

Sentenza: 10 giugno 2020, n. 138

Materia: Ambiente – tutela e valorizzazione dei beni culturali

Parametri invocati: violazione degli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: Legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, art. 1, comma 1, lettera c) recante (Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa teatina).

Esito:

- La Corte ritiene non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate

Estensore nota: Domenico Ferraro

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell’art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7, recante (Integrazioni e modifiche alle leggi regionali 11 agosto 2009, n. 13 (Modifiche ed integrazioni alla L.R. 71/2001 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa abruzzese) e norme relative al recupero, alla salvaguardia e alla valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti “caliscendi” o “bilancini”, della costa abruzzese) e 19 dicembre 2001, n. 71 (Rifinanziamento della L.R. n. 93/1994 concernente: Disposizioni per il recupero e la valorizzazione dei trabucchi della costa teatina). Con il ricorso si prospetta il contrasto con gli articoli 9 e 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione, anche in relazione agli articoli 3, 5, 6, 21, 133, 134 e 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). La disposizione denunciata modifica ed integra, in particolare, l’art. 3-ter della l.r. Abruzzo 13/2009, sia sostituendone il titolo (con la nuova rubrica “Valorizzazione turistica dei caliscendi e dei trabocchi”), sia inserendovi, dopo il comma 3, i successivi commi da 3-bis a 3-sexies. Le nuove disposizioni, così introdotte dal legislatore regionale del 2019, nel corpus dell’art. 3-ter della precedente l.r. Abruzzo 13/2009, si ritiene provochino un vulnus ai parametri costituzionali e alle correlate norme interposte. Il ricorrente premette che i trabocchi (denominati anche travocchi o trabucchi), antiche costruzioni realizzate in legno e consistenti in una piattaforma protesa sul mare, ancorata alla roccia, dalla quale si allungano macchine da pesca, sono tutelati come beni del patrimonio culturale ai sensi dell’art. 142 del cod. beni culturali “in quanto ricadenti nella fascia costiera di cui alla lettera a) del medesimo articolo, ed in parte anche in quanto ricadenti all’interno del perimetro di riserve naturali regionali (Sistema di aree protette della Costa Teatina) di cui alla lettera f)”. Il ricorrente prospetta che con tali principi il legislatore regionale abruzzese, attraverso il suddetto intervento normativo del 2019, si sia posto in contrasto, per avere dettato una disciplina unilaterale dei trabocchi, che fissa parametri dimensionali di riferimento per gli interventi su detti manufatti “con valori non previsti dalle norme statali di settore” e che per di più interferisce con i Piani Demaniali Marittimi Comunali (PDMC) laddove essi contengono specifiche norme molto più restrittive di quelle proposte dalla legge in esame,

conseguendone, in definitiva, la lesione della competenza esclusiva dello Stato con riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera s), Costituzione. La Corte ricostruisce l'iter legislativo evidenziando come già la l.r. Abruzzo 93/1994 si proponeva l'obiettivo di attuare una puntuale valorizzazione del patrimonio storico-culturale e ambientale rappresentato da quei manufatti, promuovendone il recupero e una utilizzazione non contrastanti con la loro naturale destinazione e con i loro valori tipici estetici, tecnologici e paesaggistici. La l.r. Abruzzo 71/2001 confermava la valenza di bene culturale dei trabocchi e dell'area circostante, compreso il tratto di mare per una fascia di cinquanta metri, come "quadro d'insieme" (art. 2). Le disposizioni della legge Regione Abruzzo 71/2001, sostanzialmente ribadite, nel loro contenuto, dalla l.r. Abruzzo 13/2009, sono state integrate dalla successiva l.r. Abruzzo 38/2010 che vi ha aggiunto il Capo II, recante i nuovi articoli 3-bis e 3-ter, in tema di recupero, salvaguardia e valorizzazione dei trabocchi da molo, anche detti "caliscendi" o "bilancini", della costa abruzzese. In particolare, con l'art. 3-bis è stato espressamente previsto che la Regione intendeva perseguire una ulteriore specifica valorizzazione del patrimonio storico-culturale della costa abruzzese (comma 1), precisando che costituiscono i cosiddetti "caliscendi" o "bilancini" quelle strutture costituite da "una trave in legno inclinata ed aggettante verso il mare con all'estremità una rete tesa da telaio quadrangolare con baracche destinate a proteggere i pescatori e le loro attrezzature da eventi meteorologici"(comma 2). Con il nuovo art. 3-ter si è, inoltre, puntualizzato che nei manufatti adibiti a "caliscendi" sono consentiti interventi di ristrutturazione e di ripristino, in modo conforme alle norme igienico-sanitarie, ed un eventuale ampliamento non superiore al 20 per cento della superficie coperta esistente, all'interno dello spazio complessivo oggetto di concessione (comma 1), sempreché finalizzati, tali interventi, a: "a) conservare l'attività di pesca per diletto e luogo d'incontro; b) conservare il carattere provvisorio dei manufatti; c) assicurare l'uso di materiali naturali (legno massello) opportunamente verniciato con i tipici colori pastello; d) a non arrecare inquinamento luminoso o violazioni al codice della navigazione; e) escludere l'uso di legno lamellare o comunque non verniciato, materiali plastici e/o metallici; f) garantire il rispetto dei requisiti igienico-sanitari di legge" (comma 2). L'intervento normativo del 2010 aveva riguardato la disciplina più specifica attinente ai cosiddetti "caliscendi", senza investire quella più ampia dei trabocchi in generale. Ed è una tale disciplina che è stata appunto poi introdotta dall'impugnato art. 1, comma 1, lettera c), della legge reg. Abruzzo n. 7 del 2019. Secondo la resistente, le nuove disposizioni sarebbero volte a regolamentare l'utilizzazione dei trabocchi mediante la fissazione di appositi criteri, di parametri di superficie e di presenze nei loro limiti massimi al duplice scopo di adeguare, per un verso, l'attività di ristorazione ivi svolta all'effettiva esigenza dei flussi turistici e delle visite didattico-culturali provenienti dal territorio regionale e dai territori extraregionali e di evitare, per altro verso, che la fruizione incontrollata degli stessi possa comprometterne il carattere storico-culturale. La materia disciplinata dalla normativa impugnata è, dunque, quella attinente ai beni culturali, segnata dalla linea di confine che, nella specie, il ricorrente ritiene superata e la resistente reputa invece rispettata, che separa la "valorizzazione" dalla "tutela" di detti beni. Il novellato art. 117, commi secondo, lettera s), e terzo, Cost. ha ripartito, infatti, nelle "due aree funzionali" della "tutela" e della "valorizzazione" la materia dei beni culturali, assegnandone alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la prima e alla competenza legislativa concorrente di Stato e Regioni la seconda. Con gli articoli 3 e 6 del cod. beni culturali sono stati definitivamente identificati rispettivamente gli ambiti della tutela e della valorizzazione. Nella tutela risultano ricompresi non solo la regolazione ed amministrazione giuridica dei beni culturali, ma anche l'intervento operativo di protezione e difesa dei beni stessi. Nella valorizzazione, invece, rientra il complesso delle attività di intervento integrativo e migliorativo ulteriori, finalizzate alla promozione, al sostegno della conoscenza, fruizione e conservazione del patrimonio culturale, nonché ad assicurare le migliori condizioni di utilizzazione di esso, anche da parte delle persone diversamente abili. Per la Corte, le censure specificamente rivolte dal ricorrente ai singoli commi aggiunti (al comma 3 dell'art. 3-ter della legge reg. Abruzzo n. 13 del 2009) dalla disposizione impugnata non risultano fondate, in riferimento a entrambi i parametri evocati. Quanto al comma 3-bis, al di là del riferimento generico alla possibile lesione del "quadro di insieme" di cui all'art. 1 della legge reg. Abruzzo n. 93 del 1994,

l'introduzione del riferimento a una "superficie complessiva di occupazione massima" effettivamente risponde alla finalità di circoscrivere l'area complessiva destinata alla valorizzazione dei trabocchi in funzione, sia dell'ottimizzazione dei flussi turistici (cui è strumentale la regolazione dell'attività di ristorazione) sia di un più fruibile soddisfacimento delle visite didattico-culturali (anche extraregionali) demandate alla promozione della storia degli stessi trabocchi; il che non eccede l'ambito dei poteri propriamente spettanti alle Regioni ai sensi dell'art. 7 del cod. beni culturali. D'altra parte le caratteristiche degli interventi in questione sono tali da escludere che sia concretamente apprezzabile una lesione della tutela di detto patrimonio. Mentre, quanto alla paventata interferenza della disposizione censurata con i piani demaniali marittimi comunali (PDMC), correttamente osserva in contrario la Regione che detta norma non implica la diretta applicabilità dei limiti massimi di superficie da essa indicati, né autorizza la deroga rispetto ai PDMC. Il Comune, infatti, in qualità di autorità competente a rilasciare il titolo abilitativo per la tipologia di intervento richiesto sul trabocco, in assenza di una espressa previsione normativa in tal senso, non potrebbe agire in deroga ad una previsione più limitativa che sia eventualmente contenuta nel proprio PDMC. La destinazione ad attività di ristorazione, di cui al comma 3-ter, non costituisce una novità normativa nel pregresso quadro normativo regionale, non attinto da precedenti censure e pronunce di incostituzionalità, e la puntuale regolamentazione di tale attività, con riguardo, in particolare, alla superficie massima sfruttabile e al numero massimo delle persone ospitabili, non si pone in contrasto con il principio generale della tutela del patrimonio storico-culturale, essendo piuttosto rivolta alla sua valorizzazione in funzione di un richiamo turistico appositamente regolamentato in modo appropriato. A sua volta, la maggior ampiezza della passerella di accesso al trabocco, prevista dal comma 3-quater è coerente con l'assolvimento dell'esigenza di consentire, da un lato, la fruizione del trabocco da parte delle persone con disabilità e, dall'altro, l'osservanza dei parametri di sicurezza per la pubblica incolumità dei soggetti fruitori, sia in chiave turistica che didattico-culturale, in tal senso rimanendo rispettato l'ambito di esercizio dei poteri fissato nell'art. 6 del cod. beni culturali. Analoghe considerazioni valgono per la disposizione di cui al comma 3-sexies. La quale depone anzi in senso contrario all'asserito sconfinamento del legislatore regionale dal perimetro della propria competenza in materia, in quanto espressamente prevede che i nuovi interventi relativi ai trabocchi rimangano assoggettati all'applicazione della disciplina generale concernente il rilascio e il rispetto delle autorizzazioni previste dalla normativa statale (e, in particolar modo, dell'autorizzazione concernente gli interventi sui beni culturali, di cui all'art. 21, e di quella paesaggistica, di cui all'art. 146 del d.lgs. n. 42 del 2004). Teme, infine, il ricorrente, che gli interventi autorizzabili possano dar luogo ad "oscura e preoccupante applicazione" nel caso di trabocchi "abbandonati o scomparsi", qualora non sia agevole accertarne la superficie originaria. Ma una tale preoccupazione non ha ragion d'essere. I trabocchi "abbandonati" sono tali, infatti, perché non più utilizzati per la pesca né per altre attività, ma sono comunque esistenti, ne è perciò ben verificabile la superficie attuale e gli eventuali interventi di loro recupero, ristrutturazione e utilizzazione sono non solo ammissibili (entro i parametri previsti, ma addirittura auspicabili; mentre i trabocchi "scomparsi" non possono formare oggetto di siffatti interventi, per essere questi praticabili solo su strutture tuttora esistenti. La Corte, pertanto, dichiara non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1, lettera c), della legge della Regione Abruzzo 10 giugno 2019, n. 7.