



Bollettino ufficiale della Regione Puglia n. 114 del 17/07/2008

SENTENZA 23 giugno 2008, n. 232

Giudizio legittimità costituzionale comma 4-bis, art. 11 della Legge regionale 23/06/2006, n. 17.

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO
LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

Franco BILE Presidente
Giovanni Maria FLICK Giudice
Francesco AMIRANTE Giudice
Ugo DESIERVO Giudice
Paolo MADDALENA Giudice
Alfi FINOCCHIARO Giudice
Alfonso QUARANTA Giudice
Franco GALLO Giudice
Luigi MAZZELLA Giudice
Gaetano SILVESTRI Giudice
Sabino CASSESE Giudice
Maria Rita SAULLE Giudice
Giuseppe TESAURO Giudice
Paolo Maria NAPOLITANO Giudice

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

- nel giudizio di legittimità costituzionale del comma 4-bis dell'art. 11 della legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), introdotto dall'art. 42 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), promosso con ricorso del Presidente del Consiglio dei ministri, notificato il 18 giugno 2007, depositato in cancelleria il successivo 23 giugno ed iscritto al n. 30 del registro ricorsi 2007.
- Visto l'atto di costituzione, fuori termine, della Regione Puglia;
- udito nell'udienza pubblica del 20 maggio 2008 il Giudice relatore Alfonso Quaranta;

- udito l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso notificato in data 18 giugno 2007 -previa consegna all'ufficiale giudiziario il precedente giorno 16 - e depositato il successivo 23 giugno, ha promosso questione di legittimità costituzionale del comma 4-bis dell'art. 11 della legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), introdotto dall'art. 42 della legge della Regione Puglia 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

2. Il citato art. 11 della legge regionale n. 17 del 2006 regolamenta, tra l'altro, il rilascio delle concessioni demaniali e gli obblighi del concessionario di aree demaniali per la gestione di stabilimenti balneari e di altre strutture connesse alle attività turistiche, ricadenti nelle suddette aree.

Il comma 4 della suddetta norma stabilisce: «la gestione di stabilimenti balneari e di altre strutture connesse alle attività turistiche ricadenti su aree demaniali regolarmente concesse è consentita per l'intero anno, al fine di svolgere attività collaterali alla balneazione, con facoltà di mantenere le opere assentite, ancorché precarie, qualora, prima della scadenza della concessione, sia stata prodotta regolare istanza di rinnovo e, comunque, sino alle relative determinazioni dell'autorità competente».

Il comma 4-bis, a sua volta, prevede che: «il mantenimento per l'intero anno delle strutture precarie e amovibili di facile rimozione, funzionali all'attività turistico-ricreativa e già autorizzate per il mantenimento stagionale, è consentito anche in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela territoriale, paesaggistica, ambientale e idrogeologica».

3. Ad avviso del ricorrente, la citata disposizione, nel consentire che, in località sottoposte a tutela paesaggistica, siano indiscriminatamente realizzati o mantenuti interventi senza la necessaria autorizzazione, secondo quanto previsto dal decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), lederebbe la competenza legislativa esclusiva dello Stato prevista dall'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione.

La difesa dello Stato si richiama alla disciplina statale di riferimento, in materia, sancita dagli artt. 142, 146 e 149 del suddetto d.lgs. n. 42 del 2004.

La prima di tali disposizioni, al comma 1, lettera a), non modificata dal decreto legislativo 26 marzo 2008, n. 63 (Ulteriori disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, in relazione al paesaggio), prevede che «sono comunque di interesse paesaggistico e sono sottoposti alle disposizioni» del Titolo I della Parte terza del Codice - che ha ad oggetto «Tutela e valorizzazione» dei beni paesaggistici - «i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare».

Sarebbe, in tal modo, introdotto un vincolo legislativo, poiché «la sottoposizione alla tutela paesaggistica, e di conseguenza, alle misure di salvaguardia che possano garantire la conservazione delle caratteristiche proprie di dette aree, viene attuata dal legislatore non già attraverso un provvedimento puntuale bensì ope legis».

Il sottoporre le aree costiere al predetto vincolo di legge, ai sensi del successivo art. 146 del Codice - anche nel testo sostituito dall'art. 2, comma 1, lettera s), del d.lgs. n. 63 del 2008 - in relazione agli artt. 2 e 134, determina l'obbligo - per il proprietario, possessore o detentore delle aree e, per l'effetto, per lo stesso concessionario - di ottenere la relativa autorizzazione paesaggistica al fine di realizzare opere o eseguire lavori o, comunque, di modificare lo stato dei luoghi incidendo su tali aree, tutelate per la loro valenza paesaggistica ovvero per le caratteristiche morfologiche.

L'art. 149, a sua volta, individua tassativamente le tipologie di intervento realizzabili, in area vincolata, anche in assenza della relativa autorizzazione paesaggistica, tra le quali, mette in luce il ricorrente, non rientra la situazione delineata dalla norma censurata.

Quest'ultima, quindi, consentirebbe, implicitamente, una deroga alla disciplina contenuta nelle richiamate disposizioni statali, ledendo il riparto della potestà legislativa tra Stato e Regioni, come sancito dalla Carta fondamentale, nella materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali».

4. Pertanto, secondo il ricorrente, mentre è conforme alla disciplina statale in materia che le opere previste dalla norma impugnata siano assentite per la sola stagione balneare ovvero per un periodo di tempo temporalmente circoscritto, il loro mantenimento, oltre detto periodo e per tutto l'anno, rappresenta una deroga ex lege, illegittima, all'autorizzazione già concessa dall'Autorità competente alla tutela dei vincoli paesaggistici e ambientali.

Di fatto, in tal modo, si consente il mantenimento permanente di quelle opere in deroga alle disposizioni statali che ne richiedono, in via obbligatoria, la necessaria autorizzazione temporanea, la cui disciplina compete allo Stato.

5. L'Avvocatura dello Stato, a sostegno delle proprie argomentazioni, richiama, in particolare, la sentenza n. 182 del 2006 che ha ricondotto la tutela del paesaggio all'ambito materiale dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost.

6. Sulla base di tali argomentazioni il Presidente del Consiglio dei ministri chiede che sia dichiarata l'illegittimità costituzionale della disposizione censurata.

7. Con memoria depositata in data 19 settembre 2007 si è costituita, fuori termine, la Regione Puglia.

8. In data 7 maggio 2008, l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria con la quale, nel prospettare ulteriori argomentazioni a sostegno della dedotta illegittimità costituzionale, ha insistito nelle conclusioni già rassegnate.

In particolare, la difesa statale deduce che l'attribuzione alla potestà legislativa esclusiva dello Stato della materia «tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali» trova fondamento nella esigenza di offrire adeguata protezione a beni giuridici di primario rilievo, come si può desumere dall'art. 9 Cost., che vale a conferire loro valore di principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale.

Infine, è ribadita la persistente lesione della disciplina statale, invocata come interposta, anche nel testo risultante dalle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 63 del 2008.

CONSIDERATO IN DIRITTO

1. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale del comma 4-bis dell'art. 11 della legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), introdotto dall'art. 42 della legge della stessa Regione 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia), secondo il quale «il mantenimento per l'intero anno delle strutture precarie e amovibili di facile rimozione, funzionali all'attività turistico-ricreativa e già autorizzate per il mantenimento stagionale, è consentito anche in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di tutela territoriale, paesaggistica, ambientale e idrogeologica».

Il ricorrente censura la disposizione in esame prospettando la lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, in quanto essa invaderebbe la potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della tutela dell'ambiente, alla quale è stata data attuazione, con riguardo ai beni paesaggistici, con le disposizioni contenute negli artt. 142, 146 e 149 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137).

2. La questione è fondata.

3. Per una compiuta disamina della censura proposta dalla difesa dello Stato occorre collocare la norma impugnata nel più ampio contesto normativo della legge regionale n. 17 del 2006.

Detta legge disciplina, tra l'altro, l'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo e regola gli adempimenti ed il procedimento per il rilascio, il rinnovo e la variazione delle concessioni di aree o beni del demanio medesimo («concessione demaniale marittima», quale prevista dall'art. 10, comma 3, della medesima legge).

La suddetta concessione, rilasciata per finalità turistico-ricreativa, ha la durata di sei anni, secondo quanto previsto dal comma 2 dell'art. 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime», come convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, nonché dall'art. 10, comma 6, della stessa legge regionale n. 17 del 2006.

Ai sensi dell'art. 11, comma 4, della legge regionale in esame, «la gestione di stabilimenti balneari e di altre strutture connesse alle attività turistiche ricadenti su aree demaniali regolarmente concesse è consentita per l'intero anno, al fine di svolgere attività collaterali alla balneazione, con facoltà di mantenere le opere assentite, ancorché precarie, qualora, prima della scadenza della concessione, sia stata prodotta regolare istanza di rinnovo e, comunque, sino alle relative determinazioni dell'autorità competente».

In funzione, dunque, dello svolgimento, regolarmente autorizzato, per l'intero anno di attività collaterali alla balneazione, le opere precarie - quali gli stabilimenti balneari e le altre strutture connesse alle attività turistiche - destinate, ab origine, a far fronte ad esigenze di carattere temporaneo nel periodo estivo, possono essere mantenute oltre il suddetto periodo, cioè in un arco temporale diverso da quello assentito.

4. Nel contesto normativo sopra richiamato si inserisce la disposizione ora impugnata.

Il comma 4-bis oggetto di censura stabilisce, infatti, che «il mantenimento per l'intero anno delle strutture precarie e amovibili di facile rimozione, funzionali all'attività turistico-ricreativa e già autorizzate per il mantenimento stagionale, è consentito anche in deroga ai vincoli previsti dalle normative in materia di

tutela territoriale, paesaggistica, ambientale e idrogeologica».

La disposizione sospettata di illegittimità costituzionale deve, pertanto, essere esaminata tenendo presente il complessivo regime giuridico delle opere di nuova costruzione, tra le quali rientra, ai sensi dell'art. 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), «l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, 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», che siano realizzati su aree del demanio marittimo oggetto di concessione.

E quindi evidente, da un lato, che la disciplina amministrativa dell'uso del territorio, come delineata nei principi generali sanciti dal legislatore statale, nella materia del governo del territorio, prevede il rilascio di titoli abilitativi ad edificare; dall'altro, 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.

5. Così delineato il contesto normativo nel cui ambito si inserisce la norma regionale oggetto di censura, è fuor di dubbio che essa leda l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione al citato art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004.

Il suddetto art. 146, infatti, prevede che i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili ed aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, a termini del precedente art. 142 (tra i quali rientrano i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia) non possono distruggerli, né introdurre modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione ed hanno l'obbligo di presentare alle amministrazioni competenti il progetto degli interventi che intendono intraprendere al fine di ottenere il rilascio della autorizzazione paesaggistica; quest'ultima costituisce atto autonomo da valere come presupposto rispetto al permesso di costruire e agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio.

La norma sottoposta a scrutinio, invece, consente il mantenimento delle opere precarie in questione, oltre il periodo autorizzato in relazione alla durata della stagione balneare, in mancanza della necessaria positiva valutazione di compatibilità paesaggistica.

Come questa Corte ha già avuto modo di affermare, la tutela ambientale e paesaggistica, la quale ha ad oggetto un bene complesso ed unitario, che costituisce un valore primario ed assoluto, rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato (sentenze n. 367 del 2007 e n. 182 del 2006).

Ciò, se non esclude la possibilità che leggi regionali, emanate nell'esercizio della potestà concorrente di cui all'art. 117, terzo comma, Cost., o di quella residuale di cui all'art. 117, quarto comma, Cost., possano assumere tra i propri scopi anche indirette finalità di tutela ambientale (sentenza n. 232 del 2005), non consente, tuttavia, che le stesse introducano deroghe agli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica.

6. Deve, pertanto essere dichiarata l'illegittimità costituzionale del comma 4-bis dell'art. 11 della legge della Regione Puglia n. 17 del 2006, introdotto dall'art. 42 della legge della medesima Regione n. 10 del 2007.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

- dichiara l'illegittimità costituzionale del comma 4-bis dell'art. 11 della legge della Regione Puglia 23 giugno 2006, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), introdotto dall'art. 42 della legge della medesima Regione 16 aprile 2007, n. 10 (Disposizioni per la formazione del bilancio di previsione 2007 e bilancio pluriennale 2007-2009 della Regione Puglia).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 GIUGNO 2008

F.to IL PRESIDENTE

F.to IL REDATTORE

F.TO IL CANCELLIERE

Depositata in Cancelleria il 27 giugno 2008

IL CANCELLIERE

Dott. M.B. Fruscella