

Sentenza della Corte costituzionale n. 61/2018

Materia: bilancio e contabilità pubblica.

Parametri invocati: articoli 117, quarto comma e 119 Cost.; principio di leale collaborazione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale.

Ricorrente: Regione Campania.

Oggetto: articolo 1, comma 202, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato).

Esito: illegittimità costituzionale e non fondatezza.

La Regione Campania ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 202, della l. 190/2014, invocando il mancato rispetto degli articoli 117, quarto comma e 119 Cost. e del principio di leale collaborazione. La norma impugnata prevede, allo scopo di realizzare azioni relative al piano straordinario per la promozione del *made in Italy* e attrarre gli investimenti in Italia, di cui all'articolo 30, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014 n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014 n. 164, lo stanziamento, nell'ambito dello stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico e assegnati all'ICE (Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane), di 130 milioni di euro per il 2015, 50 milioni di euro per il 2016 e 40 milioni di euro per il 2017. La medesima norma stabilisce che le linee guida relative al piano straordinario per la promozione del *made in Italy* e l'attrazione degli investimenti sono comunicate con rapporto del MISE alle commissioni parlamentari competenti entro il 30 giugno 2015. Il rapporto annuale dell'ICE, redatto entro il 30 settembre di ogni anno, evidenzia nel dettaglio i settori di intervento, lo stato di avanzamento degli interventi, le risorse impegnate e i risultati ottenuti con riferimento ai singoli interventi. Al fine di provvedere alla realizzazione delle azioni di cui all'articolo 30, comma 2, lettere c), d), e), f), del d.l. 133/2014, concernenti la valorizzazione e promozione delle produzioni agricole e agroalimentari italiane e nell'ambito del piano di cui all'articolo 30, comma 1, presso il Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali è istituito il Fondo per le politiche per la valorizzazione, promozione e tutela delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari. La norma prevede una dotazione iniziale pari a 6 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015 e 2016; inoltre dispone che, per la realizzazione delle azioni ex articolo 30, comma 2, lettera f), una quota delle risorse assegnate all'ICE, sia destinata all'Associazione delle camere di commercio italiane all'estero i. Un'ulteriore quota di tali risorse è assegnata ai consorzi per l'internazionalizzazione, per il sostegno alle piccole e medie imprese nei mercati esteri e per favorire la diffusione internazionale dei loro prodotti e servizi, nonché per incrementare presenza e conoscenza delle autentiche produzioni italiane presso mercati e consumatori internazionali, così da contrastare il fenomeno del cosiddetto "*italian sounding*" e della contraffazione dei prodotti agroalimentari italiani.

La Regione Campania sostiene la violazione degli articoli 117 e 119 in quanto gli interventi di sostegno finanziati dal fondo statale, attenendo ad agricoltura e a commercio con

l'estero, riguarderebbero materie di competenza regionale residuale o tutt'al più concorrente. Secondo la difesa regionale, inoltre, l'iniziativa finanziaria disciplinata dalla legge impugnata non sarebbe rispettosa neanche dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, poiché non avrebbe lo scopo di rimuovere gli squilibri economici e sociali esistenti tra le comunità territoriali. La ricorrente denuncia anche, in via subordinata, che, qualora si ritenesse la disposizione attinente alla competenza esclusiva statale in materia di *"tutela della concorrenza"*, essa sarebbe comunque illegittima, non prevedendo forme di concertazione con la Regione per la regolazione e la gestione del fondo, e pertanto lesiva del principio di leale collaborazione. Al contrario, l'Avvocatura generale dello Stato sostiene che la norma impugnata non sia riconducibile alla materia dell'agricoltura, in quanto la disposizione censurata interviene in ambiti intersettoriali di rilevanza macroeconomica, i quali richiedono un'azione statale unitaria, stante la necessità di garantire lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese italiane. Inoltre, il rispetto del principio di leale collaborazione può ritenersi garantito dalla presenza di rappresentanti regionali nell'ambito del Comitato previsto dall'articolo 30 del d.l. 133/2014 e istituito con il compito di coordinare l'attività in materia di attrazione degli investimenti esteri. A sostegno di tale tesi, la difesa statale cita anche la sentenza della Corte costituzionale n. 76/2009, secondo cui l'esigenza di esercitare funzioni amministrative a livello unitario permetterebbe allo Stato di intervenire con legge per disciplinare tale attività, a fronte di una valutazione proporzionata dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato assolutamente rinvenibile, secondo la difesa statale, anche nel caso di specie, tale da rendere la norma perfettamente ragionevole secondo uno stretto scrutinio di costituzionalità, nonché rispettosa del principio di leale collaborazione. La Corte, in primo luogo, chiarisce l'area di competenza a cui attiene la norma impugnata: essa interviene sia sulla promozione delle esportazioni che sull'attrazione degli investimenti, facendo ricorso ad iniziative di promozione delle opportunità di investimento in Italia, oltre che di assistenza agli investitori esteri. Le specifiche aree di intervento indicate dall'articolo 30, comma 2, intersecano certamente la competenza regionale residuale in materia di agricoltura, poiché l'articolo 30, alla lettera c), prevede espressamente la promozione dei prodotti agricoli e agroalimentari nel mercato globale e li associa all'origine territoriale, caratteristica che dimostra la particolare qualità dei prodotti. La norma non è, quindi, da ricondurre alla competenza legislativa statale in materia di tutela della concorrenza in quanto, nonostante l'implementazione della competitività delle aziende italiane sia effettivamente riconducibile alla concorrenza, la norma impugnata non risulta strutturata in modo da far ritenere che tale materia costituisca univocamente la finalità della stessa. È innegabile, inoltre, che l'articolo 1, comma 202, della l. 190/2004 incida in materia di *"commercio con l'estero"* e, quindi, sulla competenza concorrente ex articolo 117, terzo comma, della Costituzione, poiché l'incentivazione della produzione agricola produce effetti positivi sotto il profilo commerciale anche fuori dall'Italia. Secondo la Corte, la norma impugnata presenta un carattere peculiare, appartenendo a quella tipologia di norme cui si fa sempre più spesso ricorso, attinente ai rapporti finanziari tra Stato e Regioni. Essa merita, pertanto, una riflessione più approfondita sui rapporti tra politica nazionale generale e le garanzie esistenti a tutela delle autonomie regionali. La Consulta chiarisce, a tale proposito, che la presenza di un interesse nazionale non permette più allo Stato di esercitare una funzione che non gli sia stata attribuita ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, in quanto la corrispondenza tra interesse nazionale e competenza statale, che in passato aveva permesso l'erosione delle funzioni amministrative, oltre che delle funzioni legislative regionali, deve ritenersi superata nel nuovo titolo V, nonché ormai

priva di qualsiasi valore deontico, poiché l'interesse nazionale non rappresenta più un limite, né di merito né di legittimità, alla competenza legislativa regionale (sentenza n. 303/2003). Allo stesso tempo, limitare l'attività unificante dello Stato alle sole materie allo stesso attribuite dall'articolo 117 Cost. o alla determinazione dei principi nelle materie di potestà concorrente può portare alla svalutazione di istanze unitarie che giustificano, in alcuni casi e in presenza di determinate condizioni, una maggiore flessibilità nella ripartizione di competenze; secondo la Corte, il nostro sistema costituzionale prevede strumenti capaci di flessibilità e di rispondere ad esigenze prioritarie, quali lo sviluppo dell'economia, anche in ambiti in cui coesistono attribuzioni diverse e articolate. L'attuazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 e l'articolo 81 della Costituzione, dalla stessa riformato, introducendo il principio del pareggio di bilancio, ha attribuito alla legge di bilancio e alle leggi finanziarie correttive delle manovre di finanza pubblica una serie di interventi complessi e coordinati che, perseguendo lo scopo di assicurare sostenibilità economica e sviluppo su diversi livelli territoriali, coinvolgono inevitabilmente anche competenze regionali residuali. Nel caso di specie, secondo la Corte, il ruolo di regia svolto dal bilancio nell'allocazione delle risorse non comporta una integrale appropriazione delle funzioni regionali, ma conduce ad una parziale sovrapposizione delle competenze. A tale proposito, la Corte elenca a titolo esemplificativo alcuni elementi che rivestono il ruolo di requisiti e criteri di composizione della naturale dialettica tra politica economica del Governo e del Parlamento e autonomia territoriale, quali il requisito della strutturalità dell'intervento, inteso come proposta di riorganizzazione di alcuni settori del sistema economico capace di avere un impatto positivo sul territorio nazionale, la non sovrapposibilità con i diversi interventi perequativi previsti all'articolo 119, terzo comma, della Costituzione, il coinvolgimento delle autonomie territoriali tramite attività concertative e di coordinamento orizzontali, da condurre in base al principio di lealtà, la tendenziale *"neutralità economico-finanziaria"* nei riguardi delle collettività locali e dei pertinenti territori, intesa come inidoneità ad alterare gli equilibri distributivi delle risorse, la chiarezza e trasparenza negli obiettivi prefissati e nei meccanismi finalizzati a rendere ostensibili i risultati dell'intervento statale. Il rispetto dei criteri elencati, riconducibile al principio di leale cooperazione tra Stato ed enti territoriali, può dare risposte pragmatiche e piuttosto flessibili alle istanze di politica economica generale, permettendo di non pregiudicare la struttura regionalista del nostro ordinamento quando tali istanze richiedono l'interferenza statale in materie di competenza regionale.

Tutto ciò premesso, la Corte giudica infondata la questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 1, comma 202, della l. n. 190/2014 e sollevata con riferimento agli articoli 117, quarto comma e 119 della Costituzione: le caratteristiche della norma impugnata risultano, infatti, conformi alla nozione di politica economica generale delineata dall'interpretazione delle Corti e, pertanto, lo stanziamento del fondo contestato non risulta esorbitante rispetto alle competenze attribuite allo Stato. Per quanto attiene alla strutturalità dell'intervento, nel caso di specie la Corte non rinviene il requisito di marginalità economica dell'intervento statale, che sarebbe stata idonea, secondo la Regione, a dimostrare la mancanza dei requisiti per l'attrazione in sussidiarietà, mentre secondo lo Stato avrebbe provato che, trattandosi di un intervento secondario, esso non meritava una concertazione. Tuttavia la norma censurata, promuovendo prodotti agricoli e agroalimentari nel mercato internazionale provenienti da territori che permettono di riconoscere particolari qualità ai prodotti stessi, presenta una certa rilevanza e non si esaurisce nell'ambito di competenza regionale residuale relativo all'agricoltura, ma riguarda anche profili connessi ad interessi economico-sociali rilevanti a livello nazionale.

Tale disciplina è, infatti, volta alla realizzazione di studi, soluzioni e progetti che incidono sul territorio nazionale, sia in termini qualitativi, sotto il profilo delle iniziative da intraprendere, che in termini quantitativi, in considerazione degli effetti concreti di tali interventi, effettuati secondo un intento di promozione sociale unitaria del settore agricolo e in uno scenario economico nazionale e mondiale in tendenziale ripresa. Per quanto attiene, invece, alla neutralità economico-finanziaria nel rapporto tra Stato ed enti territoriali, la norma secondo la Corte non avrebbe contraddizioni, prevedendo meccanismi di monitoraggio e verifiche *ex post* tramite le quali effetti imprevisti e abnormi potrebbero essere rilevati e corretti rapidamente; tali meccanismi di verifica consentono anche di constatare il rispetto del principio di trasparenza e estensibilità degli effetti finanziari della norma. Inoltre, non vi sarebbe sovrapposizione con gli interventi perequativi *ex* articolo 119, terzo comma, Cost., in quanto nel caso di specie si tratta di iniziative in materia di politica economica generale dello Stato e rivolte a singoli operatori, scelti per la attività economica specifica dagli stessi svolta e non in ragione del loro territorio di appartenenza. Nonostante ciò, la questione di legittimità costituzionale proposta dalla ricorrente con riferimento al principio di leale collaborazione deve ritenersi fondata. Nel caso di specie, la Corte rileva, infatti, una chiara sovrapposizione di competenze: gli interventi statali ricadono su singole collettività territoriali e su territori specifici. La compatibilità di tale interferenza merita, pertanto, di essere valutata in concreto, ponderando secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità l'interesse pubblico sottostante all'assunzione, da parte dello Stato, di funzioni anche solo parzialmente sovrapponibili a quelle regionali, con il medesimo pubblico interesse sotteso alle funzioni regionali. Tale ponderazione può avvenire, secondo la Corte, solo in un contesto di concertazione istituzionale in forma collegiale e, pertanto, in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, dove è possibile vagliare e regolare la concreta ripartizione dei finanziamenti a carico del fondo statale e disciplinare le verifiche relative alla concreta attuazione del programma strutturale, in coerenza con i principi di proporzionalità e ragionevolezza, scongiurando così eventuali effetti distortivi derivanti dal riparto delle risorse sui territori regionali. Al contrario di quanto sostenuto dalla difesa statale non sarebbe quindi sufficiente la presenza nel Comitato di coordinamento presso il Ministero dello sviluppo economico di un rappresentante della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano ad assicurare il coinvolgimento degli enti territoriali. Neppure l'eventuale integrazione dei rappresentanti delle amministrazioni territoriali coinvolte nel progetto d'investimento, disciplinata ai sensi dell'articolo 30 del d.l. 133/2014, sarebbe idonea a garantire tale partecipazione, poiché in tal caso il coinvolgimento avverrebbe in una fase successiva a quella attuativa fondamentale in cui sono stabiliti criteri, modalità, congruenza dei progetti nonché dei relativi finanziamenti nei territori. In presenza di competenze contigue o parzialmente coincidenti tra Stato e Regioni, al fine di superare il vaglio di legittimità costituzionale, è necessario che il loro esercizio segua una procedura che attribuisca il dovuto risalto alle attività concertative e di coordinamento orizzontale. Ciò vale anche con riferimento alle intese, le quali devono essere raggiunte nel rispetto del principio di lealtà e rispettare il principio di leale cooperazione, inteso come sistema di composizione dialettica tra esigenze di interventi unitari e di garanzia per l'autonomia e la responsabilità politica regionale, secondo una prospettiva di funzionalità istituzionale. Da ciò deriva la parziale illegittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 202, della l. 190/2014, nella parte in cui non prevede l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato, Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano per la determinazione dei progetti e la concreta

ripartizione dei finanziamenti a carico del Fondo per le politiche per la valorizzazione, la promozione e la tutela, in Italia e all'estero, delle imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari.