

L'atteggiamento di prudenza della Corte Costituzionale

Pertanto, alla richiesta delle Regioni ricorrenti, che lamentano una «lesione del loro ruolo costituzionale a legiferare in materia di turismo», la Corte Costituzionale risponde dichiarando “inammissibile” la pretesa in quanto esse possono «esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengono di essere titolari, approvando una disciplina legislativa che può anche essere sostitutiva di quella statale, fatto naturalmente salvo il potere governativo di ricorso previsto dall'art. 127 della Costituzione. In tal modo risulta chiara la sopravvenuta carenza di interesse delle Regioni ricorrenti all'annullamento delle disposizioni statali censurate, poiché la loro “persistenza” nell'ordinamento non preclude affatto, come già rilevato, l'adozione di apposite normative regionali in materia».

Questo “atteggiamento di prudenza”²³ della Corte Costituzionale nell'interpretare i nuovi spazi di autonomia regionale è, in parte, riconducibile anche al dibattito politico-istituzionale che, in questi ultimi anni, ha visto contrapporsi, da un lato, i fautori di una ulteriore e più decisa regioanalizzazione della materia del turismo, e, dall'altro, i sostenitori della necessità di un ritorno al passato e, dunque, di un riaccentramento delle competenze.

I primi basano la loro tesi sulla già accentuata differenziazione amministrativa esistente in questo settore, sulla palese diversità delle caratteristiche territoriali delle Regioni e delle relative attitudini turistiche, sulla capacità di innovazione in tal senso da esse dimostrata nell'esercizio dell'attività legislativa.

I secondi, invece, partono dai risultati economici per sottolineare una crescente sofferenza del mercato turistico nazionale, dovuta anche alla difficoltà di promuovere un'immagine unitaria dell'Italia all'estero; evidenziano l'esigenza di un utilizzo più equilibrato dei fondi, specie di quelli comunitari, che rappresentano, per molte Regioni, la principale fonte di finanziamento delle politiche di sviluppo ed incentivazione dell'offerta turistica; rilevano, infine, che l'attuale situazione di parziale e limitata autonomia finanziaria delle Regioni conferma che allo Stato debba essere riconosciuto, almeno sino alla piena attuazione del federalismo fiscale, un determinante ruolo di impulso e di indirizzo nei settori economici ed in particolare in quello turistico.

Questo indirizzo, del resto, è stato confermato dalla Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 88 del 2007, ha sottolineato «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».

²³ Claudia Tubertini, “Il turismo tra Stato, Regioni ed enti locali: alla ricerca di un difficile equilibrio delle competenze”, in “Le Istituzioni del Federalismo”- supplemento 1.2007, pp. 25 e 26.

In questa pronuncia la Corte ha esaminato alcune disposizioni della legge finanziaria 2006 (art. 1, commi da 583 a 593²⁴ della legge 23 dicembre 2005, n. 266) contenenti una dettagliata disciplina

²⁴ 583. 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'articolo 03, 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

584. 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 dall'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.

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 di cui ai commi da 583 a 593 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.

586. Possono presentare le proposte di cui al comma 583 gli enti locali 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 delle infrastrutture e dei trasporti, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio.

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.

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.

589. La regione, entro trenta 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 dell'economia 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.

delle procedure per la realizzazione di «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale», ritenute, in generale, «compatibili con la ratio di sostenere il turismo come settore economico cruciale», al fine di «valorizzare un settore che ha un forte impatto economico su base nazionale ed internazionale».

In sostanza, i rilievi mossi dalle Regioni sono stati solo parzialmente accolti e, pertanto, sono state dichiarate illegittime solo alcune previsioni che, «comprimendo eccessivamente l'autonomia regionale nel procedimento di valutazione dei progetti, violavano il principio di leale collaborazione e la competenza concorrente regionale in materia di governo del territorio».

590. 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.

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 e 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.

592. 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.

593. 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.