Sentenza **88/2007**
Giudizio
Presidente ***BILE*** Relatore ***MAZZELLA***
Udienza Pubblica del **06/02/2007** Decisione del **05/03/2007**
Deposito del **16/03/2007** Pubblicazione in G. U.

Massime:

SENTENZA N. 88
ANNO 2007

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Franco	BILE	Presidente
-	Francesco	AMIRANTE	Giudice
-	Ugo	DE SIERVO	"
-	Paolo	MADDALENA	"
-	Alfio	FINOCCHIARO	"
-	Alfonso	QUARANTA	"
-	Franco	GALLO	"
-	Luigi	MAZZELLA	"
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Maria Rita	SAULLE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nei giudizi di legittimità costituzionale dell'art. 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), promossi con ricorsi delle Regioni Valle d'Aosta, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia notificati il 24 e 27 febbraio 2006, depositati in cancelleria il 1°, il 3 e il 4 marzo 2006 ed iscritti ai nn. 30, 36, 39 e 41 del registro ricorsi 2006.

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

udito nell'udienza pubblica del 6 febbraio 2007 il Giudice relatore Luigi Mazzella;

uditi gli avvocati Giovanni Guzzetta per la Regione Valle d'Aosta, Vincenzo Cocozza per la Regione Campania, Giandomenico Falcon e Franco Mastragostino per la Regione Emila-Romagna, Giandomenico Falcon per la Regione Friuli-Venezia Giulia e l'avvocato dello Stato Franco Favara per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso notificato il 24 febbraio 2005 e depositato il successivo 1° marzo (reg. ric. n. 30 del 2006), la Regione Valle d'Aosta - Vallée d'Aoste ha impugnato diverse disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), tra cui l'art. 1, commi da 583 a 593, lamentando la violazione dell'art. 2, lettera *q*), dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, adottato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4, e dell'art. 117, sesto comma, della Costituzione.

Il comma 583 della legge n. 266 del 2005 stabilisce che «Al fine di promuovere lo sviluppo del turismo di qualità, i soggetti di cui al comma 586, di seguito denominati "promotori", possono presentare alla regione interessata proposte relative alla realizzazione di insediamenti turistici di

qualità di interesse nazionale, anche tramite concessione di beni demaniali marittimi, esclusi quelli sui quali sussistono concessioni con finalità turistico-ricreative già operanti ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e anche mediante la riqualificazione di insediamenti e impianti preesistenti».

Dispone, poi, il comma 584 che «Ai canoni di concessione per gli insediamenti di cui al comma 583 non si applicano le disposizioni di cui al decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. La misura del canone è determinata nell'atto di concessione. Una quota degli introiti dei canoni è attribuita nella misura del 20 per cento alla regione interessata e nella misura del 20 per cento al comune o ai comuni interessati, proporzionalmente al territorio compreso nell'insediamento. Per quanto non determinato dai commi da 583 a 593, si applicano le disposizioni di cui agli articoli da 36 a 49 del codice della navigazione».

In base al comma 585, «Gli insediamenti turistici di qualità di cui ai commi da 583 a 593 sono caratterizzati dalla compatibilità ambientale, dalla capacità di tutela e di valorizzazione culturale del tessuto circostante e dei beni presenti sul territorio, dall'elevato livello dei servizi erogati e dalla idoneità ad attrarre flussi turistici anche internazionali. In ogni caso gli insediamenti turistici […] devono assicurare un ampliamento della base occupazionale mediante l'assunzione di un numero di addetti non inferiore a 250 unità. La realizzazione e la gestione degli insediamenti per il turismo di qualità sono effettuate secondo le procedure di cui ai commi da 586 a 593 e ferme restando le disposizioni di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Il comma 586 prevede, ancora, che «Possono presentare le proposte di cui al comma 583 gli enti territorialmente competenti, anche associati, i soggetti di cui all'articolo 10 della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni, associati con gestori di servizi ed eventualmente consorziati e associati con enti finanziatori, nonché i soggetti dotati di idonei requisiti tecnici, organizzativi e finanziari, definiti da apposito regolamento da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, con decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio».

Ai sensi del comma 587, «Le proposte devono comprendere lo studio di fattibilità ambientale, il piano finanziario degli investimenti, l'adeguamento del sistema complessivo dei servizi che interessano l'area, in particolare nel settore della mobilità, nonché la previsione di eventuali infrastrutture e opere pubbliche connesse, e sono redatte secondo modelli definiti dal regolamento di cui al comma 586. La realizzazione di infrastrutture e di servizi connessi può essere affidata allo stesso soggetto realizzatore dell'insediamento turistico. In tale caso si applicano le disposizioni stabilite dall'articolo 104, comma 4, del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni».

Secondo il comma 588, «Le proposte sono valutate dalla regione sotto il profilo della fattibilità e della qualità costruttiva, urbanistica e ambientale, nonché della qualità progettuale, della funzionalità, del costo di gestione e di manutenzione, dei tempi di ultimazione dei lavori per la realizzazione degli impianti e delle infrastrutture e opere pubbliche connesse. Sono comunque valutate in via prioritaria le proposte che prevedono il recupero e la bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale e di impianti industriali dismessi».

In base al comma 589, «La Regione, entro 30 giorni dalla presentazione, verifica l'assenza di elementi ostativi e, esaminate le proposte stesse, anche comparativamente, e sentiti i promotori che ne facciano richiesta, provvede, entro i successivi sessanta giorni, ad individuare quelle che ritiene di pubblico interesse e a trasmettere documentazione ai comuni e alle province competenti per territorio, al Ministero delle economie e delle finanze, al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, al Ministero

delle attività produttive, al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, al Ministero per i beni e le attività culturali e a tutte le altre amministrazioni competenti a rilasciare permessi e autorizzazioni di ogni genere e tipo».

Il comma 590 stabilisce che «Le Amministrazioni interessate rimettono le proprie valutazioni alla regione entro il termine perentorio di trenta giorni dalla ricezione della documentazione relativa alla proposta, ovvero, in caso di procedura ad evidenza pubblica ai sensi del comma 592, entro trenta giorni dalla aggiudicazione. Entro lo stesso termine le amministrazioni interessate possono presentare motivate proposte di adeguamento o richieste di prescrizioni. La mancata presentazione, entro il termine previsto, di osservazioni o richieste di prescrizioni ha l'effetto di assenso alla proposta. La regione promuove, entro i successivi quarantacinque giorni, la stipula fra le amministrazioni interessate di un accordo di programma, ai sensi dell'articolo 34 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267».

Secondo il comma 591, «La stipula dell'accordo di programma sostituisce ogni altra autorizzazione, approvazione e parere comunque denominato, consente la realizzazione e l'esercizio di tutte le opere, prestazioni ed attività previste nella proposta approvata, e ha l'effetto di determinare le eventuali e conseguenti variazioni degli strumenti urbanistici e di sostituire le concessioni edilizie, nel rispetto delle condizioni di cui al citato articolo 34 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Restano comunque ferme le disposizioni di cui al codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42».

Ancora, il comma 592 prevede che «Nel caso di più proposte relative alla stessa concessione di beni demaniali la regione, prima della stipula dell'accordo di programma, indice una gara da svolgere con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara la proposta presentata dal promotore, secondo le procedure di cui all'articolo 37-*quater* della legge 11 febbraio 1994, n. 109, e successive modificazioni».

Infine, il comma 593 stabilisce che «Per promuovere la realizzazione degli insediamenti di cui ai commi da 583 a 592, i comuni interessati possono prevedere l'applicazione di regimi agevolati ai fini del contributo di cui all'articolo 16 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, nonché l'esenzione, ovvero l'applicazione di riduzioni o detrazioni, dall'imposta comunale sugli immobili di cui all'articolo 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504».

2. – Secondo la Regione ricorrente, le disposizioni impugnate – riguardanti le procedure per la realizzazione di «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale» – si pongono in contrasto con l'evocata norma statutaria, la quale le attribuisce una potestà legislativa primaria in materia di «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio».

Nemmeno può invocarsi – a giudizio della ricorrente – l'attrazione di tale materia, in via sussidiaria, nell'orbita delle competenze normative statali: come chiarito dalla sentenza n. 303 del 2003 di questa Corte, perché tale attrazione sia legittima, è necessario che lo Stato abbia previamente assunto, per ragioni di tutela dell'esercizio unitario ai sensi dell'articolo 118, primo comma, Cost., le relative funzioni amministrative, mentre queste ultime, nel caso di specie, sono rimaste in capo alle Regioni.

In particolare, la Regione Valle d'Aosta denuncia la violazione della propria riserva di potestà regolamentare da parte del comma 586, il quale rinvia – per quanto riguarda i requisiti necessari per presentare le proposte sugli insediamenti previsti – ad un regolamento del Ministro per le attività produttive. Secondo la Regione ricorrente, l'illegittimità della norma in questione è duplice, poiché, oltre ad invadere direttamente un ambito rientrante nelle competenze regionali, rimette altresì ad una successiva fonte secondaria la disciplina di aspetti di esso tutt'altro che irrilevanti. Del resto, la potestà regolamentare è costituzionalmente attribuita allo Stato – a norma dell'art. 117, sesto comma, Cost. – limitatamente alle materie di legislazione esclusiva, elencate nel secondo comma del medesimo articolo, tra le quali non figura il turismo.

3. - Le medesime disposizioni, unitamente ad altre della stessa legge n. 266 del 2005, sono state impugnate con separati ricorsi - notificati il 25 febbraio 2006 e il 27 febbraio 2006 e depositati il 3 marzo 2006 (reg. ric. nn. 36 e 39 del 2006) - dalla Regione Campania e dalla Regione Emilia-Romagna, per violazione dell'art. 117, quarto e sesto comma, Cost.

Secondo la Regione Campania, tali disposizioni si pongono in contrasto con le citate norme costituzionali poiché la materia «turismo e industria alberghiera» non compare più tra quelle elencate dal nuovo art. 117 Cost., né risulta rifluita in alcuna delle formule contenute nei successivi commi secondo e terzo della medesima disposizione, sicché la materia stessa appartiene ormai alla competenza legislativa residuale, esclusiva, delle Regioni.

In particolare, la Regione ricorrente denuncia la violazione della propria riserva di potestà regolamentare, dal momento che il comma 586 rinvia - per l'attuazione dei requisiti necessari per presentare le proposte sugli insediamenti previsti - ad un regolamento del Ministro per le attività produttive: in tal modo, la disposizione impugnata, oltre ad invadere direttamente un ambito rientrante nelle competenze regionali, rimette ad una successiva fonte secondaria la disciplina di aspetti di esso tutt'altro che irrilevanti. Del resto, la potestà regolamentare è costituzionalmente attribuita allo Stato - a norma dell'art. 117, sesto comma, Cost. - limitatamente alle materie di legislazione esclusiva, elencate nel secondo comma del medesimo articolo, tra le quali non figura il turismo.

4. - A sua volta, la Regione Emilia-Romagna lamenta una specifica violazione dell'art. 117, quarto e sesto comma, Cost., nella parte in cui le disposizioni impugnate attribuiscono ad una fonte regolamentare ministeriale il potere di definire parte della disciplina procedimentale, laddove «la potestà regolamentare spetta allo Stato solo nelle materie di legislazione esclusiva, e alle Regioni in ogni altra materia».

La ricorrente sostiene che le norme impugnate introducono una categoria nuova, cioè gli «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale», priva di una precisa definizione; il che non consente di accertarne i requisiti in sede di approvazione dei progetti. Inoltre, anche a voler sostenere che, trattandosi di interventi di interesse nazionale sia consentito allo Stato di «chiamare in sussidiarietà» le funzioni promozionali degli investimenti turistici, non potrebbe comunque negarsi l'obbligo di prevedere il rispetto del principio di leale collaborazione, da cui discende l'obbligo di sperimentare previamente un'intesa nella Conferenza Stato-Regioni.

Illegittima è, altresì - secondo la medesima Regione - la normativa in cui si stabilisce che i comuni possano prevedere regimi agevolati ai fini del contributo di costruzione, poiché essa invade un ambito di competenza legislativa regionale, col risultato di consentire ai comuni, in applicazione diretta della norma statale, di disapplicare le norme regionali attualmente vigenti (artt. da 27 a 32 della legge regionale 25 novembre 2002, n. 31, recante «Disciplina generale dell'edilizia»).

5. - Con ricorso notificato il 25 febbraio 2006 e depositato il 4 marzo 2006 (reg. ric. n. 41 del 2006), la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato numerose disposizioni della legge n. 266 del 2005, tra cui, per quanto qui interessa, l'art. 1, commi 586 e 593, deducendo l'illegittimità del primo, in quanto non prevede alcuna intesa con la Conferenza Stato-Regioni, e del secondo, in quanto invasivo della competenza statutaria primaria regionale in materia di urbanistica (art. 4, numero 12, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1, recante «Statuto speciale della Regione Friuli- Venezia Giulia») col risultato di consentire ai comuni, sulla base della norma statale, di disapplicare le norme regionali vigenti.

6. - Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, si è costituito in tutti i giudizi chiedendo la reiezione dei ricorsi.

Con riferimento al ricorso della Regione Valle d'Aosta, la difesa erariale ha eccepito l'inammissibilità delle censure riferite a tutti i commi in quanto esse prospetterebbero una questione interpretativa - non proponibile in questa sede - del comma 610 della stessa legge n. 266 del

2005, secondo cui «le disposizioni di detta legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti».

L'Avvocatura erariale rileva che le disposizioni impugnate riguardano non tanto il settore turismo, ma facilitazioni a favore dei concessionari di arenili e, in genere, di beni del demanio marittimo appartenenti allo Stato. In ogni caso – osserva – i ricorsi sono inammissibili, oltre che infondati, in quanto la Regione può salvaguardare la propria sfera di competenze semplicemente non dando applicazione alle disposizioni di che trattasi.

Infondata è altresì – secondo l'Avvocatura – la censura mossa al comma 593: poiché ai comuni non è attribuita alcuna potestà legislativa, i «regimi agevolativi» non possono che essere previsti dal legislatore competente.

7.– In prossimità dell'udienza le Regioni ricorrenti hanno depositato memorie cui ha replicato l'Avvocatura dello Stato con altrettante memorie.

Considerato in diritto

1. – La Regione Valle d'Aosta ha impugnato numerose disposizioni della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006), tra cui l'art. 1, commi da 583 a 593, sostenendo che essi, disciplinando in termini dettagliati gli «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale», sarebbero invasivi della competenza riservata alla Regione, titolare – ai sensi dell'art. 2, lettera *q*), del proprio statuto speciale di autonomia, adottato con la legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4 – di una potestà legislativa primaria con riguardo alla «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio», oltre ad essere in contrasto con l'art. 117, sesto comma, Cost.

2. – Le medesime norme sono state impugnate anche dalle Regioni Campania ed Emilia-Romagna, in quanto invasive della competenza esclusiva loro riservata in materia di turismo, e dunque in contrasto con l'art. 117, quarto e sesto comma, della Costituzione.

3. – A sua volta, la Regione Friuli-Venezia Giulia ha impugnato i soli commi 586 e 593 della legge n. 266 del 2005, ritenendoli invasivi della propria competenza statutaria primaria ai sensi dell'articolo 4, numero 12, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

4. – Riservata a separate pronunzie la decisione sull'impugnazione, effettuata con i medesimi ricorsi, di altre disposizioni della stessa legge, l'identità della materia, anche per quanto riguarda l'ambito di competenza legislativa delle ricorrenti, siano esse Regioni a statuto speciale o a statuto ordinario, nonché l'analogia delle questioni prospettate, rendono opportuna la riunione dei giudizi, per una loro trattazione congiunta e per la loro decisione con unica sentenza.

Induce alla trattazione unitaria il rilievo che nel caso in esame, le competenze in materia di turismo previste dagli statuti delle due Regioni con autonomia speciale ricorrenti coincidono con quelle attribuite alla potestà legislativa esclusiva (residuale) delle Regioni ad autonomia ordinaria.

5. – Va preliminarmente esaminata l'eccezione di inammissibilità sollevata dall'Avvocatura dello Stato con riferimento al ricorso della Valle d'Aosta, sul presupposto che esso prospetterebbe una questione di natura interpretativa, come tale estranea a questa sede. L'eccezione fa riferimento al comma 610 della stessa legge n. 266 del 2005, secondo cui le disposizioni di tale legge «sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti». Secondo l'Avvocatura, un ricorso diretto a questa Corte non potrebbe essere proposto solo per ottenere un chiarimento o una interpretazione.

L'eccezione non è fondata, atteso che la giurisprudenza costituzionale ritiene in ogni caso ammissibili le questioni di natura interpretativa nel giudizio in via principale (sentenza n. 412 del 2004).

6. – Va poi esaminata l'eccezione di inammissibilità di tutti i ricorsi sollevata dall'Avvocatura erariale sul presupposto che alle Regioni è data solo facoltà di applicare o meno le disposizioni impugnate.

L'eccezione non è fondata.

Le Regioni, in quanto conservano un ruolo determinante nello svolgimento delle procedure di valutazione delle proposte, nonché la competenza a promuovere gli accordi di programma ai fini della definizione ed attuazione degli interventi, quando ricevono le proposte formulate dai "promotori", sono tenute, in ogni caso, per effetto delle norme impugnate, ad avviare e portare a termine l'istruttoria secondo le modalità procedimentali descritte nella normativa in esame.

7.- Nel merito, va premesso, in linea generale, che le norme impugnate sono dirette a favorire insediamenti turistici di qualità. In particolare, l'intervento tende a favorire gli insediamenti collocati su aree demaniali marittime, escluse quelle già destinate a finalità turistico-ricreative (ad esempio, gli stabilimenti balneari), nonché la riqualificazione di insediamenti ed impianti preesistenti. Il fine è quello di valorizzare un settore che ha un forte impatto economico su base nazionale ed internazionale.

Requisiti essenziali di tali insediamenti sono individuati dal legislatore nella loro compatibilità ambientale, nell'idoneità a tutelare e valorizzare il contesto culturale circostante, nell'elevato livello dei servizi erogati, nella capacità di attrarre flussi turistici anche internazionali e, in ogni caso, nella capacità di garantire una base occupazionale di almeno 250 addetti.

Per la realizzazione di una tale molteplicità di obiettivi, la legge si rivolge anzitutto a soggetti (promotori) - pubblici e privati - dotati di requisiti tecnici, organizzativi e finanziari sufficienti per garantire il buon esito dell'investimento, ai quali riserva agevolazioni anche di natura fiscale, ed in secondo luogo alla Regione, titolare esclusiva della competenza in materia di turismo, cui viene attribuita, tra altre agevolazioni, una quota degli oneri concessori relativi agli insediamenti collocati sul demanio marittimo. Alle Regioni viene richiesto di attenersi ad una procedura unitariamente regolamentata.

Questa Corte rileva che si tratta di aspetti che richiamano competenze legislative ora statali ed ora regionali e che giustificano la chiamata in sussidiarietà dello Stato ed un coordinamento unitario ai sensi dell'art. 118 Cost.

Da alcune decisioni di questa Corte (sentenze nn. 214 e 90 del 2006 e n. 197 del 2003) si può ricavare che la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura. Queste ultime, nel caso in esame, vanno dal recupero di aree demaniali marittime non ancora sfruttate o di insediamenti e impianti non più produttivi, ad un regime speciale dei canoni di concessione riservati a tali insediamenti, alla realizzazione di un elevato livello dei servizi erogati capaci di «attrarre flussi turistici anche internazionali» e di favorire consistenti incrementi dell'occupazione nel settore, al recupero ed alla bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale, all'applicazione di agevolazioni sia sul piano dei contributi di costruzione che dell'imposta comunale sugli immobili.

Questa Corte ha più volte affermato in proposito che, allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, i principî di sussidiarietà e di adeguatezza, in forza dei quali si verifica l'ascesa della funzione normativa, dal livello regionale a quello statale, convivono con il normale riparto di competenze contenuto nel Titolo V della Costituzione e possono giustificarne una deroga. Sempre che, naturalmente, la valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni regionali da parte dello Stato sia proporzionata, assistita da ragionevolezza alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità e sia previsto un coinvolgimento della Regione interessata (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003).

La presenza di un interesse unitario nella materia del turismo è stata confermata da questa Corte (sentenza n. 214 del 2006) nello scrutinio dei recenti interventi legislativi in materia (art. 12, commi 1, 2 e 7, del

decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, recante «Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano d'azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale», convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, concernenti la trasformazione dell'Ente nazionale del turismo - ENIT – in Agenzia nazionale per il turismo, e l'istituzione di un apposito comitato tecnico-consultivo e dell'Osservatorio nazionale del turismo).

L'iniziativa dello Stato nella materia in esame è dal legislatore ritenuta necessaria anche per ricondurre ad unità la grande varietà dell'offerta turistica del nostro Paese e per esaltare il rilievo assunto dal turismo nell'ambito dell'economia nazionale.

Così individuata la *ratio* che ha ispirato in termini generali le norme impugnate, occorre ora esaminare le medesime, una per una, ai fini di valutarne, alla stregua dei principi di cui all'art. 118 Cost., la loro costituzionalità.

8. - Il comma 583 dell'articolo 1 della legge n. 266 del 2005 prevede la realizzazione di insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale e ne enuncia le caratteristiche. Secondo le Regioni ricorrenti esso inciderebbe in modo significativo nella politica del turismo, di esclusiva spettanza regionale, e ciò ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera *q*), dello statuto per la Valle d'Aosta e dell'art. 117, quarto comma, Cost., per le Regioni Campania ed Emilia Romagna.

La questione non è fondata.

La disposizione impugnata, nell'anticipare le finalità dell'insieme normativo più sopra ricostruito, si limita, da una parte, ad indicare i possibili "promotori" dell'operazione turistica (meglio precisati dal successivo comma 586), dall'altra, ad individuare gli insediamenti turistici di qualità sia in quelli da realizzare su aree demaniali marittime (escluse quelle destinate a finalità turistico-ricreative), sia in quelli risultanti dalla riqualificazione di insediamenti ed impianti preesistenti.

In questi termini, non risultano pregiudicate le prerogative regionali le quali, lungi dal subire restrizioni, sono poste in grado di svilupparsi ulteriormente nel settore turistico, anche in aree demaniali marittime o in strutture preesistenti suscettibili di recupero.

9. - La disposizione contenuta nel comma 584 introduce un regime derogatorio (di favore) per la determinazione dei canoni di concessione. Questa, anziché seguire le regole contenute nella disciplina comune relativa alle concessioni demaniali marittime (di cui al decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime» convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494) fa rinvio all'atto di concessione (salve, nelle situazioni non contemplate nei commi impugnati, le disposizioni contenute nel codice della navigazione).

Questa disposizione, secondo la Regione Valle d'Aosta, sarebbe incompatibile con l'art. 2, comma 1, lettera *q*), dello statuto speciale, e, per le Regioni a statuto ordinario ricorrenti, si porrebbe in contrasto con l'art. 117, quarto comma, Cost. In particolare, la Regione Campania non disconosce il diritto dominicale dello Stato di fissare i canoni di concessione ma ritiene illegittima la prevista ripartizione, in modo rigido e unilaterale, del canone percepito. La Regione Emilia-Romagna, dal canto suo, considera il comma 584 lesivo del principio di leale cooperazione nonché del criterio di ragionevolezza, poiché finisce con l'attribuire il "costo" di oneri amministrativo-burocratici alla Regione senza che essa divenga parte dell'accordo di programma, collegato alle implicazioni di ciascun progetto proposto e approvato. Infine, secondo tale Regione, molte delle disposizioni del comma risultano formulate in termini analitici, con prescrizioni autoapplicative nelle procedure attuative.

La questione non è fondata.

Il comma in esame non contiene disposizioni sulla procedura. Esso si limita a precisare che la misura dei canoni di concessione per gli insediamenti in questione va determinata nell'atto di concessione. Tale atto resta di competenza della Regione secondo quanto stabilisce l'art. 105, comma 2, del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge15 marzo 1997, n. 59), che, alla lettera *l*),

attribuisce alle Regioni le funzioni relative «al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia». D'altro canto, è indubbio il diritto dominicale dello Stato di fissare la misura del canone di concessione, così come la sua facoltà di destinarne parte alla Regione e parte al comune ovvero a più comuni.

10. - Il comma 585 viene ritenuto, dalle Regioni a statuto ordinario ricorrenti, lesivo dell'art. 117, quarto comma, Cost. e dalla Regione Valle d'Aosta anche dell'art. 2, lettera *q*), del proprio statuto, per la considerazione che la materia «industria alberghiera e turismo» appartiene alla competenza legislativa esclusiva delle Regioni.

La questione non è fondata.

Rinviando ai commi successivi la determinazione della fonte regolamentare statale della disciplina procedimentale di dettaglio, anche la disposizione in esame si limita a completare la descrizione degli elementi identificativi degli insediamenti turistici di qualità che si intendono sviluppare. Essa integra, in tal modo, il disposto del precedente comma 583. In particolare, appare del tutto legittimo il richiamo ad aspetti che toccano la compatibilità ambientale e la tutela dei beni culturali esistenti sul territorio, àmbiti di esclusiva competenza dello Stato, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera *s*), Cost. Né appare limitativa delle prerogative regionali la previsione del requisito concernente l'ampliamento della base occupazionale, condizione che qualifica ulteriormente l'operazione che si intende promuovere e sostenere.

11. - Il comma 586, nell'individuare i soggetti abilitati alla presentazione delle proposte dirette alla realizzazione degli insediamenti turistici in questione, fa rinvio all'art. 10 della legge 11 febbraio 1994, n. 109 (Legge quadro in materia di lavori pubblici), concernente la partecipazione alle procedure di affidamento dei lavori pubblici, nonché ad apposito regolamento - da adottare con decreto interministeriale – per la definizione dei requisiti tecnici, organizzativi e finanziari.

La disposizione - a giudizio delle Regioni Valle d'Aosta e Friuli-Venezia Giulia - si pone in contrasto con i rispettivi statuti speciali (rispettivamente, con l'art. 2, lettera *q*) del primo, e con l'art. 4, n. 12, del secondo), in quanto lesiva delle loro competenze primarie, rispettivamente in materia di turismo e di urbanistica. Secondo le Regioni Campania ed Emilia-Romagna, la norma in questione viola l'art. 117, sesto comma, Cost., sia perché la potestà regolamentare è attribuita allo Stato limitatamente alle materie di legislazione esclusiva elencate nel secondo comma del medesimo articolo (tra cui non figura il turismo), sia perché non prevede l'intesa con la Conferenza unificata Stato-Regioni, condizione necessaria ove si ritenga che il principio di sussidiarietà giustifichi la competenza statale.

La questione è fondata.

La norma rinvia ad una fonte esclusivamente statale (il decreto del Ministro delle attività produttive, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze, ed il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio) la fissazione dei criteri, ai quali la Regione - onerata comunque degli adempimenti istruttori sulla legittimazione dei promotori abilitati ad avviare il programma volto alla realizzazione degli insediamenti turistici in questione - resta vincolata, senza possibilità di interlocuzione.

Sotto questo profilo, il comma è illegittimo costituzionalmente nella parte in cui, in violazione dell'obbligo di leale collaborazione, non comprende anche la preventiva intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

12. - Il successivo comma 587 prescrive che le proposte, comprensive dello studio di fattibilità ambientale, del piano finanziario degli investimenti, dell'adeguamento del sistema complessivo dei servizi che interessano l'area, nonché della previsione di eventuali infrastrutture e opere pubbliche connesse, siano redatte secondo modelli definiti dal regolamento di cui al precedente comma 586.

La questione non è fondata.

La norma, riletta alla luce della declaratoria della parziale

illegittimità costituzionale del comma 586, non è più lesiva delle prerogative regionali, contemplando l'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

13. - Il comma 588 dispone che le proposte sono valutate dalle Regioni sotto il profilo della fattibilità e della qualità costruttiva, urbanistica e ambientale, nonché della qualità progettuale, della funzionalità, del costo di gestione e di manutenzione, dei tempi di ultimazione dei lavori per la realizzazione degli impianti e delle infrastrutture e opere pubbliche connesse. Aggiunge però – secondo le Regioni Valle d'Aosta, Campania ed Emilia-Romagna, in modo costituzionalmente illegittimo – che devono essere valutate in via prioritaria le proposte che prevedono il recupero e la bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale e di impianti industriali dismessi.

La questione non è fondata.

A differenza di quanto sostenuto dalle ricorrenti, la disposizione, nella parte in cui impone alle Regioni criteri inderogabili di priorità nella valutazione di alcune determinate proposte, non è censurabile, dal momento che detti criteri rispondono all'esigenza di non compromettere la tutela dell'ambiente la quale appartiene in via esclusiva alla competenza statale (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. *s*).

14. - Il comma 589 determina le verifiche a cui la Regione deve sottoporre le proposte, mentre il comma 590 interferisce sull'*iter* negoziale del rapporto tra promotori, amministrazioni interessate e Regione, stabilendo la regola del silenzio assenso.

Le Regioni Valle d'Aosta, Campania ed Emilia-Romagna denunciano la violazione, rispettivamente, dell'art. 2, lettera *q*), dello statuto speciale e dell'art. 117, sesto comma, Cost., in quanto risultano ignorate le funzioni regionali di programmazione dello sviluppo del territorio e della propria economia. Le disposizioni appena richiamate non solo determinano le verifiche a cui la Regione deve sottoporre le proposte, ma fissano anche i termini in cui esse debbono essere compiute.

La questione è fondata con riferimento ad entrambi i commi.

In sostanza, anche se lo Stato riconosce alla Regione un ruolo centrale nella valutazione delle proposte, le norme in esame finiscono poi col circoscriverne i margini di apprezzamento. Alla Regione, in altri termini, restano affidati compiti di mera istruttoria tecnica, attraverso un modulo organizzativo che richiama non la “nuova” potestà residuale della Regione, ma il vecchio schema dell'avvalimento d'ufficio.

In entrambi i casi, vengono trascurate le competenze regionali in tema di governo del territorio. Non v'è dubbio, infatti, che lo sfruttamento a fini turistici del demanio marittimo, attraverso la costruzione di strutture di notevoli dimensioni, incide di per sé significativamente sull'esercizio di quelle funzioni.

15. - Il comma 591 ricollega alla stipula dell'accordo di programma l'effetto di sostituire ogni altra autorizzazione, approvazione o parere, e di consentire la realizzazione e la gestione di tutte le opere contemplate nella proposta approvata, determinando le eventuali variazioni degli strumenti urbanistici e sostituendo le concessioni edilizie. Esso viene impugnato dalla Regione Valle d'Aosta, per violazione della più volte citata norma dello statuto speciale, nonché dalle Regioni a statuto ordinario ricorrenti, per violazione dell'art. 117, quarto comma, Cost.

La questione è fondata.

La disposizione, di per sé, non è lesiva delle competenze esclusive regionali, limitandosi essa a delineare gli effetti giuridici dell'accordo di programma, nel rispetto della proposta approvata dalla Regione stessa, con l'indicazione del “limite esterno” costituito dal rispetto dei beni culturali la cui tutela appartiene alla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, comma 2, lettera *s*, Cost.). Essa però, in quanto strettamente inserita in una procedura di cui è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, non può che subire la stessa caducazione disposta per i due commi precedenti.

16. - Il comma 592 stabilisce che, nel caso di più proposte relative alla stessa concessione di beni demaniali, la Regione, prima della stipula dell'accordo di programma, indice una gara da svolgere con il criterio

dell'offerta economicamente più vantaggiosa, ponendo a base di gara la proposta del promotore, secondo le procedure di cui all'art. 34-*quater* della legge n. 109 del 1994 e successive modificazioni.

Il comma, che, nel ricalcare quest'ultima norma, riconosce alle "amministrazioni aggiudicatrici" il compito di indire la gara tra le proposte pervenute, rispettando il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa di cui all'art. 21, comma 2, lettera *b*), della stessa legge, è ritenuto costituzionalmente illegittimo dalle Regioni Valle d'Aosta, Campania ed Emilia-Romagna.

La questione non è fondata in quanto la caducazione dei commi 589, 590 e 591 rende inoperativa l'espressione "prima della stipula dell'accordo di programma".

Considerato che le Regioni figurano, nella normativa in esame, tra le "amministrazioni aggiudicatrici", certamente non può ledere le competenze regionali una norma che riproduce testualmente una legge già da tempo per esse in vigore.

17. - Il comma 593, per promuovere la realizzazione degli insediamenti turistici di qualità, stabilisce che i comuni interessati possono prevedere l'applicazione di regimi agevolati ai fini del contributo di cui all'art. 16 del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), nonché l'esenzione, ovvero l'applicazione di riduzioni o detrazioni, dall'imposta comunale sugli immobili di cui all'art. 1 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 (Riordino della finanza degli enti territoriali, a norma dell'articolo 4 della L. 23 ottobre 1992, n. 421).

La disposizione è censurata da tutte le Regioni ricorrenti, sulla base, rispettivamente, delle proprie norme statutarie già richiamate, ovvero dell'art. 117, quarto comma, Cost., sul presupposto che essa, invadendo un ambito di competenza legislativa regionale, primaria o esclusiva, consentirebbe ai comuni, in applicazione diretta della norma statale, di disapplicare leggi regionali vigenti (ad esempio gli artt. da 27 a 32 della legge della Regione Emilia-Romagna 25 novembre 2002, n. 31, recante «Disciplina generale dell'edilizia», che disciplinano la determinazione dei contributi di costruzione, sulla base degli oneri di urbanizzazione, dei costi di costruzione e l'adozione di una Convenzione-tipo da parte della Giunta regionale).

La questione non è fondata.

L'art. 16, commi 1 e 4, del d.P.R. n. 380 del 2001 attribuisce al consiglio comunale la competenza a stabilire l'entità del contributo, da corrispondersi ai comuni per il rilascio del permesso di costruire. Tale contributo è commisurato, oltre che al costo di costruzione, all'incidenza degli oneri di urbanizzazione stabilita, con deliberazione del consiglio comunale, in base alle tabelle parametriche che la Regione definisce per classi di comuni in relazione a vari elementi (quali, l'ampiezza e l' andamento demografico dei comuni; le caratteristiche geografiche dei comuni; le destinazioni di zona previste negli strumenti urbanistici vigenti; i limiti e rapporti minimi inderogabili fissati in applicazione dell'art. 41-*quinques*, penultimo ed ultimo comma, della legge 17 agosto 1942, n. 1150, recante «Legge urbanistica»). Inoltre, ai sensi del successivo comma 9 dell'art. 16, il costo di costruzione per i nuovi edifici è determinato periodicamente dalle Regioni.

Nessuna delle descritte competenze regionali viene intaccata dal comma 593 il quale, nel riconoscere ai comuni interessati al programma di realizzazione degli insediamenti turistici di qualità la facoltà di adottare o meno - nell'ambito delle proprie competenze individuate dalla citata normativa statale - regimi contributivi agevolati, ne presuppone necessariamente la conformità ai parametri fissati dalle Regioni.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni sollevate con i ricorsi nn. 30, 36, 39 e 41 del registro ricorsi 2006 dalle Regioni Valle d'Aosta, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia;

riuniti i giudizi,

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 586, della

legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2006), nella parte in cui non prevede che il regolamento interministeriale sia preceduto dall'intesa Stato-Regioni;

2) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 589, 590 e 591, della stessa legge n. 266 del 2005;

3) *dichiara* non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 583, 584, 585, 587, 588, 592 e 593, della medesima legge n. 266 del 2005, promosse - in riferimento all'art. 2, lettera *q*), dello statuto speciale per la Valle d'Aosta, all'art. 117, quarto e sesto comma, della Costituzione, nonché all'art. 4, n. 12, della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 - dalle Regioni Valle d'Aosta, Campania, Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia con i ricorsi indicati in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 marzo 2007.

F.to:
Franco BILE, Presidente
Luigi MAZZELLA, Redattore
Maria Rosaria FRUSCELLA, Cancelliere
Depositata in Cancelleria il 16 marzo 2007.
Il Cancelliere
F.to: FRUSCELLA