CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **924/1988** (ECLI:IT:COST:1988:924)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **SAJA** - Redattore: - Relatore: **CHELI**
Udienza Pubblica del **22/03/1988**; Decisione del **08/07/1988**
Deposito del **28/07/1988**; Pubblicazione in G. U. **03/08/1988**
Norme impugnate:
Massime: **11890**
Atti decisi:

N. 924

SENTENZA 8- 28 LUGLIO 1988

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: dott. Francesco SAJA; Giudici: prof. Giovanni CONSO, dott. Aldo CORASANITI, prof. Giuseppe BORZELLINO, dott. Francesco GRECO, prof. Renato DELL'ANDRO, prof. Gabriele PESCATORE, prof. Francesco Paolo CASAVOLA, prof. Antonio BALDASSARRE, prof. Vincenzo CAIANIELLO, avv. Mauro FERRI, prof. Luigi MENGONI, prof. Enzo CHELI;

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge 14 novembre 1981, n. 648, recante: "Nuovo ordinamento dell'Ente Nazionale Italiano per il turismo", promossi con ricorsi delle Regioni Friuli- Venezia Giulia e Sardegna, notificati il 15 e il 18 dicembre 1981, depositati in cancelleria il 18 e il 24 dicembre successivi ed iscritti ai nn. 67 e 68 del registro ricorsi 1981.

Visti gli atti di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

Udito nell'udienza pubblica del 22 marzo 1988 il Giudice relatore Enzo Cheli;

Uditi gli avvocati Gaspare Pacia per la Regione Friuli- Venezia Giulia e Sergio Panunzio per la Regione Sardegna e l'avvocato dello Stato Antonio Bruno per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. - Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 15 dicembre 1981 la Regione Friuli- Venezia Giulia ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti dell'art. 3 della legge 14 novembre 1981, n. 648, recante "Nuovo ordinamento dell'Ente nazionale italiano per il turismo", nella parte in cui non vengono fatte salve le competenze della Regione stessa in materia di turismo.

La ricorrente ricorda preliminarmente come la disciplina delle attività di promozione turistica da svolgersi all'estero da parte delle Regioni trovi la sua base negli artt. 4 e 57 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616: il primo disciplina, in generale, l'attribuzione alle Regioni del potere di svolgere all'estero attività promozionali nelle materie di loro competenza, previa intesa con il Governo e nell'ambito degli atti di indirizzo e coordinamento di cui all'art. 3 della legge 22 luglio 1975, n. 382; il secondo definisce l'ENIT quale ente strumentale anche delle Regioni "per la propaganda all'estero delle iniziative ed attività turistico- alberghiere proprie di ciascuna Regione". Disposizioni di indirizzo e coordinamento concernenti le attività promozionali all'estero delle Regioni sono state successivamente adottate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 1980, il cui art. 3 detta, specificamente, indirizzi integrativi per le attività promozionali nel settore turistico- alberghiero.

A giudizio della ricorrente l'art. 3 della legge n. 648 del 1981 altera il quadro normativo ora delineato, trasformando il ruolo dell'ENIT e delegando ad esso l'esercizio della funzione statale di coordinamento. È infatti all'ENIT che debbono pervenire i programmi promozionali regionali per il "necessario coordinamento con il programma nazionale", predisposto dall'Ente stesso, che trasmette poi al Ministero del turismo e dello spettacolo ed alle Regioni il programma promozionale definitivo.

Ciò premesso, la Regione lamenta la lesione della competenza primaria prevista, in materia di turismo, dall'art. 4, n. 10, dello Statuto speciale di autonomia, in quanto rispetto a tale competenza dovrebbe ritenersi esclusa la funzione di indirizzo e coordinamento. Ma quand'anche si volesse ammettere tale funzione nei riguardi della competenza in esame l'incostituzionalità della disciplina impugnata verrebbe pur sempre a derivare dal fatto di aver affidato l'indirizzo ed il coordinamento non ad un organo dello Stato - così come richiesto dall'art. 3, l. 22 luglio 1975 n. 382 - bensì ad un ente pubblico quale l'ENIT.

2. - Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, per contestare la fondatezza delle censure mosse dalla Regione.

Secondo l'Avvocatura, l'art. 3 della legge n. 648 del 1981, nel disciplinare la formazione del programma nazionale di propaganda all'estero dell'offerta turistica italiana, pone in gioco una visione unitaria e globale dell'offerta stessa che presuppone - anche alla luce dei principi formulati in sede di norme di attuazione mediante l'art. 43 d.P.R. 25 novembre 1975 n. 902 - un coordinamento centralizzato. D'altro canto, sottolinea ancora la difesa dello Stato, l'autonomia regionale viene assicurata dallo stesso art. 3, commi terzo e quarto, che consentono espressamente alle Regioni di indicare nei loro programmi le iniziative promozionali che intendono realizzare autonomamente. Non sembra poi costituzionalmente rilevante, sempre ad avviso dell'Avvocatura, che la legge individui nell'ENIT il soggetto deputato all'elaborazione del programma promozionale nazionale, dal momento che la funzione di indirizzo e

coordinamento rimarrebbe pur sempre ferma prerogativa dello Stato, non potendosi, di conseguenza, paventare una sovraordinazione dell'ENIT alla Regione.

Il rapporto tra l'ENIT e la Regione, conclude l'Avvocatura, non sarebbe dunque sostanzialmente mutato rispetto a quello configurato nell'art. 57 del d.P.R. n. 616 del 1977.

3. - Con ricorso notificato al Presidente del Consiglio dei ministri il 18 dicembre 1981 la Regione Sardegna ha promosso questione di legittimità costituzionale nei confronti dello stesso art. 3, commi 2, 3, 4, 5 e 6, della legge 14 novembre 1981, n. 648, per contrasto con l'art. 3, lett. p), dello Statuto speciale di autonomia approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3, nonché con l'art. 10 d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, dove si pongono alcune norme di attuazione dello stesso Statuto.

La ricorrente rileva, in particolare, come alla norma statutaria che include la materia del turismo tra quelle oggetto di competenza esclusiva della Regione corrisponda la disposizione dell'art. 10, u.c., del decreto presidenziale appena citato, secondo cui in Sardegna "l'attività promozionale turistica all'estero per le iniziative realizzate nel territorio (regionale), spetta alla Regione la quale utilizzerà normalmente, a tale scopo, le strutture dell'ENIT".

Con tale disciplina contrasterebbe, in primo luogo, il secondo comma dell'art. 3 della legge n. 648 del 1981, in quanto, nel prevedere che per l'attività di propaganda all'estero le Regioni debbono avvalersi delle strutture dell'ENIT qualora esistenti, non fa eccezione per la Regione Sardegna e non consente ad essa di esercitare direttamente la predetta attività.

Pure contrastanti con la normativa regionale sarebbero le procedure di programmazione delle iniziative promozionali turistiche previste dai commi 3, 4, 5 e 6 del medesimo art. 3, in quanto assolutamente estranee all'ordinamento speciale della Regione, che nulla prevede al riguardo sia a livello di Statuto che di norme di attuazione.

In materia di coordinamento delle funzioni della Regione Sardegna concernenti il turismo si osserva poi come lo Stato non possa far valere limiti diversi da quelli richiamati negli artt. 3, primo comma, e 6 dello Statuto speciale della Regione stessa: ma nessuno di tali limiti, si asserisce, può essere richiamato per legittimare le prescrizioni contenute nei commi terzo, quarto, quinto e sesto della legge n. 648 del 1981.

L'attribuzione all'ENIT di una funzione di coordinamento confliggerebbe, dunque, con l'autonomia speciale e con la competenza esclusiva della Regione Sardegna in materia di turismo.

4. - Anche in questo secondo ricorso si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato.

L'Avvocatura osserva che l'art. 10 del d.P.R. n. 480 del 1975, commi quarto e quinto, riserva al Ministero del turismo sia i rapporti internazionali nella materia del turismo e dell'industria alberghiera, sia l'istituzione e gestione di uffici di rappresentanza, informazione e promozione, sia, infine, la promozione all'estero del turismo nazionale, che il Ministero stesso svolge per mezzo dell'ENIT. L'ultimo comma dello stesso articolo sancisce poi la spettanza alla Regione sarda dell'attività promozionale all'estero per le iniziative realizzate nel proprio territorio, chiarendo nel contempo che a tale scopo la Regione medesima utilizzerà "normalmente" le strutture dell'ENIT. Norma analoga a quest'ultima si rinviene nell'art. 57 del d.P.R. n. 616 del 1977 che, per le Regioni a statuto ordinario, riserva allo Stato la funzione di indirizzo e coordinamento delle attività promozionali all'estero.

D'altro canto - prosegue l'Avvocatura - che l'impugnato art. 3 della legge n. 648 del 1981 non violi le competenze della Regione Sardegna è dimostrato dalla previsione, contenuta nell'art. 1 primo comma, del concorso delle Regioni alla elaborazione del programma

promozionale nazionale da parte dell'ENIT, in coerenza con gli obiettivi risultanti dalla programmazione nazionale e dagli indirizzi e atti di coordinamento del Governo. Inoltre, il terzo comma dell'art. 3 espressamente contempla, a conferma del fatto che nessuna limitazione è stata introdotta a danno delle competenze regionali, la possibilità che le Regioni indichino nei loro programmi non solo le iniziative che intendono realizzare congiuntamente all'ENIT, ma anche quelle che si propongono di attuare autonomamente.

Nessuna sostanziale differenza sarebbe poi riscontrabile tra la formulazione dell'art. 10 del d.P.R. n. 480 del 1975, secondo cui la Regione utilizza "normalmente" le strutture dell'ENIT per la promozione turistica all'estero delle iniziative realizzate nel proprio territorio, e quella del secondo comma del censurato art. 3, che prevede l'utilizzazione regionale delle stesse strutture "ove esistenti": le due disposizioni adotterebbero, infatti, un analogo criterio di preferenza per l'impiego delle strutture dell'Ente.

L'Avvocatura rileva, infine, come l'art. 10 d.P.R. n. 480 del 1975 richiami l'art. 4 del precedente d.P.R. n. 1531 del 1965, sempre in tema di norme di attuazione dello Statuto speciale, per escludere che le attribuzioni dello Stato previste in questa seconda norma siano venute a cessare con l'entrata in vigore della prima. Resterebbero così confermate le disposizioni concernenti le manifestazioni turistiche organizzate dallo Stato nel territorio della Sardegna, mentre lo stesso art. 10, penultimo comma, esclude l'intervento regionale nella promozione all'estero del turismo nazionale ad opera del Ministero del turismo e dello spettacolo, che vi provvede a mezzo dell'ENIT.

5. - In previsione dell'udienza di discussione sia la Regione Friuli- Venezia Giulia che la Regione Sardegna hanno presentato memoria al fine di illustrare e sviluppare i motivi già enunciati nei ricorsi.

Considerato in diritto

1. - I due ricorsi, proposti dalle Regioni Friuli- Venezia Giulia e Sardegna, investono, sotto profili analoghi, la disciplina formulata nell'art. 3 della legge 14 novembre 1981 n. 648, recante "Nuovo ordinamento dell'Ente nazionale italiano per il turismo". I giudizi vanno pertanto riuniti per essere decisi con unica sentenza.

2. - L'art. 3, primo comma, della legge n. 648 del 1981 affida all'Ente nazionale per il turismo (ENIT) il compito di elaborare il programma nazionale per la promozione turistica dell'Italia all'estero e di operare "sulla base di piani annuali pluriennali predisposti con il concorso delle Regioni, in coerenza con gli obiettivi risultanti dalla programmazione nazionale e dagli indirizzi e atti di coordinamento del Governo".

In relazione a tali finalità lo stesso articolo, al secondo comma, prevede che "per la propaganda all'estero delle iniziative ed attività turistiche proprie di ciascuna regione, le regioni si avvalgono delle strutture, ove esistenti, dell'ENIT, ai sensi dell'art. 57 del d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616".

Nel commi seguenti (terzo, quarto, quinto e sesto), dove viene regolato il procedimento per la formazione del programma promozionale nazionale, si stabilisce, infine, che: a) le regioni indicano nei loro programmi le iniziative che intendono realizzare congiuntamente all'ENIT e quelle che intendono, invece, realizzare autonomamente; b) le stesse regioni trasmettono i propri programmi all'ENIT entro il mese di maggio dell'anno precedente a quello cui si riferiscono "al fine del necessario coordinamento con il programma promozionale nazionale predisposto dall'ENIT"; c) l'ENIT presenta al Ministero del turismo, entro il successivo mese di

luglio, il programma nazionale, insieme al programma delle iniziative che le regioni intendono realizzare in via autonoma; d) il Ministero fa pervenire all'ENIT le proprie osservazioni entro sessanta giorni; e) l'ENIT trasmette il programma promozionale definitivo al Ministero ed alle regioni entro il successivo mese di ottobre.

Ad avviso della Regione Friuli- Venezia Giulia tali disposizioni verrebbero a violare le attribuzioni della stessa Regione in materia di turismo, sia per aver esteso la funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti di una competenza regionale di tipo primario (art. 4 n. 10 l. cost. 31 gennaio 1963 n. 1), sia per aver assegnato l'esercizio di tale funzione non ad un organo dello Stato, bensì ad un ente pubblico quale l'ENIT, che verrebbe pertanto a risultare sovraordinato rispetto alla Regione.

Analoghe censure vengono formulate nei confronti dello stesso art. 3 (ma limitatamente ai commi 2, 3, 4, 5 e 6) dalla Regione Sardegna, che, oltre a lamentare la lesione della propria competenza primaria in materia turistica (art. 3 lett. p) l. cost. 26 febbraio 1948 n. 3), contesta anche la violazione della norma di attuazione espressa dall'art. 10, ult. comma, d.P.R. 22 maggio 1975, n. 480, dove, per l'attività promozionale turistica all'estero, si riconosce alla Regione sarda il potere di utilizzare non in via esclusiva, ma "normalmente" le strutture dell'ENIT.

3. - I ricorsi non sono fondati.

Per valutare il merito delle censure formulate dalle due Regioni occorre innanzitutto procedere ad una corretta lettura della disciplina posta dall'articolo di legge impugnato, anche alla luce dei precedenti che è dato rinvenire con riferimento alla stessa materia investita dalla norma in esame.

A questo proposito va innanzitutto ricordato come l'art. 3, quarto comma, del d.P.R. 14 gennaio 1972 n. 6 - nel disciplinare il primo trasferimento alle regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative statali in materia di turismo e industria alberghiera - avesse assegnato l'attività di promozione turistica all'estero, per le iniziative da realizzare nell'ambito dei rispettivi territori, alle Regioni, "le quali utilizzano normalmente, a tale scopo, le strutture dell'Ente nazionale italiano per il turismo".

Questa disciplina è stata, nella sostanza, confermata dall'art. 57 d.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, dove - fatta salva la competenza regionale fissata nell'art. 3, quarto comma, del d.P.R. n. 6/1972 e richiamati i limiti indicati nell'art. 4 dello stesso d.P.R. n. 616/1977 in tema di attività promozionale all'estero per le materie di competenza regionale - si impegnano le regioni ad avvalersi dell'Ente italiano per il turismo ai fini della propaganda all'estero delle iniziative ed attività turistico- alberghiere proprie di ciascuna regione.

Quest'ultima disposizione è stata, infine, sviluppata e integrata mediante il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 marzo 1980, contenente "disposizioni di indirizzo e coordinamento per le attività promozionali all'estero delle regioni nelle materie di competenza", dove si stabilisce che, ai fini della propaganda all'estero delle iniziative ed attività turistico- alberghiere proprie di ciascuna regione, "le regioni si avvalgono delle strutture, ove esistenti, dell'Ente nazionale per il turismo, ai sensi dell'art. 57 del d.P.R. 24 luglio 1977, n.616", prevedendosi altresì le modalità per l'invio alla Presidenza del Consiglio dei programmi regionali - con l'indicazione delle iniziative che le regioni intendono realizzare congiuntamente all'ENIT e di quelle che intendono, invece, realizzare in via autonoma - "al fine del necessario coordinamento con il programma promozionale predisposto dall'ENIT" (cfr. punto 3).

L'esame delle norme richiamate rende, dunque, evidente come l'art. 3 della legge n. 648 del 1981 non abbia aggiunto nulla di sostanzialmente nuovo o diverso rispetto a quanto già

previsto, in tema di rapporti tra regioni ed ENIT, dalla disciplina posta in precedenza e in particolare dall'art. 57 del d.P.R. n. 616 del 1977, che, nel confermare la competenza regionale in materia di attività promozionali turistiche all'estero già riconosciuta dall'art. 3, quarto comma, del d.P.R. n. 6 del 1972, ha previsto l'obbligo per le regioni di avvalersi dell'ENIT ai fini della propaganda all'estero delle iniziative ed attività turistico- alberghiere.

Date tali premesse, risulta altresì chiaro che le disposizioni enunciate nell'art. 3 della legge n. 648/81 - diversamente da quanto si afferma nei ricorsi in esame - non comportano l'attribuzione ad un ente pubblico quale l'ENIT di una funzione di indirizzo e coordinamento nei confronti delle regioni ordinarie e speciali, ma si limitano soltanto a regolare il procedimento di formazione del programma promozionale nazionale, nonché il rapporto tra regioni ed ENIT ai fini della propaganda all'estero delle iniziative ed attività turistiche regionali. Questa disciplina si ispira, nel suo complesso, a quel dovere di collaborazione tra sfera statale e sfera regionale, che è stato più volte riaffermato dalla giurisprudenza di questa Corte (cfr. Sent.94/85 e 359/85) e che, nella specie, viene a esprimersi attraverso l'obbligo posto a carico delle regioni di informare l'ENIT, quale soggetto preordinato alla elaborazione del programma promozionale nazionale, in ordine al contenuto dei propri programmi. L'obbligo di informazione di cui è causa trova il suo fondamento non in una funzione di indirizzo e coordinamento impropriamente assegnata all'ENIT, bensì soltanto in una esigenza di coordinamento tecnico tra la sfera della programmazione nazionale e quella della programmazione regionale, coordinamento che, incidendo sul procedimento di formazione del programma nazionale, può consentire a questo di tener conto, nella sua definizione, delle scelte già compiute nei programmi regionali.

Vengono, di conseguenza, a cadere le censure, prospettate in ambedue i ricorsi, relative alla illegittimità di una funzione di indirizzo e coordinamento esercitata non attraverso un organo dello Stato, bensì attraverso un ente pubblico.

4. - La natura speciale dell'autonomia propria delle Regioni ricorrenti non viene, d'altro canto, a incidere in termini diversi da quelli sinora prospettati nella soluzione delle questioni di cui è causa.

Per quanto riguarda la Regione Friuli- Venezia Giulia nessun contrasto si può, infatti, rilevare tra la disciplina in contestazione e le norme statutarie (art. 4 n. 10 l. cost. 31 gennaio 1963 n. 1) e di attuazione in materia di promozione turistica all'estero (d.P.R. 26 agosto 1965 n. 1116; d.P.R. 25 novembre 1975 n. 902; d.P.R. 15 gennaio 1987 n. 469), dal momento che l'art. 19, terzo comma, del d.P.R. n. 1116 del 1965 riconferma i compiti istituzionali dell'ENIT "nei rapporti con l'estero anche nell'interesse della Regione".

Analoga osservazione può valere per quanto riguarda la Regione Sardegna, con riferimento sia alla disciplina statutaria in materia di turismo (art. 3 lett p) L. cost. 26 febbraio 1948 n. 3) sia alle conseguenti norme di attuazione relative alla stessa materia (d.P.R. 24 novembre 1965, n. 1531; d.P.R. 22 maggio 1975 n. 480): queste norme richiamano, infatti, le competenze istituzionali dell'ENIT nella promozione all'estero del turismo regionale (cfr. art. 4, ult. comma, d.P.R. n. 1531 del 1965), prevedendo, altresì, in relazione a tale attività, l'obbligo per la Regione di utilizzare "normalmente" le strutture dello stesso ENIT (cfr.art.10, ultimo comma, d.P.R. 22 maggio 1975 n. 480).

5. - Alla luce delle osservazioni che precedono si può concludere rilevando come la disciplina posta con l'art. 3 della legge n. 648 del 1981 - oltre a non aver introdotto rilevanti elementi di novità in ordine ai rapporti tra Stato e Regioni in materia di promozione turistica all'estero - non incorra nelle censure prospettate nei due ricorsi in esame, non essendo venuta a configurare né una forma anomala di esercizio della funzione di indirizzo e coordinamento né una lesione delle competenze primarie in materia di turismo assegnate alle Regioni ricorrenti dai rispettivi statuti e norme di attuazione.

LA CORTE COSTITUZIONALE

Dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale relative all'art. 3 L. 14 novembre 1981 n. 648, recante "Nuovo ordinamento dell'Ente nazionale italiano per il turismo", proposte dalla Regione Friuli- Venezia Giulia e dalla Regione Sardegna con i ricorsi di cui in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'8 luglio 1988

Il Presidente: SAJA

Il redattore: CHELI

Il cancelliere: MINELLI

Depositata in cancelleria il 28 luglio 1988.

Il direttore della cancelleria: MINELLI

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.