DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

# IL TURISMO *OPEN AIR* NEL QUADRO NORMATIVO STATALE E REGIONALE ALLA LUCE DELLE PRINCIPALI QUESTIONI DI RILIEVO GIURIDICO

**MICHELA MICHETTI**
(Ricercatore confermato di Diritto costituzionale,
Università degli Studi di Teramo)

Data di pubblicazione: 26 settembre 2021

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

MICHELA MICHETTI*

# Il turismo *open air* nel quadro normativo statale e regionale alla luce delle principali questioni di rilievo giuridico

**Abstract (It.)**: *il contributo si occupa dello specifico settore del turismo* open air, *muovendosi entro l'ambito della disciplina costituzionale del riparto della competenza tra Stato e Regioni. Il turismo è, in generale, una materia che intreccia e catalizza trasversalmente un insieme di interessi pubblici e privati, ed è, per questo, complicata la sua sistemazione. La complessità della materia è determinata anche dal carattere pluridimensionale del turismo in quanto, all'indubbia rilevanza nazionale, si accompagna una forte vocazione (territoriale) regionale e locale del settore. L'analisi della cornice normativa regionale si rivela – soprattutto nel settore del turismo* open air *– significativamente frammentata e se a livello regionale si registra l'assenza di una disciplina organica, anche a causa di una non efficace attività di* drafting *normativo, a livello statale persiste la mancanza di una visione strategica della politica del turismo.*

**Abstract (En.)**: *the paper deals with the specific sector of open-air tourism, moving within the constitutional framework of the division of jurisdiction between the State and the Regions. Tourism is, in general, a matter that intertwines and transversally catalyzes a set of public and private interests, and for this reason its arrangement is complicated. The complexity of the subject is also accompanied by the multidimensional nature of tourism, as the undoubted national importance also has a strong regional and local (territorial) vocation. The analysis of the regional regulatory framework proves to be fragmented – especially in the open-air tourism sector – and if at the regional level there is the absence of an organic discipline, also due to an ineffective legislative drafting activity; at the state level, the lack of a strategic vision of tourism policy persists.*

* Ricercatore confermato di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Teramo.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

**Parole chiave**: Costituzione, turismo, riparto competenze Stato-Regioni, Codice del turismo, turismo *open air*.

**Key words**: Constitution, tourism, division of State-Regions competences, Tourism Code, openair tourism.

SOMMARIO: 1. La materia "turismo" nell'ambito del riparto costituzionale di competenza tra Stato e Regioni. Un inquadramento generale. – 2. Ricognizione della legislazione regionale in materia di turismo *open air*. – 2.1. *Segue*: la classificazione delle strutture ricettive all'aria aperta nella legislazione regionale. – 3. Questioni di rilievo giuridico in tema di turismo *open air*: l'allestimento di strutture mobili in complessi ricettivi all'aria aperta. La disciplina statale nel quadro dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale. – 3.1. *Segue*: i vincoli urbanistici, edilizi e paesaggistici. – 3.2. *Segue*: le discipline regionali per gli allestimenti mobili in strutture ricettive all'aria aperta. – 4. L'assetto normativo regionale concernente l'esercizio dell'attività ricettiva all'aria aperta: una ricognizione. 5. L'accatastamento degli allestimenti mobili. – 6. Il turismo *open air* tra acquisizioni e nuove sfide.

## 1. *La materia "turismo" nell'ambito del riparto costituzionale di competenza tra Stato e Regioni. Un inquadramento generale.*

L'analisi e la ricostruzione del quadro normativo concernente il turismo *open air* impone preliminarmente la sistemazione della macro-materia "turismo" entro la cornice costituzionale e istituzionale. Il turismo, come si sa, è un settore che intreccia e catalizza trasversalmente un complesso di interessi non solo pubblici, ma anche privati. Non è un caso, infatti, se per la nostra Costituzione esso rileva tanto come attività economica da tutelare attraverso l'art. 41 Cost., essendo un importante – e, forse, il più importante – motore per l'economia del Paese (vale il 13% del PIL nazionale) con un impatto

significativo sul mondo occupazionale e imprenditoriale. Quanto come politica pubblica da perseguire per la tutela e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali (art. 9 Cost.), ricomprendendo un ampio ventaglio di interessi per l'innegabile valore sociale e culturale.

Il turismo rileva altresì come "materia" nell'ambito del riparto costituzionale di competenza tra Stato e Regioni e, storicamente, la scelta del suo inserimento nel Titolo V della Costituzione fu determinata dalla sua spiccata vocazione regionale e locale, legata al carattere promozionale dei territori, delle risorse naturali e delle loro tradizioni storiche.

Nell'originario modello costituzionale, infatti, la materia «turismo e industria alberghiera»[1] era di potestà legislativa ripartita tra lo Stato e la Regione, giacché al primo spettava di fissare i principi fondamentali della materia (attraverso l'adozione di c.d. leggi cornice), alla seconda di disciplinare la materia con norme di dettaglio nel rispetto di quei principi. La ragion d'essere di questo schema operativo, incentrato sull'asse principio-dettaglio, muoveva dall'esigenza di assicurare il rispetto di superiori istanze unitarie, pur garantendo la differenziazione territoriale delle politiche regionali e locali secondo l'art. 5 della Costituzione. In questo quadro, le competenze amministrative erano attribuite alle Regioni (in virtù del principio del parallelismo *ex* art. 118 Cost.), salvo quelle di interesse esclusivamente locale che la legge statale poteva attribuire ai Comuni, alle Province e ad altri Enti locali.

Ancora diversa è la sistemazione della materia contenuta negli Statuti speciali che, sin dal principio, hanno ricondotto la disciplina del turismo alla competenza primaria delle Regioni ad autonomia differenziata e delle Province autonome di Trento e di Bolzano; una competenza da esercitarsi nel rispetto della Costituzione, dei principi dell'ordinamento giuridico della

[1] Si ritiene l'industria alberghiera una specificazione della più generale materia turismo.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Repubblica, degli obblighi internazionali e delle norme fondamentali di riforma economico-sociale[2].

Tuttavia, fino al 1970 – anno di elezione dei primi consigli regionali – le funzioni legislative in materia di turismo vennero *de facto* a incardinarsi prevalentemente nell'Ente statale – a livello centrale – e quelle amministrative negli Enti locali – a livello periferico. Le Regioni invece rimasero pressoché prive di ogni potere e solo successivamente recuperarono alcuni spazi competenziali, grazie ai primi decreti di trasferimento delle funzioni amministrative, riguardanti l'ambito locale del turismo.

A operare in tal senso fu, per primo, il d.P.R. n. 6 del 1972 che, all'art. 1, disponeva il trasferimento in favore delle Regioni a statuto ordinario delle funzioni amministrative esercitate dagli organi centrali e periferici dello Stato in materia di turismo e industria alberghiera e dettagliatamente elencate nell'articolato[3].

---

[2] Più nel dettaglio, la voce relativa al turismo, devoluta alla competenza primaria delle Regioni e delle Province ad autonomia speciale, è di norma accompagnata, nei cataloghi statutari, ad altre materie attigue: nello Statuto speciale della Regione Siciliana (R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455), art. 14, lett. *n*) si parla di «turismo, vigilanza alberghiera e tutela del paesaggio; conservazione delle antichità e delle opere artistiche»; nello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige (D.P.R. 31 agosto 1972, n. 670), art. 8, n. 20) di «turismo e industria alberghiera, compresi le guide, i portatori alpini, i maestri e le scuole di sci»; nello Statuto speciale per la Valle d'Aosta (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 4), art. 2, lett. *q*) di «industria alberghiera, turismo e tutela del paesaggio»; nello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia (legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1), art. 4, n. 10) di «turismo e industria alberghiera»; nello Statuto speciale per la Sardegna (l. cost. 26 febbraio 1948, n. 3), art. 3, lett. *p*) di «turismo, industria alberghiera».

[3] Tra queste, quelle concernenti: *a*) la programmazione, lo sviluppo e l'incentivazione del turismo regionale; *b*) l'organizzazione di manifestazioni turistiche; *c*) gli enti provinciali del turismo e le aziende autonome di cura, soggiorno o turismo, ivi compresi i controlli su

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Per ciò che qui rileva, sarà sufficiente ricordare come, tra le funzioni regionalizzate, venisse già ricompresa, alla lett. *g*), la classificazione e la locazione di immobili adibiti a uso di albergo, pensione, locanda nonché i complessi ricettivi extra alberghieri (campeggi, villaggi turistici, ostelli).

Tuttavia, a sottolineare l'insufficienza del decreto testé richiamato, è intervenuta una parte della dottrina la quale ha posto in evidenza come la disciplina in esame apparisse incompleta e deludente «perché erano confermate troppe attribuzioni al Ministero del turismo ed agli enti pubblici nazionali e non veniva chiarita la posizione giuridica degli enti infraregionali (enti provinciali del turismo ed aziende autonome)»[4].

Poco più tardi, con d.P.R. n. 616 del 1977 è stata avviata la seconda stagione del processo di regionalizzazione delle funzioni amministrative e, con precipuo riferimento al settore del turismo e dell'industria alberghiera, l'art. 56 ha introdotto una prima classificazione definitoria della materia, puntualizzando che «le funzioni amministrative relative alla materia "turismo ed industria alberghiera" concernono tutti i servizi, le strutture e le attività pubbliche e private riguardanti l'organizzazione e lo sviluppo del turismo regionale, anche nei connessi aspetti ricreativi, e dell'industria alberghiera, nonché gli enti e le aziende pubbliche operanti nel settore sul piano locale».

Una terza fase del trasferimento di funzioni prende avvio nel 1993, con la soppressione, tramite referendum abrogativo, dell'allora Ministero del

---

tali enti, la nomina e la revoca degli amministratori; *g*) la classificazione e la locazione di immobili adibiti a uso di albergo, pensione, locanda; i complessi ricettivi extra alberghieri (campeggi, villaggi turistici, ostelli); *i*) le guide, comprese quelle alpine, i corrieri e gli interpreti.

[4] Tale è la riflessione di O. SEPE, *Turismo*, in *N.mo Dig. It.*, vol. VII, Torino, 1987, 914.

Turismo e dello spettacolo[5] (precedentemente istituito con l. 31 luglio 1959, n. 617); in seguito a ciò, con d.l. n. 273 del 1993 (reiterato fino alla conversione, con modificazioni, del d.l. n. 97 del 1995 a opera della legge n. 203 del 1995) si dispose un'attribuzione generale alle Regioni a statuto ordinario di tutte le funzioni amministrative in materia turistica e alberghiera del soppresso Ministero, a eccezione delle competenze espressamente attribuite all'amministrazione centrale[6].

Tuttavia e nonostante il potenziamento degli EPT (Enti provinciali del Turismo) e delle Aziende autonome, la disciplina in materia continuò a rimanere ancorata a un modello istituzionale piuttosto rigido e centralizzato: permaneva infatti tutta una serie di vincoli derivanti dalla pregressa organizzazione statale, come ad esempio i pareri di competenza del Ministero delle Finanze, e così, nei fatti, le Regioni restavano escluse da determinate attività di programmazione e promozione del turismo.

Rispetto al dato costituzionale, questa anomala evoluzione normativa venne sottolineata dalla stessa Corte costituzionale che, nella decisione n. 70 del 1981, censurò proprio la preponderanza eccessiva dello Stato, tale da soffocare le competenze regionali sino a comprimerne non solo i poteri in materia di turismo, ma anche altri riferibili a materie strettamente attigue a esso (fiere e mercati, acque minerali e termali, urbanistica etc.).

Stando così le cose, l'esito giuridico che si produsse sul piano legislativo fu l'adozione della *legge-quadro per il turismo e interventi per il potenziamento e la qualificazione dell'offerta turistica n. 217 del 1983*[7] che, pur conservando

---

[5] Per una ricostruzione delle origini dell'organizzazione pubblica del turismo, a partire dal primo dopoguerra, si rimanda a F. TEDESCHINI, *Turismo e spettacolo (amministrazione centrale e locale)*, in *Enc. dir.*, vol. XLV (1992), 296 ss.

[6] D.l. n. 97 del 1995.

[7] A commento della quale si rinvia più diffusamente a G.C. DE MARTIN, *Continuità ed innovazione nell'organizzazione pubblica locale del turismo dopo la legge quadro del 1983: prime*

intatti i tratti di una politica centralista, fissava le linee di una nuova organizzazione locale, basata sulle Aziende di promozione turistica (APT) e sugli Uffici di informazione e accoglienza turistica (IAT). Oltre a ciò, conteneva pure specifiche norme in materia di turismo *open air* limitatamente alla definizione, nell'art. 6, delle strutture ricettive e alla loro classificazione nell'art. 7.

Neppure trascurabili, nell'ottica di un raccordo più efficace tra Stato, Regioni e operatori turistici, erano le previsioni volte all'istituzione di due organismi centrali di collegamento con le realtà territoriali, dei quali il Governo avrebbe dovuto avvalersi per l'esercizio dell'attività di indirizzo e di coordinamento a esso demandata: *a*) il Comitato di coordinamento per la programmazione turistica, composto dal Presidente del Consiglio dei Ministri o dal Ministro competente da lui delegato e dai presidenti delle giunte regionali e delle giunte provinciali di Trento e Bolzano (art. 2); *b*) il Comitato consultivo nazionale, composto da venti rappresentanti designati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative degli imprenditori turistici e dei sindacati dei lavoratori, dalle organizzazioni cooperative e dalle associazioni del tempo libero, e da 10 esperti scelti fra rappresentanti di enti e organismi pubblici e privati operanti nel settore del turismo e fra docenti universitari e studiosi delle discipline afferenti il turismo (art. 3).

Solo per inciso sia detto in questa sede che la novità concernente l'istituzione dei due Comitati è stata ritenuta pienamente legittima dalla Corte costituzionale che, con sentenza n. 195 del 1986, dichiarò la non fondatezza delle censure formulate dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, a parere della quale la composizione dei predetti organismi avrebbe implicato «*una sottordinazione*

---

*riflessioni*, in *Quad. reg.*, 1984, 383 ss.; M.P. CHITI, *La legge quadro sul turismo*, in *Quad. riv. giur. circ. trasp.*, 4/1985, 7 ss.; F. TEDESCHINI, *Commento alla legge quadro sul turismo*, in *FAIAT*, 1983; M. DI RAIMONDO, *Lo stato di attuazione della legge quadro sul turismo con particolare riguardo alle aziende di promozione turistica*, in *Nuova Rass.*, 13-14/1984, 1369 ss.

*istituzionale, funzionale ed operativa*» delle Regioni a statuto speciale rispetto a quelle a statuto ordinario, in una materia in cui le prime esercitano una competenza esclusiva.

In senso diametralmente opposto, i giudici costituzionali muovevano invece dalla considerazione che la configurazione di «un organismo composto su base paritaria dagli organi dello Stato e da tutte indistintamente le Regioni e Province non integra offese all'autonomia di alcun rango, e perciò nemmeno allo statuto speciale di cui gode la ricorrente»; piuttosto, questo organismo si atteggia «come uno strumento istituzionale idoneo a comporre le istanze unitarie con quelle dell'autonomia, anche differenziata, sia in attuazione dei principi che presiedono alla corretta strutturazione dell'indirizzo e coordinamento, sia in conformità del generale precetto dell'art. 11 del d.P.R. n. 616/77, secondo cui lo Stato determina gli obiettivi della programmazione "con il concorso" delle Regioni»[8].

Tuttavia, nonostante il tentativo esperito dalla legge quadro di promuovere un riassetto organizzativo del settore, molteplici sono state le criticità evidenziate dalla dottrina a proposito delle tendenze riformatrici che la legge rifletteva, non da ultimo per la considerazione che la disciplina atta a incidere sul sistema delle autonomie territoriali si configurava come un'ulteriore riforma di settore che prescindeva da un più ampio disegno di razionalizzazione e attuazione del regionalismo italiano[9].

---

[8] Corte cost., sent. n. 195 del 1986, p.to 3.1 del *Considerato in diritto*. Con la pronuncia in esame la Corte ha altresì respinto ogni altra censura promossa avverso la legge n. 217 del 1983 dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Sardegna, Emilia-Romagna e dalle Province autonome di Trento e Bolzano.

[9] Si v. ancora O. SEPE, *Turismo*, cit., 916.

Di tono più garantista e senz'altro più coerente al quadro costituzionale risultò invece la previsione contenuta nell'art. 44 del d.lgs. n. 112 del 1998[10], la quale ascriveva alla competenza dello Stato «la definizione, in accordo con le Regioni, dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico» nonché la definizione delle connesse Linee guida. Nel solco di questa disciplina, si colloca la legge del 29 marzo 2001 n. 135 («*Riforma della legislazione nazionale del turismo*»), abrogativa della legge n. 217 del 1983[11], la quale rimetteva a un'intesa tra Stato e Regioni la determinazione

[10] A esprimere una qualche riserva sulle disposizioni del D.Lgs. n. 112 del 1998 espressamente formulate in materia di turismo è invece M. MALO, *Baricentro regionale in materia di "turismo": teoria e prassi*, in ISSiRFA-CNR, *"Regioni e attività produttive". Rapporto sulla legislazione e sulla spesa*, Milano 2008, 139 ss.

[11] Legge 29 marzo 2001, n. 135 («Riforma della legislazione nazionale del turismo»), Capo III («Semplificazione di norme e fondo di rotazione per il prestito e il risparmio turistico»), art. 8 («Modifiche all'articolo 109 del testo unico approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773»): «1. L'articolo 109 del testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, approvato con regio decreto 18 giugno 1931, n. 773, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente: «Art. 109. - 1. I gestori di esercizi alberghieri e di altre strutture ricettive, comprese quelle che forniscono alloggio in tende, roulotte, nonché i proprietari o gestori di case e di appartamenti per vacanze e gli affittacamere, ivi compresi i gestori di strutture di accoglienza non convenzionali, ad eccezione dei rifugi alpini inclusi in apposito elenco istituito dalla regione o dalla provincia autonoma, possono dare alloggio esclusivamente a persone munite della carta d'identità o di altro documento idoneo ad attestarne l'identità secondo le norme vigenti. 2. Per gli stranieri extracomunitari è sufficiente l'esibizione del passaporto o di altro documento che sia considerato ad esso equivalente in forza di accordi internazionali, purché munito della fotografia del titolare. 3. I soggetti di cui al comma 1, anche tramite i propri collaboratori, sono tenuti a consegnare ai clienti una scheda di dichiarazione delle generalità conforme al modello approvato dal Ministero dell'interno. Tale scheda, anche se compilata a cura del gestore, deve essere sottoscritta dal cliente. Per i nuclei

delle Linee guida concernenti l'intera politica del turismo attraverso l'adozione di un DPCM entro i successivi tre mesi. In realtà, l'atto fu emanato un anno e mezzo dopo l'entrata in vigore della suddetta legge (DCPM 13 settembre 2002), quando già era intervenuta la riforma del Titolo V della Costituzione.

La revisione costituzionale avvenuta con legge cost. n. 3 del 2001 ha profondamente innovato il riparto della competenza legislativa tra Stato e Regioni, da un lato circoscrivendo la potestà esclusiva dello Stato all'elenco di materie di cui all'art. 117, co. 2, Cost. e dall'altro riconoscendo una competenza generale – seppur residuale e innominata – in capo alle Regioni *ex* art. 117, co. 4, Cost.; una competenza, quella residuale regionale, entro la quale è stata ricondotta, per via esegetica, la materia del turismo, così sottratta ai vincoli della legislazione statale di principio secondo quanto previsto dalla previgente disciplina costituzionale. Il segno dell'intervenuto mutamento del titolo competenziale trova un puntuale riscontro anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale la quale, sin dalla sentenza n. 197 del 2003, ha precisato che «a decorrere dall'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, le Regioni ben possono esercitare in materia di turismo tutte quelle attribuzioni di cui ritengano di essere titolari, approvando una disciplina legislativa, che può anche essere sostitutiva di quella statale».

---

familiari e per i gruppi guidati la sottoscrizione può essere effettuata da uno dei coniugi anche per gli altri familiari, e dal capogruppo anche per i componenti del gruppo. I soggetti di cui al comma 1 sono altresì tenuti a comunicare all'autorità locale di pubblica sicurezza le generalità delle persone alloggiate, mediante consegna di copia della scheda, entro le ventiquattro ore successive al loro arrivo. In alternativa, il gestore può scegliere di effettuare tale comunicazione inviando, entro lo stesso termine, alle questure territorialmente competenti i dati nominativi delle predette schede con mezzi informatici o telematici o mediante fax secondo le modalità stabilite con decreto del Ministro dell'interno».

Una lettura, questa, che ha trovato ulteriore conferma nella sentenza n. 98 del 2006 con la quale la Corte, nel dichiarare che la competenza amministrativa relativa al rilascio di concessioni demaniali nell'ambito dei porti turistici spetta alla Regione Campania e non già allo Stato, ha ribadito il principio che la materia turismo, all'esito della novella costituzionale, è «di competenza legislativa residuale, e dunque piena, delle Regioni, con attribuzione delle funzioni amministrative agli enti territoriali minori, secondo i criteri indicati dall'art. 118 della Costituzione»[12].

L'affermazione del giudice delle leggi valorizza a pieno il ruolo e la competenza delle Regioni in materia di turismo, sottolineando la portata e l'essenzialità del principio di differenziazione, quale tratto distintivo di ogni organizzazione territoriale complessa. In questo modo, all'ente territoriale viene data la possibilità di diversificare le proprie politiche di *governance,* modellandole sul calco delle istanze territoriali espresse dalla comunità di riferimento.

In questa luce, è allora evidente come il riconoscimento alle Regioni della competenza legislativa in materia di turismo costituisca uno strumento di sicuro rilievo per adeguare la disciplina di settore alle peculiarità di ciascun territorio. Ne deriva perciò una differenziazione delle soluzioni normative adottate che, solo se ben congegnate dai legislatori regionali, potrebbero efficacemente rispondere alle esigenze di quanti – clientela e imprese turistiche – si confrontano con l'esercizio delle attività ricettive locali. E proprio la

[12] Corte cost., sent. n. 90 del 2006, p.to 8.2 del *Considerato in diritto*. La Corte tuttavia non manca di sottolineare come non possa escludersi «che lo Stato possa procedere, in futuro, con la necessaria partecipazione della Regione interessata, in ossequio al principio di leale collaborazione, a riconoscere a taluni porti turistici, per la loro dimensione ed importanza, carattere di rilevanza economica internazionale o di preminente interesse nazionale, che sia idoneo a giustificare la competenza legislativa ed amministrativa dello Stato su tali porti e sulle connesse aree portuali» (p.to 8.4).

*fisiologica* eterogeneità della disciplina di riferimento dà vita a un sistema normativo complesso e di non facile e immediata sistemazione. Per di più, la novella costituzionale non ha modificato nella sostanza il precedente assetto, incentrato – come si è visto – su un imperfetto dualismo tra centro e periferia. In merito appare sufficiente osservare che il turismo è tecnicamente una materia *anonima* (cioè non espressamente enumerata in Costituzione), e ciò la rende una materia porosa, dalla natura "composita"[13] e, dunque, penetrabile dagli interventi legislativi dello Stato, che attraverso altre e diverse competenze finisce per inciderla significativamente (si pensi solo a mo' di esempio alla competenza legislativa statale in materia di ambiente, ecosistema e dei beni culturali e alla stretta contiguità di essa con il settore turistico). La Corte costituzionale, dal canto suo, ha avallato, tramite la c.d. dottrina della trasversalità, questo *modus operandi* grazie a una serie di meccanismi che di fatto giustificano importanti incursioni dello Stato nella materia del turismo, a detrimento della competenza regionale.

A titolo di esempio, può ricordarsi il nutrito filone giurisprudenziale con cui la Corte ha legittimato una progressiva erosione dell'autonomia regionale in materia di turismo in forza dei principi di ordinamento civile dettati dallo Stato nell'esercizio della propria competenza esclusiva *ex* art. 117, co. 2, lett. *l*) Cost.: è il caso della sentenza n. 369 del 2008, nella quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 45 della legge della Regione Lombardia 16 luglio 2007, n. 15 che, nel condizionare all'approvazione dell'assemblea condominiale lo svolgimento dell'attività di *bed & breakfast* in appartamenti situati all'interno di edifici condominiali, a giudizio della Consulta avrebbe inciso direttamente sul rapporto civilistico tra condomini e condominio, accertandosi per questa via una violazione dell'art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost.

[13] Secondo la definizione di F.S. MARINI, C. GIUNTA, *Turismo*, in G. GUZZETTA, F.S. MARINI, D. MORANA (a cura di), *Le materie di competenza regionale. Commentario*, Napoli 2015, 572.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Altrettanto rilievo assumono le decisioni con le quali la Corte ha ricondotto la disciplina delle professioni turistiche alla materia concorrente delle "professioni" anziché a quella di competenza regionale residuale del turismo[14], vincolando per questa parte l'autonomia regionale al rispetto del principio che «l'individuazione delle figure professionali, con i relativi profili ed ordinamenti didattici, debba essere riservata allo Stato»[15].

Un effetto altrettanto limitativo dell'autonomia regionale è altresì derivato dal ricorso allo strumento della c.d. chiamata in sussidiarietà, mediante il quale la Corte costituzionale ha legittimato l'avocazione, in capo allo Stato, dell'esercizio in materia delle competenze amministrative e legislative, di spettanza regionale, in presenza di un superiore interesse allo svolgimento unitario delle predette funzioni. Ne è una conferma la sentenza n. 35 del 2005 con cui il giudice delle leggi giustifica l'intervento legislativo statale per «il rilievo del turismo nell'ambito dell'economia italiana e l'estrema varietà dell'offerta turistica italiana. La valorizzazione di questa caratteristica presuppone un'attività promozionale unitaria» e «lo Stato può attrarre a sé […] ciò che è necessario per soddisfare l'esigenza di fornire un'immagine unitaria al resto del mondo». In tali ipotesi, lo Stato sarebbe tenuto a prevedere opportune forme di collaborazione con gli enti territoriali, quale compensazione della perdita di autonomia subìta, ma non sempre queste si realizzano secondo moduli rigorosi[16].

---

[14] Sul tema si rimanda più ampiamente a M. MALO, *Turismo e professioni*, in *Forum* di *Quad. cost.*, *www.forumcostituzionale.it*, 21 giugno 2006; ID., *Turismo senza professioni regionali*, in *Le Regioni*, 2010, 654 ss.

[15] *Ex multis* Corte cost., sent. n. 353 del 2003, p.to 2 del *Considerato in diritto*.

[16] Il giudice delle leggi ha ritenuto, ad esempio, che la disciplina delle professioni turistiche (sent. n. 271 del 2009), dei rapporti civilistici (sent. n. 369 del 2008) e dei principi fondamentali in materia di bevande e alimenti somministrati nelle aziende di agriturismo (sent. n. 339 del 2007) sia di competenza dello Stato.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Ancora, nella sentenza n. 88 del 2007, la Consulta ha dichiarato la non fondatezza delle censure aventi a oggetto la legge 23 dicembre 2005, n. 266 («*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – legge finanziaria 2006*») che, tra le numerosi disposizioni, disciplinava in termini dettagliati gli «insediamenti turistici di qualità di interesse nazionale», risultando per questo invasiva, a parere delle Regioni ricorrenti, della competenza esclusiva loro riservata in materia di turismo a norma dell'art. 117, co. 4 e 6, Cost.

Diversamente, argomentando sul presupposto che il fine dell'intervento legislativo fosse quello di valorizzare al meglio un settore che ha un forte impatto economico su base nazionale e internazionale, la Corte ha ritenuto che gli aspetti lambiti dalla disciplina giustificassero la chiamata in sussidiarietà dello Stato e un coordinamento unitario ai sensi dell'art. 118 Cost. A tal riguardo, la Corte conferma e rinsalda il noto principio per il quale «allorché sia ravvisabile un'esigenza di esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative, lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge, e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale. In tal caso, 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 (sentenze n. 383, n. 285, n. 270 e n. 242 del 2005, n. 6 del 2004, n. 303 del 2003)»[17].

[17] Corte cost., sent. n. 88 del 2007, p.to 7 del *Considerato in diritto*.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Anche sotto il profilo organizzativo e istituzionale si assiste, dopo la revisione del Titolo V della Costituzione, a un sostenuto e continuo processo di riorganizzazione del settore, rivedendosi alcune strutture amministrative a livello statale (l'ENIT si trasforma in Agenzia nazionale per il turismo). Nel 2006 viene istituito il Dipartimento per lo Sviluppo e la competitività del turismo con compiti normativi, di vigilanza su determinati enti e di assistenza sulla domanda turistica (incentivi, programmazione, gestione fondi strutturali) e, sempre nello stesso anno, si insedia, dopo diverse traversie, il Comitato delle politiche turistiche (già Comitato nazionale del Turismo)[18] con la

[18] D.l. n. 35 del 2005, art. 12, co. 1 («Rafforzamento e rilancio del settore turistico»): «Al fine di assicurare il coordinamento stabile delle politiche del settore turistico in sede nazionale e la sua promozione all'estero, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri da adottarsi entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto, è istituito il Comitato nazionale per il turismo con compiti di orientamento e coordinamento delle politiche turistiche nazionali e di indirizzo per l'attività dell'Agenzia nazionale del turismo di cui al comma 2. Fanno parte del Comitato: i Ministri e Viceministri, indicati nel citato decreto, ed il sottosegretario con delega al turismo, il Presidente della Conferenza dei presidenti delle regioni; il coordinatore degli assessori regionali al turismo; quattro rappresentanti delle regioni indicati dalla Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le Province di Trento e Bolzano; i rappresentanti delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, secondo modalità indicate nel presente decreto». È d'obbligo, tuttavia, ricordare come la disposizione in oggetto sia stata annullata dalla Corte costituzionale la quale, con sent. n. 214 del 2006, ha rilevato l'illegittimità della normativa statale impugnata e ciò sul presupposto che, nel caso di specie, non fossero state soddisfatte le condizioni richieste per potersi ritenere correttamente esercitata la chiamata in sussidiarietà: in primo luogo, l'intervento legislativo statale non avrebbe potuto essere considerato proporzionato perché il legislatore ha attratto, in capo al Comitato, una generale attività di coordinamento delle complessive politiche di indirizzo di tutto il settore turistico; in secondo luogo, non sarebbe stata prevista alcuna forma di intesa con le Regioni.

funzione di creare una regia comune delle politiche nazionali e regionali. In questo già articolato panorama si inserisce pure la previsione di un Osservatorio nazionale sul turismo[19] con compiti di analisi e monitoraggio delle dinamiche economiche relative al fenomeno turistico. Nel 2012 viene istituito il Dipartimento per gli Affari regionali, il turismo e lo sport, mentre nel 2019 con D.L. del 21 settembre n. 104, adottato nell'ambito della disciplina sul riordino dei ministeri, il turismo viene ricollocato presso il MiBACT[20].

Questo modello organizzativo solo appena descritto ritrova la sua base legale nel d.lgs. n. 79 del 2001 («*Codice del turismo*»), adottato per abrogare le norme desuete, ma anche per restituire organicità all'assetto pubblico

[19] L'Osservatorio Nazionale del Turismo (ONT), istituito con D.P.R. n. 207 del 6 aprile 2006, successivamente regolamentato con D.P.C.M. del 16 febbraio 2007, è stato affidato all'Enit con decreto-legge 31 maggio 2014, n. 83, art. 16, convertito con legge n. 106 del 29 luglio 2014. L'ONT ha compiti di studio, analisi e monitoraggio delle dinamiche economico-sociali e tecnologiche, qualitative e quantitative d'interesse turistico. Coerentemente con questi scopi, l'ONT realizza indagini su temi non adeguatamente indagati dalla statistica ufficiale e raccoglie documenti, ricerche e indagini prodotte dai più autorevoli soggetti nazionali e internazionali, anche al fine di valutare il livello di competitività dell'Italia.

[20] Art. 1 («Trasferimento al Ministero per i beni e le attività culturali delle funzioni esercitate dal Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo in materia di turismo»: «1. Al Ministero per i beni e le attività culturali sono trasferite le funzioni esercitate in materia di turismo dal Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo. Al medesimo Ministero sono altresì trasferite, secondo le modalità di cui al comma 6 e seguenti, le risorse umane, strumentali e finanziarie, compresa la gestione residui, destinate all'esercizio delle funzioni oggetto del trasferimento, fatta eccezione per quelle relative alla Direzione generale per la valorizzazione dei territori e delle foreste non riferite ad attività di sviluppo, promozione e valorizzazione del turismo. 2. Con decorrenza dal 1° gennaio 2020, il Dipartimento del turismo del Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo è soppresso».

dell'organizzazione turistica. Come noto, però, sul Codice del turismo si è abbattuta la scure caducatoria della Corte costituzionale. Esito, peraltro, abbastanza prevedibile sol se si pensi che sulla sua adozione avevano espresso parere negativo le Regioni, gli Enti locali e il Consiglio di Stato. Con la decisione n. 80 del 2012, di fatto, la Corte ha censurato buona parte delle disposizioni ivi contenute, ritenendo che la legge nazionale non può incidere sui rapporti tra Stato e Regioni e accentrare in capo a sé funzioni spettanti in via ordinaria alle Regioni.

Per quel che qui ci occupa, la decisione ha ritenuto illegittime le norme concernenti la classificazione delle strutture ricettive e quelle sulla classificazione e disciplina delle strutture ricettive all'aperto. Diversamente, per i giudici di Palazzo della Consulta, il legislatore statale può intervenire sulla disciplina delle imprese turistiche, in quanto rientrante nella materia «ordinamento civile» di competenza esclusiva dello Stato *ex* art. 117, co. 2, lett. *l*), Cost. La sentenza, pur se significativa, non risolve ovviamente il complesso quadro delle relazioni tra lo Stato e le Regioni, e non reca alcuna soluzione strategica circa la distribuzione di funzioni e compiti tra i due diversi livelli di governo.

Di fronte a un simile scenario, prevale ed è prevalsa, dunque, un'interpretazione funzionale del riparto di competenza e i rapporti tra Stato e Regioni non hanno seguito la regola della competenza né il principio di leale collaborazione – che in generale opera solo sul piano dell'esercizio delle funzioni amministrative – ha trovato sempre rigorosa applicazione. Simili criticità, dovute al continuo *intreccio* e interferenze di competenze, sono state affrontate nel Piano strategico del Turismo 2017-2022 (PST)[21], in cui affiora palmare l'esigenza di ripensare il turismo in Italia, attraverso Tavoli di concertazione

[21] Elaborato dal Comitato Permanente di Promozione del Turismo, con il coordinamento della Direzione Generale Turismo del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Turismo (MiBACT).

interistituzionali permanenti fra Amministrazioni centrali, Enti territoriali e *stakeholder* su argomenti di specifico interesse per il settore, mirando così a una *governance* innovativa basata su un modello partecipato e aperto, e introducendo finanche un "sistema organizzato" che superi la frammentazione della catena decisionale tra autorità centrali, regionali, provinciali e comunali e coinvolga tutti gli operatori del turismo italiano, pubblici e privati. Ciò nel tentativo di conciliare la duplice polarità del turismo, sia come attività economica privata sia come attività di interesse sociale e culturale, con il più alto obiettivo di garantirne una programmazione strategica e competitiva.

## 2. *Ricognizione della legislazione regionale in materia di turismo* open air

L'esigenza di un coordinamento tra i livelli nazionale, regionale e locale affiora palesemente anche nel più specifico settore del turismo *open air*, là dove la differenziazione territoriale delle politiche di *governance* dà vita a una qualche disomogeneità del sistema normativo, generando – talvolta – situazioni discriminatorie tra Regione e Regione con importanti conseguenze sul versante dell'intrapresa economica e, quindi, sulla scelta di allocare risorse e investimenti in un territorio piuttosto che in un altro. Ciò finisce per incidere sulle potenzialità del settore *open air*, un'attività che negli anni ha superato l'orizzonte di una visione tradizionalista e minimalista, per occupare un posto di tutto rilievo all'interno della offerta turistica nazionale.

La necessità di armonizzare, pur nel rispetto delle singole specificità territoriali, le diverse discipline regionali fatica a realizzarsi anche per via dell'esistenza di un complesso normativo nazionale anch'esso poco congruente e forsanche lasco, focalizzato per lo più sul settore del turismo alberghiero e, quindi, poco attento a quello *open air* finendo per ignorare i numerosi interessi che pure ruotano attorno a questo settore della filiera.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Quanto più sopra illustrato – ovvero l'assetto costituzionale delle competenze entro il quale si colloca la materia del turismo – lascia, in via di principio, a ciascuna Regione il compito di costruire una propria realtà normativa per la disciplina delle attività turistiche all'aria aperta. Pertanto, è da tale punto di osservazione che va analizzata la normazione prodotta a livello regionale, al fine di comprendere la risposta dei diversi legislatori alle sollecitazioni di un settore caratterizzato da un dinamismo incessante e da potenzialità in continuo divenire. A un primo sommario raffronto tra le fonti esaminate si scorge una qualche asimmetria tra gli ordinamenti regionali; sicché, mentre la disciplina della ricezione turistica *open air* è stata riordinata dalla gran parte delle Regioni all'indomani della revisione costituzionale del Titolo V, in altre è invece riscontrabile la vigenza di alcune normative, finanche adottate negli anni '80 e mai innovate.

Emblematico è il caso, in quest'ultima direzione, della Regione Calabria, la cui disciplina della ricezione turistica all'aria aperta è tuttora enucleata nella l.r. 11 luglio 1986, n. 28; si tratta, come evidente, di un anacronismo legislativo che ben si coglie già alla sola lettura dell'art. 1, co. 1, della legge qui richiamata, laddove si afferma che «la presente legge disciplina i campeggi, i villaggi turistici ed i villaggi-camping, in attuazione della legge n. 217 del 17 maggio 1983». Si è infatti già evidenziato che la legge n. 217 è stata successivamente abrogata dal legislatore statale il quale, dapprima con legge n. 135 del 2001 e successivamente con D.lgs. n. 79 del 2011, ha modificato la disciplina nazionale del turismo. Ancora, tra i complessi normativi risalenti a un arco temporale antecedente al 2001 (ancorché successivamente integrati con modifiche apportate da leggi regionali di nuova approvazione) possiamo ricordare quello della Provincia autonoma di Bolzano nonché quello delle Regioni Campania, Puglia e Lazio.

Di contro, è dato osservare come alcune Regioni abbiano innovato il quadro normativo di riferimento per la disciplina del turismo all'aria aperta: tra queste ricordiamo la Lombardia, il Friuli-Venezia Giulia, la Toscana,

l'Umbria e la Sardegna. Il Piemonte, infine, con legge regionale di recente approvazione ha inteso armonizzare il contesto legislativo di riferimento per il comparto ricettivo all'aria aperta, razionalizzando norme e istituti che, nel corso del tempo, hanno subito modifiche in relazione ai vari aspetti tecnico-funzionali e amministrativi.

Nel complesso, l'analisi dei riferimenti qui rapidamente elencati rileva una certa eterogeneità che, a fronte di non pochi virtuosismi, mostra alcune anomalie difficilmente spiegabili; anomalie che rischiano di vanificare sul piano normativo l'ampliamento dell'autonomia legislativa regionale in materia di turismo e, con esso, le potenzialità offerte dal principio di differenziazione. Del resto, quello di differenziazione è un principio che legittima non una qualsiasi diversificazione delle forme e dei contenuti dell'azione di governo regionale, ma una diversificazione che sia effettivamente calibrata sulle esigenze reali e sui bisogni concreti dei soggetti amministrati. Ne deriva che su ciascuna Regione, in quanto ente territoriale di prossimità, grava il potere, ma anche l'onere (e quindi la responsabilità) di conformare il proprio assetto normativo alle istanze di coloro che prestano o fruiscono di attività ricettive all'aria aperta non foss'altro che per la costante e incessante crescita di domanda (v. *infra* Tabella n. 1).

### 2.1. Segue*: la classificazione delle strutture ricettive all'aria aperta nella legislazione regionale*

A simile valutazione s'accompagna un'analisi altrettanto puntuale che mira a mettere in evidenza, sul piano definitorio, la risposta delle Regioni circa la classificazione delle strutture ricettive all'aria aperta, destinata anch'essa a rappresentare un punto di criticità là dove non risulti organicamente sistemata nelle varie opzioni dei legislatori regionali.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

In generale, l'individuazione dei complessi riconducibili entro il più ampio *genus* delle strutture ricettive all'aria aperta (v. *infra* Tabella n. 2) muove dalla definizione di esercizi pubblici a gestione unitaria che, in aree attrezzate e recintate, forniscono alloggio ai turisti in propri allestimenti od offrono ospitalità in piazzole attrezzate alla sosta e al rimessaggio di tende o altri mezzi di pernottamento mobili di proprietà di turisti (tale è la definizione impiegata dalla Regione Lombardia di cui alla l.r. 1 ottobre 2015, n. 27, art. 42, co. 1).

Entro tale più ampia e generale definizione vi rientrano – per quasi tutte le discipline regionali – i campeggi e i villaggi turistici (a eccezione della Basilicata e della P.A. di Trento che, almeno nominalmente, non annoverano tra queste i villaggi turistici); procedendo poi a un esame più attento si osserva come alcune leggi regionali esauriscano la categoria delle strutture ricettive all'aperto ai soli campeggi e villaggi turistici come nel caso della Regione Abruzzo (art. 1, co. 1, l.r. n. 16/2003), della Campania (art. 1 l.r. n. 13/1993), della Liguria (art. 11, co. 2, l.r. n. 32/2014), della Puglia (art. 14, co. 1, l.r. n. 11/1999), della Valle d'Aosta (art. 2, l.r. n. 8/2002) e della P.A. di Bolzano (art. 6, l.p. n. 58/1988).

Accanto a queste, vi sono altre Regioni che invece estendono il novero delle strutture ricettive all'aria aperta anche ai villaggi-*camping* (Basilicata, Calabria, Umbria e P.A. di Trento), alle aree attrezzate di sosta temporanea (Basilicata, Lazio, Molise, Piemonte e Lombardia), e ai marina resort (Emilia-Romagna, Marche, Toscana, Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna). Alquanto particolareggiata è poi la disciplina dettata dalla Regione Friuli-Venezia Giulia la quale, all'art. 29 della l.r. n. 21/2016, ascrive alla categoria delle strutture ricettive all'aria aperta i campeggi, i villaggi turistici, i villaggi sopraelevati, i *dry marina*, i *marina resort* e gli *all year marina resort*.

Diversamente, la P.A. di Bolzano e la Regione Toscana non introducono, a livello nominalistico, una specifica e autonoma distinzione tra le strutture ricettive all'aria aperta e le altre imprese turistiche: la Toscana, ad esempio, all'art. 17 della l.r. n. 86/2016, include tutte le strutture ricettive nella più

ampia sezione dedicata alle strutture ricettive gestite per la produzione e l'offerta al pubblico di servizi per l'ospitalità, ivi compresi campeggi, villaggi-turistici, *camping-village*, *marina resort* e aree di sosta; la P.A. di Bolzano, invece, all'art. 6 della l.p. n. 58/1988, annovera campeggi e villaggi turistici tra gli esercizi ricettivi a carattere extralberghiero.

Il dato normativo, appena riferito, restituisce un quadro vario quanto alla classificazione delle strutture ricettive, talvolta inconciliabile con le esigenze di certezza rivendicate dalle associazioni di categoria delle imprese del turismo, mentre, almeno nominalmente, sarebbe auspicabile un maggiore tratto di uniformità tra le varie discipline regionali. Tuttavia, è bene dar conto di come, nonostante la varietà definitoria appena annotata, si riscontri una certa convergenza tra le disposizioni normative quanto alla definizione dei campeggi; quest'ultimi, infatti, sono generalmente intesi quali strutture ricettive aperte al pubblico, a gestione unitaria, attrezzate su aree recintate per la sosta e il soggiorno di turisti provvisti, di regola, di tende o altri mezzi autonomi di pernottamento. Nei campeggi è altresì consentita l'installazione, per una data percentuale del numero complessivo di piazzole, di strutture fisse o mobili destinate all'accoglienza di turisti sprovvisti di mezzi autonomi di pernottamento.

A ciò non consegue, tuttavia, una perfetta sovrapponibilità tra tutte le discipline, ciascuna delle quali presenta peculiarità e differenziazioni che rendono il quadro normativo piuttosto composito. A titolo di esempio, giova senz'altro ricordare la definizione che ne dà la legge della Regione Sicilia n. 14/1982 che, all'art. 1, dispone: «Le aziende ricettive all'aria aperta sono i parchi di campeggio, esercizi pubblici a gestione unitaria che in aree recintate ed attrezzate forniscono alloggio ai turisti sprovvisti di tende o di altri mezzi autonomi di pernottamento, purché trasportabili dal turista per via ordinaria e senza ricorrere a trasporto eccezionale, nonché ai relativi mezzi di trasporto». Una dicitura che, almeno testualmente, si pone in netta antitesi rispetto a quella impiegata dalle altre leggi regionali.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

3. *Questioni di rilievo giuridico in tema di turismo* open air*: l'allestimento di strutture mobili in complessi ricettivi all'aria aperta. La disciplina statale nel quadro dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale*

Rispetto al quadro sin qui descritto, per quanto poco lineare e non sempre caratterizzato da univocità regolatoria, vi è (stato) un elemento senz'altro più insidioso o perlomeno gravido di incertezza e complessità giuridica che (ha) attraversa(to) tutta l'evoluzione normativa nazionale e regionale in materia di turismo *open air*. Per certo, questo elemento concerne la nota questione dell'allestimento delle strutture mobili presso le strutture ricettive all'aperto, da sempre *punctum dolens* dell'intero impianto normativo, non solo e in quanto per esser stato nel tempo un profilo poco indagato (o addirittura sconosciuto) (d)all'ordinamento, ma soprattutto per essere al crocevia di diverse discipline e interpretazioni giudiziarie non sempre chiare e di segno univoco.

Il tratto di complessità è dato anche e primariamente dal suo carattere trasversale, poiché l'allestimento delle strutture mobili all'interno di complessi ricettivi all'aperto intreccia interessi pubblici e privati nonché diversi ambiti di disciplina che spaziano da quello urbanistico-edilizio a quello paesaggistico. Del resto, è proprio l'art. 3, co. 1, lett. e.5 del Testo Unico sull'Edilizia (TUE)[22] che fa riferimento espresso ai tre regimi giuridici appena menzionati lì dove, nel disciplinare l'installazione di manufatti leggeri in strutture ricettive all'aperto, richiede che siano «previamente autorizzati sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico».

La norma ricopre un ruolo di preminente rilievo rispetto alla fattispecie qui trattata, in quanto è l'unica norma nazionale a occuparsi dell'allestimento delle strutture mobili e, come noto, è stata al centro di un dibattito

[22] D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380.

piuttosto acceso, alimentato in particolare dalle istanze delle categorie di settore.

In premessa va intanto detto che l'art. 2 del TUE, rubricato «Competenze delle regioni e degli enti locali», stabilisce che «Le regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia edilizia nel rispetto dei principi fondamentali della legislazione statale desumibili dalle disposizioni contenute nel testo unico». La materia edilizia, oltre a costituire uno dei plurimi oggetti di afferenza all'ambito materiale del «governo del territorio», attribuito alla competenza concorrente fra Stato e Regioni a norma dell'art. 117, co. 3, Cost., riguarda da vicino proprio l'allestimento di strutture mobili[23]. Infatti, il successivo art. 3, co. 1, nel disciplinare gli «interventi di nuova costruzione», ossia quegli interventi alla cui realizzazione consegue una trasformazione edilizia e urbanistica del territorio e, perciò, soggetti al permesso di costruire ricomprendeva (nella sua formulazione originaria)[24], alla lett. *e*.5)

[23] Simile inquadramento materiale ha ricevuto ulteriore conferma nell'insegnamento della Corte costituzionale la quale, con sent. n. 196 del 2004, ha precisato: «Per ciò che riguarda l'art. 117 Cost., la giurisprudenza di questa Corte ha già chiarito (cfr. le sentenze n. 303 e n. 362 del 2003) che nei settori dell'urbanistica e dell'edilizia i poteri legislativi regionali sono senz'altro ascrivibili alla nuova competenza di tipo concorrente in tema di "governo del territorio"» (p.to 20 del *Considerato in diritto*).

[24] La norma è stata modificata più volte a partire dall'art. 41, co. 4, del D.L. n. 69 del 2013, convertito in L. n. 98 del 2013 che, dopo le parole «non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee», aggiungeva le seguenti: «ancorché siano installati con temporaneo ancoraggio al suolo»; ed ancora dall'art. 10-*ter* del D.L. n. 47 del 2014, convertito in L. n. 80 del 2014, che ha sostituito la parola «ancorché» con le parole «e salvo che». In seguito, sono state apportate due ulteriori modifiche: l'una con L. n. 221 del 2015 che ha sostituito alla locuzione «e che non siano diretti» l'espressione «ad eccezione di quelli che siano diretti»; l'altra con L. n. 120 del 2020 di conversione del D.L. n. 76 del 2020 (c.d. «Decreto semplificazioni»: v. *infra*).

«l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulottes, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, *e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee*» (corsivi aggiunti). Va inoltre ricordato che l'art. 10 del TUE individua, enumerandoli, gli interventi di nuova costruzione subordinati a permesso di costruire. Pertanto, ne deriva che gli interventi diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o che siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, se non inclusi nella categoria degli «interventi di nuova costruzione», non sono soggetti al rilascio del titolo edilizio e dunque si configurano, più propriamente, come interventi di edilizia libera.

Simile conclusione, per verità, non si è linearmente raggiunta sul piano applicativo, anzi l'art. 3 TUE ha sollevato, nel tempo, numerosi problemi interpretativi sì da rendere necessari diversi interventi di manutenzione della disposizione stessa.

In primo luogo, sulla necessità o meno del rilascio del titolo edilizio, molto si è dibattuto circa la differenza concettuale tra temporaneità e permanenza della struttura mobile sul terreno, poiché su questo elemento si è basata la distinzione normativa tra gli «interventi di nuova costruzione» e quelli di «edilizia libera». Sotto il primo profilo, l'art. 1 della legge n. 10 del 1977 disponeva il rilascio di una preventiva concessione edilizia solo quando l'opera avesse determinato una trasformazione urbanistica e/o edilizia del territorio. A questa stregua il rilascio del titolo abilitativo avrebbe interessato anche l'installazione di strutture mobili solo se finalizzate al soddisfacimento di esigenze durature nel tempo e, quindi, determinanti una trasformazione irreversibile o permanente del territorio. Per conseguenza, il *discrimen* tra le fattispecie soggette a titolo abilitativo edilizio e quelle invece riconducibili ad attività di edilizia libera è (era) costituito dal concetto di «soddisfacimento di esigenze meramente temporanee».

Proprio tale ultimo elemento ha posto, sul piano dell'ermeneusi, la questione definitoria di "precarietà" o meno del manufatto come requisito per la necessità del titolo edilizio. In merito la giurisprudenza amministrativa più risalente aveva avuto modo di precisare «che è inammissibile il rilascio di provvedimento abilitativo [...] in considerazione di un'opera avente natura precaria», e che tale precarietà non è riferita ai materiali utilizzati o al suo sistema di ancoraggio al suolo, bensì all'uso cui lo stesso manufatto è destinato[25]. Similmente la Corte di Cassazione rilevava che «in materia edilizia il requisito della precarietà, in presenza del quale è esclusa la necessità del rilascio della concessione, non dipende dalla più o meno facile rimovibilità delle parti che compongono il manufatto, bensì dalla sua concreta destinazione a sopperire ad una necessità contingente ed a essere poi prontamente rimosso»[26].

Entro tale quadro affiora un'interpretazione che s'andrà consolidando nella successiva giurisprudenza e anche nella legislazione statale. Il c.d. "criterio funzionale" sarà adottato, infatti, di qui in poi quale discrimine per discernere le opere soggette a titolo abilitativo da quelle che non lo sono, per cui – e *a contrario* – tutto quanto preordinato a soddisfare esigenze non precarie è da intendersi come «nuova costruzione» e, perciò, soggetto a

[25] Si v. Consiglio di Stato, sez. V, 20 marzo 2000, n. 1507; sez. V, 1 marzo 1993, n. 319; sez. V, 23 gennaio 1991, n. 64; sez. V, 15 giugno 2000, n. 3321; sez. V, 20 dicembre 1999, n. 2155 in cui si legge che «è soggetta a concessione *ex* art. 1, l. 28 gennaio 1977, n. 10 ogni attività comportante la trasformazione urbanistica del territorio e, quindi, non solo quella relativa alla edificazione, ma pure quella che determina la modifica dello stato materiale e della conformazione del suolo per adattarlo ad un impiego diverso da quello suo proprio [...] e, quindi, anche il manufatto che, pur se non infisso nel suolo, ma solo aderente a quest'ultimo, è destinato ad un'utilizzazione stabile e perdurante nel tempo».

[26] Corte di Cass. pen., sez. III, 18 febbraio 1999; sez. III, 20 giungo 1997. Così anche Corte di Cass. pen., sez. III, 12 marzo 2015, n. 10504; sez. III, 29 novembre 2010, 42190.

concessione edilizia[27]. Detto altrimenti la nozione di "precarietà" esclude l'esistenza di un qualsivoglia automatismo (o corrispondenza) tra inamovibilità della struttura e perpetuità della sua funzione, rilevando, invece, il carattere funzionale (e temporaneo) dell'utilità destinata a soddisfare.

Senonché il TAR Lazio, riguardo a delle case mobili installate all'interno di un campeggio, aveva affermato che «non risultano funzionalmente connesse a specifiche e ben individuate esigenze di carattere transitorio, idonee a rivelare un utilizzo precario e temporaneo per fini contingenti [...], bensì concretizzano nuove strutture destinate a dare utilità prolungata nel tempo»[28].

---

[27] Cons. St., sez. V, 20 giugno 2011; sez. IV, 22 dicembre 2007, n. 6615; sez. VI, 16 febbraio 2011, n. 986, in questi casi le strutture installate sono state qualificate come «interventi di nuova costruzione», pur essendo «mobili» ma evidentemente finalizzate a soddisfare esigenze non meramente temporanee (nella specie una roulotte, un bagno chimico e una tenda installati per l'attività di autolavaggio).

[28] TAR Lazio, sez. I-*quater*, n. 6986 del 2008 in cui si afferma ancora che «dette case mobili si presentano come funzionali all'esercizio di un'attività economica e, dunque, inequivocabilmente adibite al soddisfacimento di esigenze perduranti nel tempo». E per di più «il carattere stagionale delle strutture posizionate sul territorio non implica precarietà in tutti i casi in cui [...] le stesse strutture sono, comunque, destinate a soddisfare bisogni non provvisori»; TAR Toscana, sez. III, 29 luglio 2009, n. 1319: «Anche per case mobili, camper e roulotte è necessario il permesso di costruire quando queste, a prescindere da uno stabile legame con il suolo, siano destinate ad esigenze, di tipo abitativo, lavorativo, o di deposito, a carattere duraturo; anche in questi casi, in caso di inottemperanza all'ordine di demolizione, segue l'acquisizione dell'area di sedime al patrimonio comunale». Si v. anche Cass. pen., sez. III, 8 ottobre 2013, n. 41479, profilandosi addirittura il reato di lottizzazione abusiva in presenza di un'attività, sia pure autorizzata di campeggio, quando essa presenti caratteri di sfruttamento urbanistico impattante negativamente sull'assetto territoriale; Cass. pen., sez. III, 23 marzo 2011, n. 25015 ove si legge che «è configurabile il reato di costruzione edilizia abusiva (art. 44, comma 1, lett. b), D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380) nell'ipotesi di

In questa decisione, ma non l'unica, si è colto sin da subito il tratto rigido di un'interpretazione giudiziale quasi sempre non in linea con le discipline regionali sull'installazione delle strutture mobili, per le quali – per lo più – non sussiste la necessità della concessione del titolo edilizio[29]. Altrettanto poco conseguente era apparsa con il quadro normativo nazionale che, dopo la riforma costituzionale del 2001, si era arricchito della legge n. 99 del 2009 che, entro una logica di maggiore competitività del Paese, prevedeva che «nelle strutture turistico-ricettive all'aperto, le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, *anche se collocati permanentemente*, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici» (corsivi aggiunti)[30].

Evidente, dunque, il *gap* tra portata prescrittiva e applicativa della norma, a tal punto da provocare l'intervento della Corte costituzionale[31] che

installazione su un terreno, senza permesso di costruire, di strutture mobili quali camper, roulotte e case mobili, sia pure montate su ruote e non incorporate al suolo, aventi una destinazione duratura al soddisfacimento di esigenze abitative».

[29] In proposito si v., ad esempio, l.r. Veneto, n. 33 del 2002; l.r. Emilia-Romagna, n. 16 del 2004; l.r. Campania, n. 13 del 1993.

[30] Legge 23 luglio 2009, n. 99 («Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia»). In particolare, l'art. 3, co. 9, stabilisce che «al fine di garantire migliori condizioni di competitività sul mercato internazionale e dell'offerta di servizi turistici, nelle strutture turistico-ricettive all'aperto, le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici».

[31] La norma censurata dalle Regioni Toscana e Lazio per violazione dell'art. 117, co. 3, Cost., era l'art. 3, co. 9, della legge 23 luglio n. 99 del 2009, a norma del quale «al fine di

con sentenza n. 278 del 2010, dichiarando l'illegittimità dell'art. 3, co. 9, della legge n. 99 del 2009, ha stabilito che la disciplina di cui all'art. 3 del TUE «sancisce il principio per cui ogni trasformazione permanente del territorio necessita di titolo abilitativo e ciò anche ove si tratti di strutture mobili allorché esse non abbiano carattere precario» (p.to 18.2 del *Considerato in diritto*). Quanto a quest'ultimo elemento si è poi precisato che «[i]l discrimine tra necessità o meno di titolo abilitativo è dato dal duplice requisito: precarietà oggettiva dell'intervento, in base alle tipologie dei materiali utilizzati, e precarietà funzionale, in quanto caratterizzata dalla temporaneità dello stesso» (p.to 18.2 del *Considerato in diritto*).

A questo primo arresto della Consulta ne è seguito, nel 2012, un ulteriore con il quale si è ribadita l'essenzialità del carattere precario della struttura quale discrimine fra necessità o meno del titolo abilitativo[32]. Per certo la decisione della Consulta non ha risolto l'incertezza applicativa dell'art. 3, co. 1, lett. *e*.5), il quale di lì a poco sarebbe stato modificato proprio allo scopo di risolvere alcune questioni interpretative sorte nell'applicazione concreta della norma e suscettibili di ostacolare l'attività delle strutture ricettive all'aperto[33]. L'art. 41 del d.l. n. 69 del 2013 introduceva, infatti, nell'articolato della summenzionata disposizione la congiunzione concessiva «ancorché», per cui nella sua formulazione definitiva «interventi di nuova

garantire migliori condizioni di competitività sul mercato internazionale e dell'offerta dei servizi turistici, nelle strutture turistico-recettive all'aperto, le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali, non costituiscono in alcun caso attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici».

[32] Corte cost., sent. n. 278 del 2012.

[33] Cfr. Relazione illustrativa al d.l. n. 69 del 2013.

costruzione» erano considerati «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulettes, campers, case mobili, imbarcazioni, che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee *ancorché* siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo all'interno di strutture ricettive all'aperto» (corsivo aggiunto).

Sul piano linguistico (e soprattutto giuridico) l'innovazione introdotta andava a rinsaldare di fatto l'orientamento della giurisprudenza di merito e costituzionale, sebbene la *ratio* del legislatore fosse un'altra. Dunque, non si era prodotto alcun reale cambiamento sul piano dell'ordinamento concreto, anzi addirittura si era resa ancor più complessa e incerta l'applicazione della norma. Del resto, l'esegesi testuale della novellata disposizione portava a ricomprendere nel regime degli interventi di nuova costruzione i manufatti leggeri non diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee *ancorché* (espressione che può rendersi con le locuzioni *anche se, sebbene*) installati con temporaneo ancoraggio al suolo all'interno di strutture ricettive all'aperto.

La norma continuerà, infatti, a inverarsi nel concreto delle decisioni giudiziali come in precedenza e continuerà ad avere rilevanza il cd. "criterio funzionale" e la temporaneità delle esigenze da soddisfare.

Sicché nel 2014 la disposizione è stata nuovamente fatta oggetto di modifica da parte del legislatore statale che, con legge n. 80, ha sostituito la locuzione «*ancorché*» con le parole «*e salvo che*», per cui più chiaramente che in passato la norma ha escluso per l'installazione dei richiamati manufatti la necessità dell'autorizzazione edilizia anche nell'ipotesi di realizzazione all'interno di strutture ricettive all'aperto. Successivamente a questa ultima modifica, con sentenza n. 189 del 2015[34], la Corte costituzionale è tornata a

[34] Resa in occasione del ricorso presentato dalla Regione Veneto che ha sollevato questione di legittimità costituzionale degli artt. 18, co. 9, 41, co. 4, e 56-*bis*, co. 11, del d.l. 21 giugno 2013, n. 69 («Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia»), convertito, con

occuparsi della norma stabilendo che «l'inserimento della locuzione "e salvo che", al posto di "ancorché", sovvertendo il senso della norma impugnata, esclude che siano riconducibili agli "interventi di nuova costruzione", i richiamati manufatti leggeri, con temporaneo ancoraggio al suolo, posti all'interno di strutture ricettive all'aperto, "in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti", con ciò facendo espressamente salve le competenze regionali». Per i giudici di Palazzo della Consulta, la norma impugnata individua, al pari della norma dichiarata costituzionalmente illegittima con la sentenza n. 278 del 2010, specifiche tipologie di interventi edilizi, realizzati nell'ambito delle strutture turistico-ricettive all'aperto, molto peculiari, e sottrae al legislatore regionale ogni spazio di intervento, determinando la compressione della sua competenza concorrente in materia di governo del territorio, nonché la lesione della competenza residuale del medesimo in materia di turismo, strettamente connessa, nel caso di specie, alla prima (p.to 3 del *Considerato in diritto*).

Ciononostante, l'evoluzione applicativa dell'art. 3, co. 1, lett. *e*.5) ha reso necessaria un'ulteriore modifica, introdotta con legge n. 221 del 2015, a seguito della quale sono da considerarsi «interventi di nuova costruzione» e, dunque, soggetti a permesso di costruire «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulottes, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, *ad eccezione di quelli che* siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee o siano ricompresi in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove, previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore».

---

modificazioni, dall'art. 1, co. 1, della legge 9 agosto 2013, n. 98, in riferimento agli artt. 5, 42, 97, 117, 118 e 119 Cost., nonché al principio di leale collaborazione di cui all'art. 120 Cost.

La norma così riformulata ha fugato ogni residuo dubbio sulla sua portata applicativa anche per via di un'ulteriore specificazione contenuta nel *Glossario unico per le opere di edilizia libera* in cui viene precisato che l'installazione di manufatti leggeri (roulottes, campers, case mobili, imbarcazioni e assimilati) in strutture ricettive all'aperto per il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore rientrano nel regime dell'edilizia libera[35].

Se l'evoluzione normativa sin qui tratteggiata ha dissipato gran parte degli originari dubbi interpretativi, residua – a ogni modo – qualche aporia per lo più derivante dalla giurisprudenza di merito. In questo senso può leggersi la decisione n. 1291 del Consiglio di Stato del 2016[36], avente a oggetto la richiesta di annullamento della sentenza resa in primo grado dal TAR per il Lazio che aveva confermato la legittimità di un provvedimento con cui il Comune di Roma aveva ordinato la demolizione di alcune case mobili installate all'interno di un campeggio. Ai p.ti 6 e 6.1 delle *Considerazioni in fatto e in diritto*, il Consiglio di Stato sottolinea: «Per effetto di quanto disposto dal

[35] Il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del 2 marzo 2018, recante «Approvazione del glossario contenente l'elenco non esaustivo delle principali opere edilizie realizzabili in regime di attività edilizia libera, ai sensi dell'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 25 novembre 2016, n. 222», ha fornito un elenco degli interventi sottoponibili a un regime di attività di edilizia libera (non soggetti ad alcun titolo abilitativo) e tra questi ha incluso, al punto 52, l'installazione, la riparazione e la sostituzione di manufatti leggeri in strutture ricettive; nella specie, il Decreto si riferisce testualmente «all'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulottes, campers, case mobili, imbarcazioni, in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, in conformità alle normative regionali di settore».

[36] Cons. St., sez. VI, 1° aprile 2016, n. 1291.

citato art. 3 del T.U. dell'edilizia l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper e, come nella specie, case mobili, può ritenersi pertanto consentita in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti se sono diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, non determinandosi una trasformazione irreversibile o permanente del territorio su cui insistono». Diversamente, la stabile collocazione, a opera del gestore, di mezzi (teoricamente) mobili ovvero di un vero e proprio nucleo organizzato di case mobili determina una trasformazione irreversibile o permanente del territorio, con la conseguenza che per tali manufatti, equiparabili alle nuove costruzioni, necessita il permesso di costruire.

Inoltre, si legge ancora nella decisione, che se l'area interessata è in una zona sottoposta a vincoli paesaggistici, per tali manufatti occorrerà anche il nulla osta dell'amministrazione preposta alla tutela del vincolo.

Per i giudici di Palazzo Spada la disposizione è, dunque, chiaramente volta a escludere la necessità di titoli edilizi per la collocazione temporanea di strutture mobili destinate ad abitazione, come le roulotte, i camper o anche le case mobili, da parte dei turisti che utilizzano tali mezzi per muoversi da una struttura all'altra e si avvalgono poi dei diversi servizi messi a loro disposizione dai gestori delle strutture ricettive, ma non anche a favorire la realizzazione, in assenza di titoli edilizi, di strutture equiparabili a quelle di tipo alberghiero.

A giudizio del Consiglio di Stato ciò che permette di distinguere le fattispecie necessitanti il rilascio di un titolo abilitativo da quelle che invece possono ascriversi alla categoria degli interventi di edilizia libera è proprio il carattere della temporaneità delle esigenze al cui soddisfacimento è preordinata l'installazione di strutture mobili.

In questo modo viene a delinearsi un distinguo tra: *i*) la collocazione di strutture mobili da parte dei turisti che utilizzano tali mezzi per soddisfare le loro esigenze temporanee di sosta e di soggiorno; *ii*) e la collocazione e/o

realizzazione di strutture mobili ma stanziali equiparabili a quelle di tipo alberghiero. E viene ribadito, inoltre, che la precarietà della struttura postula un uso specifico e limitato del bene di talché il carattere stagionale non esclude la destinazione della struttura al soddisfacimento di esigenze non eccezionali e contingenti, bensì perduranti[37].

Di conseguenza, nel caso di specie il giudice amministrativo ha ritenuto che le case mobili oggetto del provvedimento di demolizione, benché collocate all'interno di una struttura ricettiva turistica autorizzata, non fossero evidentemente caratterizzate da quella precarietà e temporaneità che ne avrebbero invece consentito la permanenza in assenza di titoli edilizi. Stando così le cose, il Consiglio di Stato fa proprie le considerazioni del giudice di primo grado, affermando che «per individuare la natura precaria di un'opera, si deve seguire "non il criterio strutturale, ma il criterio funzionale", per cui un'opera, se è realizzata per soddisfare esigenze non temporanee, non può beneficiare del regime proprio delle opere precarie» (p.to 7.2.). In tal modo, la stabile collocazione, a opera del gestore, di un vero e proprio nucleo organizzato di case mobili, ha determinato un'alterazione del territorio, che non può ritenersi né precaria né transitoria, e la realizzazione di una struttura ricettiva atipica che può ritenersi assimilabile a quella di un villaggio turistico. In particolare, nel momento in cui tali manufatti, definiti case mobili perché muniti di ruote, sono stati stabilmente infissi al suolo, all'interno dell'area del campeggio, e hanno perso la loro mobilità (tanto che, come ha accertato il Comune, erano sollevati dal suolo), è venuta meno quella caratteristica di precarietà dell'opera che consente la loro collocazione in assenza di titoli edilizi all'interno di strutture ricettive turistiche.

Altrimenti detto, la libera installazione all'interno di complessi ricettivi di strutture mobili (come le "case" su ruote) è ammissibile solo quando si risolva in un'occupazione transitoria del suolo, in particolare da parte dei

[37] V. anche Cons. St., Sez. VI, n. 2841 del 3 giugno 2014.

turisti che utilizzano tali mezzi per muoversi da una struttura all'altra, e non anche a favorire la realizzazione, in assenza di titoli edilizi, di strutture stabili equiparabili a quelle di tipo alberghiero. Così argomentando il Consiglio di Stato ribadisce il principio più volte affermato secondo cui «non possono essere considerati manufatti destinati a soddisfare esigenze meramente temporanee quelli destinati ad una utilizzazione perdurante nel tempo, di talché l'alterazione del territorio non può essere considerata temporanea, precaria o irrilevante»[38].

A questo orientamento fa eco una certa giurisprudenza che finisce per approdare ad una nozione lata di «interventi di nuova costruzione», per cui l'effetto della trasformazione urbanistico-edilizia del territorio è ancorata non solo e non tanto alla destinazione funzionale della struttura mobile, quanto piuttosto alla natura imprenditoriale dell'attività esercitata in modo continuativo. Per conseguenza, tali allestimenti sarebbero soggetti al rilascio del permesso di costruire, dal momento che i titolari delle strutture ricettive all'aperto utilizzano i predetti allestimenti per esercitare la loro attività imprenditoriale.

Simile interpretazione ritorna anche nell'impianto argomentativo della sentenza n. 1619/2016 del Consiglio di Stato e, sebbene il ricorso in appello vertesse sulla realizzazione di una pergotenda, il giudice amministrativo ha in primo luogo affermato che la questione relativa alla non necessità del previo titolo abitativo non potesse essere risolta sulla base della pretesa precarietà delle opere che, come noto, non è fondata sulle caratteristiche dei

[38] Fra le più recenti si v. Cons. St., Sez. VI, n. 4116 del 4 settembre 2015 e Corte Cass., ordinanza 20 febbraio 2020, n. 4426, con la quale viene enunciato il principio di diritto secondo cui l'installazione stabile di mezzi teoricamente mobili di pernottamento determina una trasformazione irreversibile del territorio e, dunque, incide nel processo valutativo della rendita catastale, non potendo ritenersi che gli stessi soddisfino un bisogno oggettivamente provvisorio.

materiali utilizzati né sulle modalità di ancoraggio delle stesse al suolo quanto piuttosto sulle esigenze (di natura stabile o temporanea) che esse siano dirette a soddisfare e connesse alle finalità di alloggio transitorio e temporaneo proprie delle strutture ricettive turistiche, per cui temporanee sono esclusivamente le modalità di soggiorno dei soggetti ospitati nelle strutture, che nulla hanno in comune con la stabile presenza e utilizzazione delle "case mobili" nelle strutture stesse[39].

È dunque evidente come, attraverso la pronuncia in esame, il Consiglio di Stato abbia notevolmente irrigidito la definizione della nozione di «precarietà» collegandola al soddisfacimento delle finalità di alloggio transitorio e temporaneo dei turisti. Conseguentemente il TAR Abruzzo, sez. di Pescara, con sentenza n. 190/2017 ha ricordato come la giurisprudenza abbia «costantemente affermato che si è in presenza di una "nuova costruzione" in caso di opere che comunque implichino una stabile – *ancorché* non irreversibile – trasformazione urbanistico-edilizia del territorio, preordinata a soddisfare esigenze non precarie del committente sotto il profilo funzionale e della destinazione dell'immobile»[40]. «(C)iò che rileva sotto il profilo urbanistico è infatti che si tratti, nel loro complesso, di strutture stabilmente destinate all'esercizio di un'attività continuativa – sia essa economica e di mero svago del ricorrente – e quindi si tratti conseguentemente di strutture non meramente temporanee, ma stabili e perciò idonee a realizzare una trasformazione edilizia del territorio»[41].

A corredo di questo quadro anche la giurisprudenza penale consolidatasi in tema di reato di costruzione edilizia abusiva, *ex* art. 44 TUE, si è

[39] TAR Liguria, sez. I, sent. n. 274/2019.

[40] Cfr. Cons. St., sez. V, 20 giugno 2011 n. 3683; Cons. St., sez. IV, 22 dicembre 2007 n. 6615; Cons. St., sez. VI, 16 febbraio 2011 n. 986; TAR. Bologna, sez. I, 20 aprile 2016, n. 423.

[41] Cfr. Cons. St., sez. IV, 24 luglio 2012 n. 4214.

soffermata sulla più ampia categoria di «interventi di nuova costruzione», privilegiando però un'interpretazione più aderente al tenore testuale delle disposizioni esaminate. Così, ad esempio, il TAR Emilia-Romagna con sentenza n. 655 del 2016 ha stabilito che integra il reato di costruzione edilizia abusiva la collocazione su un'area di una casa mobile con stabile destinazione abitativa, in assenza di permesso di costruire. La Corte di Cassazione ha anch'essa più volte fatto applicazione del principio «secondo cui è configurabile il reato di costruzione edilizia abusiva nell'ipotesi di installazione su un terreno, senza permesso di costruire, di strutture mobili quali camper, roulotte e case mobili, sia pure montate su ruote e non incorporate al suolo, avente una destinazione duratura al soddisfacimento di esigenze abitative»[42]. Integra altresì il reato di costruzione edilizia abusiva la collocazione su un'area di una "casa mobile" con stabile destinazione abitativa, in assenza di permesso di costruire, perché quest'ultimo non è necessario, ai sensi dell'art. 3 citato D.P.R. per i soli interventi in cui ricorrono contestualmente i requisiti di cui al co. 1, lett. *e*.5) del predetto art. 3 (collocazione all'interno di una struttura ricettiva all'aperto, temporaneo ancoraggio al suolo, conformità alla normativa regionale di settore, destinazione alla sosta e al soggiorno, necessariamente occasionali e limitati nel tempo, di turisti).

Senz'altro significativo per quanto sinora detto appare il ragionamento del Tribunale di Sassari svolto nella decisione del 5 giugno 2018 in cui ha ritenuto lecita l'installazione di case mobili presso un campeggio, sostenendo che «elemento indispensabile ai fini della sussistenza del reato [...] è la destinazione delle strutture mobili alla soddisfazione di un'esigenza abitativa non transeunte ma tendenzialmente stabile». Indici sintomatici di siffatta destinazione (stabile) sarebbero, ad esempio, il posizionamento delle strutture abitative su piazzole di cemento e lo stabile collegamento con le reti di servizi

[42] Corte Cass. n. 41067 del 2015; da ultimo, Cass. pen., sez. III, sent. 28 agosto 2019, n. 36481.

primari e secondari o ancora l'installazione di roulottes intrasportabili, perché prive di elementi rotabili. Tali elementi, per il Tribunale di Sassari, sarebbero predittivi della destinazione delle installazioni a una forma residenziale di utilizzo e non a un soggiorno occasionale finalizzato allo scopo turistico. Mentre la circostanza che insistano entro la struttura ricettiva tende, roulottes, boungalow e case mobili dotati di servizi domestici va inquadrata entro l'ambito dell'offerta turistica ricettiva tipica della vacanza *open air*.

A completare tale sfondo si colloca da ultimo la modifica dell'art. 3, co. 1, lett. *e*.5), introdotta con l. n. 120 del 2020. Per quel che concerne la ridefinizione degli interventi di nuova costruzione essa stabilisce che sono da considerarsi tali «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulottes, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, ad eccezione di quelli che siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee *o delle tende e delle unità abitative mobili con meccanismi di rotazione in funzione, e le loro pertinenze e accessori, che siano collocate, anche in via continuativa*, in strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, *che non posseggano alcun collegamento di natura permanente al terreno e presentino le caratteristiche dimensionali e tecnico-costruttive previste dalle normative regionali di settore ove esistenti*» (corsivi aggiunti).

Alla stregua di quest'ultima addenda normativa il legislatore ha inteso introdurre un criterio più puntuale circa il regime giuridico di tali allestimenti. Più specificamente sono tre le indicazioni che fornisce: l'una tipologica/classificatoria, includendo nel novero delle strutture mobili le tende e le unità abitative mobili con meccanismi di rotazione in funzione; l'altra accosta alla precarietà funzionale dell'opera la rilevanza del dato temporale, prevedendo possa trattarsi di opere collocate nella struttura ricettiva anche in modo continuativo; e infine le condizioni affinché l'allestimento non rientri

tra gli interventi soggetti a permesso di costruire e, in particolare, che non sia infisso a terra in maniera permanente e sia conforme a certe specifiche caratteristiche tecniche e dimensionali previste dalle normative regionali.

### 3.1. Segue: *i vincoli urbanistici, edilizi e paesaggistici*

Il novellato assetto normativo approda senz'altro a una sistemazione più compiuta della materia, fornendo all'interprete criteri ormai univoci circa l'applicazione della norma, almeno sotto il profilo urbanistico-edilizio. La disposizione che consente di installare senza previo titolo edilizio le strutture mobili all'interno di strutture ricettive all'aperto lega però la sua concreta applicazione anche alla disciplina paesaggistica, rimandando da ultimo alle normative regionali di settore.

Più in generale i tre ambiti di disciplina richiamati dalla norma sono fra loro strettamente connessi ad aspetti di rilevanza strategica per l'installazione di strutture mobili e non solo nella loro funzione di rigorosi regimi conservativi del territorio, ma anche come strumenti di valorizzazione e incentivazione allo sviluppo di zone turistiche e delle correlate attività imprenditoriali.

Sotto il profilo urbanistico-edilizio, la collocazione di case mobili e similari che s'intreccia con il regime della pianificazione pubblica, della lottizzazione e dei titoli abilitativi, è demandata dal legislatore statale alle normative regionali di settore, le quali a loro volta devono coordinarsi con il d.P.R. n. 380 del 2001 e, in particolare, con l'art. 6 del T.U.E. che elenca gli interventi per i quali non è necessario munirsi di alcun titolo abilitativo. Tuttavia, resta aperta la questione relativa alla disciplina dei vincoli paesaggistici incentrata sulla compatibilità ambientale e paesaggistica, che pure rileva nell'installazione delle strutture mobili.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

In particolare, tale disciplina richiama a sé la tutela dell'ambiente e del paesaggio che, come noto, costituisce un compito della Repubblica (art. 9 Cost.) e una competenza esclusiva dello Stato (art. 117, co. 2, lett. *s*) Cost.). Il paesaggio, nella sua accezione tradizionale, si riferiva alle *bellezze naturali*[43], mentre nel tempo è andato connotandosi di profili ambientalistici ed ecologici convertendosi nell'espressione «paesaggio» e poi ancora in quella «beni ambientali» e infine, dopo la riforma del 2001, in quella di «valorizzazione dei beni culturali e ambientali»[44]. Già solo questa circostanza rileva la complessità della materia che lo stesso Massimo Severo Giannini aveva sin da subito intuito, ritenendo la nozione di ambiente il risultato di una pluralità di interessi e valori concernenti più aspetti giuridici[45].

---

[43] Così era definito nella l. n. 1497 del 1939. In tal senso A. PREDIERI, *Urbanistica, tutela del paesaggio, espropriazione*, Milano 1969; ID., *Paesaggio*, in *Enc. dir.*, XXXI (1981), 504 ss.; M. GRISOLIA, *Bellezze naturali*, in *Enc. dir.*, V (1959), 80 ss.; A.M. SANDULLI, *La tutela del paesaggio nella Costituzione*, in *Riv. giur. ed.*, 1967, I, 70 ss.

[44] La stessa giurisprudenza costituzionale ha mostrato una certa commistione tra le diverse contaminazioni terminologiche asserendo che per paesaggio s'intende «ogni elemento naturale ed umano attinente alla forma esteriore del territorio» (Corte cost., sent. n. 39 del 1986); o ancora che per tutela del paesaggio s'intende la tutela ecologica e la conservazione dell'ambiente (Corte cost. n. 430 del 1990 e n. 391 del 1989).

[45] M.S. GIANNINI, *Diritto dell'ambiente e del patrimonio naturale e culturale*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1971, 1125; ID., *Ambiente: saggio sui suoi aspetti giuridici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1973, 15 ss., 49. La ricostruzione avanzata rappresenta il primo approccio sistematico alla questione ambientale. L'A. muove, intanto, dall'idea di non poter pervenire a una nozione unitaria di ambiente, poiché le prescrizioni in materia ambientale sono frammentate e settoriali. Poi, dal punto di vista sistematico, propone una tripartizione del significato giuridico di ambiente: *a*) l'ambiente come bene ambientale (culturale); *b*) l'ambiente aggredito-aggressore; *c*) l'ambiente urbanistico (territorio). Nell'ambito di una simile ricostruzione, l'A. pone attenzione sull'esigenza di un raccordo unitario dei diversi aspetti. E infatti osserva

Questa sua complessità sul piano linguistico si manifesta anche sul piano del riparto delle competenze costituzionali, essendo la tutela ambientale e paesaggistica – come ricordato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 171 del 2012 – una «materia trasversale» in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali. Tuttavia, allo Stato spettano le determinazioni rispondenti a esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull'intero territorio nazionale, con la conseguenza che l'intervento regionale è possibile soltanto in quanto introduca una disciplina idonea a realizzare un ampliamento dei livelli di tutela[46].

Del resto, neppure dopo la codificazione nel Testo unico sui beni culturali e ambientali (d.lgs. n. 490 del 1999) e successivamente nel Codice dei beni culturali e del paesaggio (d.lgs. n. 42 del 2004) la materia – che è in continua evoluzione – può dirsi compiutamente sistemata[47]. L'art. 131 Cod. definisce il paesaggio «il territorio espressivo di identità, il cui carattere deriva

che «in questa prospettiva, il problema del raccordo tra ambiente-bene ambientale, ambiente fatto di aggressione e ambiente urbanistico o meglio territorio oggetto di pianificazione urbanistica, è una parte, sia pure importante, dei raccordi tra piano territoriale generale e qualsiasi tipo di attività pubblica che comporti realizzazioni territoriali operative, che consentono appunto nella presa in considerazione di tutti gli interessi pubblici e collettivi confluenti nella prospettiva dell'assetto di un ambito territoriale vasto, e nell'invenzione di modi di componimento tra quelli fra essi che fossero potenzialmente o realmente confliggenti». Per una più puntuale disamina sul tema della tutela ambientale e le sue diverse implicazioni giuridiche e costituzionali sia consentito rinviare a M. MICHETTI, *La tutela dell'ambiente nella giurisprudenza costituzionale*, in *Scritti in onore di Antonio D'Atena*, Milano 2015, 1895 ss.

[46] Corte cost., sentt. n. 271 del 2012; n. 235 del 2011; n. 12 del 2009.

[47] Basti considerare alcune delle successive e più rilevanti modifiche apportate: d.lgs. n. 63 del 2008; d.p.r. n. 139 del 2010; d.l. n. 78 del 2015, convertito con l. n. 125 del 2015; d.lgs. n. 2 del 2016, e il d.p.r. n. 31 del 2017.

dall'azione di fattori naturali, umani e delle loro interrelazioni» e, per quel che qui ci occupa, l'art. 146 Cod. obbliga chiunque voglia eseguire interventi edilizi in aree di interesse paesaggistico a chiedere la relativa autorizzazione[48]. L'ambito oggettivo di applicazione della norma riguarda anche gli interventi edificatori rientranti nell'ambito degli interventi di edilizia libera, sicché ne deriva – come nel caso di allestimento di strutture mobili – l'obbligo di richiedere l'autorizzazione paesaggistica.

In proposito la Corte costituzionale, con la già menzionata sentenza n. 171 del 2012, ha disconosciuto alle Regioni il potere di eliminare dalla disciplina concernente l'installazione di case mobili, all'interno di strutture ricettive localizzate in aree naturali protette, l'autorizzazione paesaggistica e, nel caso di specie, l'autorizzazione rilasciata dall'Ente Parco[49]. Qui la Corte ha colto l'occasione per precisare che la decisione in oggetto non coinvolge la disciplina degli allestimenti mobili, dettata dal d.P.R. n. 380 del 2001; tale disciplina, infatti, che demanda alle normative di settore delle Regioni la definizione più articolata delle caratteristiche costruttive e della tipologia degli allestimenti mobili inidonei a determinare una trasformazione stabile del territorio, attiene al diverso profilo urbanistico-edilizio, come tale estraneo alla questione della compatibilità ambientale e paesaggistica.

Negli stessi termini la Consulta si è espressa riguardo alla legge regionale sarda n. 21 del 2011, che all'art. 20 stabiliva l'irrilevanza paeseggistica – oltre che urbanistico-edilizia – degli allestimenti mobili di pernottamento situati nelle aziende ricettive all'aperto sempre che: *a*) conservino i meccanismi di rotazione in funzione; *b*) non posseggano alcun collegamento di natura

[48] Mentre il successivo art. 149 Cod. elenca tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione paesaggistica.

[49] La questione di legittimità costituzionale verteva sulla legge della Regione Lazio n. 14 del 2011 (artt. 1 e 2) recante «Disciplina delle strutture turistiche ricettive all'aria aperta».

permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze siano rimovibili in ogni momento[50]. Il Governo ha impugnato la predetta norma solo per il profilo riguardante l'irrilevanza paesaggistica, osservando che anche un intervento non rilevante a fini urbanistici e di edilizia, perché a carattere non permanente, potrebbe comunque apparire significativo a livello paesaggistico.

In questo caso, con la sentenza n. 189 del 2016 – sempre in ragione del contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. *s*) Cost – si è ribadito che «la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica»[51]. Tale regola – si legge nella decisione – vale anche per le Regioni a statuto speciale, in quanto l'art. 146 Cod. è norma di grande riforma economica adottata nell'ambito della competenza esclusiva statale in materia di tutela dell'ambiente[52].

---

[50] L'art. 20 della legge regionale sarda prevedeva che «fatto salvo quanto previsto nel presente articolo, nelle aziende ricettive all'aria aperta regolarmente autorizzate e nei limiti della ricettività autorizzata, gli allestimenti mobili di pernottamento, quali tende, roulotte, caravan, mobil-home, maxicaravan o case mobili e pertinenze ed accessori funzionali all'esercizio dell'attività, sono diretti a soddisfare esigenze di carattere turistico meramente temporanee e, anche se collocati in via continuativa, non costituiscono attività rilevante e fini urbanistici, edilizi e paesaggistici. A tal fine tali allestimenti devono a) conservare i meccanismi di rotazione in funzione; b) non possedere alcun collegamento e le pertinenze devono essere rimovibili in ogni momento».

[51] P.to 6.5 del *Considerato in diritto*.

[52] Cfr. Corte cost. sentt. n. 238 del 2013, n. 101 del 2010 e n. 235 del 2011.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

A rinsaldare questo orientamento è intervenuta anche la sentenza n. 246 del 2017, resa in occasione della questione di legittimità costituzionale sollevata dal Consiglio di Stato, VI sezione, sull'art. 1, co. 129, della legge regionale campana n. 4 del 2011, con la quale si è ribadito il principio generale secondo cui «la tutela del paesaggio […] sarebbe preminente rispetto alle esigenze urbanistico-edilizie, alla libera iniziativa economica e al diritto di proprietà e assurgerebbe al rango di "bene primario ed assoluto"». Più specificamente, l'impugnata norma disponeva che «non costituiscono attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici» le installazioni come tende e altri mezzi autonomi di pernottamento, quali roulotte, maxi-caravan e case mobili, anche se collocate permanentemente entro il perimetro delle strutture ricettive regolarmente autorizzate. La Corte, scrutinando il merito della questione e nel dichiarare tale norma costituzionalmente illegittima, ha affermato che «il potere di intervento delle Regioni in materia di "governo del territorio" non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente». Pertanto, «spetta alla legislazione dello Stato determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica […] in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente». Così ragionando, il giudice delle leggi ha ritenuto che l'autorizzazione paesaggistica – finalizzata alla protezione ambientale – sia assoggettata a una disciplina uniforme, valevole su tutto il territorio nazionale per garantire ineludibili esigenze di tutela che, altrimenti, sarebbero vanificate dall'intervento della normativa regionale. Per di più in un'altra decisione la Consulta ha riconosciuto la possibilità per le Regioni di intervenire per perseguire indirette finalità di tutela ambientale, ma non anche di introdurre

deroghe agli istituti di protezione ambientale uniformi sull'intero territorio nazionale tra cui va annoverata l'autorizzazione paesaggistica[53].

Dal quadro appena tratteggiato derivano almeno due profili di rilievo. Il primo dei due attiene al distinguo fra la materia in tema di autorizzazione paesaggistica che la Corte colloca all'interno dell'art. 117, co. 2, lett. *s*) Cost. e l'ambito concernente i titoli urbanistico-edilizi che invece colloca nell'ambito dell'art. 117, co. 3, Cost. nella materia «governo del territorio». Di qui, dunque, il riconoscimento del preminente interesse della tutela paesaggistica che impone per qualsiasi intervento sul territorio il rilascio dell'autorizzazione prevista dall'art. 146 Cod. e ciò anche per l'installazione di case mobili in aree soggette al regime autorizzatorio. Una conferma in tal senso si ricava dalla lettura del d.p.r. n. 31 del 2017 che all'allegato A di cui all'art. 2, co. 1, nell'elencare gli «Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica» vi inserisce solo gli «interventi di manutenzione o sostituzione, senza ampliamenti dimensionali, delle strutture amovibili esistenti

[53] Nella stessa direzione v. Corte cost. n. 232 del 2005 e n. 232 del 2008. Qui si legge che «la disciplina amministrativa dell'uso del territorio, come delineata nei principi generali sanciti dal legislatore statale, nella materia del territorio, prevede il rilascio di titoli abilitativi ad edificare»; e che «l'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004, ai fini della salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente, richiede che intervenga da parte dell'Amministrazione, la positiva valutazione della compatibilità paesaggistica, mediante il rilascio della relativa autorizzazione». La disposizione costituisce il quadro normativo entro il quale va ricondotta la norma impugnata (art. 4-*bis* dell'art. 11 l.r. n. 17 del 2006), la quale, consentendo il mantenimento delle opere precarie oltre il periodo autorizzatorio in relazione alla durata della stagione balneare, in mancanza della necessaria positiva valutazione di compatibilità paesaggistica, è in contrasto con l'art. 117, co. 2, lett. *s*), Cost. che riserva in via esclusiva allo Stato la competenza in materia ambientale e paesaggistica. Tale compito ha a oggetto un bene complesso e unitario che costituisce un valore primario e assoluto (sentt. nn. 367 del 2007 e 182 del 2006).

situate nell'ambito di strutture ricettive all'aria aperta già munite di autorizzazione paesaggistica, eseguiti nel rispetto delle caratteristiche morfo-tipologiche, di materiali e delle finiture esistenti».

Il secondo profilo attiene alle implicazioni molto controverse che il vincolo paesaggistico e, per esso, il rilascio dell'autorizzazione comporta per l'installazione delle case mobili. Tali implicazioni – che non trovano soddisfacente soluzione nella giurisprudenza appena riferita – si legano alla mancanza di un'opportuna sistematicità tra la disciplina statale *ex* art. 3 co. 1, d.P.R. n. 380 del 2001 e la disciplina codicistica sull'autorizzazione paesaggistica, aprendo così spazi a interpretazioni non univoche. Non è infatti di così immediata comprensione se l'adempimento del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica sia soddisfatto quando essa sia concessa all'intera struttura o diversamente se debba intervenire per ogni singolo atto di intervento d'installazione. In proposito, e a sciogliere tale nodo interpretativo, non soccorre neppure la Circolare applicativa n. 42 del 21 luglio 2017 del Ministero dei Beni e delle attività culturali e del turismo che, con riferimento alla voce A.27 del regolamento n. 31 del 2017, nulla specifica in merito. A ciò si aggiunga un ulteriore profilo di indefinitezza tanto sul piano della valutazione dell'irrilevanza o meno paesaggistica (operata dai legislatori regionali) quanto su quello del giudizio affidato alla Soprintendenza, connotato da un'ampia discrezionalità tecnico-valutativa. Nel procedimento del rilascio dell'autorizzazione paesaggistica la Soprintendenza esercita infatti non già un sindacato di legittimità *ex post*, bensì un potere che consente di effettuare *ex ante* valutazioni di merito amministrativo.

Per il vero, in un'ottica di semplificazione amministrativa che tenga conto anche delle ragioni delle categorie imprenditoriali del settore turistico *open air* – pur senza comprimere oltre misura il preminente interesse della tutela del paesaggio – sarebbe plausibile immaginare un intervento normativo che ampli le ipotesi di interventi non soggetti al vincolo paesaggistico o che individui quelli che possono essere regolati con procedure semplificate di

raccordo e cooperazione tra le amministrazioni competenti (Regioni, Comuni, Soprintendenze). A questa stregua, non pare irragionevole prospettare un regime autorizzatorio che per la realizzazione della struttura ricettiva in aree soggette a vincolo paesaggistico segua la disciplina ordinaria dell'art. 146 Cod., mentre per i successivi interventi di allestimento segua il regime semplificato.

### 3.2. Segue: *le discipline regionali per gli allestimenti mobili in strutture ricettive all'aria aperta*

Una simile soluzione coniugherebbe due grandi insiemi: da una parte, l'insopprimibile esigenza della tutela del paesaggio; dall'altra, quello della semplificazione amministrativa o deamministrativizzazione[54], con importanti ricadute in termini di sviluppo e crescita del Paese nonché di rilancio e valorizzazione della filiera turistica. Del resto, la necessità di prevedere regimi burocratici meno gravosi intercetta anche talune opzioni legislative regionali sull'irrilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili che, sia pure censurate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, tendono proprio verso tale obiettivo.

Il complesso normativo regionale concernente l'installazione degli allestimenti mobili all'interno delle strutture turistico-ricettive all'aria aperta scaturisce da un fitto intreccio tra legislazione nazionale e regionale caratterizzato, come sin qui detto, da una certa indefinitezza sia per l'interpretazione ondivaga che la giurisprudenza di legittimità e di merito hanno fornito nel

[54] M. SINISI, *L'autorizzazione paesaggistica tra liberalizzazione e semplificazione (D.P.R. 13 febbraio 2017 n. 31): la "questione aperta" del rapporto tra semplificazione amministrativa e tutela del paesaggio*, in *Riv. giur. ed.*, 4/2017, 235 ss.

tempo sia per gli interventi del legislatore statale anch'essi non sempre coerenti.

Tuttavia, va preliminarmente osservato come gran parte delle Regioni si sia mossa in anticipo rispetto al legislatore nazionale che, solo con d.m. del 2 marzo 2018, ha espressamente ricompreso, tra le opere realizzabili in regime di attività edilizia libera, l'installazione di manufatti leggeri così come di roulottes, campers, case mobili e imbarcazioni in strutture ricettive all'aria aperta. A tal proposito, è interessante notare come alcune Regioni, ben prima del 2018, avessero già disposto l'adozione di un regime di edilizia libera per gli interventi di allestimento delle strutture mobili: così, ad esempio, la Regione Basilicata, che con l.r. n. 6 del 2008, art. 7, co. 2 prevede che «non sono soggetti a permesso di costruire o denuncia di inizio attività gli allestimenti mobili di pernottamento costituiti da tende, roulotte, caravan, mobilhome, capanni, casemobili, maxicaravan e similari». Similmente la Regione Emilia-Romagna, che con l.r. n. 16 del 2004, art. 6, co. 6, stabilisce che «non sono soggetti a permesso di costruire o a denuncia di inizio attività gli allestimenti mobili di pernottamento quali roulotte o caravan, case mobili o maxicaravan laddove conservino i meccanismi di rotazione in funzione e non possiedono alcun collegamento permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche sono rimovibili in ogni momento».

Nello stesso senso la Regione Lazio, con Regolamento n. 18 del 2008, art. 6, co. 3 ha stabilito, che «le unità abitative, le installazioni, e le tende di cui alle lettere a), b) e d) del comma 1, non costituiscono attività rilevanti ai fini urbanistici ed edilizi, in quanto strutture mobili e temporanee caratterizzate: a) dal loro posizionamento, da parte dell'ospite che ne è provvisto, nelle aree autorizzate; b) dal loro posizionamento, da parte del titolare o gestore per gli ospiti che ne sono sprovvisti, nelle aree autorizzate per l'intero periodo di permanenza del campeggio sul territorio». Ancora molto linearmente la Regione Liguria, con l.r. n. 32 del 2014, art. 14, co. 3, prevede che «gli allestimenti di cui al comma 1, lettere b) e c), non sono soggetti a titolo edilizio» e più

specificamente l'art. 68 stabilisce che «le case mobili sono esentate, se collocate nelle strutture ricettive, dal titolo abilitativo».

Disciplina di analogo tenore si ritrova anche nelle leggi regionali della Lombardia[55], delle Marche[56], dell'Abruzzo[57], del Veneto[58], del Friuli-Venezia

[55] L.r. n. 27 del 2015, che, all'art. 45, co. 2, stabilisce: «Non costituiscono attività rilevanti ai fini urbanistico-edilizi, quindi non richiedono alcun titolo abilitativo edilizio, l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali pre-ingressi, roulotte, camper, case mobili e imbarcazioni, che siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, per la sosta e il soggiorno dei turisti e conformi alle disposizioni della presente legge e del regolamento di cui all'articolo 37».

[56] L.r. n. 9 del 2006, art. 19, co. 6: «Nelle strutture ricettive di cui all'articolo 11 gli allestimenti mobili per il pernottamento, quali caravan, mobilhouse, maxicaravan e simili, collocati a servizio dei clienti e riconducibili a qualsiasi titolo nella disponibilità del gestore, non sono soggetti a permesso di costruire, né a denuncia di inizio di attività, a condizione che conservino i meccanismi di rotazione in funzione e non possiedano alcun collegamento permanente con il terreno».

[57] L.r. n. 16 del 2003, art. 2, co. 3: «L'installazione delle strutture mobili e le reti tecnologiche non sono soggette a concessioni, autorizzazioni o comunicazioni edilizie e possono essere liberamente dislocate e variate di posizione all'interno del complesso ricettivo, purché connessi agli impianti della rete fognante o a un depuratore e nel rispetto della planimetria relativa alla ubicazione già depositata, approvata dal Comune».

[58] L.r. n. 33 del 2002, art. 30, co. 6 (come modificato dalla L.r. n. 24 del 2013): «Gli allestimenti mobili di pernottamento, quali tende, roulotte, caravan, mobil-home, maxicaravan o case mobili e relative pertinenze ed accessori sono diretti a soddisfare esigenze di carattere turistico meramente temporanee e se collocati, anche in via continuativa, in strutture turistiche ricettive all'aperto regolarmente autorizzate, non sono soggetti a permesso di costruire, dichiarazione di inizio attività (DIA) o ad autorizzazioni e comunicazioni previste a fini edilizi da strumenti urbanistici o edilizi. A tal fine, i predetti

Giulia[59], della Sicilia[60] e del Piemonte[61]. Più di recente, anche la Regione Campania, con l.r. n. 16 del 2019, ha introdotto alcune modifiche alla l.r. n. 13 del 1993 liberalizzando, per ciò che qui interessa, l'installazione di case mobili, manufatti leggeri e opere precarie nei campeggi e nei villaggi turistici regionali. Anche la Regione Puglia, all'esito delle modifiche apportate alla l.r. n. 11 del 1999, attualmente dispone che gli interventi finalizzati all'installazione di strutture mobili non necessitano di titoli abilitativi edilizi e sono soggetti ad attività di edilizia libera[62].

---

allestimenti devono: *a*) conservare i meccanismi di rotazione in funzione; *b*) non possedere alcun collegamento di natura permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze devono essere rimovibili in ogni momento.

[59] L.r. n. 19 del 2009, art. 16 (come modificato dalla l.r. n. 29 del 2017), a norma del quale non necessitano di preventivo controllo tecnico-amministrativo: «x) strutture ricettive turistiche all'aria aperta e allestimenti mobili di pernottamento installati a cura della gestione delle strutture turistiche, purché espressamente ammesse dallo strumento urbanistico comunale e nel rispetto dei requisiti previsti della legge regionale in materia di turismo e dei seguenti requisiti: 1) conservino i meccanismi di movimento in funzione; 2) non possiedano alcun collegamento permanente al terreno; 3) gli allacciamenti alle reti tecnologiche siano rimovibili in ogni momento».

[60] L.r. n. 13 del 2006, art. 1, co. 3: «Nei campeggi è consentita la presenza di tende, roulottes, camper e case mobili installate a cura della gestione senza richiedere autorizzazione o concessione edilizia, purché conservino i meccanismi di rotazione in funzione, non possiedano alcun collegamento permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche siano rimovibili in ogni momento».

[61] L.r. n. 5 del 2019, art. 9: «Le installazioni di cui all'art. 5, comma 1, lett. d), ad eccezione delle case mobili o mobilhome, e) ed f) non costituiscono interventi rilevanti sotto l'aspetto paesaggistico e non richiedono autorizzazione paesaggistica».

[62] La l.r. n. 13 del 2018 stabilisce, all'art. 17, che l'installazione degli allestimenti mobili di pernottamento non necessita di titoli abilitativi edilizi ed è soggetta ad attività edilizia

La Regione Toscana con l.r. n. 65 del 2014, all'art. 134, ha disposto che costituiscono trasformazioni urbanistiche soggette al permesso di costruire l'installazione di manufatti, anche prefabbricati e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, camper, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, depositi, magazzini e simili, che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee, e salvo che siano installati, all'interno di strutture ricettive all'aperto per la sosta e il soggiorno dei turisti, previamente autorizzate sotto il profilo urbanistico, edilizio e, ove previsto, paesaggistico, e in conformità alle normative regionali di settore.

Al contempo, può evidenziarsi come, in altre Regioni, sia previsto che l'allestimento di strutture mobili venga dichiarato nella documentazione allegata alla presentazione della SCIA. È il caso della Regione Umbria, della P.A. di Trento e della Valle d'Aosta.

Di segno contrario a ogni regime di liberalizzazione sono invece le indicazioni desumibili da altri complessi normativi regionali che non introducono alcuna distinzione, quanto all'osservanza delle norme urbanistiche, per l'allestimento di strutture mobili:

- Regione Molise, l.r. n. 5 del 2001, art. 4, co. 2: «l'allestimento dei complessi ricettivi di cui alla presente legge è subordinato al rilascio, alla concessione ed al pagamento degli oneri d'urbanizzazione e dei costi di costruzione»;

- Regione Calabria, l.r. n. 28 del 1986, art. 2: «l'allestimento dei complessi ricettivi di cui alla presente legge è subordinato al rilascio di concessione ed al pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e dei costi di costruzione».

Una soluzione, quella tuttora impiegata nelle previsioni legislative da ultimo illustrate, che, oltre a suscitare più di una perplessità sotto l'aspetto della ragionevolezza, pone più di un interrogativo, sotto il profilo più

libera a condizione che le case mobili conservino meccanismi di rotazione in funzione e non abbiano alcun collegamento permanente con il terreno.

strettamente giuridico, circa la compatibilità di tali disposizioni con i principi fondamentali dettati in materia dal d.lgs. n. 222 del 2016 che, invece, avrebbe inteso garantire omogeneità, in tutto il territorio nazionale, al regime giuridico applicabile alle opere edilizie.

A ogni modo, sebbene la legislazione regionale si sia orientata, più o meno univocamente, verso l'applicazione del regime di attività di edilizia libera agli interventi di allestimento delle strutture mobili, resta sullo sfondo la questione più sopra osservata attinente all'osservanza di alcuni principi che attengono, in primo luogo, alla rilevanza paesaggistico-ambientale che tali strutture possono assumere; un rilievo, quello da ultimo accennato, che si pone in stretta correlazione con quella preminente esigenza di tutela dell'ambiente che il legislatore di revisione costituzionale del 2001 ha ritenuto di attribuire alla competenza esclusiva dello Stato a norma dell'art. 117, co. 2, lett. *s*), Cost.

Il complesso della disciplina regionale, proprio con riferimento a quest'ultimo profilo, pone, come abbiamo visto, un problema di compatibilità costituzionale. E sembrerebbe che le decisioni sinora rese dalla Corte costituzionale non siano destinate a chiudere definitivamente la *querelle*. Infatti, proprio sulla legge regionale piemontese n. 5 del 2019, il Governo ha sollevato questione di legittimità costituzionale con ricorso n. 55 del 2019. A parere del ricorrente, infatti, la disciplina dettata all'art. 9 comma 1 per l'insediamento dei complessi ricettivi all'aperto e l'installazione di strutture mobili, che non prevede alcun titolo abilitativo per gli allestimenti mobili, si porrebbe in contrasto con il rispetto delle disposizioni in materia paesaggistica dettate dal Codice dell'ambiente (D.Lgs. n. 42 del 2004) e, per tale via, con gli artt. 9 e 117, secondo comma, lett. *s*) Cost.

Lo scorso 8 luglio 2021, con sentenza n. 144, la Corte costituzionale ha precisato che «il potere di intervento delle Regioni in materia di "governo del territorio" non si estende alla disciplina della rilevanza paesaggistica degli allestimenti mobili, che incide sul regime autorizzatorio tratteggiato dall'art.

146 del d.lgs. n. 42 del 2004 ed è riconducibile alla competenza esclusiva dello Stato in materia di ambiente». Per conseguenza, «spetta alla legislazione statale determinare presupposti e caratteristiche dell'autorizzazione paesaggistica, delle eventuali esenzioni e delle semplificazioni della procedura, in ragione della diversa incidenza delle opere sul valore intangibile dell'ambiente» (sentenza n. 246 del 2017; da ultimo, nello stesso senso, sentenza n. 74 del 2021)[63]. Nel solco di tale ragionamento, per la Consulta «la Regione non sarebbe competente, in una materia di esclusiva spettanza dello Stato, ad irrigidire nelle forme della legge casi di deroga al regime autorizzatorio, neppure quando essi fossero già desumibili dall'applicazione in concreto della disciplina statale» (sentenza n. 139 del 2013)[64]. Sicché l'impugnata norma regionale, provvedendo direttamente a escludere dall'autorizzazione paesaggistica l'insediamento dei campeggi temporanei o mobili, ha invaso la competenza statale in tema di tutela dell'ambiente, alla quale tale regolamentazione è invece affidata[65]. A questa stregua, è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 9, co. 1, della legge della Regione Piemonte, nel suo testo

[63] Corte cost., sent. n. 144 del 2021, p.to 4 del *Considerato in diritto*.

[64] … sicché «[n]eppure è dirimente l'asserita coincidenza, evidenziata dalla resistente, delle disposizioni impugnate con quanto stabilito negli allegati A (Interventi ed opere in aree vincolate esclusi dall'autorizzazione paesaggistica) e B (Elenco di interventi di lieve entità soggetti a procedimento autorizzatorio semplificato) del d.P.R. 13 febbraio 2017, n. 31 (Regolamento recante individuazione degli interventi esclusi dall'autorizzazione paesaggistica o sottoposti a procedura autorizzatoria semplificata), in quanto la semplice novazione della fonte normativa costituisce comunque causa di illegittimità della disposizione regionale» (sent. n. 178 del 2018, p.to 4 del *Considerato in diritto*).

[65] Cfr. p.to 4.1 del *Considerato in diritto*.

originario, limitatamente alle parole «ad esclusione dei campeggi temporanei o mobili di cui all'art. 6, comma 5»[66].

4. *L'assetto normativo regionale concernente l'esercizio dell'attività ricettiva all'aria aperta: una ricognizione*

[66] Mentre per l'ulteriore profilo di legittimità concernente l'art. 9, co. 2, che esonera dall'autorizzazione paesaggistica le installazioni descritte dal precedente art. 5, co. 1, lett. *f*) e *g*), ovverosia le «strutture edilizie leggere e manufatti: le strutture e i manufatti predisposti temporaneamente dal turista conformi al regolamento interno della struttura ricettiva accostabili all'allestimento o al mezzo mobile di pernottamento, non assimilabili per funzioni e dimensioni alle ordinarie abitazioni a carattere residenziale, realizzati con sistemi di prefabbricazione in materiali vari, non ancorati al suolo in modo stabile, contraddistinti dalla presenza di allacciamenti alle reti tecnologiche, provvisori e rimovibili in ogni momento» e i preingressi, vale a dire «le strutture, per il soggiorno diurno degli ospiti conformi al regolamento interno della struttura ricettiva, funzionali al completo utilizzo e alla protezione dell'allestimento o del mezzo mobile e rimovibili in ogni momento» (lett. *g*), la Regione Piemonte ha eccepito la cessazione della materia del contendere, alla luce del nuovo testo dell'art. 9, co. 3, della l.r. n. 5 del 2019, come sostituito dall'art. 6 della menzionata l.r. n. 1 del 2021. E, in effetti, l'art. 9, co. 3, stabilisce che per le strutture di cui alle lett. *f*) e *g*) dell'art. 5, co. 1, «resta salvo il rispetto delle disposizioni di tutela del patrimonio culturale e delle prescrizioni del piano paesaggistico regionale». Per la Corte, il legislatore regionale si è pienamente adeguato alla censura mossa dal ricorrente, posto che i beni paesaggistici appartengono al patrimonio culturale (art. 2, co. 1, Cod. beni culturali). Ne deriva che, per effetto del vigente art. 9, co. 3, della l.r. Piemonte n. 5 del 2019, le strutture in oggetto restano soggette all'autorizzazione paesaggistica, ove richiesta dalla normativa statale.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Un ulteriore aspetto dettagliatamente disciplinato dalle Regioni ha riguardo all'esercizio delle attività ricettive all'aperto; in merito, può evidenziarsi come, di regola, le normative regionali convergano nel disporre che le strutture ricettive debbano essere conformi alle prescrizioni edilizie, urbanistiche, igienico-sanitarie e di sicurezza e che l'allestimento dei complessi ricettivi all'aria aperta sia ammesso nelle sole aree a ciò specificamente destinate dagli strumenti urbanistici e che questo debba essere condizionato al rilascio di un titolo edilizio.

In questi termini, può senz'altro apprezzarsi l'esaustività di alcune discipline e, tra queste, di quella della Regione Piemonte che, nell'approvare una legge di riforma organica dei complessi ricettivi all'aperto, nella sezione dedicata agli adempimenti amministrativi, ha stabilito quanto segue: «l'insediamento dei complessi ricettivi all'aperto ad esclusione dei campeggi temporanei o mobili di cui all'articolo 6, comma 5, è consentito unicamente nelle aree destinate a fini turistico-ricettivi, specificatamente individuate dai piani regolatori comunali o intercomunali e in conformità alle disposizioni normative vigenti in materia urbanistica, di sicurezza idrogeologica e sismica, edilizia, paesaggistica, di aree naturali e biodiversità, della Rete Natura 2000, nonché alle disposizioni della legge regionale 5 dicembre 1977, n. 56 (Tutela ed uso del suolo) e degli strumenti di pianificazione territoriale e paesaggistica regionali, ed è soggetto al rilascio di un permesso di costruire, nonché al pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e ai costi di costruzione» (art. 9).

Riguardo all'esercizio dell'attività ricettiva, l'art. 12 ha invece disposto: «chiunque intende gestire una delle strutture ricettive di cui all'articolo 6, commi 1 e 2 e articolo 8, presenta, ai sensi dell'articolo 19 della legge 241/1990 una SCIA, in modalità telematica, allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) del comune sul cui territorio insistono le strutture e le aree da destinare all'attività».

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

In generale, le previsioni legislative concernenti le modalità di esercizio delle attività ricettive appaiono puntuali in merito alla definizione degli adempimenti amministrativi posti a carico del soggetto imprenditoriale interessato alla gestione di un complesso turistico all'aria aperta e, attualmente, gran parte delle normative regionali si è orientata verso una maggiore semplificazione del procedimento amministrativo, all'uopo disponendo la presentazione di una segnalazione certificata di inizio attività (SCIA). Qui di seguito, proponiamo una elencazione dei disposti normativi:

- Regione Veneto, l.r. 14 giugno 2013, n. 11, art. 33: «1. Chiunque intende esercitare un'attività ricettiva, presenta al comune, dopo aver ottenuto la classificazione di cui all'articolo 32, nel cui territorio è ubicata la struttura ricettiva, la segnalazione certificata di inizio attività, su modello regionale, ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modificazioni»;

- Regione Umbria, l.r. 10 luglio 2017, n. 8, art. 35: «1. Le attività svolte nelle strutture ricettive di cui al presente Titolo sono intraprese previa presentazione della Segnalazione certificata di inizio attività (SCIA), si sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi). 2. La SCIA è presentata allo sportello unico per le attività produttive e per l'attività edilizia (SUAPE) di cui all'articolo 113 della legge regionale 21 gennaio 2015, n. 1 (Testo unico governo del territorio e materie correlate) del Comune competente per territorio e attesta i requisiti propri delle strutture ricettive previsti dalla presente legge, dal regolamento di cui al comma 3, nonché il rispetto della disciplina vigente in materia di sicurezza, igiene e sanità, urbanistica ed edilizia»;

- Regione Valle d'Aosta, l.r. 24 giugno 2002, n. 8, art. 6: «1. Chiunque intenda gestire uno dei complessi ricettivi all'aperto di cui all'articolo 2, presenta al Comune competente per territorio la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'articolo 22 della legge regionale 6 agosto 2007, n. 19

(Nuove disposizioni in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi), su apposito modulo predisposto dalla struttura regionale competente in materia di strutture ricettive. L'attività può essere iniziata dalla data di presentazione della SCIA, corredata della documentazione attestante il possesso dei requisiti di cui al comma 2»;

- Regione Piemonte, l.r. 22 febbraio 2019, n. 5, art. 12 (v. *supra*);

- Regione Toscana, l.r. 20 dicembre 2016, n. 86, art. 32: «1. L'esercizio delle strutture ricettive di cui al presente capo è soggetto a segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di accesso agli atti), da presentare, esclusivamente in via telematica, allo sportello unico per le attività produttive (SUAP) competente per territorio»;

- Regione Marche, l.r. 11 luglio 2006, n. 9, art. 14: «1. Chiunque intenda esercitare una delle attività ricettive di cui al presente capo presenta al Comune nel cui territorio insistono le strutture e gli immobili da destinare alle attività ricettive suddette, tramite lo sportello unico per le attività produttive (SUAP) ove esistente, la segnalazione certificata di inizio attività (SCIA) di cui all'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi)»;

- Regione Lazio, l.r. 6 agosto 2007, n. 13, art. 26: «l'esercizio dell'attività ricettiva alberghiera, extralberghiera e all'aria aperta è subordinato alla presentazione della SCIA, ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e diritto di accesso ai documenti amministrativi) e successive modifiche, allo sportello unico per le attività produttive (SUAP), ove costituito, del comune competente in cui la struttura è situata, che ne trasmette copia alla provincia»;

- Regione Friuli-Venezia Giulia, l.r. 9 dicembre 2016, n. 21, art. 37: «1. L'esercizio di strutture ricettive turistiche è soggetto a SCIA ai sensi delle disposizioni in materia di segnalazione certificata di inizio attività di cui alla

legge 241/1990. 2. La SCIA è inoltrata allo SUAP competente, con le modalità di cui all'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 160/2010, in conformità alla legge regionale 3/2001 e al decreto legislativo 59/2010»;

- Regione Emilia-Romagna, l.r. 28 luglio 2004, n. 16, art. 16: «1. L'avvio delle attività ricettive nelle strutture alberghiere ed in quelle all'aria aperta e nelle loro dipendenze, è intrapreso a seguito della segnalazione certificata di inizio attività di cui all'articolo 2, comma 2, da presentare al Comune nel cui territorio è ubicato l'esercizio»;

- Regione Abruzzo, l.r. 23 ottobre 2003, n. 16, art. 16: «1. L'apertura, il trasferimento e le modifiche concernenti l'operatività delle strutture turistico ricettive all'aria aperta sono soggetti a Segnalazione Certificata di Inizio Attività (SCIA) ai sensi dell'articolo 19 della legge 7 agosto 1990, n. 241 (Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi) e successive modifiche ed integrazioni. 2. La SCIA è presentata allo Sportello Unico per le Attività Produttive (SUAP) del Comune territorialmente competente su modulistica predisposta dalla Direzione regionale»;

- Regione Puglia, l.r. 11 febbraio 1999, n. 11, art. 58: «1. L'apertura per la gestione di tutte le strutture ricettive disciplinate dalla presente legge, è subordinata alla presentazione della SCIA, nel rispetto del disposto di cui agli articoli 19 e 20 della I. 241/1990";

- P.A. Trento, l.p. 4 ottobre 2012, n. 19, art. 14: «1. L'esercizio dell'attività da parte delle strutture ricettive all'aperto è subordinato alla presentazione al comune della segnalazione certificata di inizio attività prevista dall'articolo 23 della legge provinciale 30 novembre 1992, n. 23 (legge provinciale sull'attività amministrativa), attestante il possesso dei requisiti previsti dall'articolo 13»;

Diversamente, è necessario dar conto di quelle previsioni normative che, in luogo della presentazione della SCIA, richiedono invece il rilascio di

un'autorizzazione, così delineando un procedimento amministrativo decisamente più farraginoso. Nella specie:

- Regione Basilicata, l.r. 4 giugno 2008, n. 6, art. 15: «1. Fatte salve le ipotesi disciplinate da altre leggi circa l'avvio di attività ricettive con dichiarazione di inizio attività ai sensi dell'articolo 19 della Legge n. 241/1990, la domanda di autorizzazione, unitamente alla richiesta di classificazione, è presentata allo Sportello Unico Attività Produttive del Comune nel cui territorio è situata la struttura che provvede a norma dell'articolo 3 del D.P.R. n. 447/1998, nonché dell'art. 10 del D. Lgs. n. 82/2005»;

- Regione Sicilia, l.r. 13 marzo 1982, n. 14, art. 3: «Le domande intese ad ottenere il nulla osta per la costruzione e per l'esercizio dei complessi di cui all'art. 1 devono essere redatte in carta legale e presentate al comune";

- Regione Molise, l.r. 21 marzo 2001, n. 5, art. 5: «1. L'esercizio delle strutture ricettive di cui alla presente legge è subordinato all'autorizzazione del Comune competente per territorio. A tal fine, gli interessati: associazioni, enti, privati, società, onlus, devono presentare domanda in carta legale al Comune, a mezzo raccomandata, indicando gli obiettivi che essi intendono perseguire, nonché le dimensioni e le caratteristiche insediative del complesso. Nel caso in cui la realizzazione del complesso è prevista su terreno ricadente in territorio di comuni limitrofi, la prescritta domanda deve essere inoltrata al Comune nel cui territorio ricade la maggiore superficie della struttura»;

- Regione Calabria, l.r. 11 luglio 1986, n. 28 che, all'art. 5, prescrive il rilascio di un'autorizzazione per l'entrata in esercizio e la relativa gestione dei complessi ricettivi all'aria aperta.

Da ultimo segnaliamo:

- Regione Campania, l.r. 26 marzo 1993, n. 13; l'art. 7 disponeva, al comma 1, che «L'esercizio di aziende ricettive all'aria aperta è soggetto ad autorizzazione del Comune o dei Comuni competenti per territorio, ai sensi dell'art. 60 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616». L'articolo in oggetto è stato tuttavia abrogato dall'art. 1, co. 70, lett. *a*) della legge regionale 7 agosto

2014, n. 16. A oggi, non è dato però riscontrare una previsione sostitutiva di quella abrogata, così ingenerando un'evidente lacunosità della normativa in oggetto. Tuttavia, dal combinato disposto delle previsioni contenute nel dettato legislativo, è possibile ritenere che, ai fini dell'esercizio di un complesso ricettivo all'aria aperta, sia sufficiente la presentazione di una SCIA (v., in particolare, art. 16, co. 3).

### 5. *L'accatastamento degli allestimenti mobili*

Altra questione di rilievo giuridico, ma non solo, è l'accatastamento degli allestimenti mobili, procedimento tecnicamente riservato al "censimento" di beni immobili. Tale procedura consente, come noto, di elaborare un documento utile alla definizione della rendita catastale del bene, nonché della sua agibilità e abitabilità.

Il fondamento normativo originario della peculiare disciplina in tema di accatastamento può rinvenirsi nel Regio decreto-legge del 13 aprile 1939 n. 652, poi convertito dalla legge n. 1249 del 1939, che ha provveduto alla formazione del nuovo catasto edilizio urbano.

Diverse sono le modifiche e le specificazioni intervenute negli anni (es. d.P.R. 1° dicembre 1949, n. 1142, art. 40); più di recente, con Decreto ministeriale del 2 gennaio 1998, n. 28, sono state dettate ulteriori norme in tema di costituzione del catasto dei fabbricati e modalità di produzione e adeguamento della nuova cartografia catastale.

Nella specie, all'art. 1 si precisa che «1. Il catasto dei fabbricati rappresenta l'inventario del patrimonio edilizio nazionale. 2. Il minimo modulo inventariale è l'unità immobiliare».

Quanto alla definizione di "unità immobiliare", è l'art. 2 a puntualizzare che «1. L'unità immobiliare è costituita da una porzione di fabbricato, o da un fabbricato, o da un insieme di fabbricati ovvero da un'area, che, nello

stato in cui si trova e secondo l'uso locale, presenta potenzialità di autonomia funzionale e reddituale. 2. L'abitazione e gli altri immobili strumentali all'esercizio dell'attività agricola costituiscono unità immobiliari da denunciare in catasto autonomamente. 3. Sono considerate unità immobiliari anche le costruzioni ovvero porzioni di esse, ancorate o fisse al suolo, di qualunque materiale costituite, nonché gli edifici sospesi o galleggianti, stabilmente assicurati al suolo, purché risultino verificate le condizioni funzionali e reddituali di cui al comma 1. Del pari sono considerate unità immobiliari i manufatti prefabbricati ancorché semplicemente appoggiati al suolo, quando siano stabili nel tempo e presentino autonomia funzionale e reddituale».

L'art. 3, invece, individua gli immobili che non costituiscono oggetto di inventariazione: «a) manufatti con superficie coperta inferiore a 8 m (elevato a) 2; b) serre adibite alla coltivazione e protezione delle piante sul suolo naturale; c) vasche per l'acquacoltura o di accumulo per l'irrigazione dei terreni; d) manufatti isolati privi di copertura; e) tettoie, porcili, pollai, casotti, concimaie, pozzi e simili, di altezza utile inferiore a 1,80 m, purché di volumetria inferiore a 150 m (elevato a) 3; f) manufatti precari, privi di fondazione, non stabilmente infissi al suolo. 4. Le opere di cui al comma 3, lettere a) ed e), nonché quelle di cui alla Decreto del 2 gennaio 1998 n. 28-Min. Finanze Pagina 3 lettera c) rivestite con paramento murario, qualora accessori a servizio di una o più unità immobiliari ordinarie, sono oggetto di iscrizione in catasto contestualmente alle predette unità».

Ai fini dell'accatastamento di un'unità immobiliare, ancorché non ancorata ma solo appoggiata a terra, assume quindi preminente rilievo la circostanza che le predette unità immobiliari, oltre a essere stabili nel tempo, godano di un'*autonomia funzionale* e *reddituale*.

Come evidente, le indicazioni che si traggono dalla disposizione appaiono tutt'altro che chiare e univoche, soprattutto con riferimento all'accertamento del requisito dell'autonomia funzionale e reddituale. In effetti, la norma sembra demandare alla discrezionalità dell'interprete l'esatta

individuazione delle unità immobiliari soggette a un obbligo di accatastamento, così determinando l'insorgere di una serie di dubbi e interrogativi che, specie in relazione alla categoria degli allestimenti mobili non ancorati a terra, hanno spesso frapposto il cittadino alla pubblica amministrazione.

Neppure dirimente sembra essersi rivelata la circolare M_TRA/DINFR 2592 del 4 marzo 2008 (emanata congiuntamente dal Ministero dei Trasporti, dall'Agenzia del Demanio e dall'Agenzia del Territorio, finalizzata a definire le procedure di allineamento delle banche dati gestite dalle suddette amministrazioni) che ha fornito, tra l'altro, alcune indicazioni operative relativamente alle richieste di concessione di beni demaniali che prevedano la realizzazione di opere oggetto di accatastamento, annoverando tra queste le seguenti tipologie:

- "A" costruzioni in muratura ordinaria con solaio in cemento armato semplice o misto;
- "B" costruzioni in muratura ordinaria con solaio in pannelli prefabbricati su piattaforma in cemento armato;
- "C" strutture prefabbricate realizzate su piattaforma in cemento armato incernierate o affogate con calcestruzzo al basamento.

A ulteriore conferma dell'incertezza che ancor oggi connota la materia, può essere utile richiamare un parere che l'Agenzia delle entrate (Risposta n. 372 del 2019) ha reso a un interpello proposto da un'associazione la quale chiedeva di conoscere se le imprese balneari fossero tenute a presentare gli atti di aggiornamento catastale dei manufatti realizzati sull'arenile demaniale.

Sennonché, l'amministrazione finanziaria, dopo aver ricostruito la cornice normativa entro la quale si colloca la disciplina dell'accatastamento, si è limitata ad affermare, un po' tautologicamente, che l'obbligo alla presentazione degli atti di aggiornamento catastale dei manufatti realizzati sull'area demaniale sussiste qualora questi ultimi posseggano i requisiti di cui al citato D.m. n. 28 del 1998.

Resta aperta, quindi, la questione concernente l'assoggettabilità o meno degli allestimenti mobili all'obbligo di dichiarazione catastale, sebbene l'esegesi della disposizione di cui all'art. 3 del D.m. n. 28 del 1998, riferendosi ai manufatti precari, privi di fondazione, non stabilmente infissi al suolo, sembri indicare l'esenzione dall'obbligo di accatastamento, trattandosi di beni rispetto ai quali può revocarsi in dubbio la sussistenza del requisito dell'autonomia funzionale e reddituale.

A ogni modo, anche per questo profilo vi sarebbe spazio per un chiarimento normativo che, prediligendo semplificazione e trasparenza, regolasse la fattispecie alla stregua di quanto già fatto, per esempio, per i c.d. imbullonati (ovvero macchinari e impianti ancorati al suolo o incorporati nella costruzione ma che, allo stesso tempo, possono essere smontati, trasferiti da un sito all'altro, oppure ceduti per essere sostituiti), rispetto ai quali s'è dato rilievo – ai fini della loro esclusione dal calcolo della rendita catastale – all'elemento della loro destinazione strumentale e funzionale[67].

## 6. *Il turismo* open air *tra acquisizioni e nuove sfide*

Il quadro complessivamente tratteggiato ha dischiuso la complessità del settore turistico *open air*, apparendo gravido di risvolti applicativi non sempre lineari né prevedibili per coloro che operano in tale ambito. Di qui spesso un forzoso arresto dell'iniziativa economica privata e, dunque, la mancata promozione e valorizzazione dell'immenso patrimonio che il nostro Paese ha il privilegio di possedere. Se è vero, come è vero, che il turismo in generale e quello all'aria aperta, in particolare, rappresentano una delle leve dell'economia nazionale, non può non constatarsi come le considerazioni appena

[67] In proposito, si v. le innovazioni introdotte dalla legge di stabilità 2016, n. 208 del 2015.

accennate riferiscano implicazioni di non poco momento per l'offerta turistica nazionale.

Tali implicazioni sono certamente il sintomo dell'assenza a livello nazionale di una visione strategica e progettuale, che rende ancor più auspicabile l'approdo a un sistema normativo maggiormente coerente ove non residuino spazi per applicazioni contraddittorie con le quali sono costretti a misurarsi gli operatori del settore.

La stessa Corte costituzionale ha più volte ribadito 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» (sent. n. 88/2007).

Probabilmente anche i legislatori regionali non sempre hanno bene interpretato e applicato quel principio di differenziazione più volte richiamato e, per ciò, appare non più rinviabile l'esigenza di dare vita a un'effettiva attività di coordinamento che risponda all'obiettivo di conferire maggiore omogeneità e uniformità al tessuto normativo, almeno per ciò che attiene alla disciplina di quei profili che – come più sopra messo in evidenza – esercitano un forte impatto sulle scelte logistiche imprenditoriali. Per superare simile frammentarietà è necessario riflettere su alcune soluzioni giuridiche che muovano in una duplice direzione: a) *verticale*, tra Stato, Regioni e Autonomie locali attraverso la stipula di intese o accordi di programma, che garantiscano una coesa politica di promozione del turismo; b) *orizzontale*, tra Regioni attraverso la combinazione di buone pratiche e strumenti di coordinamento normativo delle politiche territoriali.

A queste considerazioni, di tono più specialistico, deve aggiungersi un'ulteriore riflessione che ora s'impone con prepotente urgenza e impellenza. Nell'ambito dell'emergenza epidemiologica che l'intero Pianeta sta affrontando, l'impatto sul sistema economico avrà portata devastante e il settore maggiormente colpito sarà proprio quello del turismo. Del resto, le restrizioni alla libertà di circolazione e di spostamento delle persone, imposte dalle

misure normative emergenziali, e il *lockdown* che ha reso l'Italia "zona rossa" avranno esiti pesantissimi, immediati e diretti sulla filiera del turismo, in termini economici, occupazionali e sociali.

Lo *shock* da pandemia riguarderà l'intera economia nazionale, ma anche le singole economie regionali. I territori risentiranno tutti delle conseguenze negative dell'epidemia, ma alcuni di essi in maniera ancor più incisiva di altri. Complessivamente, le stime e le cifre, sia in termini di perdita di presenze (meno ventidue milioni) che in termini di perdite economiche (meno 2,7 miliardi di euro) non lasciano presagire scenari rassicuranti per il turismo.

Peraltro, la disciplina dell'emergenza sinora prodotta non contiene specifici interventi sul turismo *open air*, ma solo disposizioni che, in generale, riguardano il settore alberghiero e consistono per lo più in sostegni di natura economica o in provvedimenti connessi alle restrizioni già imposte all'esercizio delle attività imprenditoriali[68].

Il settore turistico sarà, verosimilmente, il comparto da cui far ripartire il motore dell'intera economia del Paese. Ma i tempi della ripresa non sono facilmente prevedibili. Molto dipenderà dalla durata dell'epidemia e dalla risposta del Paese. Così come molto dipenderà dalla reazione dei turisti italiani e stranieri e dal modo di ripensare le loro vacanze. In questo scenario, molto peseranno le scelte della politica, le misure di sostegno economico alle imprese turistiche, le scelte normative del legislatore che, attraverso un attento e rigoroso test di proporzionalità, dovrà soddisfare l'esigenza sanitaria insieme a quella economico-sociale del Paese.

In una prospettiva non troppo lontana, ma lungimirante, si dovrà ripensare al turismo e al turismo *open air*, che in questa rappresentazione piuttosto complicata dovrà intercettare le rinnovate tendenze dei turisti. Gli esperti del

[68] Ad esempio, d.l. 17 marzo 2010, n. 18; d.l. 2 marzo 2020, n. 9, art. 8; D.P.G.R. Emilia-Romagna n. 35/2020; ord. n. 32/2020, D.P.G.R. Emilia-Romagna n. 16/2020; ord. Liguria n. 4/2020.

settore ritengono che in questo complessivo disegno di ripensamento della filiera turistica troverà spazio il c.d. *undertourism*, e, cioè, la tendenza a privilegiare luoghi dell'Italia meno frequentati e meno noti e, secondo questa previsione, le attività *open air* saranno preferite rispetto ad altre.

I dati dell'estate 2020 confermano tali previsioni. Il turismo *open air* ha registrato un incremento e una crescita rispetto ad altre formule di vacanza, consentendo al settore di non subire perdite gravose, ma non per questo pare possa dirsi non abbia affrontato una stagione difficile e complicata. Il turismo *open air* ha rappresentato, nel periodo post pandemico (almeno rispetto alla prima ondata), la risposta e l'alternativa più sostenibile, credibile e praticabile dai turisti. La vacanza *outdoor* è stata di gran lunga preferita ad altre. Ha prevalso, infatti, il bisogno del turismo esperienziale che, quindi, ha guadagnato spazio rispetto all'idea tradizionale di vacanza. Di fronte a una buona prova di sé, il settore *open air* non ha però ricevuto una soddisfacente e altrettanto credibile attenzione istituzionale. Al tavolo di crisi per il turismo istituito con DM il 23 giugno 2020 – per discutere l'adozione delle opportune iniziative, con prioritario riferimento alle misure compensative per fronteggiare i danni diretti e indiretti derivanti dall'emergenza sanitaria, nonché alle esigenze di sostegno e agli interventi strutturali, al fine di creare le condizioni favorevoli per la ripresa, il consolidamento e il rilancio della filiera del turismo, anche grazie alla comunicazione coordinata verso i target interni e internazionali dell'offerta turistica nazionale – non siedono i rappresentanti delle imprese *open air* a riprova della scarsa e pressoché inesistente attenzione per il settore. Come talvolta accade, lì dove l'intervento statale non arriva in maniera soddisfacente, altri attori istituzionali, le Regioni ad esempio ma anche le imprese di categoria, sono chiamati a rispondere alle criticità del sistema. Per tale ragione, continua a essere strategico il ruolo dei governi territoriali, i quali prima e meglio di altri riescono a intercettare le tendenze e i bisogni del turismo stante la sua innegabile vocazione territoriale.

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Tabella n. 1

| Ricognizione della legislazione regionale in materia di turismo open air | |
|---|---|
| Regione | Legge regionale |
| Abruzzo | L.r. 23 ottobre 2003, n. 16 («Disciplina delle strutture ricettive all'aria aperta») |
| Basilicata | L.r. 4 giugno 2008, n. 6 («Disciplina della classificazione delle strutture ricettive e di ospitalità della Regione Basilicata») |
| Calabria | L.r. 11 luglio 1986, n. 28 («Ricezione turistica all'aria aperta») |
| Campania | L.e. 26 marzo 1993, n. 13 («Disciplina dei complessi turistico-ricettivi all'aria aperta») |
| Emilia-Romagna | L.r. 28 luglio 2004, n. 16 («Disciplina delle strutture ricettive dirette all'ospitalità») |
| Lazio | L.r. 6 agosto 2007, n. 13 («Organizzazione del sistema turistico laziale. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 1999, n. 14») |
| Liguria | L.r. 12 novembre 2014, n. 32 («Testo unico in materia di strutture turistico ricettive e norme in materia di imprese turistiche») |
| Lombardia | L.r. 31 ottobre 2015, n. 27 («Politiche regionali in materia di turismo e |

| | |
|---|---|
| | attrattività del territorio lombardo») |
| Marche | L.r. 11 luglio 2006, n. 9 («Testo unico delle norme regionali in materia di turismo») |
| Molise | L.r. 21 marzo 2001, n. 5 («Norme in materia di disciplina e classificazione di campeggi, villaggi turistici ed aree di sosta») |
| Piemonte | L.r. 22 febbraio 2019, n. 5 («Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e del turismo itinerante») |
| Puglia | L.r. 11 febbraio 1999, n. 11 («Disciplina delle strutture ricettive *ex* artt. 5, 6 e 10 della legge 17 maggio 1983, n. 217 delle attività turistiche ad uso pubblico gestite in regime di concessione e delle associazioni senza scopo di lucro») |
| Toscana | L.r. 20 dicembre 2016, n. 86 («Testo unico del sistema turistico regionale») |
| Umbria | L.r. 10 luglio 2017, n. 8 («Legislazione turistica regionale») |
| Veneto | L.r. 14 giugno 2013, n. 11 («Sviluppo e sostenibilità del turismo veneto») |
| Friuli-Venezia Giulia | L.r. 9 dicembre 2016, n. 21 («Disciplina delle politiche regionali nel |

| | |
|---|---|
| | settore turistico e dell'attrattività del territorio regionale, nonché modifiche a leggi regionali in materia di turismo e attività produttive») |
| Sardegna | L.r. 28 luglio 2017, n. 16 («Norme in materia di turismo») |
| Sicilia | L.r. 13 marzo 1982, n. 14 («Disciplina dei complessi ricettivi all'aria aperta») |
| Valle d'Aosta | L.r. 24 giugno 2002, n. 8 («Disciplina dei complessi ricettivi all'aperto e norme in materia di turismo itinerante. Abrogazione della legge regionale 22 luglio 1980, n. 34») |
| P.A. Bolzano | L.p. 14 dicembre 1988, n. 58 («Norme in materia di esercizi pubblici») |
| P.A. Trento | L.p. 4 ottobre 2012, n. 19 («Disciplina della ricezione turistica all'aperto e modificazioni della legge provinciale 28 maggio 2009, n. 6, in materia di soggiorni socio-educativi») |

DIRITTI REGIONALI
Rivista di diritto
delle autonomie territoriali

Tabella n. 2

| Classificazione delle strutture turistico ricettive all'aria aperta nella legislazione regionale | |
|---|---|
| Regione | Tipologie |
| Abruzzo | Villaggi turistici; campeggi |
| Basilicata | Villaggi-camping; campeggi; aree attrezzate di sosta temporanea |
| Calabria | Campeggi; i villaggi turistici; villaggi-camping |
| Campania | Campeggi; villaggi turistici |
| Emilia-Romagna | Campeggi; i villaggi turistici; marina resort |
| Lazio | Campeggi; villaggi turistici; aree attrezzate per la sosta temporanea |
| Liguria | Villaggi turistici; campeggi |
| Lombardia | Villaggi turistici; campeggi; aree di sosta |
| Marche | Villaggi turistici; campeggi; marina resort |
| Molise | Campeggi; villaggi turistici; aree di sosta dei veicoli ricreazionali autosufficienti |
| Piemonte | Campeggi; villaggi turistici; campeggi temporanei o mobili; aree per il turismo itinerante |
| Puglia | Villaggi turistici; campeggi |
| Toscana | Campeggi; villaggi turistici; marina resort; parchi di vacanza |

| | |
|---|---|
| Umbria | Campeggi; villaggi turistici; camping-village |
| Veneto | Villaggi turistici; campeggi; marina resort |
| Friuli-Venezia Giulia | Campeggi; villaggi turistici; villaggi sopraelevati; dry marina, marina resort; all year marina resort |
| Sardegna | Campeggi; villaggi turistici; marina resort |
| Sicilia | Parchi di campeggio |
| Valle d'Aosta | Campeggi; villaggi turistici |
| P.A. Bolzano | Campeggi; villaggi turistici; |
| P.A. Trento | Campeggio; campeggio-villaggio |

Tabella n. 3

| Ricognizione della disciplina regionale per l'esercizio dell'attività ricettiva all'aria aperta | |
|---|---|
| Regione | Tipologia del provvedimento amministrativo |
| Abruzzo | SCIA |
| Basilicata | AUTORIZZAZIONE |
| Calabria | AUTORIZZAZIONE |
| Campania | SCIA |
| Emilia-Romagna | SCIA |
| Lazio | SCIA |
| Liguria | |
| Lombardia | |

| | |
|---|---|
| Marche | SCIA |
| Molise | AUTORIZZAZIONE |
| Piemonte | SCIA |
| Puglia | SCIA |
| Toscana | SCIA |
| Umbria | SCIA |
| Veneto | SCIA |
| Friuli-Venezia Giulia | SCIA |
| Sardegna | |
| Sicilia | AUTORIZZAZIONE |
| Valle d'Aosta | SCIA |
| P.A. Bolzano | |
| P.A. Trento | SCIA |