

Sentenza: n. 21 del 26 gennaio 2016

Materia: turismo, sistema tributario, porti, tutela della sicurezza e dell'ambiente

Parametri invocati: artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione Campania

Oggetto: art. 32, comma 1, del d.l. 133/2014 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della l. 164/2014 e successivamente modificato dall'art. 1, comma 237, della l. 190/2014 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015)

Esito:

1) dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo in oggetto nella parte in cui non prevede che la configurazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato come strutture ricettive all'aria aperta debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano;

2) dichiarazione di illegittimità costituzionale del citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come modificato dell'art. 1, comma 365, della l. 208/2015 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016), nella parte in cui non prevede che la configurazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato come strutture ricettive all'aria aperta debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi

La Regione Campania ritiene che il citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133/2014, nella parte in cui subordina la configurazione come strutture ricettive all'aria aperta dei cosiddetti Marina Resort e cioè delle «strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato» ai «requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo», senza prevedere adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra Stato e Regioni, alteri il riparto di competenze in una materia, quale è quella del

turismo, spettante in via ordinaria alla potestà legislativa regionale residuale e violi il principio di leale collaborazione. Successivamente alla proposizione del ricorso, la disposizione impugnata è stata modificata ad opera dell'art. 1, comma 365, della l. 208/2015 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2016). Per effetto di tale modifica, le parole «dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2015» sono state sostituite dalle seguenti: «a decorrere dal 1° gennaio 2016». In tal modo si è stabilito che l'equiparazione delle strutture Marina Resort alle strutture ricettive all'aperto, ai sensi del comma 1 dell'art. 32, non è più delimitata, come nel testo impugnato, al periodo compreso fra la data di entrata in vigore della legge di conversione del d.l. n. 133/2014 ed il 31 dicembre 2015, ma opera, “a regime”, «a decorrere dal 1° gennaio 2016».

La Corte ritiene evidente che tale modifica si sia limitata a prorogare *sine die* l'ambito temporale di efficacia della disposizione impugnata e non sia satisfattiva delle censure proposte dalla ricorrente (fra le tante, sentenza n. 219 del 2013). Essa ha pertanto escluso la cessazione della materia del contendere in riferimento alla questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti della disposizione impugnata ed ha disposto l'estensione della medesima questione anche al nuovo testo della disposizione impugnata. Quest'ultima ha anche avuto medio tempore applicazione, come risulta dall'adozione del decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 3 ottobre 2014 (Individuazione dei requisiti minimi ai fini dell'equiparazione delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato alle strutture ricettive all'aria aperta).

Nel merito, la Corte ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 nei termini di seguito precisati. Essa ha evidenziato che la disciplina contenuta nella norma censurata, in quanto volta ad identificare una peculiare tipologia di strutture turistico ricettive, in specie di quelle all'aria aperta, attiene alla materia del «turismo e industria alberghiera», che appartiene alla competenza legislativa regionale residuale (fra le tante, sentenze n. 171 e n. 80 del 2012). E' chiara, al riguardo, l'enunciazione circa le finalità dell'intervento legislativo in esame, che intende «rilanciare le imprese della filiera nautica», in un'ottica di promozione unitaria del settore nautico-turistico in ambito nazionale ed internazionale. Al contempo la Corte rileva che la disciplina di cui si discute presenta profili strettamente intrecciati con materie di competenza del legislatore statale. E' innegabile, a suo giudizio, l'interferenza con il «sistema tributario» dello Stato, di cui alla lettera e) del secondo comma dell'art. 117 Cost., giacché una delle principali conseguenze della configurazione dei Marina Resort come strutture ricettive all'aperto, proprio in vista dell'obiettivo del rilancio delle imprese della filiera nautica, è quella di consentire l'applicazione dell'IVA agevolata al 10 per cento alle prestazioni rese ai clienti in essi alloggiati, in linea con quanto accade per tutte le strutture turistico ricettive all'aria aperta, anziché dell'IVA al 22 per cento, prevista per le attività inerenti ai porti turistici. Un altro stretto intreccio viene ravvisato con il regime delle strutture dedicate alla nautica da diporto, delineato principalmente nel d.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509 (Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, a norma dell'articolo 20, comma 8, della legge 15 marzo 1997, n. 59), in specie all'art. 2. Questo settore rientra nella competenza concorrente in materia di «porti», rispetto alla quale spetta allo Stato definire i principi fondamentali. Non può, infine, tralasciarsi che, nell'identificazione dei requisiti necessari alla qualificazione delle strutture Marina Resort quali strutture ricettive all'aria aperta, rilevano anche esigenze di garanzia del rispetto di livelli omogenei di tutela della sicurezza e dell'ambiente, in tutto il territorio nazionale, connesse alla competenza esclusiva del legislatore statale, come, d'altro canto, risulta da quanto già stabilito nel d.m. 3 ottobre 2014, attuativo dell'impugnato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133/ 2014.

A giudizio della Corte, pertanto, la disposizione impugnata si pone all'incrocio di varie materie, alcune di spettanza delle Regioni, altre dello Stato. Tali molteplici competenze sono legate in un nodo inestricabile (in specie, sentenze n. 334 del 2010 e n. 50 del 2005) che non consente di

identificare la prevalenza di una sulle altre, dal punto di vista sia qualitativo, sia quantitativo. Deve, pertanto, trovare applicazione il principio generale, costantemente ribadito dalla giurisprudenza della Corte (da ultimo, sentenza n. 1 del 2016) per cui, in ambiti caratterizzati da una pluralità di competenze, qualora non risulti possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale, «purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione che deve in ogni caso permeare di sé i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie (ex plurimis, sentenze n. 44 del 2014, n. 237 del 2009, n. 168 e n. 50 del 2008) e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa» (sentenza n. 1 del 2016).

La disposizione impugnata demanda esclusivamente al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, il compito di stabilire i requisiti necessari a qualificare i Marina Resort come strutture turistico-ricettive all'aria aperta, senza prevedere alcuna forma di coinvolgimento delle Regioni. In tal modo, a giudizio della Corte, essa viola il principio di leale collaborazione che, nella specie, ha riguardo agli interessi implicati e alla peculiare rilevanza di quelli connessi alla potestà legislativa residuale delle Regioni. Una tale collaborazione può dirsi adeguatamente attuata solo mediante la previa acquisizione dell'intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, da considerare luogo di espressione e insieme di sintesi degli interessi regionali e statali coinvolti.

In ragione dell'estensione della questione di legittimità costituzionale in esame al testo dell'art. 32, comma 1, del d.l. n. 133/2014, come modificato dall'art. 1, comma 365, della legge n. 208 /2015, la Corte ritiene debba essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, nella parte in cui non prevede che la configurazione come strutture ricettive all'aria aperta delle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato debba avvenire nel rispetto dei requisiti stabiliti dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, previa intesa nella Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano. La dichiarazione di illegittimità costituzionale è riferita al testo oggetto dell'impugnazione e a quello successivamente modificato, poiché la modifica legislativa, come in precedenza già evidenziato, non è tale da soddisfare la Regione ricorrente o da alterare i termini del quadro normativo.