

SENTENZA N. 134 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 18 e 19, 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 22 febbraio 2005 il Giudice relatore Paolo Maddalena;

uditi l'avvocato Giandomenico Falcon per la Regione Emilia-Romagna e l'avvocato dello Stato Sergio Laporta per il Presidente del consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - La Regione Emilia-Romagna, con ricorso notificato il 24 febbraio 2004, depositato il 4 marzo 2004 ed iscritto al n. 33 del registro ricorsi del 2004, ha proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), e, tra queste, delle disposizioni di cui all'art. 4, commi 18 e 19.

1.1. - L'art. 4, comma 18, della legge n. 350 del 2003 prevede che le risorse alle quali si riferisce l'articolo 67, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2002), nonché quelle relative agli interventi di cui all'articolo 11 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 (Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto 2002, n. 178, accertate al 31 dicembre di ogni anno, sono trasferite sullo stato di previsione del Ministero delle politiche agricole e forestali, anche ai fini dell'attuazione dell'articolo 66 della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2003), relativo al sostegno della filiera agroalimentare.

Il successivo comma 19 dispone che “nei limiti delle risorse rese disponibili di cui al comma 18, e in base alle specifiche assegnazioni determinate annualmente ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera f), della legge 5 agosto 1978, n. 468 (Riforma di alcune norme di contabilità generale dello Stato in materia di bilancio). e successive modificazioni. il Ministro delle politiche agricole e

forestali sottopone all'approvazione del CIPE nuovi contratti di programma nei settori agricolo e della pesca”.

1.2. - È da precisare che l'art. 67, comma 1, della legge n. 448 del 2001, richiamato dal comma 18, prevede un riutilizzo di risorse finanziarie ancora disponibili, stabilendo che “i finanziamenti revocati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) ad iniziative di programmazione negoziata nel settore agroalimentare e della pesca sono assegnati al finanziamento di nuovi patti territoriali e contratti di programma riguardanti il settore medesimo”, mentre l'art. 11 del decreto-legge n. 138 del 2002, anch'esso richiamato dal comma 18, disciplina contributi per gli investimenti in agricoltura.

1.3. - La Regione Emilia-Romagna sostiene che le disposizioni impugnate, nel prevedere una gestione centrale di risorse destinate al finanziamento di iniziative nelle materie dell'agricoltura e della pesca, violerebbero gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, in quanto interverrebbero nelle materie di competenza regionale dell'agricoltura e della pesca e non realizzerebbero il finanziamento integrale delle funzioni ordinarie delle Regioni.

La ricorrente sostiene, altresì, che le norme impugnate violerebbero i parametri indicati, ove pure fosse ravvisabile l'esercizio di una competenza sussidiaria da parte dello Stato, dato che non viene prevista la necessaria intesa delle Regioni interessate ai fini dell'approvazione dei contratti di programma.

1.4. - La Regione Emilia-Romagna richiama la sentenza n. 14 del 2004 di questa Corte, la quale ha ritenuto non fondata la questione di legittimità costituzionale proposta, in riferimento ai medesimi parametri, in relazione all'art. 67 della legge n. 448 del 2001.

La stessa sottolinea, in particolare, che la citata sentenza ha ricondotto la disciplina dell'art. 67, comma 1, della legge n. 448 del 2001 alle funzioni legislative statali di cui alla lettera e) dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, e segnatamente alla tutela della concorrenza, nel presupposto che i contratti di programma e i patti territoriali in questione si riferiscono all'intero territorio nazionale, diversamente da quanto dispongono i commi 18 e 19 dell'art. 4 sopra citato, i quali non fanno alcun riferimento ad un essenziale “rilievo nazionale” delle iniziative di cui si discute.

2. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito contestando genericamente il ricorso, di cui ha chiesto il rigetto, ed ha rinviato ad una successiva memoria lo sviluppo delle proprie argomentazioni difensive.

3. - In prossimità dell'udienza pubblica del 22 febbraio 2005 la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria, nella quale ribadisce le argomentazioni già svolte nel ricorso.

La Regione richiama, inoltre, le sentenze n. 320 del 2004 e n. 51 del 2005 di questa Corte, sottolineando come le stesse abbiano escluso la legittimità di un intervento finanziario statale in materie di competenza legislativa regionale, poiché “ciò equivarrebbe a riconoscere allo Stato potestà legislative e amministrative sganciate dal sistema costituzionale di riparto delle rispettive competenze”.

4. - In prossimità dell'udienza pubblica anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria, nella quale chiede che sia dichiarata l'inammissibilità e l'infondatezza del ricorso.

4.1. - L'Avvocatura sostiene, anzitutto, che il comma 18 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 avrebbe natura “soltanto” contabile, limitandosi a prevedere un trasferimento allo stato di previsione del Ministero delle politiche agricole delle risorse finanziarie che, al 31 dicembre di ogni anno, risultino non utilizzate e rese disponibili in seguito a revoca di iniziative di programmazione negoziata nei settori agroalimentare e della pesca.

Detta disposizione contabile, a dire del resistente, sarebbe “innocua” per la Regione, dato che il trasferimento delle risorse da uno ad altro stato di previsione del bilancio dello Stato non produrrebbe effetti sulla disciplina sostanziale degli interventi. Ne discenderebbe, *in parte qua*, l'inammissibilità del ricorso.

In punto di fatto la difesa erariale fa, peraltro, notare che la norma non avrebbe avuto concreta

attuazione, in quanto non sarebbero finora emerse risorse finanziarie da trasferire allo stato di previsione in questione.

4.2. - In ordine al comma 19 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 l'Avvocatura sostiene, poi, che la competenza attribuita al CIPE per l'approvazione dei nuovi contratti di programma (e non anche dei nuovi patti territoriali) sarebbe giustificata dalla “peculiarità delle iniziative promosse dallo Stato”, e richiama il precedente specifico costituito dalla sentenza n. 14 del 2004 di questa Corte, la quale, in riferimento all'analoga previsione recata dall'art. 67, comma 1, della legge n. 448 del 2001, ha ricondotto la competenza del Comitato interministeriale alla materia della tutela della concorrenza (art. 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione).

La difesa erariale evidenzia infine che la richiesta, subordinata, di una pronuncia “additiva”, che inserisca nel comma 19 la previsione di una intesa con le Regioni interessate, sarebbe superflua, atteso che con deliberazione del 25 luglio 2003 (paragrafo 7) il CIPE ha già previsto che le domande di accesso a contratti di programma siano presentate alla Regione interessata e che questa partecipi attivamente al procedimento conseguente.

Considerato in diritto

1. - La Regione Emilia-Romagna ha proposto questione di legittimità costituzionale di numerose disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), censurando, tra l'altro, le disposizioni di cui all'art. 4, commi 18 e 19, oggetto del presente giudizio.

1.1. - La ricorrente sostiene che le disposizioni impugnate, nel prevedere una gestione accentrata di risorse destinate al finanziamento di contratti di programma nei settori dell'agricoltura e della pesca, violerebbero gli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, in quanto interverrebbero nelle materie di competenza regionale dell'agricoltura e della pesca, non realizzerebbero il finanziamento integrale delle funzioni ordinarie delle Regioni e, ove pure fosse ravvisabile l'esercizio di una competenza sussidiaria da parte dello Stato nella previsione e gestione del fondo, non prevederebbero la necessaria intesa delle Regioni interessate ai fini dell'approvazione dei contratti di programma.

2. - Deve preliminarmente essere disattesa l'eccezione di inammissibilità prospettata dall'Avvocatura generale dello Stato con riferimento alla questione relativa al comma 18 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003.

La difesa erariale sostiene che il suddetto comma 18, nel prevedere nell'ambito del bilancio dello Stato un trasferimento di risorse economiche dallo stato di previsione del Ministero delle attività produttive a quello delle politiche agricole e forestali, avrebbe natura “meramente” contabile e pertanto sarebbe inidoneo a ledere la sfera di attribuzione regionale.

In effetti si tratta di una previsione strumentale rispetto a quella dettata dal successivo comma 19, il quale attribuisce al Ministero delle politiche agricole e forestali la competenza a sottoporre al CIPE nuovi contratti di programma; e tuttavia in ordine alla stessa non si pone alcun problema di ammissibilità, dovendosene piuttosto apprezzare, nel merito, la legittimità in riferimento alla norma sostanziale cui si riferisce.

2.1. - Nel merito la questione non è fondata.

2.2. - Le disposizioni impugnate (art. 4, comma 18) trasferiscono nello stato di previsione del Ministero delle politiche agricole e forestali le risorse, accertate al 31 dicembre di ogni anno, alle quali si riferisce l'art. 67, comma 1, della legge 28 dicembre 2001, n. 448 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2002), nonché quelle relative agli interventi di cui all'art. 11 del decreto-legge 8 luglio 2002, n. 138 (Interventi urgenti in materia tributaria, di privatizzazioni, di contenimento della spesa farmaceutica e per il sostegno dell'economia anche nelle aree svantaggiate), convertito, con modificazioni, dalla legge 8 agosto

2002, n. 178, e prevedono (art. 4, comma 19) che, nei limiti delle stesse, il Ministero delle politiche agricole e forestali sottopone annualmente all'approvazione del CIPE i contratti di programma nei settori agricolo e della pesca.

Si tratta, in buona parte, delle medesime risorse e, sostanzialmente, delle medesime finalità cui si riferiva l'art. 67, comma 1, della legge n. 448 del 2001, il quale, peraltro, attribuiva la competenza alla predisposizione dei contratti al Ministero per le attività produttive, di concerto con il Ministero delle politiche agricole e forestali, previa delibera del CIPE.

Quest'ultima disposizione è stata già oggetto di giudizio avanti questa Corte, che (sentenza n. 14 del 2004) ha rigettato i relativi ricorsi proposti da varie Regioni, ritenendo legittimo l'intervento finanziario dello Stato, atteso che lo stesso, per la sua dimensione nazionale e per la sua funzione di stimolo del mercato, è ascrivibile alla materia della tutela della concorrenza (articolo 117, secondo comma, lettera e, della Costituzione).

2.3. - Tale giudizio va confermato anche in riferimento agli impugnati commi 18 e 19 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003.

Essi, in effetti, ripropongono la medesima disciplina sostanziale già favorevolmente scrutinata dalla sentenza appena citata. Le uniche differenze, a parte l'entità dei fondi, attengono, a ben vedere, alla concentrazione delle competenze in capo al Ministero delle politiche agricole e forestali ed al mancato espresso riferimento alla possibilità di attivare i contratti sull'intero territorio nazionale (non facendosi peraltro più cenno ai patti territoriali, cui pure si riferiva l'art. 67 della legge n. 448 del 2001). Ma l'elemento più significativo è dato dal fatto che la dimensione macroeconomica dell'intervento previsto dalla nuova disciplina è assicurata, come nel caso dell'art. 67 della legge n. 448 del 2001, dallo strumento usato (cfr. sentenza n. 272 del 2004) e cioè dal ricorso ai contratti di programma, i quali, come è noto, hanno la funzione, insieme ad altri strumenti che rientrano nella più lata nozione di programmazione negoziata, di stimolare la crescita economica e rafforzare la concorrenza sul piano nazionale. E non è senza significato che la programmazione negoziata rientri tra gli strumenti di politica economica previsti dal documento di programmazione economica e finanziaria per il periodo 2004-2007.

Si tratta, dunque, di interventi finanziari che rientrano nella materia della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione e sono di pertinenza esclusiva dello Stato.

Una volta acclarata la competenza statale in materia, risulta evidente che non lede la Regione ricorrente né l'attribuzione delle funzioni statali all'uno piuttosto che ad altro Ministero, né il trasferimento delle competenze finanziarie da uno ad altro stato di previsione del bilancio dello Stato.

E neppure vale richiamare, come fa la ricorrente, la deliberazione del CIPE in data 25 luglio 2003, la quale ha deciso di "regionalizzare" i finanziamenti in questione, nel duplice senso di reimpiegare nell'ambito del territorio regionale i finanziamenti già concessi e poi revocati e di prevedere la facoltà per la Regione di esercitare le relative funzioni amministrative. Le disposizioni legislative impugnate vanno infatti valutate *ex se* (cfr. sentenza n. 14 del 2004), senza che possano assumere alcun rilievo, ai fini del giudizio di costituzionalità, le modalità con le quali esse vengono attuate sul piano amministrativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce ogni decisione sulle ulteriori questioni di legittimità costituzionale aventi ad oggetto altre disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), sollevate con il ricorso in epigrafe,

dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, commi 18 e 19, della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevata, in riferimento agli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 24 marzo 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI,
Presidente

Paolo MADDALENA,
Redattore

Giuseppe DI PAOLA,
Cancelliere

Depositata in
Cancelleria il 6 aprile
2005.

Il Direttore della
Cancelleria

F.to: DI PAOLA