

Sentenza: n. 165 del 11 maggio 2007

Materia: Disciplina dei distretti produttivi e dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione.

Giudizio: Legittimità costituzionale in via principale

Limiti violati: articolo 97, articolo 117 quarto e sesto comma, articolo 118 della Costituzione; articolo 4, nn. 2,3,6,7,8,10,11,13, e articolo 5, nn. 7,8 e 9, della legge costituzionale 31 gennaio 1963., n. 1 (Statuto speciale della regione Friuli Venezia Giulia), in relazione all'articolo 10 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al Titolo V della Parte seconda della Costituzione)

Ricorrenti: Regione Emilia Romagna, Regione Friuli Venezia Giulia, Regione Toscana.

Oggetto: Articolo 1, comma 366, comma 368, lettera b), nn. 1 e 2, lettera d), n. 4 e comma 369 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006)

Esito: Parziale accoglimento dei ricorsi.

Dichiarazione di parziale illegittimità costituzionale:

- dell'articolo 1, comma 366 della legge 266/2005 per la parte in cui non prevede che le caratteristiche e le modalità di individuazione dei distretti produttivi siano definite con decreto del Ministro dell'economia (..), previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e Province autonome di Trento e di Bolzano, e sentite le Regioni;
- dell'articolo 1, comma 368, lettera b), n. 1 della legge 266/2005 per la parte in cui non prevede che le modalità applicative della norma siano stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro per la funzione pubblica, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;
- dell'articolo 1 comma 368, lettera b), n. 2 della legge 266/2005 per la parte in cui non prevede che le modalità applicative della norma siano stabilite con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano;
- dell'articolo 1, comma 368, lettera d), n. 4 della legge 266/2005 per la parte in cui non prevede che criteri e modalità per lo svolgimento delle

attività istituzionali dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione siano definiti con decreti di natura non regolamentare della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sentiti il Ministero dell'istruzione, dell'Università e della ricerca, il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero delle attività produttive, nonché il Ministro per lo sviluppo e la coesione territoriale ed il Ministro per l'innovazione e le tecnologie, previa intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato e le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

- Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, comma 368, lettera b), numero 1 della legge 266/2005 in riferimento all'articolo 97 della Costituzione.
- Inammissibilità della questione di legittimità costituzionale relativa all'articolo 1, comma 369 della legge 266/2005 promossa dalla Regione Toscana in riferimento agli articoli 117 e 118 della Costituzione.

Estensore nota: Maria Laura Piccinini

Per una migliore comprensione delle argomentazioni di seguito svolte si segnala che l'articolo 1, comma 366 della legge 266 del 2005 definisce e disciplina i distretti produttivi; il comma 368, lettera b, nn. 1 e 2 stabilisce la disciplina applicabile ai distretti produttivi in materia amministrativa; il comma 368, lettera d), n. 4 disciplina la costituzione e organizzazione dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione; il comma 369 prevede che le disposizioni concernenti i distretti produttivi si applicano anche ai distretti rurali e agro-alimentari di cui al d.lgs. 228 del 2001, articolo 13, ai sistemi produttivi locali, distretti industriali e della pesca e consorzi di sviluppo industriale di cui alla legge 317 del 1991, articolo 36 nonché ai consorzi per il commercio estero di cui alla legge n. 83 del 1989.

Le Regioni Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia e Toscana, con distinti ricorsi, hanno impugnato le norme citate in premessa, in particolare:

le Regioni Emilia Romagna e Friuli Venezia Giulia, con ricorsi per larga parte coincidenti, affermano che la disciplina recata dalle disposizioni impuginate attiene alla materia dello sviluppo economico che, ai sensi dell'articolo 117, comma quarto della Costituzione, si riconduce alla competenza legislativa residuale delle Regioni, e che, inoltre, la predetta disciplina, presenta profili di interconnessione con la competenza legislativa regionale in materia di politica economica ed interventi nell'economia; essa presenta tuttavia connessione con la materia fiscale, spettante alla competenza legislativa dello Stato, il che, a loro avviso, avrebbe reso possibile il dettato di una regolamentazione di carattere generale e non anche di dettaglio, com'è invece avvenuto. Di qui la contestata illegittimità costituzionale.

Le ricorrenti lamentano inoltre che la disciplina dei distretti produttivi è stata demandata a decreti interministeriali, in violazione dell'articolo 117, sesto

comma Cost., a norma del quale la competenza regolamentare dello Stato risulta limitata alle materie in sua competenza legislativa esclusiva. Affermano quindi un contrasto con il principio di legalità sostanziale.

Affermano comunque che, ove si ritenesse legittima la disciplina a mezzo di decreto interministeriale, si profilerebbe in ogni caso una illegittimità costituzionale per l'assoluta mancanza di previsione di forme collaborative con le Regioni, in particolare l'intesa con la Conferenza permanente tra Stato, Regioni e Province autonome.

Le ricorrenti censurano poi il comma 368, lettera b), nn. 1 e 2 poiché nel dettare la disciplina amministrativa delle imprese sottrae alle Regioni la propria competenza in materia, risultante ai sensi dell'articolo 117, comma quarto Cost. e altresì risultante dalla legge 241 del 1990, come modificata dall'articolo 19 della legge 15 del 2005. La competenza, inoltre, verrebbe spostata dal legislatore statale in capo a "corpi espressivi degli interessi parziali delle imprese", senza previsione in legge delle loro caratteristiche. La censura è altresì mossa in considerazione del fatto che, anche in questo caso, la disposizione non prevede alcuna forma di partecipazione regionale all'adozione degli atti di disciplina previsti.

Le Regioni ricorrenti riterrebbero ammissibili in tale campo interventi di carattere esclusivamente macroeconomico.

La Regione Emilia Romagna, in particolare, in relazione al comma 368, lettera b), n. 1 sostiene che la "parzialità" del soggetto cui sono attribuite le funzioni amministrative, comporta la sua inidoneità a valutare gli interessi pubblici e la conseguente violazione dell'articolo 97 della Costituzione.

Il comma 368, lettera d), n. 4, poi, verrebbe anch'esso a violare le competenze legislative e amministrative delle Regioni per la parte in cui disciplina l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, senza mai prevedere la partecipazione delle Regioni (neppure per l'approvazione dello Statuto da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri).

La Regione Friuli Venezia Giulia, infine, afferma che i distretti produttivi costituiscono istituto interconnesso con la propria potestà legislativa primaria in materia di politica economica e di interventi nell'economia ai sensi dell'articolo 4, nn. 2,3,6,7,8,10,11,13 dello Statuto speciale.

La Regione Toscana nel proprio ricorso afferma che la disciplina recata dalle norme impugnate è riconducibile alle materie del commercio, dello sviluppo economico e dell'industria, attribuite alla competenza legislativa residuale regionale; la ricorrente afferma quindi la competenza delle Regioni a stabilire caratteristiche e modalità di individuazione dei distretti produttivi e dunque il contrasto con gli articoli 117 e 118 della Costituzione, stante la mancanza di ragioni (e l'assenza di loro indicazione in legge) che ne giustificerebbero l'attrazione alla competenza statale e, altresì, l'assenza di qualsiasi forma di intesa con le Regioni stesse.

La Regione Toscana inoltre, unica ricorrente per questo aspetto, impugna il comma 369 della norma in questione, in quanto esso estende l'applicazione del contestato comma 366 anche ai distretti rurali etc.

La difesa erariale, con argomentazioni piuttosto essenziali, e similari per i tre ricorsi, afferma che la disciplina del comma 366 citato concerne la materia "ordinamento civile" poiché fissa i caratteri che connotano le associazioni di imprenditori al fine di dare luogo alla nuova figura associativa, Si tratterebbe dunque di regolamentazione parallela e analoga a quella dei consorzi di cui agli artt. 2602 e ss. del cc.

Circa il comma 368, lettera b), nn. 1 e 2 l'Avvocatura di Stato afferma che esso si limita a chiarire i limiti della capacità giuridica dei distretti in parola; con riferimento alla lettera d) deduce che, concernendo esso un'Agenzia avente ad oggetto materie non di spettanza regionale, la sua costituzione non verrebbe a vulnerare l'autonomia regionale.

La censura del comma 369 risulterebbe infine infondata per le medesime ragioni suddette, in quanto tale comma estende unicamente l'applicabilità del comma 366.

La Corte riunisce i giudizi in quanto giudica i ricorsi sostenuti da argomentazioni sostanzialmente coincidenti.

Essa afferma innanzitutto l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale relativa al comma 368, lettera b), n. 1 promossa dalla Regione Emilia Romagna in riferimento all'articolo 97 Cost., sostenendo che le Regioni possono far valere il contrasto con disposizioni costituzionali diverse da quelle attributive di competenza legislativa solo nel caso in cui tale contrasto si risolva in una esclusione o limitazione di poteri regionali, cosa che non si ravvisa nel caso in esame.

Afferma poi l'inammissibilità della questione di legittimità costituzionale promossa dalla Regione Toscana con riferimento al comma 369, in relazione agli articoli 117 e 118 della Cost. poiché non risultano individuabili censure sorrette da specifiche argomentazioni ed essendo indispensabile, per consolidata giurisprudenza della stessa Corte, un'adeguata motivazione a sostegno dell'impugnativa, soprattutto nel caso di ricorsi in via principale.

Per quanto concerne i ricorsi relativi ai commi 366 e 368, lettera b), nn. 1 e 2 e lettera d), n. 4, la Corte innanzitutto mira ad identificare la materia nella quale si collocano le disposizioni impuginate.

A suo giudizio la disciplina dei distretti produttivi è parte di una serie di misure volte a favorire la crescita economica del Paese, motivate, fra l'altro, dalle piccole dimensioni di una grande parte delle imprese italiane. I distretti sono stati intesi dal legislatore statale come piattaforma per valorizzare la specificità del nostro sistema produttivo ed idonei ad integrare offerta di beni e servizi da parte di imprese che svolgono attività complementari. Di qui la definizione di tali distretti quali "libere aggregazioni di imprese articolate sul piano territoriale e funzionale con

l'obiettivo di accrescere lo sviluppo delle aree e dei settori di riferimento, di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione secondo principi di sussidiarietà verticale ed orizzontale, anche individuando modalità di collaborazione con associazioni imprenditoriali".

Gli obiettivi espressi hanno comportato una disciplina concernente sia il profilo fiscale e finanziario (non impugnata dalle ricorrenti) sia il profilo dello snellimento delle procedure burocratiche. Di qui, secondo la Consulta, le disposizioni che riguardano la facoltà per i distretti produttivi di agire in rappresentanza delle imprese nei rapporti con le PA, da non intendersi quale disciplina del procedimento amministrativo, come invece sostenuto dalle ricorrenti. La finalità sembrerebbe emergere ancor più chiaramente dal fatto che si prevede per i distretti la facoltà di stipulare per conto delle imprese, negozi di diritto privato.

Quanto alle disposizioni concernenti l'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione, benché questa non sia strettamente connessa con la disciplina dei distretti produttivi è tuttavia strumentale alla finalità predetta di accrescere la capacità competitiva delle imprese italiane.

Dunque, la disciplina nel suo complesso risponde alla ratio di realizzare una manovra di politica economica volta alla crescita del sistema produttivo italiano, analoga peraltro ad altre discipline già esistenti, quale ad esempio quella dei sistemi produttivi locali, nell'ambito della quale emerge la figura dei distretti industriali. E tuttavia, nonostante l'analogia, le disposizioni dei distretti produttivi oggetto dei ricorsi in esame risultano comunque diverse. Esse infatti concernono una disciplina che, al contrario dei tradizionali distretti territoriali, prescinde da uno specifico territorio, ovvero: l'istituzione dei distretti in questo caso, più che collegata ad determinato ambito territoriale, mira a un'integrazione dell'offerta di imprese svolgenti attività complementare o connessa, dunque, può richiedere un'articolazione in più Regioni.

La Corte, fra l'altro, segnala che la disciplina recata dalle norme impuginate è stata integrata e resa più chiara nel senso predetto dalla legge finanziaria 2007 (27 dicembre 2006, n. 269, articolo 1, commi 889,890,891).

In conclusione la Corte ritiene che l'oggetto e le finalità della normativa impugnata non consentano di ritenerla riconducibile ad una sola materia, quella dello sviluppo economico, ma piuttosto ad una pluralità di materie, in parte riservate alla competenza statale (es. materia fiscale e dell'ordinamento civile) ed altre riconducibili alla competenza regionale, sia concorrente (ricerca scientifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi), sia residuale (commercio, industria, artigianato). Così pure l'attività dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione è riconducibile tanto a materie in competenza concorrente (ricerca scientifica ecc) tanto a competenze residuali delle Regioni (industria). Data una tale molteplicità di materie

risulta inapplicabile il criterio della prevalenza, adottabile solo qualora risulti evidente l'appartenenza di un nucleo essenziale della disciplina ad una delle materie interferenti.

Tuttavia, anche in riferimento alle materie interessate dalle disposizioni impugnate che siano riconducibili ad una competenza regionale, le considerazioni della Corte portano a dimostrare la sussistenza di esigenze di carattere unitario che legittimano "l'avocazione in sussidiarietà", sia delle funzioni amministrative, che delle relative potestà normative di organizzazione e disciplina.

La chiamata in sussidiarietà, tuttavia, per consolidata giurisprudenza della Corte stessa, richiede che la disposizione legislativa preveda forme di leale collaborazione con le Regioni. Occorre dunque recuperare il ruolo di queste ultime in termini coinvolgimento attraverso l'applicazione del modulo concertativo fra organi statali e Conferenza Stato-Regioni. Da qui l'ineludibilità dell'esigenza che i previsti decreti ministeriali siano adottati d'intesa con la predetta Conferenza, e, conseguentemente, la dichiarazione di parziale illegittimità delle norme impugnate per la parte in cui non prevedono tale intesa.