

Sentenza: 5 aprile 2022, n. 108

Materia: Paesaggio - Concessioni demaniali marittime

Parametri invocati: Costituzione articoli 3, 9, e 117, comma primo e comma secondo, lettera s)

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del consiglio dei ministri

Oggetto: art. 3 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime)

Esito: fondatezza della questione

Estensore nota: Anna Traniello Gradassi

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato l'art. 3 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime), per violazione degli artt. 3 e 9 della Costituzione; dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione all'art. 6, lettere d) ed e), della Convenzione europea sul paesaggio, adottata a Strasburgo dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il 19 luglio 2000 e ratificata con legge del 9 gennaio 2006, n. 14; dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., in relazione agli artt. 135, 143 e 145 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); degli artt. 14, lettere f) e n), e 32 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana).

La disposizione impugnata sostituisce l'art. 2, comma 1-bis, della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di demanio marittimo. Norme in materia di sostegno della mobilità), prevedendo che: "attesa l'emergenza epidemiologica da Covid-19, al fine di consentire all'amministrazione concedente la conclusione dei procedimenti amministrativi, la coerenza con le previsioni del Piano di utilizzo del demanio marittimo di cui al comma 1 non è prevista per le istanze già protocollate alla data di entrata in vigore della presente legge".

In sostanza la disposizione impugnata, dispensando dal rispetto dei piani di utilizzo del demanio marittimo (PUDM) le concessioni la cui richiesta sia stata protocollata prima dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, determinerebbe un complessivo abbassamento dei livelli di tutela ambientale, violando i principi della necessaria adozione dei piani paesaggistici e della prevalenza di questi ultimi rispetto a ogni altro strumento di pianificazione, con conseguente violazione dell'art. 9 Cost. e delle menzionate disposizioni nazionali e internazionali interposte ai sensi dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera s), Cost. Inoltre, tale disciplina contrasterebbe con il principio di ragionevolezza fondato sull'art. 3 Cost., dal momento che non sussisterebbe alcuna ragionevole correlazione tra la necessità di derogare ai PUDM e l'emergenza pandemica in corso.

La Corte ritiene opportuno delineare il contesto normativo nel quale la disposizione impugnata si inserisce.

La disciplina dei PUDM nella Regione Siciliana è stabilita dalla legge della Regione Siciliana 29 novembre 2005, n. 15 (Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo), e successive modificazioni, in coerenza con le indicazioni generali contenute, a livello di legislazione statale, nell'art. 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494.

La legge regionale in questione fissa i contenuti necessari dei piani, tra cui spicca quello di riservare almeno il cinquanta per cento del litorale alla fruizione pubblica (art. 5), nonché il relativo procedimento di approvazione. Quest'ultimo prevede, in particolare, che i Comuni costieri adottino una proposta di piano, in conformità alle linee guida predisposte dall'Assessorato regionale competente. La proposta deve poi essere sottoposta a valutazione ambientale strategica (VAS), ai sensi dell'art. 12 del decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 (Norme in materia ambientale), sulla base della quale i Comuni introducono le necessarie modifiche al piano, che deve essere infine approvato dallo stesso Assessorato regionale.

La legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 stabilisce, inoltre, che le attività e le opere in concessione sul litorale marino "possono essere esercitate e autorizzate solo in conformità alle previsioni di appositi piani di utilizzo delle aree demaniali marittime" (art. 4, comma 1).

Il successivo comma 3 dell'art. 4, nella sua versione originaria, consentiva, nei Comuni ancora sprovvisti di PUDM, "il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime con prevalenza delle previsioni contenute nei piani di utilizzo successivamente approvati".

L'art. 4, comma 3-bis, della medesima legge, inserito dall'art. 39, comma 1, della legge della Regione Siciliana 17 marzo 2016, n. 3 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2016. Legge di stabilità regionale), ha ulteriormente precisato che "le nuove concessioni demaniali marittime relative ad aree non già assegnate da rilasciarsi dovranno risultare coerenti con le previsioni del piano e quelle rilasciate in epoca successiva alla data di entrata in vigore della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15, qualora fossero in contrasto, dovranno essere adeguate alla prima scadenza utile del 2020 e quelle non adeguabili non potranno essere rinnovate".

Una serie di disposizioni successive si è poi occupata del procedimento di rilascio delle concessioni sul litorale marittimo nei Comuni in cui il PUDM non sia stato ancora approvato in via definitiva.

Anzitutto, l'art. 20 della legge della Regione Siciliana 11 agosto 2017, n. 16 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2017. Legge di stabilità regionale. Stralcio I), ha inserito un nuovo comma 1-ter nell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, stabilendo che, fino all'approvazione definitiva del rispettivo PUDM, sarebbe stato consentito in ciascun Comune il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime "coerente alle previsioni contenute nel piano di utilizzo (PUDM) in corso di adozione ed approvazione".

Tale disposizione è stata poi sostituita dall'art. 24, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2019, n. 1 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2019. Legge di stabilità regionale).

Nel testo modificato, l'art. 1, comma 1-ter, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 disponeva che, nelle more dell'approvazione del PUDM, fosse consentito all'Assessorato regionale del territorio e dell'ambiente "il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime con validità sino al 31 dicembre 2020 mediante procedure di evidenza pubblica". Ove fossero poi risultate in contrasto con il piano di utilizzo del demanio marittimo successivamente approvato, tali concessioni avrebbero dovuto essere "adeguate alle previsioni dello stesso entro il termine di novanta giorni dalla sua approvazione, previa comunicazione al concessionario". Era inoltre disposto che le concessioni che non potessero essere adeguate sarebbero state revocate.

Con tale ultima disposizione, il legislatore regionale aveva dunque stabilito, evidentemente allo scopo di sollecitare i Comuni ancora inadempienti a dotarsi dei PUDM, prescritti dalla normativa regionale sin dal 2005, che, in assenza del piano, tutte le nuove concessioni eventualmente rilasciate sarebbero in ogni caso scadute il 31 dicembre 2020, contestualmente eliminando in radice la possibilità, introdotta poco prima, con la legge reg. Siciliana n. 16 del 2017, di rilasciare concessioni di durata ordinaria in pendenza del procedimento di approvazione del PUDM.

Giusto in prossimità della scadenza di tale termine, l'art. 6 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 ha abrogato tanto l'art. 4, comma 3-bis, quanto l'art. 1, comma 1-ter, nel testo da ultimo modificato, della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005.

Al loro posto, l'art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 ha dettato una nuova disciplina sul rilascio di nuove concessioni in assenza di PUDM. Ivi si prevede che, nelle more dell'approvazione dei piani in questione, "è consentito il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime, per una durata di sei anni, purché coerenti con le previsioni del piano di utilizzo già adottato in via preliminare dal Consiglio comunale ed in corso di approvazione. Qualora le nuove concessioni demaniali marittime siano in contrasto con i piani di utilizzo (PUDM) successivamente approvati, l'ente concedente assegna un termine, non inferiore a novanta giorni, entro cui il concessionario può inoltrare istanza al fine di rendere coerente la concessione demaniale marittima con il PUDM approvato. Se il concessionario non vi provvede nel termine assegnato ovvero se la concessione non risulti adeguabile alle previsioni del PUDM, la concessione è revocata".

Con tale disposizione, il legislatore regionale ha dunque ripristinato la possibilità, anche nei Comuni ancora sprovvisti di PUDM, di rilasciare nuove concessioni demaniali per una durata di sei anni, purché, però, esse fossero coerenti con le "previsioni del piano di utilizzo già adottato in via preliminare dal Consiglio comunale ed in corso di approvazione". E ciò, ancora una volta, con l'evidente intento di indurre i Comuni ad adottare almeno in via provvisoria i piani in questione, pur in un periodo caratterizzato dal generale rallentamento dell'attività amministrativa, in conseguenza dell'emergenza pandemica in corso, ciò che spiega la previsione della possibilità di procedere al rilascio delle concessioni anche prima della conclusione del procedimento di approvazione definitiva dei PUDM. Il tutto subordinatamente alla ormai consueta previsione alternativa, in caso di difformità tra la concessione e il piano definitivamente approvato dell'obbligo a carico del concessionario di eliminare tale difformità, ovvero della decadenza di quest'ultimo dalla concessione in caso di impossibilità di procedere in tal senso.

Restava però fermo, all'indomani dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, il divieto di rilasciare nuove concessioni in tutti i Comuni nei quali il PUDM non fosse ancora stato adottato nemmeno in via provvisoria.

A distanza di appena quattro mesi, il legislatore regionale è intervenuto nuovamente sul punto con l'art. 69, comma 2, della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2021. Legge di stabilità regionale).

Tale disposizione ha introdotto nell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 il comma 1-bis, dal seguente tenore: "attesa l'emergenza epidemiologica da Covid-19, al fine di consentire all'amministrazione concedente la conclusione dei procedimenti amministrativi, la coerenza con le previsioni del piano di utilizzo del demanio marittimo, di cui al comma 1, non è prevista per le istanze per le quali, alla data di entrata in vigore della presente legge, erano state avviate le procedure di cui all'articolo 18 della legge regionale 21 maggio 2019, n. 7 e successive modificazioni e per tutte le istanze già protocollate alla data della dichiarazione di emergenza epidemiologica".

In sostanza, il legislatore regionale, consentendo il rilascio di concessioni anche a prescindere dalla loro coerenza con i PUDM, ha inteso così ripristinare la possibilità di rilasciare nuove concessioni, per una durata di sei anni, anche nei Comuni nei quali il relativo procedimento di adozione non fosse neppure iniziato. Ciò subordinatamente alla condizione alternativa: a) che alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 fosse già stata indetta la conferenza dei servizi in conseguenza della presentazione di un'istanza di concessione; ovvero b) si trattasse di un'istanza già protocollata alla data di dichiarazione dello stato di emergenza pandemica.

Qualche mese più tardi, il nuovo comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 è stato modificato dalla disposizione in questa sede impugnata, l'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2021.

Per effetto di questa modifica, la coerenza con i PUDM non è ora prevista per la generalità delle istanze di concessioni già protocollate alla data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, e dunque alla data del 4 gennaio 2021, a prescindere dalla circostanza che a quella data si fosse già svolta la conferenza di servizi. Il che vale ad estendere ulteriormente la deroga già stabilita dalla legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 per tutte le istanze protocollate entro il 31 gennaio 2020.

Premesso questo quadro, la Corte ritiene fondate le questioni con riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

La disposizione impugnata, consentendo il rilascio di nuove concessioni sul demanio marittimo anche nei Comuni che, a distanza di oltre quindici anni dall'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 ancora non si sono dotati di PUDM, finisce per frustrare gli sforzi, compiuti con le precedenti leggi reg. Siciliana n. 16 del 2017 n. 1 del 2019 e n. 32 del 2020 nella sua versione originaria, di indurre finalmente i Comuni ad avviare i procedimenti di approvazione dei PUDM: sforzi che si imperniavano, in particolare, sul vincolo delle nuove concessioni al rispetto, quanto meno, del PUDM già adottato dal Comune, ancorché non ancora definitivamente approvato dall'Assessorato regionale competente.

La giurisprudenza amministrativa ritiene che i piani in parola costituiscano strumenti settoriali "destinati ad assolvere, nella prospettiva della migliore gestione del demanio marittimo d'interesse turistico-ricreativo, ad una funzione schiettamente programmatica" delle concessioni demaniali, al fine di rendere compatibile l'offerta dei servizi turistici con le esigenze della salvaguardia e della valorizzazione di tutte le componenti ambientali dei siti costieri, onde consentirne uno sfruttamento equilibrato ed ecosostenibile (Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenza 21 giugno 2005, n. 3267).

Tali piani svolgono dunque un'essenziale funzione non solo di regolamentazione della concorrenza e della gestione economica del litorale marino, ma anche di tutela dell'ambiente e del paesaggio, garantendone tra l'altro la fruizione comune anche al di fuori degli stabilimenti balneari, attraverso la destinazione di una quota di spiaggia libera pari, secondo quanto previsto dalla stessa legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, al cinquanta per cento del litorale.

Inoltre, non è senza significato che la giurisprudenza amministrativa attribuisca alla valutazione ambientale strategica (VAS), cui i PUDM sono preventivamente sottoposti, anche la funzione di ponderare gli effetti sul paesaggio che l'attività antropica oggetto di pianificazione può comportare (TAR Toscana, sezione prima, sentenza 28 dicembre 2016, n. 1874; TAR Marche, sezione prima, sentenza 6 marzo 2014, n. 291).

E dunque, una disposizione preveda, in deroga al divieto di nuove concessioni nei Comuni siciliani ancora sprovvisti di PUDM già imposto dalla legislazione precedente a partire dal 31 dicembre 2020, la possibilità di continuare a rilasciarle anche in seguito, ha l'effetto di eliminare un importante incentivo per i Comuni ad avviare il relativo procedimento di approvazione; e determina, conseguentemente, un abbassamento del livello di tutela dell'ambiente e del paesaggio nei Comuni costieri rispetto a quanto già in precedenza assicurato dalla stessa legislazione regionale previgente.

L'irragionevolezza del pregiudizio agli interessi tutelati dall'obbligo, imposto ai Comuni costieri, di dotarsi di PUDM appare viepiù evidente, ove si consideri che il testo del comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, come modificato dalla disposizione impugnata, appare dispensare tout court le concessioni richieste entro il 4 gennaio 2021 dalla coerenza con le previsioni dei PUDM, senza prevedere espressamente, come accade invece nel comma 1, che, nell'ipotesi in cui il piano sia approvato successivamente alla concessione, il concessionario sia tenuto ad assicurare tale coerenza, e, in mancanza, la concessione venga meno. Dalla natura di *lex specialis* del comma 1-bis rispetto al comma 1 parrebbe, dunque, doversi dedurre che tale obbligo di conformazione *ex post* non operi affatto per le concessioni in parola, che potrebbero pertanto continuare a derogare alle sopravvenute previsioni del piano per tutta la loro durata.

Ma, secondo la Corte, anche ove non si accedesse a tale lettura, la deroga in parola sarebbe comunque destinata a incidere sulla stessa conformazione dei piani, dal momento che l'obbligo, sancito dall'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 15 del 2005, di prevedere una quota non inferiore al cinquanta per cento dell'intero litorale di pertinenza da destinare alla fruizione pubblica, fa espressamente salve le concessioni già rilasciate. Ivi comprese, dunque, quelle rilasciate ai sensi della disposizione censurata.

In definitiva, la disposizione impugnata assicura esclusivamente la salvaguardia degli interessi degli aspiranti alle nuove concessioni, sacrificando, oltre i limiti consentiti dal principio di

ragionevolezza, gli interessi riconducibili al raggio di tutela dell'art. 9 Cost., in funzione dei quali la stessa legislazione regionale impone ai Comuni l'obbligo di dotarsi di PUDM.

La Corte dichiara quindi la disposizione costituzionalmente illegittima, per contrasto con gli artt. 3 e 9 Cost.