

## **Sentenza: 23 gennaio 2018, n.61**

**Materia:** bilancio e contabilità pubblica - commercio con l'estero

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Parametri invocati:** artt. 117, quarto comma e 119 della Costituzione; principio di leale collaborazione

**Ricorrente:** Regione Campania

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

**Esito:** 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della l. 190/2014 nella parte in cui non prevede l'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano per determinare i 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;  
2) infondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 202, della l. 190/2014, promossa con riferimento agli artt. 117, quarto comma e 119 della Costituzione

**Estensore nota:** Eleonora Bardazzi

La Regione Campania ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'art.1, comma 202, della legge 190/2014 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2015) invocando il mancato rispetto degli artt. 117, quarto comma e 119 della Costituzione 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'art. 30, comma 1, del d.l. 12 settembre 2014 n. 133, convertito con modificazioni dalla l. 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 vengono 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'art. 30, comma 2, lettere c), d), e), f), del decreto legge n.133/2014, concernenti la valorizzazione e promozione delle produzioni agricole e agroalimentari italiane e nell'ambito del piano di cui all'art. 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 art. 30, comma 2, lettera f), una quota delle risorse assegnate all'ICE, pari a 2, 4 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 sia destinata all'Associazione delle camere di commercio italiane all'estero di cui all'art. 5, comma 3, della legge 31 marzo 2005, n. 56 e successive modificazioni. Un'ulteriore quota di tali risorse, pari a 3 milioni di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 è assegnata ai consorzi per l'internazionalizzazione, disciplinati dall'art. 42, commi 3 e ss., del d.l. 22 giugno 2012 n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 134, per il sostegno alle piccole e medie

imprese nei mercati esteri e 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.

A valere sulle risorse del primo periodo, 1 milione di euro per ciascuno degli anni 2015, 2016 e 2017 è assegnato al Ministero dello sviluppo economico, per il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e la promozione del made in Italy di cui all'art. 1, comma 43, della legge 28 dicembre 1995 n. 549. La norma è stata in seguito modificata dall'art. 1, comma 43, della legge 28 dicembre 1995 n. 549 ed in seguito modificata dall'art. 1, comma 501, della l. 27 dicembre 2017 n. 205 nella parte non oggetto del giudizio di costituzionalità.

La Regione Campania sostiene la violazione degli artt. 117 e 119 in quanto gli interventi di sostegno finanziati dal fondo statale, attenendo ad agricoltura e a commercio con l'estero, atterrebbero a 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'art. 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 violativa 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'art. 30 del d.l. n. 133 del 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'art. 30 comma 2 intersecano certamente la competenza regionale residuale in materia di agricoltura, poiché l'art. 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 norma.

È innegabile inoltre che l'art. 1, comma 202, della l. 190/2004 incida in materia di “commercio con l'estero” e quindi sulla competenza concorrente ex art. 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 a 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'art. 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'art. 117 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; 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'art. 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.

Nell'audizione del Ragioniere generale dello Stato davanti alle Commissioni riunite di Camera e Senato nel luglio 2015 si era affermato che la piena attuazione della riforma avrebbe permesso di superare lo schema normativo tradizionale in materia di finanza pubblica, facendo confluire il contenuto della legge di stabilità nella legge di bilancio, legge che contiene anche modifiche alla legislazione di entrata e di spesa e che può prevedere misure e interventi volti a favorire lo sviluppo economico del paese. Per quanto rileva nel caso di specie 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 su territorio nazionale, la non sovrapposibilità con i diversi interventi perequativi previsti all'art. 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'art. 1, comma 202, della l. n. 190/2014 e sollevata con riferimento agli art. 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 Corte e pertanto lo

stanziamento del fondo contestato non risulta esorbitante rispetto alle competenze attribuite allo Stato.

Per quanto attiene alla structuralità 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 art. 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 distorsivi 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'art. 30 del d.l. n. 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 vengono 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 alla 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 dell'art. 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, promozione e tutela di imprese e dei prodotti agricoli e agroalimentari in Italia e all'Estero.