

Attività produttive

Sentenza n. 214 del 2006

Decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale)

La Regione Toscana impugna in via principale varie norme del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35 (Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale) deducendo la violazione degli artt. 117 e 118 della Costituzione.

Dopo la conversione con legge 14 maggio 2005, n. 80, la Regione Toscana e le Regioni Campania, Veneto ed Abruzzo hanno proposto analoghe questioni contro le norme censurate del decreto-legge così come convertite dalla legge.

L'art. 5, comma 5, del d.l. 3572005 prevede che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri possano essere dichiarati interventi infrastrutturali strategici e urgenti le opere e i lavori previsti nell'ambito delle concessioni stradali già assentite, anche se non inclusi nel primo programma delle infrastrutture strategiche approvato dal CIPE nel 2001, la cui realizzazione o il cui completamento sono indispensabili per lo sviluppo economico del Paese. Ad avviso della Regione Toscana la norma viola gli artt. 117, terzo comma e quarto comma, e 118 Cost., consentendo allo Stato di decidere unilateralmente la programmazione e la localizzazione di opere e lavori che interferiscono con materie rientranti nella potestà legislativa concorrente o residuale delle Regioni, *“senza neppure la necessità di una intesa con le Regioni interessate”*.

L'art. 5, comma 7, stabilisce che per le opere di cui al comma 5 si possa procedere alla nomina di un Commissario straordinario nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, sentito il Presidente della Regione interessata, su proposta del Ministro delle infrastrutture, tra soggetti in possesso di specifica professionalità, competenza ed esperienza maturata nel settore specifico della realizzazione di opere pubbliche.

Secondo la ricorrente la procedura consultiva delineata è suscettibile di risolversi in un adempimento meramente formale, tale da non garantire il rispetto delle attribuzioni regionali, rendendosi viceversa necessaria la previsione di una intesa con la Regione medesima, in caso di opera regionale, e del parere preventivo della Regione, in caso di opera sovraregionale.

L'art. 5, comma 9, fa espressamente salva l'applicazione dell'art. 13, comma 4-bis, del decreto-legge 25 marzo 1997, n. 67 (Disposizioni urgenti per favorire l'occupazione), secondo cui i commissari provvedono all'attuazione degli interventi in deroga ad ogni disposizione vigente e nel rispetto comunque della normativa comunitaria sull'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture, della normativa in materia di tutela ambientale e paesaggistica, di tutela del patrimonio storico, artistico e monumentale, nonché dei principi generali dell'ordinamento; la norma contrasterebbe anch'essa con gli artt. 117 e 118 Cost. omettendo il richiamo al precedente comma 4 del medesimo art. 13, secondo cui, in caso di opera di competenza regionale, provinciale e comunale, i provvedimenti necessari per assicurare la tempestiva esecuzione dei lavori adottati dal Commissario sono dallo stesso comunicati al Presidente della Regione o della Provincia e al Sindaco del Comune territorialmente interessati, che possono disporre la sospensione dei provvedimenti commissariali anche provvedendo diversamente.

Vi sarebbero dunque motivi per ritenere che il Commissario possa agire senza che la Regione e gli enti locali abbiano gli strumenti per intervenire sui provvedimenti rientranti nelle proprie competenze, da ciò derivandone la lesione delle attribuzioni regionali toccate dall'attività commissariale.

L'art. 10, comma 10, a sua volta violerebbe l'art. 117, sesto comma, Cost., nella parte in cui rinvia ad un decreto ministeriale la definizione delle modalità e delle procedure per l'attuazione della disposizione secondo la quale il Ministro delle politiche agricole e forestali, allo scopo di favorire l'internazionalizzazione dei prodotti agricoli, promuove tramite la Buonitalia s.p.a. un programma di azioni per garantire un migliore accesso ai mercati internazionali.

Tutte le Regioni censurano l'art. 12, commi da 1 a 5 e 7, del decreto-legge convertito.

In particolare, il comma 1 è impugnato perché prevede l'istituzione di un organismo statale (Comitato nazionale per il turismo) al quale sono attribuiti compiti di coordinamento delle politiche turistiche regionali; la norma violerebbe gli artt. 117, quarto comma e 118 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, dal momento che vi sarebbe la pretesa di governare, in una materia non ascrivibile alla competenza esclusiva statale, le politiche di indirizzo nel settore attraverso un organismo centrale.

Analoghe censure sono mosse nei confronti dei commi da 2 a 4 e 7, che, prevedendo la trasformazione dell'Ente nazionale del turismo (ENIT) nell'Agenzia nazionale del turismo, si porrebbe in contrasto con gli artt. 117, quarto comma, e 118 Cost., giacché si interverrebbe in una materia di competenza regionale prevedendo solo in modo indeterminato la partecipazione di rappresentanti della Regione e assoggettando comunque l'Agenzia al controllo ministeriale.

Tutte le Regioni censurano inoltre il comma 5 dell'art. 12 nella parte in cui dispone che l'Agenzia provveda al finanziamento delle spese necessarie al proprio funzionamento anche mediante contributi regionali; in questo modo sarebbe violato l'art. 119 della Costituzione, imponendo alle Regioni oneri non decisi dalle stesse per il funzionamento di un organismo statale.

Infine, la sola Regione Toscana impugna anche il comma 6 dell'art. 12 poiché la norma, con cui si concede all'ENIT un contributo straordinario per l'anno 2005, violerebbe gli artt. 117 e 118 essendo il turismo una materia di esclusiva competenza regionale.

Secondo il giudice costituzionale la questione di legittimità sollevata nei confronti dell'art. 5, comma 5, del d.l. 35/2005 è fondata. Quando in forza dei principi di sussidiarietà ed adeguatezza sia ravvisabile, ai sensi dell'art. 118, comma 1, Cost., l'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare la materia con legge; e per giudicare se questa legge costituisca effettiva applicazione di siffatti principi costituzionali diventa essenziale la previsione di una intesa fra lo Stato e le Regioni interessate, *“alla quale sia subordinata l'operatività della disciplina”*.

L'art. 5, comma 5, non richiede alcun coinvolgimento delle Regioni né tanto meno la necessità di una intesa con esse. Viene pertanto dichiarata la illegittimità costituzionale della norma nella parte in cui non prevede che le opere in essa contemplate debbano essere individuate seguendo il procedimento di intesa ordinariamente previsto dall'art 1 della legge 21 dicembre 2001, n. 443 per l'individuazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale.

Le questioni proposte nei confronti del comma 7 dell'art. 5 del d.l. 35/2005 non sono fondate.

La norma impugnata prevede una forma di vigilanza sull'esercizio di funzioni che, in quanto assunte per sussidiarietà, sono qualificabili come statali; tuttavia non vi sono prescrizioni costituzionali da cui sia dato evincere che il livello di collaborazione regionale necessario ai fini della eventuale nomina di un Commissario straordinario debba consistere in una vera e propria intesa, anziché (come nella norma) nella richiesta di un parere del Presidente della Regione.

Quanto al comma 9 dell'art. 5, la norma impugnata, che fa espressamente salva l'applicazione dell'art. 13, comma 4-*bis* del d.l. 67/10997, va coordinata col precedente comma 7 dell'art. 5, il quale effettua un generale rinvio ai poteri commissariali previsti dall'art. 13 del d.l. 67/1997, ivi incluse anche le limitazioni a tali poteri contemplate dal comma 4 del medesimo art. 13.

La questione sollevata nei confronti dell'art. 12, comma 1, è fondata; vuoi perché il legislatore ha attratto in capo al Comitato nazionale per il turismo una generale attività di coordinamento della complessiva politica di indirizzo di tutto il settore turistico; vuoi perché non è stata prevista alcuna forma di intesa con le Regioni; né la composizione del Comitato può sanare tale lacuna, atteso che la partecipazione dei membri espressione delle Regioni non è preponderante rispetto a quella dei componenti di origine statale, con l'aggiunta che l'organismo in questione è presieduto dal Ministro delle attività produttive.

Per quanto concerne i commi 2, 3, 4 e 7 dell'art. 12, inerenti la trasformazione dell'ENIT in Agenzia nazionale del turismo, le norme censurate superano il vaglio di costituzionalità. Dall'esame dello schema di regolamento disciplinante l'attività dell'Agenzia emerge che la previa intesa con la

Conferenza Stato-Regioni è richiesta per la nomina di tutti gli organi dell'Ente e che nel consiglio di amministrazione, sui 15 componenti sette sono espressioni delle Regioni, quattro dello Stato e altri quattro di associazioni non riconducibili allo Stato

In altri termini, l'iniziativa legislativa presenta i caratteri richiesti dalla giurisprudenza costituzionale *“per la legittima attrazione al livello statale di funzioni amministrative e della disciplina del loro esercizio”*.

Infine l'art. 12, comma 5, può essere interpretato nel senso che il riferimento ai contributi regionali in esso contenuto non equivale alla imposizione di un obbligo finanziario a carico della Regione, evidenziando solo la liceità di eventuali contributi regionali volti al finanziamento dell'attività dell'Agenzia.