

Sentenza: 14 aprile 202, n. 101

Materia: Ambiente – Paesaggio

Parametri invocati: articoli 9 e 117, secondo comma, lettere l), m) ed s), della Costituzione, all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), art. 146 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali), che aggiunge il comma 1-bis all'art. 43 della legge della Regione autonoma Sardegna 23 aprile 2015, n. 8 (Norme per la semplificazione e il riordino di disposizioni in materia urbanistica ed edilizia e per il miglioramento del patrimonio edilizio);
- non fondate le altre questioni sollevate

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato parte della legge della Regione autonoma Sardegna 21 febbraio 2020, n. 3 (Modifiche alle leggi regionali n. 45 del 1989 e n. 8 del 2015 in materia di Piano di utilizzo dei litorali), in riferimento agli articoli 9 e 117, secondo comma, lettere l), m) ed s), della Costituzione, all'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948 n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), nonché all'art. 146 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). Si tratta di norme volte alla destagionalizzazione del turismo, che modificano disposizioni di leggi regionali anteriori. Interviene, in particolare, sulla localizzazione delle strutture turistico-ricreative a servizio della balneazione, incidendo sulle previsioni secondo le quali la localizzazione di tali strutture sui litorali deve avvenire, di regola, nella sola stagione balneare. Il ricorso si fonda sull'assunto che la finalità di favorire il turismo durante l'intero anno sia perseguito in violazione delle norme sull'autorizzazione paesaggistica. L'autorizzazione paesaggistica è obbligatoria per chiunque intenda fare uso del bene paesaggistico tutelato dalla legge. Nel caso specifico si tratta dei territori costieri sardi entro i trecento metri dalla linea di battigia (art. 142 del d.lgs. 42/2004, c.d. codice dei beni culturali). Ci soffermiamo, in particolare, sull'art. 2, impugnato nel suo unico comma, della l.r. Sardegna 3/2020.

L'articolo 2 modifica l'art. 43 della legge della Sardegna 8/201 che riguarda propriamente, come indicato nella rubrica, il posizionamento delle strutture a servizio della balneazione. Con l'art. 2, comma 1, lettera a), della legge regionale impugnata, è inserita, all'art. 43, la previsione per cui *“il posizionamento delle strutture di facile rimozione a scopo turistico-ricreativo è ammesso per l'intero anno solare, al fine di favorire la destagionalizzazione della stagione turistica”*, a condizione che si assicuri un minimo di dieci mesi di operatività, e che l'efficacia delle autorizzazioni edilizie e paesaggistiche relative alle dette strutture, ubicate nella fascia dei trecento metri dalla battigia marina, *“ha durata pari a quella della concessione demaniale e, al di fuori del demanio, fino al perdurare della relativa esigenza”*. Con l'art. 2, comma 1, lettera b), della legge regionale impugnata, inoltre, è

abrogata la previsione secondo cui il permesso di costruire strutture a servizio della balneazione può avere durata non superiore a quella della stagione balneare.

La principale censura formulata nel ricorso, rivolta a entrambi gli articoli impugnati, è volta a denunciare che questi interventi normativi avrebbero l'effetto, da un lato, di rendere stabili strutture soggette a prescrizione di rimozione stagionale secondo la relativa autorizzazione paesaggistica, dando agio a chi svolge attività turistico-ricreative sulle spiagge di derogare agli obblighi in essa contenuti. Dall'altro lato, prorogherebbero, ex lege, l'efficacia temporale dell'autorizzazione paesaggistica "*uniformandola in ogni caso a quella della concessione demaniale marittima*" o, fuori dal demanio marittimo, "*sine die*". Si deduce, così, la violazione dell'art. 146 cod. beni culturali, che costituisce una "*norma di grande riforma economico-sociale*", vincolante anche per le Regioni ad autonomia speciale e, di conseguenza, il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., che riserva alla competenza legislativa statale la materia della tutela dell'ambiente e del paesaggio. È, altresì, dedotta la violazione dell'art. 9 Cost., che afferma il principio di tutela del paesaggio nazionale; dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost., in quanto l'autorizzazione paesaggistica rientrerebbe tra i livelli essenziali delle prestazioni pubbliche, affidati alla competenza esclusiva dello Stato; dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., poiché, legittimando la permanenza di opere soggette a obbligo di rimozione stagionale, s'impedirebbe all'autorità giudiziaria di reprimere gli abusi paesaggistici, così incidendo sulla competenza statale in materia di ordinamento penale; dell'art. 3 della legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3 (Statuto speciale per la Sardegna), che attribuisce alla Regione la competenza legislativa in materia di edilizia e urbanistica, prescrivendo, però, il rispetto delle norme statali "*di grande riforma economico-sociale*".

Secondo la Corte, le eccezioni formulate dalla Regione Sardegna non sono fondate. La Corte, passa al merito delle questioni e richiama brevemente le norme evocate quali parametro interposto di costituzionalità, perché utili alla definizione delle questioni promosse, sia con il primo, sia con il secondo motivo del ricorso. Il contenuto precettivo dell'art. 146 cod. beni culturali riguarda chiunque intenda intervenire, in ogni modo potenzialmente significativo, sui beni sottoposti a vincolo paesaggistico, e ciò indipendentemente dalla regolazione edilizia e urbanistica vigente sul territorio regionale. L'art. 146 cod. beni culturali prosegue affermando che l'autorizzazione paesaggistica "*costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio*", e che "*l'autorizzazione è efficace per un periodo di cinque anni, scaduto il quale l'esecuzione dei progettati lavori deve essere sottoposta a nuova autorizzazione*". La legge statale, dunque, definisce il valore prioritario dell'autorizzazione paesaggistica e ne prescrive i termini di efficacia.

Nelle parole della Corte, l'autorizzazione dell'ente preposto alla tutela del vincolo costituisce, appunto, un presupposto dell'efficacia di qualsiasi altro titolo che abiliti a utilizzare il bene paesaggistico, posto che il permesso di costruire legittima l'esecuzione di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio secondo la relativa disciplina e dando concreta attuazione alle scelte operate con gli strumenti di pianificazione, l'autorizzazione paesaggistica concerne una valutazione circa l'incidenza di un intervento sull'originario assetto dei luoghi soggetti a particolare protezione, mentre la concessione demaniale consente il godimento del bene demaniale entro i limiti stabiliti dal provvedimento (Corte di cassazione, sezione terza penale, sentenza 30 luglio 2013, n. 32966).

L'impugnazione dell'art. 1, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 deve intendersi riferita alle sole lettere b), c) e d), cui si rivolgono le censure del ricorrente e cui va, pertanto, circoscritto l'oggetto del giudizio. Le questioni non sono fondate, perché le disposizioni impugnate non determinano, nel contesto normativo in cui s'inseriscono, l'effetto temuto dal ricorrente. Per la Corte, invece, le questioni dell'art. 2, comma 1, lettera a), nella parte in cui modifica l'art. 43 della l.r. Sardegna 8/2015 sono fondate.

Il comma 1-bis del menzionato art. 43, introdotto dalle disposizioni impugnate, viola l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 146 cod. beni culturali, e l'art. 3 dello statuto speciale. Nel nuovo comma 1-bis è stabilito che "*il posizionamento delle strutture di facile rimozione*

a scopo turistico-ricreativo è ammesso per l'intero anno solare". Dalla formulazione letterale della disposizione si evince che il legislatore regionale autorizza ex lege il posizionamento delle strutture sugli arenili, dietro comunicazione di almeno dieci mesi di operatività. Si tratta, infatti, di un'asserzione, rivolta a chicchessia, per cui il mantenimento di tali manufatti in situ per tutto l'anno è senz'altro ammesso, e che, proprio per questo, è lesiva dell'art. 146 cod. beni culturali. Si deve, inoltre, considerare che nell'art. 43 della l.r. 8/2015 non sono altrove presenti riferimenti alla necessità dell'autorizzazione paesaggistica. Anzi, l'unico richiamo testuale a tale autorizzazione è inserito nella disposizione in cui si è stabilito che la sua efficacia, per le strutture ubicate nella fascia dei trecento metri dalla battigia marina, è prorogata sino alla scadenza del titolo concessorio demaniale, e, fuori dal demanio, *"fino al perdurare della relativa esigenza"*, in palese violazione dell'art. 146, comma 4, cod. beni culturali, che ne definisce l'efficacia temporale quinquennale.

Nemmeno all'esito di una ricerca sul piano sistematico è possibile rintracciare riferimenti alla necessità di ottenere l'autorizzazione al posizionamento delle strutture per tutto l'anno. All'interno della l.r. 8/2015, sul riordino di varie funzioni edilizie e urbanistiche, l'art. 43, di cui si tratta, è il solo articolo del Capo III, appositamente dedicato al posizionamento delle strutture a servizio della balneazione, nel Titolo III su *"disposizioni transitorie, abrogazioni e disposizioni finali"*.

La Corte sottolinea che *"Il mantenimento delle opere precarie in questione"* non può certo avvenire *"in mancanza della necessaria positiva valutazione di compatibilità paesaggistica"* e richiama la sentenza 232/2008, potendosi determinare uno sfruttamento delle coste che svilirebbe le loro bellezze naturali. È chiaro che, in assenza del controllo periodico delle autorità paesaggistiche preposte alla tutela del vincolo, la legge regionale che permette di posizionare, per tutto l'anno, le strutture turistico-ricreative, può produrre un danneggiamento, indiscriminato, del valore preminente connotato al litus maris.

La Corte, pertanto, dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, lettera a), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020, per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione all'art. 146 cod. beni culturali, che reca *"norme di grande riforma economico-sociale"*, valide anche per le Regioni a statuto speciale (richiama le sentenze 189/2016 e 172/2018), e dell'art. 3 dello statuto speciale. Mentre, le questioni dell'art. 2, lettera b), della legge reg. Sardegna n. 3 del 2020 non sono fondate. La disposizione impugnata prevede l'abrogazione dell'art. 43, comma 2, della legge reg. Sardegna n. 8 del 2015, secondo cui *"in via transitoria il permesso di costruire per la realizzazione delle strutture di cui al comma 1 non può avere durata superiore a quella della stagione balneare"*. Tale intervento normativo non ha capacità lesiva della competenza statale ex art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., riguardando esclusivamente il permesso di costruire: un titolo edilizio, la cui disciplina ricade nella competenza del legislatore sardo.