilità del ricorso per carenza attuale di interesse, sollevata dall'Avvocatura dello Stato, nel senso che soltanto dagli

atti di attuazione si potranno individuare le materie finali di destinazione.

L'eccezione non è fondata.

Le questioni di legittimità costituzionale delle leggi devono essere proposte, in via principale, entro il termine di decadenza fissato dall'art. 127 Cost.; dal che discende che la lesione della sfera di competenza lamentata dalla ricorrente presuppone la sola esistenza della legge oggetto di censura, a prescindere dal fatto che essa abbia avuto concreta attuazione, ed essendo sufficiente che essa sia, ancorché non immediatamente, applicabile (sentenza n. 234 del 2005).

3.— La questione è fondata per quanto sostenuto nel ricorso in via subordinata.

4.— Questa Corte ha più volte affermato il principio che le disposizioni di leggi statali istitutive di fondi con vincoli di destinazione sono legittime soltanto se esauriscono i loro effetti in materie attribuite alle competenze dello Stato (*ex plurimis*, sentenze n. 370 del 2003, n. 12, n. 16, n. 49, n. 308, n. 423 del 2004, n. 31, n. 51, n. 160 e n. 231 del 2005).

Tuttavia, come pure è stato già rilevato, la complessità della realtà sociale da regolare comporta che, di frequente, le normative non possano essere riferite nel loro insieme ad una sola materia, perché concernono situazioni non omogenee, ricomprese in materie diverse sotto il profilo della competenza legislativa. In siffatti casi di concorso di competenze questa Corte ha fatto applicazione, secondo le peculiarità dell'intreccio di discipline, del criterio della prevalenza di una materia sull'altra e del principio di leale collaborazione (sentenze n. 370 del 2003, n. 50, n. 219, n. 231 del 2005).

Nel caso in esame non si può dubitare che la disposizione censurata riguardi una pluralità di materie diverse e, precisamente, la ricerca scientifica, l'ambiente, la produzione di energia e, più in particolare, la sua produzione da fonti rinnovabili.

Le prime due - ricerca scientifica e ambiente - come questa Corte ha osservato, sono materie che hanno delle peculiarità.

Per quanto concerne l'ambiente, si è più volte affermato che esso costituisce un valore da tutelare nell'ambito di tutte le discipline che in qualche modo possano su di esso incidere.

Da qui anche l'affermazione che, se sull'ambiente la competenza dello Stato è piena e quindi non limitata alla determinazione dei principi fondamentali, non può negarsi la legittimità di una legislazione delle Regioni le quali, nel quadro ed in armonia con quella statale, nell'esercitare la competenza che loro appartiene riguardo ad altre materie - ad esempio, il governo del territorio - approntino ulteriori strumenti di tutela, legati alla specificità dei luoghi (sentenze n. 407 del 2002, n. 62 e n. 108 del 2005).

Alla materia della ricerca scientifica è sotteso un valore la cui promozione può essere perseguita anche con una disciplina che precipuamente concerna materie diverse. E, correlativamente, si è affermato che, qualora la ricerca verta su materie di competenza esclusiva statale, a queste occorra riferirsi per stabilire la competenza legislativa (sentenze n. 423 del 2004 e n. 31 del 2005). In buona sostanza la ricerca scientifica, qualora si delimiti l'area su cui verte e si individuino le finalità perseguite, riceve da queste la propria connotazione.

5.— Per quel che riguarda la disciplina dell'energia e della sua produzione, si rileva che, se essa, nella ripartizione dell'attuale art. 117 Cost., è annoverata tra le materie di competenza ripartita, già nella legislazione ordinaria antecedente la riforma del Titolo V della Costituzione, in particolare per quanto concerne quella ricavabile da fonti rinnovabili, non era riservata esclusivamente allo Stato.

Infatti, gli artt. 5, 9 e 12 della legge 9 gennaio 1991, n. 10 (Norme per l'attuazione del Piano energetico nazionale in materia di uso razionale dell'energia, di risparmio energetico e di sviluppo delle fonti rinnovabili di energia), prevedevano competenze regionali così come ben precise competenze regionali sono individuate dagli artt. 30 e 31 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Nella normativa successiva le competenze della Conferenza unificata sono state accresciute dal decreto legislativo 29 dicembre 2003, n. 387 (Attuazione della direttiva 2001/77/CEE relativa alla promozione dell'energia elettrica prodotta da fonti energetiche rinnovabili nel mercato interno dell'elettricità), sia pure limitatamente alla disciplina dell'energia elettrica prodotta da fonti rinnovabili.

Infine numerose disposizioni della legge 23 agosto 2004, n. 239 (Riordino del settore energetico, nonché delega al Governo per il riassetto delle disposizioni vigenti in materia di energia), prevedono l'intervento delle Regioni nella disciplina della produzione e distribuzione dell'energia mediante atti di normazione primaria e secondaria (v., in particolare, l'art. 1, commi 4, 5 e 6). Per quanto più specificamente riguarda la questione in esame, l'art. 1, comma 7, lettera o), della stessa legge, nell'elencare i compiti e le funzioni amministrative dello Stato, stabilisce che la definizione dei programmi di ricerca scientifica in campo energetico sia fatta d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

6.— Alla luce dei principi menzionati e delle considerazioni svolte, si deve concludere che la disposizione in esame concerne una pluralità di materie; che alcune di esse, per le loro peculiarità, e cioè per il fatto che non si esauriscono in un delimitato ambito materiale (ambiente, ricerca scientifica), non si prestano ad un giudizio di prevalenza; che la ricerca scientifica, alla cui promozione il Fondo è destinato, ha ad oggetto l'ambiente, materia di competenza statale sia pure nella particolare accezione di cui si è detto, ma anche la produzione di energia, materia di competenza ripartita.

Di conseguenza, mentre per risolvere la questione non può essere adottato il criterio della prevalenza, per ricondurre a legittimità costituzionale la norma occorre fare applicazione del principio di leale collaborazione nella fase di attuazione della disposizione e di erogazione delle risorse, nella forma dell'intesa con la Conferenza, come prevista dalla legge statale (legge n. 239 del 2004).

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle questioni di legittimità costituzionale, proposte dalla ricorrente Regione Friuli-Venezia Giulia, nei confronti di altre disposizioni della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2005);

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 248, della predetta citata legge n. 311 del 2004, nella parte in cui non prevede che la sua attuazione e l'erogazione delle risorse avvengano d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 marzo 2006.

F.to:

Annibale MARINI, Presidente

Francesco AMIRANTE, Redattore

Giuseppe DI PAOLA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 31 marzo 2006.

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.