

SENTENZA N. 107 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'articolo 4, commi 215, 216 e 217, 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 Romano Vaccarella;

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 (iscritto al n. 33 del registro ricorsi del 2004), la Regione Emilia-Romagna ha impugnato numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), tra le quali, in particolare, l'art. 4, commi 215, 216 e 217, per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, nonché «dei principi costituzionali di legalità sostanziale, uguaglianza, ragionevolezza e leale collaborazione».

Il primo dei citati commi stabilisce che «al fine di sostenere le attività dei distretti industriali della nautica da diporto è istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze un apposito fondo con dotazione di 1 milione di euro per l'anno 2004, 1 milione di euro per l'anno 2005 e 1 milione di euro per l'anno 2006».

Il successivo comma 216 precisa che detto fondo «è destinato all'assegnazione di contributi, per l'abbattimento degli oneri concessori, a favore delle imprese o dei consorzi di imprese operanti nei distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che insistono in aree del demanio fluviale e che ospitano in approdo almeno cinquecento posti barca».

Infine, il comma 217 prevede che «con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da adottare entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono individuate le aree di cui al comma 216 e sono definite le modalità di assegnazione dei contributi».

1.1.– La ricorrente osserva che l'intervento finanziario in questione non sembra notersi

configurare quale misura a «tutela della concorrenza», secondo l'accezione “dinamica” accolta nella sentenza della Corte costituzionale n. 14 del 2004, per la quale il titolo di competenza legislativa esclusiva dello Stato, individuato nell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., legittima l'adozione, da parte del legislatore statale, di «misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad instaurare assetti concorrenziali».

Infatti, le disposizioni impugnate non rispondono all'esigenza 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»; né l'intervento *de quo* si giustifica «per la sua rilevanza macroeconomica», alla luce delle indicazioni della richiamata sentenza.

L'esiguità dello stanziamento disposto a carico dei bilanci 2004-2006 (un milione di euro per esercizio) e la limitazione della destinazione dei contributi a favore di imprese operanti nei soli distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che presentino due requisiti molto selettivi, cioè l'insistenza «in aree del demanio fluviale» (con esclusione, quindi, di quelli insistenti in aree del demanio marittimo) e la disponibilità di «almeno cinquecento posti barca» (con esclusione, dunque, degli insediamenti medio-piccoli), dimostrano che l'intervento non rientra affatto in quelle «specifiche misure di rilevante entità», accessibili «a tutti gli operatori», e di «impatto complessivo», atte «ad incidere sull'equilibrio economico generale», secondo i criteri enunciati nella medesima sentenza n. 14 del 2004.

Al contrario, i benefici previsti «costituiscono null'altro che un privilegio per pochi operatori economici» e, dunque, comportano «una alterazione della concorrenza, e non certo una sua tutela».

Ciò posto, l'intervento in questione, da un lato, viola il parametro costituzionale dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., il quale pone la «tutela della concorrenza» come limite non solo della competenza legislativa regionale, ma anche della potestà legislativa dello Stato, nel senso – evidenziato in dottrina – che il legislatore statale è vincolato a trattare la concorrenza «come un valore o un bene o un fine da promuovere astenendosi dalle politiche che indebitamente escludono o limitano la concorrenza». Dall'altro lato, esso – conclude la ricorrente – costituisce un'interferenza illegittima in materie di competenza regionale, quali l'industria e il turismo, poiché manca la «congruità dello strumento utilizzato rispetto al fine di rendere attivi i fattori determinanti dell'equilibrio economico generale» (ancora sentenza n. 14 del 2004).

Pertanto, la medesima misura, seppure dovesse ritenersi conforme ai canoni di ragionevolezza e proporzionalità, risulterebbe nondimeno illegittima, poiché interventi finanziari “speciali” dello Stato in materie di competenza regionale (vuoi residuale, vuoi concorrente) non possono attuarsi senza un coinvolgimento “forte” delle Regioni, come è stato riconosciuto dalla giurisprudenza costituzionale (sentenze n. 370 del 2003, n. 16 e n. 49 del 2004), ed è evidente l'interferenza rispetto alla politica di sostegno al turismo di cui sono responsabili le Regioni.

2.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per chiedere che il ricorso sia dichiarato infondato.

3.– In prossimità dell'udienza pubblica l'Avvocatura generale dello Stato ha presentato memoria difensiva a sostegno delle sue conclusioni, precisando che il decreto ministeriale previsto dall'art. 4, comma 217, della legge n. 350 del 2003 non è stato ancora emanato e che, nel frattempo, l'Agenzia del demanio ha proceduto ad una ricognizione su tutto il territorio nazionale delle aree del demanio fluviale, in cui operano imprese che potrebbero beneficiare dei contributi in questione: tali aree risultano essere tre nella Regione Lombardia e una nella Regione Lazio.

Nel merito, la difesa erariale sostiene che le disposizioni impugnate, benché parlino di un «apposito fondo» e di «contributi», in realtà prevedono soltanto un «abbattimento» dei canoni di concessione demaniale dovuti da alcune imprese: una misura, dunque, “parafiscale” riconducibile alle materie di competenza legislativa statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e) («sistema tributario e contabile dello Stato») e lettera g) («organizzazione amministrativa dello Stato»), della Costituzione.

Osserva, infine, che «la modestia dell'importo stanziato e il ristretto novero dei possibili beneficiari inducono a non soffermarsi oltre sul motivo» del ricorso in esame.

Considerato in diritto

1.– Le questioni di legittimità costituzionale indicate in epigrafe devono essere trattate congiuntamente per l'omogeneità della materia, mentre le altre questioni, sollevate dal medesimo ricorso, relative ad altre disposizioni della medesima legge, sono state o saranno oggetto di separate pronunce.

2.– La Regione Emilia-Romagna impugna in via principale, per violazione degli artt. 3, 97, 117, 118 e 119 della Costituzione, l'art. 4, commi 215, 216 e 217, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), con i quali *a*) è prevista l'istituzione, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, di un apposito fondo (con dotazione di 1 milione di euro per l'anno 2004, 1 milione di euro per l'anno 2005 e 1 milione di euro per l'anno 2006), al fine di sostenere le attività dei distretti industriali della nautica da diporto (comma 215); *b*) si stabilisce che il fondo è «destinato all'assegnazione di contributi, per l'abbattimento degli oneri concessori, a favore delle imprese o dei consorzi di imprese operanti nei distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che insistono in aree del demanio fluviale e che ospitano in approdo almeno cinquecento posti barca» (comma 216); *c*) è rimessa a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la individuazione delle aree di cui innanzi e la definizione delle modalità di assegnazione dei contributi (comma 217).

3.– Il ricorso è fondato.

3.1.– La tesi dell'Avvocatura dello Stato, secondo la quale le disposizioni impugnate prevederebbero un abbattimento dei canoni di concessione demaniale e sarebbero, pertanto, di natura “parafiscale”, non merita adesione, se non altro per l'evidente incompatibilità tra l'asserita natura e la peculiarità e selettività dei requisiti richiesti ai potenziali beneficiari delle c.d. misure agevolative.

3.2.– Tale peculiarità dei requisiti e l'eseguità delle somme globalmente stanziare escludono in radice la possibilità di qualificare le disposizioni impugnate come volte a favorire la concorrenza, intesa in senso dinamico, ovvero anche di ricondurle alla facoltà, riconosciuta allo Stato dall'art. 119, comma quinto, Cost., di destinare risorse al fine di promuovere lo sviluppo economico; tanto meno è possibile sostenere che il finanziamento di «imprese operanti nei distretti industriali dedicati alla nautica da diporto, che insistono in aree del demanio fluviale e che ospitano in approdo almeno cinquecento posti barca» rientri in taluna delle materie di cui all'art. 117, comma secondo, Cost.

Consegue da ciò che va dichiarata l'illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale sollevate, in relazione alla legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso in epigrafe;

dichiara l'illegittimità costituzionale, in riferimento all'art. 117 della Costituzione, dell'art. 4, commi 215, 216 e 217, della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 7 marzo

2005.

F.to:

Fernanda CONTRI,
Presidente

Romano
VACCARELLA,
Redattore

Giuseppe DI PAOLA,
Cancelliere

Depositata in
Cancelleria il 18 marzo
2005.

Il Direttore della
Cancelleria

F.to: DI PAOLA