

CONSULTA ONLINE

SENTENZA N. 21

ANNO 2016

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Marta	CARTABIA	Presidente
-	Giuseppe	FRIGO	Giudice
-	Paolo	GROSSI	”
-	Giorgio	LATTANZI	”
-	Aldo	CAROSI	”
-	Mario Rosario	MORELLI	”
-	Giancarlo	CORAGGIO	”
-	Giuliano	AMATO	”
-	Silvana	SCIARRA	”
-	Daria	de PRETIS	”
-	Nicolò	ZANON	”
-	Franco	MODUGNO	”
-	Augusto Antonio	BARBERA	”
-	Giulio	PROSPERETTI	”

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, del [decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 \(Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive\)](#), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della [legge 11 novembre 2014, n. 164](#), promosso dalla Regione Campania con ricorso spedito per la notifica il 12 gennaio 2015, depositato in cancelleria il 21 gennaio 2015 ed iscritto al n. 13 del registro ricorsi 2015.

Visto l'atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;
udito nell'udienza pubblica del 26 gennaio 2016 il Giudice relatore Silvana Sciarra;
uditi l'avvocato Almerina Bove per la Regione Campania e l'avvocato dello Stato Paolo Grasso per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso, notificato il 12 gennaio 2015, depositato il successivo 21 gennaio, la Regione Campania ha promosso questione di legittimità costituzionale, in via principale, di svariate disposizioni del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (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 legge 11 novembre 2014, n. 164, ed in particolare dell'art. 32, comma, 1, in riferimento agli [artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione](#), nonché in relazione al principio di leale collaborazione di cui agli [artt. 5 e 120 Cost.](#)

La ricorrente impugna il comma 1 dell'art. 32 del citato d.l. n. 133 del 2014, intitolato «Marina Resort e implementazione sistema telematico centrale nautica da diporto», nella parte in cui dispone che «[a]l fine di rilanciare le imprese della filiera nautica», rientrano fra le strutture ricettive all'aria aperta i cosiddetti Marina Resort e cioè 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».

La Regione ritiene che, così disponendo, siano accentrati in capo allo Stato compiti e funzioni la cui disciplina era stata già rimessa alle Regioni e alle Province autonome dall'art. 1 dell'Accordo tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome, recepito dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 13 settembre 2002 (Recepimento dell'accordo fra lo Stato, le regioni e le province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico) e che ora spettano in via ordinaria alle Regioni, in virtù della loro competenza legislativa residuale in materia di turismo. 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.

2.- Nel giudizio si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione di legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014 sia dichiarata inammissibile e comunque infondata.

La difesa statale sostiene che la norma statale impugnata sia legittima, poiché volta a realizzare un'attività promozionale unitaria, nel settore del turismo nautico, in linea con la giurisprudenza costituzionale. La deroga al normale riparto delle competenze risulterebbe, "proporzionata" e "ragionevole", in quanto 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», come testualmente previsto dalla disposizione censurata.

La difesa dello Stato sottolinea, inoltre, che l'equiparazione dei Marina Resort alle strutture ricettive turistiche all'aria aperta, operata dalla disposizione impugnata, ha come principale conseguenza quella dell'applicazione alle prestazioni rese ai clienti alloggiati nei Marina Resort dell'IVA agevolata al 10 per cento (prevista appunto per le strutture turistico ricettive all'aria aperta), anziché dell'IVA al 22 per cento. La disposizione censurata, pertanto,

prevedendo un beneficio sussumibile nella più ampia categoria delle agevolazioni fiscali, afferirebbe anche alla materia del «sistema tributario», che rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato *ex art.* 117, secondo comma, lettera e), Cost.

3.– Nel corso dell'udienza pubblica le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni svolte nelle difese scritte.

Considerato in diritto

1.– La Regione Campania dubita della legittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (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 legge 11 novembre 2014, n. 164, in riferimento agli artt. 117, quarto comma, e 118, primo e secondo comma, della Costituzione, nonché in relazione al principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

La Regione ritiene che il citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 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, quella del turismo, spettante in via ordinaria alla potestà legislativa regionale residuale e violi il principio di leale collaborazione.

2.– Riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni promosse dalla ricorrente con il medesimo ricorso, occorre, in linea preliminare, rilevare che, successivamente alla proposizione del ricorso, la disposizione impugnata è stata modificata ad opera dell'art. 1, comma 365, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (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 del 2014 ed il 31 dicembre 2015, ma opera, «a regime», «a decorrere dal 1° gennaio 2016».

Risulta evidente che tale modifica si è limitata a prorogare *sine die* l'ambito temporale di efficacia della disposizione impugnata e non è satisfattiva delle censure proposte dalla ricorrente (fra le tante, [sentenza n. 219 del 2013](#)). Non solo non risulta in alcun modo alterata la portata precettiva della norma (fra le tante, [sentenza n. 193 del 2012](#)); essa rimane anche letteralmente quasi immutata.

Deve, pertanto, escludersi la cessazione della materia del contendere in riferimento alla

questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti 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).

In forza del principio di effettività della tutela costituzionale delle parti nei giudizi in via d'azione (*ex plurimis*, [sentenza n. 8 del 2014](#)), deve disporsi l'estensione della 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 ([sentenza n. 46 del 2015](#)).

3.– Nel merito, la questione di legittimità costituzionale promossa nei confronti del citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, è fondata nei termini di seguito precisati.

3.1.– L'art. 32 è contenuto nel d.l. n. 133 del 2014, 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».

Esso stabilisce che, «[a] fine di rilanciare le imprese della filiera nautica», le strutture denominate Marina Resort rientrano nella più ampia tipologia delle strutture ricettive all'aria aperta, strutture alle quali si applica l'IVA agevolata al 10 per cento, invece dell'IVA al 22 per cento, applicabile alle attività inerenti ai porti turistici e ai servizi associati.

Dall'esame dei lavori parlamentari si evince che tale previsione è stata adottata a seguito dell'approvazione di un'apposita mozione parlamentare (Mozione Prodani 1-00397, approvata dalla Camera dei deputati, nella seduta del 15 aprile 2014), con 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».

In linea con tale indicazione, la disposizione censurata ha definito i Marina Resort identificandoli nelle «strutture organizzate per la sosta e il pernottamento di turisti all'interno delle proprie unità da diporto ormeggiate nello specchio acqueo appositamente attrezzato», e ne ha subordinato la configurazione come strutture ricettive all'aria aperta al rispetto di «requisiti stabiliti dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, sentito il Ministero dei beni e delle attività culturali e del turismo». Ha anche provveduto ad individuare nel comma 2 le risorse necessarie a coprire il minor gettito derivante dall'applicazione dell'IVA agevolata ai Marina Resort, qualificati come strutture ricettive all'aperto, ravvisandole nelle «somme versate entro il 15 luglio 2014 all'entrata del bilancio dello Stato derivanti da sanzioni amministrative irrogate

dall'Autorità garante della concorrenza e mercato».

In attuazione delle richiamate previsioni il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha, inoltre, adottato, in data 3 ottobre 2014, sentito il parere del Ministro dei beni e delle attività culturali e del turismo, un decreto che individua i «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». In esso sono elencati, fra l'altro, gli impianti (elettrico, idrico, di comunicazione ed allarme in caso di emergenza, di illuminazione, di rete fognaria, di prevenzione incendi), i servizi (di vigilanza, di pulizia, di raccolta e smaltimento dei rifiuti) e le attrezzature (igienico-sanitarie, di pronto soccorso, di ristoro) indispensabili, in vista della configurazione come strutture ricettive all'aperto, con le caratteristiche prima indicate, in modo da assicurare la tutela della sicurezza e dell'ambiente.

3.2.- Alla luce di quanto ricordato, non c'è dubbio 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.

E' pur vero che la disciplina di cui si discute presenta profili strettamente intrecciati con materie di competenza del legislatore statale. E' innegabile 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 si ravvisa 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 del 2014.

La disposizione impugnata si pone, dunque, 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 di questa 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](#)).

3.3.— 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 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.

3.4.— In ragione dell'estensione (disposta al punto 2 del *Considerato in diritto*) della questione di legittimità costituzionale in esame al testo dell'art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come modificato dall'art. 1, comma 365, della legge n. 208 del 2015, deve 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 illustrato, non è tale da soddisfare la Regione ricorrente o da alterare i termini del quadro normativo.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione sulle altre questioni di legittimità costituzionale promosse dalla Regione Campania con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 13 del 2015),

1) *dichiara* l'illegittimità costituzionale dell'art. 32, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (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 legge 11 novembre 2014, n. 164, e successivamente modificato dall'art. 1, comma 237, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge di stabilità 2015), 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) *dichiara* l'illegittimità costituzionale del citato art. 32, comma 1, del d.l. n. 133 del 2014, come modificato dell'art. 1, comma 365, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (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.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 26 gennaio 2016.

F.to:

Marta CARTABIA, Presidente

Silvana SCIARRA, Redattore

Gabriella Paola MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria l'11 febbraio 2016.