

Sentenza: n. 88 del 5-16 marzo 2007

Materia: turismo

Limiti violati: l'art. 117, quarto e sesto comma, Cost.; nonché l'art. 2, comma 1, lettera *q*), dello statuto speciale per la Valle d'Aosta e l'art. 4., numero 12 dello statuto speciale per il Friuli-Venezia Giulia.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Valle d'Aosta, Regione Campania, Regione Emilia-Romagna, Regione Friuli Venezia-Giulia.

Oggetto: articolo 1, commi da 583 a 593 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato-legge finanziaria 2006).

Esito: illegittimità costituzionale parziale dell'art. 1, comma 586, illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 589, 590 e 591, non fondate le questioni relative all'art. 1, commi 583, 584, 585, 585, 587, 588, 592 e 593.

Estensore nota: Caterina Orione

L'identità della materia turismo, di competenza legislativa primaria delle regioni a statuto speciale o residuale esclusiva per le regioni a statuto ordinario, la similarità dei rilievi formulati avverso la disposizioni ritenute lesive ed invasive della suddetta competenza, determinano la Corte Costituzionale alla riunione dei giudizi, instaurati a seguito dei ricorsi proposti separatamente delle Regioni ricorrenti avverso le medesime norme contenute nell'articolo 1, commi da 583 a 593 della legge finanziaria per il 2006 e conseguentemente alla loro trattazione congiunta.

L'articolo 1, nella sequenzialità dei commi da 583 a 593, delinea una disciplina "speciale" per interventi finalizzati alla promozione e allo sviluppo del turismo di qualità nazionale, individuando soggetti *promotori*, siti demaniali, requisiti afferenti a vari e concorrenti aspetti, tutti essenziali, perché gli insediamenti turistici possano essere considerati rispondenti alla finalità principale, agevolazioni fiscali e ruolo delle Regioni nella procedura unitaria da osservare.

Ai commi 583 e 586, vengono individuate tre categorie di *promotori*: gli enti locali territorialmente competenti, anche associati, i soggetti ammessi a partecipare alle procedure di affidamento dei lavori pubblici elencati all'articolo 10 della legge 11 febbraio 1994 (legge quadro sui lavori pubblici) ed altri e diversi soggetti dotati di specifici requisiti tecnici,

organizzativi e finanziari, da determinarsi con successivo ed apposito regolamento interministeriale.

La realizzazione degli insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale può insistere tramite concessione su beni demaniali marittimi, ad esclusione di quelli già concessi per finalità turistico ricreative, ed anche essere rivolta a riqualificare insediamenti ed impianti preesistenti. Il comma 584 dispone che per i canoni di concessione, non si applichi la normativa vigente costituita dal decreto legge 400/1993 (disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime) successivamente convertito in legge con modifiche, che la misura di essi venga stabilita nell'atto amministrativo e stabilisce altresì la misura in percentuale del canone spettante a Regione e comune interessati dall'insediamento. Il comma 585 detta i requisiti essenziali degli suddetti insediamenti, che devono essere caratterizzati da compatibilità ambientali, capacità di tutela e valorizzazione culturale dei beni presenti sul territorio, elevato livello dei servizi erogati, idoneità ad attrarre flussi turistici nazionali ed internazionali e garantire una base occupazionale per un numero di lavoratori non inferiore alle duecentocinquanta unità.

I commi 587 e 588 dispongono che le proposte relative agli insediamenti, redatte su modelli definiti dal regolamento ministeriale di cui al comma 586, debbano adeguatamente documentate per ciò che attiene alla fattibilità ambientale, finanziaria, in sostanza all'intero complesso degli interventi afferenti ai vari ambiti su cui si incide, al fine di consentire alla regione di valutare tutti i profili qualitativi, ponendo prioritariamente il vaglio dei progetti concernenti recupero e bonifica di aree per l'aspetto ambientale. I commi da 589 a 592 delineano il ruolo della regione nell'iter procedurale ed istruttorio di verifica delle proposte, dettando tempi e modalità della trasmissione delle proposte alle varie istituzioni/amministrazioni interessate, introducendo per la particolare procedura il l'istituto del silenzio-assenso e la stipula di un accordo di programma, sostitutivo di ogni autorizzazione etc., con effetti derogatori sugli strumenti urbanistici. Il comma 593 consente ai comuni interessati l'applicazione di agevolazioni in tema di contributo per il permesso di costruire e di ICI a favore dei promotori.

Le ricorrenti lamentano la violazione dell'art. 117, quarto e sesto comma della Costituzione in quanto tutte le dieci disposizioni dell'articolo 1 della finanziaria 2006 sono ritenute invasive della competenza legislativa esclusiva in materia turismo, nonché, le regioni a statuto speciale, di norme statutarie, in materia "industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio", la Valle d'Aosta, in materia "urbanistica" il Friuli Venezia Giulia, che limita l'impugnazione ai soli commi 586 e 593. La Regione Valle d'Aosta ritiene insussistenti i parametri per consentire allo Stato di attrarre la materia in via sussidiaria, in quanto le funzioni amministrative sono *rimaste in capo* alla regione e che il comma 586 sia illegittimo costituzionalmente, non solo perché è invasivo della competenza primaria in materia turismo,

ma altresì in quanto, per ciò che attiene l'individuazione di nuovi *promotori*, rinvia ad una norma di rango secondario per disciplinare aspetti di rilievo, mentre questa ipotesi dovrebbe essere limitata alle materie di competenza esclusiva dello Stato e tale non è il turismo. Lo stesso rilievo, relativo alla violazione della potestà regolamentare riservata alla regione, viene formulato dalle altre ricorrenti che sollevano altresì la violazione del principio di leale collaborazione. Il Friuli Venezia Giulia rileva l'illegittimità del comma 593, in quanto il disposto autorizzerebbe i comuni a non applicare le disposizioni regionali vigenti.

L'Avvocatura dello Stato sostiene l'infondatezza e l'inammissibilità dei ricorsi, poiché non si tratta della materia turismo, bensì di semplici agevolazioni per i concessionari di arenili demaniali ed in ogni caso le regioni possono non dare applicazione alle disposizioni in questione, quanto ai regimi agevolativi di cui al comma 593, questi sono di competenza del legislatore statale.

La Corte dichiara preliminarmente non fondata le eccezioni di inammissibilità proposte dall'Avvocatura, in quanto alle regioni, in forza delle disposizioni impugnate, viene attribuita una funzione di rilievo nella procedura delineata dalla normativa sub iudice.

Nel merito la Corte ritiene che il legislatore con la disciplina oggetto dei ricorsi, relativa ad un complesso sinergico di interventi, persegua l'intento di valorizzare al meglio il turismo, prospettando la fattibilità di una rivitalizzazione di un settore, variegato e frammentato per l'offerta ed al contempo ritenuto strategico per l'economia nazionale, per cui ancora una volta, come con la sentenza n. 214 del 2006, ravvisa la sussistenza dell'*interesse unitario nella materia del turismo*. Quest'ultimo, afferma la Corte, legittima una disciplina legislativa di funzioni amministrative, anche in materia di legislazione concorrente o esclusiva per residualità, nel bilanciamento del principio di sussidiarietà ed adeguatezza. La conseguente deroga al fisiologico riparto di competenze, non esime però che *tale ascesa normativa*, debba essere valutata con particolare attenzione alla indefettibile presenza dell'interesse pubblico che ha determinato l'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato, al fine di vagliare la proporzionalità e ragionevolezza dell'intervento e la non esclusione della Regione dal processo.

Le disposizioni contenute nei commi 583, 584, non vengono ritenute limitative delle prerogative delle regioni, poiché queste ultime non solo possono veder sviluppato in maniera consistente il turismo di qualità del loro territorio, ma altresì conservano la loro competenza nella determinazione dei canoni di concessione al momento della concessione stessa, restando allo Stato il diritto di fissarne la misura e la ripartizione di esso. Il comma 585 è valutato non lesivo in quanto l'intervento è circoscritto ad una affermazione di requisiti ritenuti di qualità degli insediamenti, particolarmente qualificanti come l'incremento

dell'occupazione ed altresì concernenti materie di competenza esclusiva dello Stato, quale l'ambiente e tutela dei beni culturali. Diversamente viene considerato il comma 586, in quanto la mancata previsione di un coinvolgimento della regione nella determinazione di nuovi soggetti promotori in fase prodromica del regolamento interministeriale, viola il principio di leale collaborazione e pertanto la Corte pronuncia l'illegittimità costituzionale parziale della disposizione della parte in cui non prevede una preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. La pronuncia di illegittimità parziale con la necessaria integrazione dell'intesa conseguentemente consente di superare il vaglio di costituzionalità al comma 587, alla precedente disposizione strettamente collegato.

Non viene ritenuta fondata la questione di illegittimità costituzionale del comma 588, in quanto l'"imposizione" alla regione di adottare per l'esame delle proposte *criteri inderogabili di priorità* relativi alla tutela dell'ambiente è, come per il comma 585, correlata a materia di competenza esclusiva statale.

Compressive delle prerogative regionali in materia di programmazione dello sviluppo del territorio e dell'economia sono ritenute dalla Corte, in accoglimento dei rilievi formulati dalle Regioni Valle d'Aosta, Campania ed Emilia-Romagna, e quindi dichiarate illegittime costituzionalmente, le disposizioni contenute nei commi 589 e 590, in quanto condizionano il ruolo della regioni, ponendo norme di dettaglio circa modalità e tempi dello svolgimento della procedura istruttoria, limitative sostanzialmente dell'esercizio delle funzioni regionali connesse alla competenza governo del territorio. Viene altresì pronunciata l'illegittimità costituzionale del comma 591, relativo alla fase finale dell'iter procedurale (stipula dell'accordo di programma omnicomprensivo di autorizzazioni etc.), poiché, seppure immune dai vizi di violazione dell'art. 117, quarto comma, è incardinato nel procedimento, di cui ai commi 589 e 590, dichiarato illegittimo e pertanto la disposizione è destinata anch'essa naturalmente a cadere.

Il comma 592, concernente la procedura per la selezione di più proposte passa il vaglio di costituzionalità, in ragione della dichiarazione di illegittimità afferente al comma precedente, in quanto questa rende non produttiva di effetti giuridici l'espressione condizionante temporalmente l'indizione della procedura ad evidenza pubblica, già prevista per le regioni dalla normativa vigente in materia di lavori pubblici,

Il comma 593, che secondo la ratio ispiratrice della "speciale" disciplina di promozione di un turismo di qualità dispone che i comuni interessati dagli insediamenti turistici possano prevedere per i *soggetti promotori* regimi contributivi agevolati per il permesso di costruire e per l'ICI, viene ritenuto dalla Corte legittimo costituzionalmente. Diversamente da quanto affermato dalle regioni ricorrenti che ravvisano nella disposizione una legittimazione in concreto alla disapplicazione di normative regionali in

favore di un'applicazione diretta della disciplina statale, la Corte ritiene che il comma 593 si limiti ad attribuire ai comuni, la facoltà di procedere all'applicazione di regimi agevolativi del contributo per il permesso di costruire, la cui entità è fissata, nell'ambito di competenze riconosciute dall'articolo 16 del dpr 380/2001 (testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia) e stabilite in conformità delle tabelle parametriche dettate dalle normative regionali per classi di comuni, sulla base dei criteri di cui al comma 4 dell'articolo 16 del citato testo unico.