## Insediamenti turistici di qualità di rilievo nazionale: tanto tuonò che piovve.

Ancora un intervento della Corte Cost. sul riparto di competenze tra stato e regioni nelle materie che prevedono interventi di trasformazione del territorio, che solo apparentemente potrebbe apparire di rilievo minore rispetto ad altri pronunciamenti.

Questo si spiega sia perché la Corte utilizza in gran parte i criteri di costituzionalità già elaborati in precedenti sentenze dopo l'introduzione del nuovo Titolo V – a partire da quella fondamentale 303/2002 – sia perché il caso degli insediamenti turistici d'interesse nazionale da localizzare prevalentemente sulle aree demaniali marittime non rientra in un programma nazionale di carattere prioritario come quello della legge obiettivo, né per essi è previsto alcun finanziamento statale che ne giustifichi il particolare rilievo economico.

Emilia Romagna e Campania, Friuli Venezia Giulia e Valle D'Aosta, le prime rivendicando una competenza legislativa esclusiva "residuale" ai sensi del 4 co dell'art.117 cost. nella materia del turismo e dell'industria alberghiera, le seconde una violazione dei propri statuti, hanno sollevato questione di costituzionalità dei commi dal 583 al 593 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2006.

Prima di entrare nel merito della decisione della Corte è bene ricostruire il contenuto delle disposizioni impugnate della finanziaria per il 2006 n.266/2005.

In gioco vi sono principalmente le utilizzazioni a scopo turisticoricreativo delle aree demaniali – le coste ma anche l'entroterra
contiguo a queste aree – attraverso la promozione di proposte
d'insediamenti turistici "di qualità d'interesse nazionale"
"destinate ad attrarre flussi turistici anche internazionali" per
favorire l'ampliamento della base occupazionale, nei luoghi ove
si realizzino tali insediamenti, mediante l'assunzione di un
numero di addetti non inferiore a 250 unità. Il contenuto delle
proposte si presenta come particolarmente impattante con
l'assetto territoriale non solo sotto il profilo delle volumetrie e
del carico urbanistico ma anche sotto quello delle opere di
mobilità, dei servizi e delle connesse infrastrutture da prevedere
congiuntamente, oltre che del già citato livello occupazionale

impiegato che permette d'immaginare l'estensione dell'intervento insediativo. Grandi villaggi turistici valutati in via prioritaria se finalizzati al recupero e alla bonifica di aree compromesse sotto il profilo ambientale e di impianti industriali dimessi.

Per il resto non vi sono grandi novità rispetto alla categoria dei proponenti: enti locali singoli o associati, i costruttori secondo le modalità dell'art.10 della 1.109/94 (ora art.34 del codice dei contratti pubblici, d.legisl.163/2006), enti finanziatori ed anche promotori immobiliari, fondi immobiliari, soggetti gestori di servizi turistici e residenziali.

Destinataria delle proposte dei "promotori" è la regione che qui assomma le competenze in materia di governo del territorio e di turismo e industria alberghiera, ma anche quella della titolarità nel rilascio delle concessioni d'uso esclusivo delle aree demaniali marittime a fini turistico-ricreativi che si pone come vero e proprio filtro ineliminabile dell'avvio del procedimento di valutazione delle iniziative – la cui redazione tecnica (si parla di modelli) è però subordinata ad un regolamento da emanarsi entro sessanta giorni da parte del Ministero delle attività produttive di concerto con quello dell'ambiente, dei trasporti e dell'economia - che dovrebbero contenere un non meglio precisato "studio di fattibilità ambientale", il piano finanziario degli investimenti, il sistema complessivo delle opere infrastrutturali e dei servizi connessi all'esercizio delle attività turistiche. La regione, entro tempi assai stretti – novanta giorni – individua quelle meritevoli di accoglimento e le trasmette a tutti i soggetti interessati per competenza (tra cui i comuni, le province, i ministeri dell'ambiente, delle attività produttive, dei beni culturali, dei trasporti cui compete per legge esprimersi). A questo punto s'innesta un altro procedimento di valutazione da parte dei soggetti coinvolti che nel termine capestro di trenta giorni dalla ricezione degli atti esprime il proprio avviso anche con proposte di modifiche o di introduzione di ulteriori prescrizioni, ma il silenzio di queste equivale a rilascio tacito del provvedimento di assenso delle proposta presentata. Il tutto confluisce poi nell'accordo di programma di cui all'art.34 del TU 267/2000. (sui cui effetti vedi in dettaglio Edilizia e territorio n.1/2006 p.11, P.Urbani, Investimenti su aree demaniali, libera trattativa Stato-privati per fissare i canoni concessori).

La disciplina della concessione dei beni demaniali marittimi è disciplinata dal codice della navigazione (art.36 e seg.) modificato già a suo tempo dalla 1.494 del 1993 che all'art.1 ha voluto declinare tra le attività "compatibili con le esigenze del pubblico uso" oltre alla "gestione di stabilimenti balneari anche quella di strutture ricettive ed attività ricreative sportive, gli esercizi commerciali ed i servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo compatibilmente con le esigenze di utilizzazione del precedenti categorie". Con la seconda regionalizzazione (DPR 616/77 art.59) le funzioni in materia di rilascio delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sono state delegate alle regioni che le esercitano ormai da tempo, anche in convenzione organizzativa con le capitanerie di porto, attraverso la predisposizione, tra l'altro, dei piani spiaggia di competenza comunale. I criteri direttivi per la determinazione dei canoni sono fissati molto analiticamente dalla legge 494/93 e sulla competenza alla percezione dei canoni dopo la delega alle regioni è dovuta intervenire la Corte Cost. con sent.21 luglio 1995 n.343 che ne ha ribadito la riserva allo stato poiché il canone demaniale segue la titolarità domenicale del bene.

Fin qui la disciplina del regime delle concessioni marittime per usi turistico ricettive che le norme della finanziaria per il 2006 in parte derogano poiché prevedono che - per questa tipologia d'insediamenti turistici – non si applichino le disposizioni della legge 494/93 né per quanto riguarda la durata delle concessioni né tantomeno per la determinazione del canone di occupazione e d'uso del suolo pubblico, stabilendo quindi che la misura del canone (e la durata) ha natura "negoziale" determinata dall'atto di concessione. E qui, come in occasione della dismissione del patrimonio pubblico (dl.282/2002 conv. nella 1.27/2003), il legislatore per "guadagnare" le regioni e gli enti locali al consenso alle iniziative imprenditoriali-edilizie sul proprio territorio, prevede a loro favore e distintamente una quota degli introiti dei canoni nella misura del 20%, mantenendosi comunque ferma la disciplina delle vicende concessore previste dal codice della navigazione (revoca, sub-ingresso, decadenza, estinzione).

Tornando ora alla sentenza 88/2007 va osservato che il ridotto numero di regioni ricorrenti e l'affermazione della difesa erariale in sede di reiezione dei ricorsi "in quanto la regione può salvaguardare la propria sfera di competenze semplicemente non dando applicazione alle disposizioni di che trattasi", dimostra che la questione di costituzionalità sollevata dalle regioni è stata più di principio che di contenuto, poiché l'ambito di discrezionalità riservato alla regione è molto ampio (nell'an, nel quid e nel quomodo) sia nella valutazione della compatibilità delle proposte con i profili territoriali e ambientali, sia, come abbiamo visto, nel rilascio delle concessioni demaniali a fini turistico ricreativi, anche se priva di poteri di fissazione dell'entità economica e negli introiti. Tuttavia, non può disconoscersi che, a tacere di una possibile inerzia regionale, la filosofia dell'intervento ponga comunque problemi di rapporti tra competenze statali e regionali nella determinazione degli assetti territoriali.

La Corte non ha quindi perso l'occasione per decidere in merito alla costituzionalità delle norme impugnate, riproponendo alcune delle interpretazioni costanti per dirimere i contrasti tra stato e regioni nei casi di riparto di competenze legislative dopo il Titolo V, che possono essere così riassunte.

In primo luogo, il caso in questione riguarda la strategia economica di valorizzazione turistica del nostro patrimonio nazionale e questo giustifica di per sé un intervento del legislatore statale (come nel caso delle opere pubbliche strategiche di cui alle sent.303/02 e 214/2006) che può riguardare anche l'esercizio unitario di determinate funzioni amministrative disciplinate per legge, anche in presenza di materie di competenza residuale regionale o concorrente, in deroga ai principi dell'art.118 Cost.

In tal caso – afferma la Corte – 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.

In secondo luogo, la Corte non solo giustifica gl'interventi territoriali strategici di carattere turistico sulla base di esigenze unitarie ma ribadisce anche l'interesse unitario del turismo come elemento determinante lo sviluppo dell'economia nazionale ricordando la costituzione del Comitato nazionale del turismo di derivazione statale (1.80/2005) pur in presenza di competenza legislativa residuale regionale, anche se poi la stessa Corte ne ha richiesto l'integrazione paritaria regionale (sent.214/2006).

In terzo luogo, ponendo al centro il coinvolgimento delle regioni, ripropone il problema dell'intesa come modello di composizione degli interessi idonea a bilanciare i poteri regionali parzialmente ridotti dall'attribuzione allo stato di funzioni giustificate dall'esigenza dell'ordinamento. E qui la mancata previsione normativa dell'intesa sta nel fatto che la disciplina prevede che sia rimessa ad una fonte regolamentare ministeriale di competenza del dicastero delle attività produttive, l'elaborazione dei criteri di ammissione di particolari soggetti privati dotati di idonei requisiti tecnici organizzativi e finanziari alla presentazione delle proposte. Ma al regolamento sembra imputarsi anche la definizione dei contenuti dei progetti e del loro impatto ambientale, della tipologia delle opere di collegamento ammesse nonché delle modalità di realizzazione, come si evince indirettamente dal fatto che questo è sottoposto al concerto oltre che del ministero delle infrastrutture, di quello dell'economia, dei trasporti, dell'ambiente e tutela del territorio. Regolamento di cui peraltro non vi è traccia a più di un anno dalla legge finanziaria 266/2005.

La mancata partecipazione regionale all'elaborazione e condivisione del regolamento, riduce così – secondo la Corte – il ruolo della regione ad un'attività di mera istruttoria tecnica delle proposte presentate, senza possibilità d'interlocuzione.

La scelta della Corte – in verità riduttiva – è quella di richiedere la preventiva intesa nella Conferenza Stato-regioni. Riduttiva poiché è noto che in questo caso siamo di fronte alla categoria delle intese *deboli* equiparabili a pareri non vincolanti che esprimono una modalità collaborativa meno intensa rispetto alle cosiddette intese *forti* nel senso che il loro mancato raggiungimento costituisce ostacolo insuperabile alla

conclusione del procedimento (come nel caso delle opere strategiche sotto il profilo localizzativo) (P.Urbani, *Territorio e poteri emergenti, le politiche di sviluppo tra urbanistica e mercato*, Giappichelli 2007 p.31)

La mancata previsione dell'intesa generale sui contenuti del regolamento permette così alla Corte di dichiarare incostituzionale sia il comma 586 e, perché strettamente connessi, quei commi (da 589 a 592) che delineano il procedimento di ammissione e valutazione dei progetti, nonché quelli di concertazione dei soggetti pubblici centrali e locali coinvolti dalle proposte presentate, compresa anche la norma relativa alla stipula dell'accordo di programma.

Le Regioni ricorrenti hanno preferito puntare sulla competenza regionale residuale in materia di turismo per lamentare l'incostituzionalità delle disposizioni legislative piuttosto che riferirsi alla materia concorrente del governo del territorio che, a nostro avviso, coinvolge più direttamente le competenze regionali, poiché non è tanto la particolare tipologia degli interventi (turistici in questo caso) ma gli interventi in sé di trasformazione del territorio che incidono sulle competenze regionali in materia territoriale. E che gli interventi in parola pongano un problema di governo del territorio non sembra poter essere messo in dubbio visto l'impatto che le strutture turistico ricettive dovrebbero avere sul territorio costiero (ed interno), dovendosi assicurare, come già detto, un'occupazione stabile minima di 250 unità (comma 585).

In questo senso, avrebbe avuto più senso prevedere – al pari delle opere pubbliche strategiche – l'intesa con la regione anche su ogni singolo insediamento turistico ricettivo d'interesse nazionale, più che ridurre la composizione degl'interessi alla condivisione del contenuto del regolamento da parte di tutte le regioni. Poiché nei singoli casi, d'intesa a tutto campo si tratta non limitata ai soli aspetti localizzativi, essendo in gioco la durata della concessione, la determinazione "libera" del canone e la percentuale a vantaggio della regione, gl'interventi infrastrutturali ed i livelli occupazionali.

In definitiva, la Corte ribadisce ancora una volta che non si tratta tanto di competenze esclusive residuali regionali o concorrenti, quanto di esigenze unitarie dell'ordinamento rispetto a determinati obiettivi di sviluppo economico, il che giustifica la chiamata in sussidiarietà e lo spostamento verso l'alto delle funzioni amministrative previste per legge, rispettando tuttavia, il criterio di proporzionalità ed il coinvolgimento regionale. La differenza, a guardar bene, sta allora nella "forza" dell'intesa, nei suoi effetti e nel fissare il livello del procedimento ove questa si colloca, ma poiché il parlamento nella sua attività legislativa quando tocca materie concorrenti o residuali regionali non si perita di regolamentare i rapporti stato-regioni e di individuarne le modalità collaborative alla luce del nuovo titolo V, non resta che affidarsi alla Corte per trovare il *giusto mezzo*, con il rischio tuttavia di decisioni non uniformi.

Paolo Urbani prof. ordinario di Diritto Amministrativo