

Sentenza: 18 giugno 2024, n. 130

Materie: turismo e tutela dell'ambiente

Parametri invocati: artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 della Costituzione, nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5, 97 e 120 Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Regione Campania

Oggetto: art. 1-bis, commi 1, 2, lettera a), 3 e 4, lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155.

Esito:

- 1) illegittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 1, nella parte in cui non dispone che il bando ivi previsto sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata;
- 2) inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, commi 2, lettera a), e 4, lettera b), in riferimento all'art. 119 della Costituzione e al principio di leale collaborazione;
- 3) non fondatezza delle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 3, in riferimento agli artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione.

Estensore nota: Sofia Zanobini

Sintesi:

La Regione Campania ha impugnato l'art. 1-bis, commi 1, 2, lettera a), 3 e 4, lettera b), del decreto-legge 12 settembre 2023, n. 121 (Misure urgenti in materia di pianificazione della qualità dell'aria e limitazioni della circolazione stradale), convertito, con modificazioni, nella legge 6 novembre 2023, n. 155.

La disposizione impugnata stabilisce quanto segue:

al comma 1 «[a] fine di incentivare il turismo di prossimità e all'aria aperta, che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti e favorendo la preservazione degli ecosistemi locali, secondo le strategie di accelerazione della transizione ecologica e di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, nello stato di previsione del Ministero del turismo è istituito un fondo, con una dotazione di 32.870.000 euro per l'anno 2023, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta, attraverso apposito bando da pubblicare da parte del Ministero del turismo. [...]»;

al comma 2 «[a]gli oneri derivanti dal comma 1, pari a 32.870.000 euro per l'anno 2023, si provvede: a) quanto a euro 29.870.000, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo di conto capitale, di cui all'articolo 1, comma 368, della legge 30 dicembre 2021, n. 234 [...]»;

al comma 3 «[a] fine di ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche, il Fondo istituito dall'articolo 1, comma 611, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, è ulteriormente incrementato, per l'anno 2023, di euro 17 milioni»;

al comma 4 «[a]gli oneri derivanti dal comma 3, pari a euro 17 milioni per l'anno 2023, si provvede [...] b) quanto a euro 8.918.631, mediante corrispondente riduzione del Fondo unico

nazionale per il turismo di parte corrente, di cui all'articolo 1, comma 366, della legge 30 dicembre 2021, n. 234».

La Corte riassume le questioni promosse dalla ricorrente, in relazione alle suddette disposizioni, nelle seguenti tre:

a) l'art. 1-bis, comma 1, violerebbe gli artt. 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, nella parte in cui esclude ogni forma di coinvolgimento degli enti territoriali nella determinazione dei criteri e delle modalità di accesso al fondo istituito dalla stessa norma, destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni nel settore turistico;

b) l'art. 1-bis, commi 2, lettera a), e 4, lettera b), violerebbe l'art. 119 Cost. e il principio di leale collaborazione, in quanto, stabilendo che i fondi di cui al comma 1 e al comma 3 siano alimentati, per la maggior parte, mediante riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo, determinerebbe una «sottrazione di risorse già assegnate alle Regioni o comunque alle stesse destinate sulla base del previo – doveroso – accordo con le Regioni medesime»;

c) l'art. 1-bis, comma 3, violerebbe gli artt. 3, 97, 117, quarto comma, 118 e 119 Cost., nonché il principio di leale collaborazione, in quanto invaderebbe la competenza legislativa regionale residuale in materia di turismo, «favorendo, al di fuori di ogni schema di preventivo dialogo tramite apposita intesa, l'atipica figura del “turismo intermodale”», per la cui realizzazione gli enti territoriali non avrebbero mai potuto predisporre alcuna azione strutturale, con conseguente irragionevole ed unilaterale allocazione di risorse economiche, da parte dello Stato, nonché violazione del principio di buon andamento dell'azione amministrativa, con ridondanza nella sfera di attribuzioni delle Regioni.

A giudizio della Corte la prima questione è fondata.

In più sentenze, anche recenti (sentenze n. 95 del 2024, n. 223 del 2023, n. 179, n. 123, n. 114 e n. 40 del 2022), la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di norme statali che istituivano fondi settoriali a destinazione vincolata in materie regionali, residuali o concorrenti, indipendentemente dal fatto che dovessero essere ripartiti tra le regioni o tra gli enti locali o anche erogati direttamente ai privati. Il divieto di fondi settoriali in materie regionali tollera, però, alcune eccezioni. La prima risulta direttamente dall'art. 119, quinto comma, Cost. (ai sensi del quale, «[p]er promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni»). La seconda riguarda il caso in cui la norma statale stanzi risorse per un settore che tocca contemporaneamente una o più materie regionali e una o più materie statali: in questi casi, la concorrenza di competenze legittima la previsione statale del fondo, a condizione che le regioni siano coinvolte nella sua gestione (ad esempio, sentenze n. 114 del 2022 e n. 56 del 2019). La terza eccezione si ha nel caso di chiamata in sussidiarietà, cioè qualora sussistano esigenze di esercizio unitario a fondamento della gestione accentrata del fondo: anche in tale ipotesi, la Corte richiede il rispetto del principio di leale collaborazione, cioè il coinvolgimento degli enti territoriali (regioni e/o enti locali, a seconda dei casi) negli atti statali di gestione del fondo (da ultimo, sentenze n. 70 del 2023, n. 179 e n. 123 del 2022).

Alla luce della giurisprudenza costituzionale sopra richiamata, secondo la Corte l'elemento decisivo per la soluzione della prima questione risulta essere l'individuazione della materia cui ricondurre il fondo istituito dalla disposizione impugnata (da ultimo, sentenza n. 95 del 2024: «[a]ll fine di valutare se sussista la lesione del principio di leale collaborazione nell'istituzione di un fondo statale destinato a finanziare uno specifico settore, occorre, per costante giurisprudenza costituzionale, verificare anzitutto a quale ambito materiale afferisce il fondo, la cui natura va esaminata con riguardo “all'oggetto, alla ratio e alla finalità” della norma che lo prevede»).

Dal punto di vista oggettivo, l'art. 1-bis, comma 1, (che istituisce un fondo «destinato al finanziamento di investimenti proposti dai comuni, volti alla creazione e alla riqualificazione di aree attrezzate di sosta temporanea a fini turistici e alla valorizzazione del turismo all'aria aperta»), attiene innegabilmente alla materia del turismo, di competenza residuale delle regioni, ai sensi dell'art. 117,

quarto comma, Cost. (ex multis, sentenze n. 123 e n. 85 del 2022, n. 84 del 2019). Dal punto di vista teleologico, la disposizione impugnata si propone una finalità turistico-ambientale («Al fine di incentivare il turismo di prossimità e all'aria aperta, che consente di abbattere le emissioni atmosferiche riducendo i lunghi spostamenti e favorendo la preservazione degli ecosistemi locali, secondo le strategie di accelerazione della transizione ecologica e di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche [...]»).

Tanto premesso, a giudizio della Corte, considerando sia il contenuto che la finalità del fondo istituito, la materia del turismo non può essere considerata recessiva, come del resto risulta dai lavori preparatori della disposizione impugnata, nel corso dei quali più volte è stata sottolineata l'incidenza dell'impugnato art. 1-bis sulla materia del turismo.

Pertanto, ritenendo che, nel caso di specie, ricorra un caso di inestricabile intreccio di competenze (turismo e tutela dell'ambiente), la Corte dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1-bis, comma 1, nella parte in cui non dispone che il bando ivi previsto sia adottato previa intesa con la Conferenza unificata (in relazione a fondi statali nella materia del turismo: sentenze n. 123 del 2022 e n. 94 del 2008), quale sede più idonea per contemperare gli interessi statali con quelli delle autonomie territoriali, dato che la disposizione impugnata destina le risorse ai comuni (sentenza n. 56 del 2019).

La Corte dichiara la seconda questione inammissibile.

La Regione Campania censura l'art. 1-bis, commi 2, lettera a), e 4, lettera b), cioè le norme che regolano le modalità di copertura degli oneri derivanti dai commi 1 e 3, ritenendo che la riduzione del Fondo unico nazionale per il turismo (FUNT) di parte corrente e di conto capitale si traduca in una «sottrazione di risorse già assegnate alle Regioni o comunque alle stesse destinate sulla base del previo – doveroso – accordo con le Regioni medesime», con conseguente violazione dell'art. 119 Cost. e del principio di leale collaborazione.

La Corte «ha in più occasioni ricordato che l'autonomia finanziaria costituzionalmente garantita agli enti territoriali non comporta una rigida garanzia quantitativa e che sono pertanto ammesse anche riduzioni delle risorse disponibili, “purché tali diminuzioni non rendano impossibile lo svolgimento delle funzioni attribuite agli enti territoriali medesimi” (sentenza n. 83 del 2019; nello stesso senso, sentenza n. 155 del 2020). Ha inoltre [...] precisato che “grava sul ricorrente l'onere di provare l'irreparabile pregiudizio lamentato” (ex plurimis, sentenza n. 76 del 2020), onere peraltro soggetto a gradazioni, a seconda che debba essere valutato ai fini dell'ammissibilità del ricorso o della sua fondatezza» (sentenza n. 220 del 2021). In proposito, «secondo la più recente giurisprudenza di questa Corte, sotto il profilo dell'onere di allegazione ai fini dell'ammissibilità, è sufficiente una motivazione che chiarisca “l'incidenza della misura introdotta dal legislatore statale sulle risorse destinate a tali funzioni” (sentenza n. 137 del 2018)» (ancora sentenza n. 220 del 2021; nello stesso senso si vedano anche le sentenze n. 95 del 2024, n. 29 del 2023, n. 155 del 2020 e n. 83 del 2019).

Secondo la Corte l'esposizione della ricorrente non soddisfa tali criteri, in quanto si limita a riferire che ad essa sono stati assegnati 2.510.000 euro, in base all'Accordo del 21 giugno 2023, concluso in sede di Conferenza Stato-regioni, relativo al riparto del FUNT di parte corrente, ma non precisa l'entità del taglio subito per effetto del censurato art. 1-bis, comma 4, lettera b). Con riferimento all'art. 1-bis, comma 2, lettera a), la ricorrente non solo non specifica l'entità della riduzione, ma non indica neppure la somma assegnata in virtù del riparto del FUNT di conto capitale, benché il ricorso sia successivo rispetto al relativo Accordo di riparto del 20 dicembre 2023, concluso in sede di Conferenza Stato-regioni. Inoltre, la Regione Campania non dà conto delle successive disposizioni legislative che hanno inciso sulla dotazione iniziale del FUNT, modificandola in relazione all'anno 2023.

Tali carenze rendono insufficiente la motivazione dell'asserita lesione dell'autonomia finanziaria della ricorrente, con conseguente inammissibilità della seconda questione.

La Corte, infine, dichiara non fondata la terza questione.

La Regione impugna l'art. 1-bis, comma 3 e svolge un'argomentazione unitaria riferita a diversi parametri, all'interno della quale la Corte individua le seguenti due censure:

a) la prima attiene alla scelta unilaterale di favorire il turismo intermodale, allocando ulteriori risorse sul fondo per il turismo sostenibile: dunque, la ricorrente lamenta la violazione del principio di leale collaborazione con riferimento al procedimento legislativo che ha condotto all'approvazione dell'art. 1-bis, comma 3;

b) la seconda riguarda una asserita "oscurità" del turismo intermodale e la sua "impraticabilità", con conseguente violazione dei principi di ragionevolezza e buon andamento dell'amministrazione e ridondanza sulle attribuzioni regionali.

Secondo la Corte nessuna delle due censure è fondata:

la prima in quanto «[q]uesta Corte, invero, non ha mai ritenuto necessario un coinvolgimento delle regioni nel procedimento di formazione delle leggi e ha costantemente escluso che nel principio di leale collaborazione possa essere rinvenuto un fondamento costituzionale all'applicazione dei meccanismi collaborativi nel procedimento legislativo» (così la sentenza n. 237 del 2017; nello stesso senso, da ultimo, sentenze n. 63 del 2024 e n. 6 del 2023);

la seconda perché la nozione di turismo intermodale riceve una prima caratterizzazione nella stessa norma impugnata («Al fine di ulteriormente favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di abbattimento delle emissioni atmosferiche che possono scaturire dalle attività turistiche [...]»), che ribadisce quanto stabilito dalla norma istitutiva del Fondo per il turismo sostenibile, cioè dall'art. 1, comma 611, della legge n. 197 del 2022, secondo il quale «[l]e risorse del Fondo di cui al primo periodo sono destinate alle seguenti finalità: [...] b) favorire la transizione ecologica nel turismo, con azioni di promozione del turismo intermodale secondo le strategie di riduzione delle emissioni per il turismo». Inoltre, quella nozione è ulteriormente precisata dal d.m. attuativo 22 marzo 2023, n. 5651, il cui art. 4 definisce gli «[i]nterventi ammissibili», fra i quali «promuovere sistemi di veicolazione e scambio intermodale basato sull'uso di mezzi di trasporto pubblico e di biciclette, mediante la realizzazione di ciclopoggi o di centri per il deposito custodito di e-bike, anche in prossimità delle stazioni dei treni e dei bus, al fine di potenziare la mobilità in bicicletta e la realizzazione di una rete di percorribilità ciclistica».

La Corte conclude affermando che alla norma impugnata non possa imputarsi la violazione dei principi di ragionevolezza e di buon andamento dell'amministrazione per il fatto di aver assegnato ulteriori risorse per la promozione del turismo intermodale: l'art. 1-bis, comma 3, mira chiaramente a incentivare il turismo che si realizza con una combinazione di mezzi più ecologici rispetto agli autoveicoli, cioè con bus, treni e biciclette (anche elettriche).