

CORTE COSTITUZIONALE
26 GENNAIO 2016 (UD.) - 11 FEBBRAIO 2016 (DEP.), N. 21 *

Pres. Cartabia, Red. Sciarra

Regione Campania c. Presidenza del Consiglio dei Ministri

**Marina Resort – Equiparazione strutture all'aria aperta –
Competenza legislativa – Principio di leale collaborazione**

Nella valutazione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, d.l. 12 settembre 2014, n. 133 recante «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» e convertito con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, l. 11 novembre 2014, n. 164, con cui si dispone l'equiparazione dei Marina Resort – ossia 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 all'aria aperta ove compatibili con i requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, deve evidenziarsi la circostanza per cui la norma impugnata rientrando nella materia del «turismo e industria alberghiera» di competenza legislativa regionale residuale, presenta profili strettamente connessi con la competenza legislativa statale in materia di «sistema tributario», nonché con la competenza legislativa concorrente in materia di «porti».

In questi casi, quando non è possibile comporre il concorso di competenze statali e regionali mediante un criterio di prevalenza, si applica il principio generale secondo cui non è costituzionalmente illegittimo l'intervento del legislatore statale purché agisca nel rispetto del principio di leale collaborazione, che deve in ogni caso permeare i rapporti tra lo Stato e il sistema delle autonomie e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa.

Di conseguenza la norma scrutinata deve ritenersi incostituzionale perché viola il principio di leale collaborazione non prevedendo la previa intesa nella conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano.

* Per il testo integrale della sentenza, tratto dal sito ufficiale della Corte costituzionale, v. www.giureta.unipa.it/osservatorio/Corte_cost_21_2016.pdf.

La sentenza è stata osservata da Martina Calderaro, studentessa della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Teramo, con la collaborazione e l'intervento della dott.ssa Giuseppina Rosato, Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche nell'Università di Sassari.



LA DECISIONE:

La Regione Campania ha sollevato questione di legittimità costituzionale in relazione all'art. 32, comma 1, d.l.12 settembre 2014, n. 133, recante «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, l. 11 novembre 2014, n. 164, sostenendo che la norma avrebbe violato gli artt. 117, comma 4, e 118, commi 1 e 2, Cost. nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

In particolare l'art. 32, comma 1, del decreto dispone che i «Marina resort», ossia quelle strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato, «secondo i requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, rientrano nelle strutture ricettive all'aria aperta».

Così facendo, secondo la regione Campania, lo Stato avrebbe accentrato su di sé compiti e funzioni che ai sensi dell'art. 1 dell'Accordo tra Stato, Regioni e Province autonome spettano in via ordinaria alle Regioni, in virtù della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo, per cui «Una simile chiamata in sussidiarietà, in mancanza della previsione di adeguate procedure concertative e di coordinamento orizzontale tra Stato e Regioni, altererebbe il riparto di competenze tra Stato e Regioni nella suddetta materia e violerebbe il principio di leale collaborazione».

Di tutt'altro avviso l'Avvocatura generale dello Stato che in rappresentanza del Presidente del Consiglio argomenta ritenendo che «la chiamata in sussidiarietà a livello centrale sarebbe giustificata dalla rilevanza nazionale delle iniziative prese in considerazione dalla norma impugnata, che concerne progetti strategici diretti a valorizzare la fondamentale risorsa economica del Paese rappresentata dal turismo, in vista dell'obiettivo di "rilanciare le imprese della filiera nautica"».

Inoltre si evidenzia che equiparando i Marina Resort alle strutture ricettive turistiche all'aria aperta, essi potranno applicare l'IVA agevolata al 10 per cento, prevista per le strutture turistico ricettive all'aria aperta, anziché l'IVA al 22 per cento, ragion per cui la norma impugnata dovrebbe essere ricompresa nella categoria delle agevolazioni fiscali, e come tale appartenente al «sistema tributario», nell'ambito del quale lo Stato ha competenza legislativa esclusiva ex art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

Prima di passare all'analisi della sollevata questione di costituzionalità, la Corte si preoccupa di chiarire che, sebbene nelle more sia stato modificato l'ambi-

to temporale di efficacia della norma impugnata, il principio di effettività della tutela costituzionale impone di estendere la medesima questione anche al nuovo testo della disposizione impugnata, poiché la richiamata modifica legislativa non è tale da soddisfare la Regione ricorrente o da alterare i termini del quadro normativo, in modo tale da imporre un'autonoma impugnazione», tanto più che il decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 3 ottobre 2014, avente ad oggetto l'«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» ha dato applicazione proprio all'art. 32, comma 1, d.l. n. 133 del 2014.

Ciò posto il Giudice delle leggi affronta il merito della domanda a partire dai lavori parlamentari che hanno preceduto l'emanazione della norma gravata.

Ebbene risulta che la previsione in questione sia stata adottata a seguito dell'approvazione di un'apposita mozione parlamentare in cui «si sollecitava il Governo ad assumere in via prioritaria una serie di iniziative, anche normative, per favorire la ripresa e il pieno sviluppo del comparto turistico nazionale. Tra di esse, in particolare, erano invocate “misure urgenti per il rilancio della nautica da diporto nazionale e della relativa filiera, in modo da garantire la promozione unitaria del settore nautico-turistico in ambito nazionale ed internazionale”, con l'introduzione di “una classificazione delle strutture che tenga conto della diffusione di *best practices* ed estendendo l'IVA agevolata delle strutture ricettive ai Marina Resort”».

Inoltre, nello studio della norma impugnata, merita di essere evidenziato che essa «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».

A questo punto la Corte costituzionale rileva che la disciplina contenuta nella norma censurata: appartiene alla competenza legislativa regionale residuale perché «attiene alla materia del “turismo e industria alberghiera”»; rientra nell'ambito delle materie di competenza esclusiva dello Stato, per i profili inerenti al sistema tributario ove la conseguenza che reca con sé importa l'applicazione dell'IVA agevolata al 10 per cento per i Marina Resort; rientra nella competenza concorrente in materia di porti, rispetto alla quale spetta allo Stato definire i principi fondamentali» in ragione della stretta connessione con il regime delle strutture dedicate alla nautica da diporto di cui all'art. 2, d.P.R. 2 dicembre 1997, n. 509 che reca il «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».

Sulla scorta di quanto appena evidenziato risulta evidente che la norma si pone «all'incrocio di varie materie, alcune di spettanza delle Regioni, altre dello Stato» non essendo possibile «identificare la prevalenza di una sulle altre», per cui si ritiene di dover applicare il principio che la Corte costituzionale utilizza quando il concorso di competenze statali e regionali non può essere risolto mediante un criterio di prevalenza, con la conseguenza che «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 e che può ritenersi congruamente attuato mediante la previsione dell'intesa».

Infatti, il *vulnus* della disposizione in esame starebbe proprio nel mancato rispetto del principio di leale collaborazione, ove essa prevede che l'equiparazione dei Marina Resort alle strutture ricettive all'aria aperta sia subordinata ad una decisione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti che, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, enuncia i requisiti minimi affinché detta operazione possa essere compiuta. Infatti il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha unilateralmente emanato il decreto 3 ottobre 2014 all'uopo intitolato «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».

Per tali ragioni l'art. 32, comma 1, d.l. n. 133 del 2014, deve essere dichiarato costituzionalmente illegittimo in quanto «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».

NORMATIVA DI RIFERIMENTO:

Art. 5 Cost.

«La Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali; attua nei servizi che dipendono dallo Stato il più ampio decentramento amministrativo; adegua i principi ed i metodi della sua legislazione alle esigenze

dell'autonomia e del decentramento».

Art. 117, commi 1, 2, 3, e 4, Cost.

«La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

- a) politica estera e rapporti internazionali dello Stato; rapporti dello Stato con l'Unione europea; diritto di asilo e condizione giuridica dei cittadini di Stati non appartenenti all'Unione europea;
- b) immigrazione;
- c) rapporti tra la Repubblica e le confessioni religiose;
- d) difesa e Forze armate; sicurezza dello Stato; armi, munizioni ed esplosivi;
- e) moneta, tutela del risparmio e mercati finanziari; tutela della concorrenza; sistema valutario; sistema tributario e contabile dello Stato; armonizzazione dei bilanci pubblici; perequazione delle risorse finanziarie;
- f) organi dello Stato e relative leggi elettorali; referendum statali; elezione del Parlamento europeo;
- g) ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali;
- h) ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della polizia amministrativa locale;
- i) cittadinanza, stato civile e anagrafi;
- l) giurisdizione e norme processuali; ordinamento civile e penale; giustizia amministrativa;
- m) determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale;
- n) norme generali sull'istruzione;
- o) previdenza sociale;
- p) legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di Comuni, Province e Città metropolitane;
- q) dogane, protezione dei confini nazionali e profilassi internazionale;
- r) pesi, misure e determinazione del tempo; coordinamento informativo statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; opere dell'ingegno;
- s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: rapporti internazionali e con l'Unione europea delle Regioni; commercio con l'estero; tutela e sicurezza del lavoro; istruzione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e con esclusione della istruzione e della formazione professionale; professioni; ricerca scien-

tifica e tecnologica e sostegno all'innovazione per i settori produttivi; tutela della salute; alimentazione; ordinamento sportivo; protezione civile; governo del territorio; porti e aeroporti civili; grandi reti di trasporto e di navigazione; ordinamento della comunicazione; produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia; previdenza complementare e integrativa; coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; valorizzazione dei beni culturali e ambientali e promozione e organizzazione di attività culturali; casse di risparmio, casse rurali, aziende di credito a carattere regionale; enti di credito fondiario e agrario a carattere regionale. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Spetta alle Regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

Art. 118 Cost.

«Le funzioni amministrative sono attribuite ai Comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province, Città metropolitane, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

I Comuni, le Province e le Città metropolitane sono titolari di funzioni amministrative proprie e di quelle conferite con legge statale o regionale, secondo le rispettive competenze.

La legge statale disciplina forme di coordinamento fra Stato e Regioni nelle materie di cui alle lettere b) e h) del secondo comma dell'articolo 117, e disciplina inoltre forme di intesa e coordinamento nella materia della tutela dei beni culturali.

Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà».

Art. 120 Cost.

«La Regione non può istituire dazi di importazione o esportazione o transito tra le Regioni, né adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni, né limitare l'esercizio del diritto al lavoro in qualunque parte del territorio nazionale.

Il Governo può sostituirsi a organi delle Regioni, delle Città metropolitane, delle Province e dei Comuni nel caso di mancato rispetto di norme e trattati internazionali o della normativa comunitaria oppure di pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, ovvero quando lo richiedono la tutela dell'unità giuridica o dell'unità economica e in particolare la tutela dei livelli essenziali delle

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, prescindendo dai confini territoriali dei governi locali. La legge definisce le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi siano esercitati nel rispetto del principio di sussidiarietà e del principio di leale collaborazione».

Art. 32, comma 1, d.l. n. 133 del 2014

«1. Al fine di rilanciare le imprese della filiera nautica, dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e fino al 31 dicembre 2014, le strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato, secondo i requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo, rientrano nelle strutture ricettive all'aria aperta».

Art. 2, d.P.R. n. 509 del 1997

«1. Sono strutture dedicate alla nautica da diporto: a) il porto turistico, ovvero il complesso di strutture amovibili ed inamovibili realizzate con opere a terra e a mare allo scopo di servire unicamente o precipuamente la nautica da diporto ed il diportista nautico, anche mediante l'apprestamento di servizi complementari; b) l'approdo turistico, ovvero la porzione dei porti polifunzionali aventi le funzioni di cui all'articolo 4, comma 3, della legge 28 gennaio 1994, n. 84, destinata a servire la nautica da diporto ed il diportista nautico, anche mediante l'apprestamento di servizi complementari; c) i punti d'ormeggio, ovvero le aree demaniali marittime e gli specchi acquei dotati di strutture che non importino impianti di difficile rimozione, destinati all'ormeggio, alaggio, varo e rimessaggio, anche a secco, di piccole imbarcazioni e natanti da diporto.

2. La concessione demaniale marittima per la realizzazione delle strutture dedicate alla nautica da diporto di cui al comma 1, lettere a) e b), è rilasciata: a) con atto approvato dal direttore marittimo, nel caso di concessioni di durata non superiore a quindici anni; b) con atto approvato dal dirigente generale preposto alla Direzione generale del demanio marittimo e dei porti del Ministero dei trasporti e della navigazione, nel caso di concessioni di durata superiore a quindici anni.

3. Qualora la concessione ricada nella circoscrizione territoriale di una autorità portuale, è rilasciata dal presidente ai sensi dell'articolo 8, comma 3, lettera h), della legge 28 gennaio 1994, n. 84, e l'attività istruttoria di competenza dell'autorità marittima è curata dal segretario generale».

BIBLIOGRAFIA MINIMA:

1. C. Angelone, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo: diritti del concessionario, situazioni concessorie, competenze*, in *Regioni e demanio marittimo*, Milano, 1999, 38;
2. M. Brignardello, *Portualità turistica e novità legislative*, in *Dir. mar.*, 1999, 662;
3. A. M. Citrigno, *Alcune riflessioni sulla ripartizione delle competenze tra Stato e regioni attinenti alla gestione dei porti turistici*, in U. La Torre, G. Moschella, F. Pellegrino, M. P. Rizzo, G. Vermiglio (a cura di), *Studi in memoria di Elio Fanara*, II, Milano, 2008, 47;
4. V. Guido, *L'applicazione dell'IVA alla locazione dei posti barca*, in *Riv. dir. trib.*, 2005, 173;
5. M. P. La Spina, *Procedimento di concessione per la realizzazione delle strutture dedicate alla nautica da diporto*, in questa *Rivista*, 2005;
6. S. Magnosi, *L'evoluzione della disciplina normativa sull'uso del demanio marittimo a scopo turistico-ricreativo, tra tutela del mercato e salvaguardia degli interessi imprenditoriali*, in *Riv. dir. Nav.*, 2011, 51;
7. *Nota di richiami a Corte cost.*, sent. 11 febbraio 2016 n. 21, in *Foro it.*, 2016, I, 1149;
8. M. Olivi, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali: titolarità del bene e titolarità delle funzioni*, in *Foro amm. Cons. St.*, 2006, 2421;
9. G. Reale, *Conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione in materia di porti turistici*, in *Dir. trasp.*, 2003, 881;
10. L. Salamone, *La gestione del demanio marittimo tra accentramento e decentramento amministrativo*, in *Dir. Mar.*, 2007, 127;
11. P. Simone, *La gestione del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative nel quadro dei principi del diritto dell'Unione europea*, in *Riv. dir. nav.*, 2011, 117;
12. G. Tellarini, *I porti e le classificazioni*, in questa *Rivista*, 2008;
13. R. Tranquilli Leali, *Porti turistici. Struttura e funzioni*, Milano, 1996;
14. E. Turco Bulgherini, *Navigazione da diporto e porti turistici*, in M.M. Comenale Pinto, E. G. Rosafio (a cura di), *Il Diporto come fenomeno diffuso*, Roma, 2015, 145;
15. C. Vagaggini, *Diporto nautico e marina resort*, in *Riv. dir. Nav.*, 2015, 277;
16. A. Xerri, *L'affidamento della gestione dei porti e approdi turistici*, in F. Morandi (a cura di), *I contratti del trasporto*, II, *Nautica da diporto, trasporto terrestre e ferroviario*, Bologna, 2013, 931.