

SENTENZA N.162 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 82 e 83, 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 Paolo Maddalena;

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, e depositato nella cancelleria di questa Corte il successivo 4 marzo (reg. ric. n. 33 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), censurando, tra l'altro, l'art. 4, commi 82 e 83, per violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione.

La norma denunciata prevede, al comma 82, che «le disponibilità del fondo di cui all'art. 37 della legge 25 luglio 1952, n. 949, e successive modificazioni, sono incrementate di 10 milioni di euro per l'anno 2004 per agevolare i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane e dai consorzi di esportazione a queste collegati». In base al comma 83, «le modalità, le condizioni e le forme tecniche delle attività di cui al comma 82 sono definite con decreto del Ministro delle attività produttive di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 21, comma 7, della legge 5 marzo 2001, n. 57».

L'art. 37 della legge 25 luglio 1952, n. 949, ha istituito un fondo per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane, mentre l'art. 21, comma 7, della legge 5 marzo 2001, n. 57, ha previsto la possibilità di utilizzare le disponibilità di questo fondo anche per agevolare il sostegno finanziario ai processi esportativi delle imprese artigiane e ai programmi di penetrazione commerciale e di internazionalizzazione promossi dalle imprese stesse e dai consorzi *export* a queste collegati.

La Regione osserva che con la norma denunciata la legge finanziaria per il 2004 avrebbe perpetuato un intervento statale non più compatibile con il nuovo assetto costituzionale conseguente alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Secondo la ricorrente, l'artigianato ricade, oggi, nella potestà piena delle Regioni, e già nel vigore del vecchio Titolo V della Parte seconda della Costituzione le Regioni ricoprivano un ruolo preminente nella materia in questione. Ricorda in particolare la Regione Emilia-Romagna che, proprio in relazione ai contributi a favore delle imprese artigiane, l'art. 12 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, prevede che «le funzioni amministrative relative alla materia "artigianato", così come definita dall'articolo 63 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, comprendono anche tutte le funzioni amministrative relative alla erogazione di agevolazioni, contributi, sovvenzioni, incentivi e benefici di qualsiasi genere, comunque denominati, alle imprese artigiane, con particolare riguardo alle imprese artistiche», mentre il successivo art. 13 conserva allo Stato solo «le funzioni attualmente previste concernenti», tra l'altro, «eventuali cofinanziamenti, nell'interesse nazionale, di programmi regionali di sviluppo e sostegno dell'artigianato, secondo criteri e modalità definiti con decreto del Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato, d'intesa con la Conferenza unificata».

Ad avviso della Regione Emilia-Romagna, la finalizzazione dei contributi previsti dal comma 82 al sostegno dei programmi di «internazionalizzazione» delle imprese artigiane non implicherebbe la competenza statale in ordine alla gestione e alla regolazione del fondo. Difatti, il finanziamento statale non atterrebbe allo sviluppo dell'intero Paese, riguardando i programmi elaborati da singole imprese artigiane al fine di una loro maggiore «internazionalizzazione».

La Regione esclude inoltre che il rilievo «macroeconomico» di un intervento di sostegno del mercato sussista per il solo fatto che l'intervento afferisca ai rapporti internazionali, come dimostrerebbe l'attribuzione della materia «commercio con l'estero» alla competenza concorrente di Stato e Regioni. Né la competenza statale potrebbe giustificarsi per la mancanza, nell'intervento in questione, di una delimitazione territoriale regionale; se così fosse, ne deriverebbe una «straordinaria confusione di ruoli», perché le Regioni e lo Stato farebbero le stesse cose, con duplicazioni e distorsioni delle politiche.

I commi 82 e 83 del citato art. 4, contemplando la gestione e la regolazione statale di un finanziamento finalizzato al sostegno delle imprese in materia regionale, violerebbero gli artt. 117, 118 e 119 Cost. Ci si troverebbe in presenza di politiche di sostegno che possono e devono essere decise e gestite a livello regionale, mancando (oltre al carattere macroeconomico) qualsiasi esigenza unitaria. In particolare, sarebbe illegittima la previsione – da parte del comma 83 – di un atto sostanzialmente regolamentare in materia di competenza regionale piena (artigianato) o, al massimo, concorrente (commercio con l'estero).

La Regione prospetta anche una questione subordinata, per il caso in cui questa Corte ritenesse legittimo l'intervento di incremento del fondo per il suo carattere macroeconomico, e quindi per la sussistenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza. La ricorrente denuncia infatti i commi 82 e 83 dell'art. 4 per la mancata previsione di meccanismi di coordinamento con le Regioni. Siccome le norme impugnate incidono su una materia regionale, sarebbe necessario che le funzioni statali di gestione e regolazione da esse previste siano svolte in modo da tener conto del punto di vista della Regione e da coordinarsi con l'azione che la Regione stessa svolge. Secondo la ricorrente, questa conclusione varrebbe a maggior ragione ove la Corte ritenesse insussistente il carattere macroeconomico ma esistente una ipotetica esigenza unitaria, tale da giustificare la gestione centrale del finanziamento (ma, comunque, non la previsione del decreto sostanzialmente regolamentare).

2. - Nel giudizio dinanzi alla Corte si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, concludendo per la non fondatezza delle questioni e rinviando a successiva memoria l'illustrazione delle conclusioni così rassegnate.

3. - In prossimità dell'udienza, la Regione Emilia-Romagna ha depositato una memoria illustrativa per precisare innanzitutto di voler chiedere a questa Corte non una dichiarazione di

illegittimità costituzionale della norma denunciata dalla quale deriva la semplice soppressione del fondo o del finanziamento, ma una caducatoria della disposizione nella parte in cui le risorse da essa previste non costituiscono elemento integratore della finanza regionale.

La Regione ricorda che l'illegittimità di finanziamenti diretti a favore di soggetti privati in materia di competenza regionale è stata più volte ribadita da questa Corte (sentenze n. 320, n. 423 e n. 424 del 2004 e sentenza n. 51 del 2005).

Dalla giurisprudenza costituzionale si ricaverebbe inoltre che l'art. 117, sesto comma, della Costituzione si riferisce anche agli atti “sostanzialmente” regolamentari.

Quanto alla censura subordinata relativa alla violazione del principio di leale collaborazione, osserva infine la ricorrente che, sempre secondo la giurisprudenza di questa Corte, il coinvolgimento regionale si rende necessario anche in caso di norme rientranti in materia di competenza esclusiva statale ma interferenti con materie regionali (così le sentenze n. 308 del 2003 e n. 31 del 2005).

4. - Anche il Presidente del Consiglio dei ministri ha depositato una memoria in prossimità dell'udienza.

Secondo la difesa erariale l'intervento finanziario delineato dalla norma censurata sarebbe riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione (“mercati finanziari” e “tutela della concorrenza”).

In ogni caso, lo Stato sarebbe portatore di interessi sovra regionali costituzionalmente riconosciuti, per soddisfare i quali il legislatore nazionale potrebbe, in assenza di divieti ricavabili dall'art. 119 della Costituzione, disporre finanziamenti ed interventi diretti.

Osserva inoltre l'Avvocatura che il concorso nel pagamento degli interessi è concesso non da un apparato amministrativo dello Stato, ma da comitati tecnici costituiti in ogni Regione e presieduti da un rappresentante della Regione nel cui territorio ha sede l'impresa da finanziare.

Infine la difesa erariale ricorda che il decreto ministeriale previsto dall'art. 4, comma 83, della legge n. 350 del 2003 non è stato sinora emanato e che in ogni caso lo schema di decreto sarà sottoposto alla Conferenza Stato-Regioni in applicazione di norme di sistema.

Considerato in diritto

1. - La Regione Emilia-Romagna ha impugnato, unitamente ad altre disposizioni della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2004), l'art. 4, commi 82 e 83, il quale prevede, al fine di agevolare i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane, l'incremento delle disponibilità del fondo di cui all'art. 37 della legge 25 luglio 1952, n. 949, e successive modificazioni (così il comma 82), secondo modalità, condizioni e forme tecniche da definire con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze (così il comma 83).

La Regione, premesso di avere competenza legislativa piena (artigianato) o, al più, concorrente (commercio estero) nella materia disciplinata dalla disposizione denunciata, ritiene che lo Stato non abbia titolo ad effettuare interventi diretti a favore delle imprese artigiane, neppure per sostenerne i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale, escludendo che lo strumento prefigurato dalla norma abbia una rilevanza macroeconomica; e lamenta l'attribuzione al Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del potere di disciplinare, con proprio decreto, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario statale.

Secondo la ricorrente, che deduce la violazione degli articoli 117, 118 e 119 della Costituzione, sarebbero lese le attribuzioni legislative regionali; sarebbe violato il divieto per lo Stato di intervenire con un decreto ministeriale in materie in cui esso non abbia competenza legislativa

esclusiva; sarebbe lesa l'autonomia finanziaria delle Regioni.

La Regione Emilia-Romagna prospetta anche una questione in via subordinata, per il caso in cui l'intervento di incremento del fondo fosse ritenuto giustificato per il suo carattere macroeconomico, e quindi per la presenza della competenza statale in materia di tutela della concorrenza. Secondo la ricorrente, sarebbe in ogni caso costituzionalmente illegittima la mancata previsione, nella regolazione e nella gestione del fondo, di qualsiasi forma di collaborazione con le Regioni. Incidendo la norma impugnata su una materia regionale, le funzioni statali di regolazione e di gestione del fondo dovrebbero svolgersi in modo da tener conto del punto di vista delle Regioni e da coordinarsi con l'azione che le Regioni stesse svolgono.

2. - La presente decisione concerne le questioni di legittimità costituzionale sollevate nei confronti dell'art. 4, commi 82 e 83, della legge n. 350 del 2003, restando riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni sollevate con il ricorso della Regione Emilia-Romagna.

3. - La questione avente ad oggetto il comma 82 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003 non è fondata.

Deve anzitutto escludersi che l'incremento delle disponibilità del fondo per agevolare i processi di internazionalizzazione ed i programmi di penetrazione commerciale promossi dalle imprese artigiane e dai consorzi di esportazione a queste collegati sia riconducibile alla materia "tutela della concorrenza", nel suo profilo dinamico e promozionale (art. 117, secondo comma, lettera *e*, della Costituzione). Contrariamente a quanto prospettato dalla difesa erariale, infatti, l'esame della norma censurata dimostra che il finanziamento in questione non può rientrare in questa materia: esso non è idoneo ad incidere sull'equilibrio economico generale, essendo privo del requisito oggettivo dell'"impatto complessivo", tenuto conto anche dell'esiguità dei mezzi economici impegnati nel quadro della complessiva manovra disposta con la legge finanziaria del 2004 (10 milioni di euro per l'anno 2004) (cfr. sentenza n. 77 del 2005).

L'ambito materiale nel quale interviene la disposizione denunciata è l'artigianato. L'art. 117 della Costituzione, dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, non annoverando l'artigianato tra le materie tassativamente riservate alla legislazione statale o a quella concorrente, implicitamente demanda questa materia alla potestà legislativa residuale delle Regioni, modificando in tal modo la precedente previsione costituzionale, che invece assegnava allo Stato il compito di stabilire i principi fondamentali in materia di artigianato, prevedendo la competenza concorrente delle Regioni. Appartiene pertanto alla competenza legislativa residuale delle Regioni l'adozione delle misure di sviluppo e sostegno dell'artigianato, e, in questo ambito, la disciplina dell'erogazione di agevolazioni, contributi e sovvenzioni di ogni genere.

Se il sostegno economico alla internazionalizzazione delle imprese artigiane è ormai riconducibile ad una materia di cui al quarto comma dell'art. 117 della Costituzione, ciò però non comporta l'incostituzionalità dell'art. 4, comma 82, della legge n. 350 del 2003.

La norma denunciata, infatti, non istituisce un nuovo fondo a destinazione vincolata, ma si limita ad incrementare le disponibilità di un fondo preesistente alla modifica del Titolo V, Parte II, della Costituzione, in vista del raggiungimento di finalità ad esso già proprie.

Invero, l'art. 37 della legge n. 949 del 1952, nel contesto di un più ampio provvedimento per lo sviluppo dell'economia e l'incremento dell'occupazione, ha previsto la formazione di un fondo, presso la Cassa per il credito alle imprese artigiane, per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di credito a favore delle imprese artigiane, effettuate dagli istituti e aziende di credito, rimettendo ad appositi comitati tecnici regionali l'attività di concessione dei contributi.

Provvedimenti legislativi successivi hanno di volta in volta conferito al fondo in questione ulteriori assegnazioni per i vari esercizi finanziari (così, tra l'altro, la legge 31 ottobre 1966, n. 947; il decreto-legge 26 ottobre 1970, n. 745; la legge 24 dicembre 1974, n. 713; la legge 10 ottobre 1975, n. 524; il decreto-legge 30 aprile 1976, n. 156; la legge 30 marzo 1981, n. 119; il decreto-legge 28 dicembre 1989, n. 415).

La legge 5 marzo 2001, n. 57, nel dettare disposizioni in materia di apertura e regolazione dei mercati, ha assegnato al fondo per il concorso nel pagamento degli interessi sulle operazioni di

credito a favore delle imprese artigiane una nuova finalità, il sostegno all'internazionalizzazione. L'art. 21, comma 7, di tale legge prevede infatti che le disponibilità del fondo in questione “possono essere utilizzate anche per agevolare il sostegno finanziario ai processi esportativi delle imprese artigiane e ai programmi di penetrazione commerciale e di internazionalizzazione promossi dalle imprese stesse e dai consorzi *export* a queste collegati, secondo finalità, forme tecniche, modalità e condizioni da definire con decreto del Ministro del commercio con l'estero, di concerto con il Ministro del tesoro, del bilancio e della programmazione economica”.

Su questa linea si pone il denunciato comma 82 dell'art. 4 della legge n. 350 del 2003: esso pertanto si giustifica, in via transitoria e fino all'attuazione del nuovo modello delineato dall'art. 119 della Costituzione, in conseguenza del principio di continuità dell'ordinamento, più volte richiamato da questa Corte dopo la modifica del Titolo V (cfr., da ultimo, sentenza n. 255 del 2004), attesa l'esigenza di non far mancare finanziamenti ad un settore rilevante e strategico dell'economia nazionale, quello dell'impresa artigiana, al quale la Costituzione (art. 45) guarda con particolare favore.

4. - Le censure della ricorrente vanno invece accolte con riferimento al comma 83 del citato art. 4, là dove viene lamentata la mancanza di forme di raccordo e di leale collaborazione con le Regioni.

Il principio di continuità giustifica infatti, ancora in via provvisoria, ed in vista di una considerazione complessiva del settore dell'artigianato e delle iniziative da finanziare, l'attribuzione al Ministro delle attività produttive della potestà di definire, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, modalità, condizioni e forme tecniche delle attività ammesse al sostegno finanziario (cfr. sentenza n. 255 del 2004).

E tuttavia, l'articolazione della normativa esige forme di cooperazione con le Regioni e di incisivo coinvolgimento delle stesse, essendo evidente che l'intervento dello Stato debba rispettare la sfera di competenza spettante alle Regioni in via residuale.

La norma censurata, invece, non prende minimamente in considerazione le Regioni per ciò che attiene all'emanazione del decreto ministeriale di attuazione. Deve pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 83, della legge n. 350 del 2003, nella parte in cui, in contrasto con il principio di leale collaborazione, non prevede che il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni.

4.1. - Quanto all'ulteriore denuncia, sollevata dalla ricorrente, concernente la mancanza di forme di raccordo con le Regioni nell'attività di gestione delle risorse, si tratta di censura che muove da un inesatto presupposto ermeneutico.

Il comma 83 del citato art. 4, infatti, non disciplina – né direttamente, né indirettamente per il tramite del decreto ministeriale di attuazione – anche l'attività di concreta gestione dell'intervento. Questa attività, unitamente a quella di concessione dei contributi e delle agevolazioni, rientra nella competenza delle Regioni, e tale competenza è fatta salva dalla norma censurata. Lo si ricava univocamente tanto dal fatto che il comma 82 individua lo strumento operativo di intervento nel fondo di cui all'art. 37 della legge n. 949 del 1952, che è un fondo a gestione regionale; quanto, più in generale, dalle disposizioni contenute negli artt. 12 e ss. del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, le quali, prevedendo la competenza delle Regioni per tutto ciò che attiene all'erogazione di contributi in favore delle imprese artigiane, postulano che siano le Regioni stesse a vagliare in concreto i progetti da ammettere al finanziamento previsto dalla legge, e quindi a coordinare questo sostegno con le iniziative già finanziate con altri strumenti di intervento pubblico.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle restanti questioni di legittimità costituzionale

della legge 24 dicembre 2003, n. 350, sollevate dalla Regione Emilia-Romagna con il ricorso indicato in epigrafe;

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 83, 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 il decreto del Ministro delle attività produttive sia emanato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni;

2) *dichiara* non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 82, 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;

3) *dichiara* non fondata – salvo quanto previsto al capo 1) – la questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 83, 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 7 aprile 2005.

F.to:

Fernanda CONTRI,
Presidente

Paolo MADDALENA,
Redattore

Giuseppe DI PAOLA,
Cancelliere

Depositata in
Cancelleria il 21 aprile
2005.

Il Direttore della
Cancelleria

F.to: DI PAOLA