



Presidenza del Consiglio dei Ministri

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI REGIONALI E LE AUTONOMIE
UFFICIO II – UFFICIO PER LE AUTONOMIE SPECIALI PER L'ESAME
DI LEGITTIMITA' COSTITUZIONALE DELLA LEGISLAZIONE REGIONALE
DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Sicilia	Legge n° 17 del 21/07/2021	BUR n°32 del 26/07/2021
ID:15863	Esito: Impugnativa	(Scadenza 24/09/2021)

Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime.

La legge regionale, che detta “Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime”, è censurabile con riferimento alla previsione contenuta nell’articolo 3, che eccede dalle competenze attribuite alla Regione Siciliana dallo Statuto Speciale di autonomia, R.D.Lgs. 15 maggio 1946, n. 455, convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, ponendosi in contrasto con l’articolo 14, lettere f) e n) e 32 dello stesso statuto speciale, andando a violare gli articoli 3, 9 e 117, primo e secondo comma lettera s) della Costituzione, per le ragioni di seguito si riportate.

L’articolo 3 della legge regionale, rubricato “Proroga termini mancata previsione di coerenza delle concessioni demaniali marittime con i Piani di utilizzo del demanio marittimo-PUDM” sostituisce il comma 1-bis dell’articolo 2 della legge regionale 16 dicembre 2020, n. 32 (introdotto dalla legge regionale n. 9 del 2021) con il seguente, che testualmente prevede: “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”. La norma regionale consente dunque di derogare, con riferimento alle nuove istanze di concessioni demaniali marittime presentate alla data di entrata in vigore della legge regionale n. 32 del 2020, in vigore dal 18 dicembre 2020, alle previsioni dei Piani di utilizzo delle aree demaniali marittime

disciplinati dalla legge regionale 29 novembre 2005, n. 15 recante “Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull’esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo”, motivando tale deroga con il riferimento all’emergenza epidemiologica e finalizzandola allo scopo di consentire all’amministrazione concedente la conclusione dei procedimenti amministrativi. La previsione regionale presenta i seguenti profili di illegittimità costituzionale:

1. Si premette che, ai sensi dell’articolo 4, comma 1, della legge regionale n. 15 del 2005, “le attività e le opere consentite sul demanio marittimo, ai sensi dell’articolo 4, comma 1 della presente legge, possono essere esercitate e autorizzate solo in conformità alle previsioni di appositi piani di utilizzo delle aree demaniali marittime, approvati dall’Assessorato regionale del territorio e dell’ambiente su proposta dei comuni costieri”. Il piano di utilizzo delle aree demaniali marittimi (PUDM) è il documento di pianificazione comunale, previsto dall’articolo 4 della legge regionale n. 15 del 2005, che regola le modalità di utilizzo della fascia costiera demaniale e del litorale marino, sia per finalità pubbliche che per iniziative connesse ad attività di tipo privatistico, in conformità ai principi definiti dall’Unione Europea ed alla vigente legislazione statale e regionale di settore. Il predetto piano costituisce, pertanto, lo strumento che disciplina l’utilizzazione dei territori costieri, i quali costituiscono beni paesaggistici sottoposti a vincolo ex lege, ai sensi dell’articolo 142, comma 1, lettera a), del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42. In questa prospettiva, il piano di utilizzazione del demanio marittimo deve tenere conto necessariamente delle prioritarie esigenze di tutela paesaggistica e ambientale di tali territori, conformandosi al piano paesaggistico e declinando concretamente le previsioni di indirizzo e di direttiva contenute nello strumento sovraordinato. Anche nella Regione Siciliana – dotata di potestà legislativa esclusiva in materia di “tutela del paesaggio”, ai sensi dell’articolo 14, lettera n), dello Statuto di autonomia – il piano paesaggistico assume infatti carattere necessariamente sovraordinato agli strumenti di pianificazione territoriale, in applicazione degli artt. 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio. Aventi carattere di norme di grande riforma economico-sociale. Ne consegue che la deroga generalizzata ai piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, introdotta dalla Regione con riferimento alle istanze di concessione presentate fino all’entrata in vigore della legge regionale n. 32 del 2020, si traduce in una deroga altrettanto generalizzata della pianificazione di tali aree, operata mediante gli appositi piani di utilizzazione, i quali devono essere conformi, a loro volta, ai piani paesaggistici, ove esistenti. Si deve fin da subito rilevare che la Regione Siciliana ha potestà legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio e di

conservazione delle antichità e delle opere artistiche, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera n), dello Statuto di autonomia, nonché di urbanistica, ai sensi della lettera f) del medesimo articolo 14. L'Ente ha, inoltre, la titolarità dei beni demaniali presenti nel proprio territorio (art. 32 dello Statuto). Con il D.P.R. 30 agosto 1975, n. 637 sono state dettate inoltre le "Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti", ai sensi delle quali "L'amministrazione regionale esercita nel territorio della regione tutte le attribuzioni delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato in materia di antichità, opere artistiche e musei, nonché di tutela del paesaggio" (art. 1). A tal fine viene precisato che tutti gli atti previsti da ogni disposizione concernente le predette materie (a eccezione delle licenze di esportazione) sono adottati dall'amministrazione regionale. La potestà legislativa della Regione deve, tuttavia, esplicarsi pur sempre "nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano", secondo quanto disposto all'articolo 14 dello Statuto di autonomia. Conseguentemente, nonostante alla Regione Siciliana sia stato riconosciuto un particolare grado di autonomia in materia dei beni culturali e del paesaggio, non vi è dubbio alcuno che la legislazione regionale trovi un preciso limite nelle previsioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, qualificabili come "norme di grande riforma economico-sociale", che si impongono anche alle Autonomie speciali (Sentenza n. 283 del 2013 Cost.).

Tra tali norme vanno annoverati, tra l'altro:

- (i) Gli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, i quali pongono il principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico, tra i quali rientrano i territori costieri;
- (ii) L'articolo 145 del medesimo Codice, il quale stabilisce il principio della necessaria prevalenza del suddetto piano rispetto a ogni altro strumento di pianificazione e la sua inderogabilità "da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico"

Con la previsione contestata, la Regione consente tuttavia a determinati progetti di intervento (quelli di utilizzazione degli arenili presentati entro una data determinata) di essere assentiti in deroga alle previsioni vigenti dei piani di utilizzazione del demanio marittimo, i quali – a seconda dei casi – saranno a loro volta conformi al piano paesaggistico (negli ambiti territoriali dotati di tale strumento) oppure costituiranno l'unico strumento vigente allo scopo di pianificare l'utilizzo di tali ambiti nel rispetto delle esigenze di tutela del paesaggio e dell'ambiente. Più in dettaglio, sotto questo profilo, si evidenzia che, allo stato, risultano ancora privi della pianificazione paesaggistica il territorio della Provincia di Palermo e parte di quello della Provincia di

Messina (oltre al territorio di Enna, che però non comprende ambiti costieri).

Occorre tenere presente che, nelle province in cui risulta approvato il piano paesaggistico, i piani di utilizzazione del demanio marittimo dovrebbero essere conformati al suddetto strumento. In particolare, i piani di utilizzazione dovrebbero recepire le eventuali prescrizioni del piano paesaggistico aventi contenuto precettivo determinato (ad esempio, i vincoli di inedificabilità riferiti ad aree delimitate) e, inoltre, dovrebbero declinare in concrete prescrizioni, calibrate in base ai contesti territoriali, le disposizioni di indirizzo e di direttiva contenute nel piano paesaggistico. Ciò significa che la deroga ai piani di utilizzazione del demanio marittimo, bene paesaggistico tutelato ope legis dal Codice, si traduce necessariamente in una lesione al piano paesaggistico sovraordinato. Anche a voler ritenere che la deroga al piano di utilizzo del demanio marittimo possa essere interpretata nel senso di non precludere la diretta applicazione delle disposizioni aventi contenuto determinato e immediata portata precettiva contenute nel piano paesaggistico, in ogni caso tale deroga finirebbe necessariamente per menomare l'applicazione di quella parte del piano paesaggistico (di regola, qualitativamente e quantitativamente preponderante) che non consiste in prescrizioni immediatamente applicabili, bensì in indirizzi e direttive che devono essere tradotti in specifiche prescrizioni dalla pianificazione subordinata, ossia – nel caso degli ambiti costieri – proprio dal piano di utilizzazione del demanio marittimo. Ancora più grave è la situazione che viene a determinarsi in quegli ambiti del territorio regionale che risultano del tutto privi di pianificazione paesaggistica (nonostante la scadenza da oltre dieci anni dell'obbligo di provvedervi imposto dal Codice). In tali ambiti, il piano di utilizzazione del demanio marittimo costituisce, infatti, l'unico strumento di pianificazione regionale, ove devono essere prese in considerazione anche delle esigenze di tutela paesaggistica. Conseguentemente, la deroga generalizzata al medesimo strumento comporta che gli interventi negli ambiti costieri siano del tutto sottratti alla pianificazione regionale. La Regione prevede quindi una deroga non contemplata da alcuna norma nazionale, al sistema della pianificazione dei territori costieri, come delineato dalla stessa Regione nell'esercizio della propria autonomia speciale in materia "urbanistica" e di "tutela del paesaggio" (art. 14, lett. F) e n) dello Statuto), oltre che in ragione della titolarità dei beni demaniali presenti nella Regione (art. 32 dello Statuto).

L'obbligo contenuto agli articoli 135 e 143 del Codice dei beni culturali e del paesaggio disposizioni che, a loro volta, dettano misure applicative degli obblighi assunti dall'Italia con l'adesione alla Convenzione europea del paesaggio. La Convenzione infatti:

- All'articolo 3, indica tra i propri obiettivi "la pianificazione dei paesaggi"

- All'articolo 5, lett. D), reca l'impegno delle Parti aderenti a "integrare il paesaggio nelle politiche di pianificazione del territorio, urbanistiche e in quelle di carattere culturale, ambientale, agricolo, sociale ed economico, nonché nelle altre politiche che possono avere un'incidenza diretta o indiretta sul paesaggio";
- All'articolo 6, stabilisce che "Ogni Parte si impegna a stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica, conformemente all'articolo 5.c" (lettera D) e che "Per attuare le politiche del paesaggio, ogni Parte si impegna ad attivare gli strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi (lettera E).

Alla luce di quanto esposto, la disposizione si pone in violazione degli articoli 14, lettera f) e n), e 32 dello Statuto di autonomia e dell'articolo 117, primo comma e secondo comma, lettera s), della Costituzione, in considerazione della violazione delle norme di grande riforma economico sociale costituite dagli articoli 135, 143 e 145 del Codice dei beni culturali e del paesaggio di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, nonché dell'articolo 3, dell'articolo 5, lettera d) , e dell'articolo 6, lettere D e E, della Convenzione europea del paesaggio, cui è stata data esecuzione dalla legge 9 gennaio 2006, n. 14.

2. Con riferimento al comma 1-bis dell'articolo 2 della legge regionale 16 dicembre 2020, n. 32, come sostituito dalla legge regionale in esame, non risulta inoltre pertinente il richiamo, in esso contenuto, allo scopo "di consentire all'amministrazione concedente la conclusione dei procedimenti amministrativi". Si tratta di istanze di nuove concessioni e, al riguardo, non emerge alcuna ragionevole correlazione tra la possibilità per l'amministrazione di concludere i procedimenti amministrativi e la deroga a norme di legge che tutelano rilevanti interessi pubblici correlati al demanio marittimo. La disposizione sottende la prospettazione secondo la quale i procedimenti potrebbero concludersi solo omettendo la cura di fondamentali interessi pubblici, omettendo la ragione stessa cui sono preordinati tali procedimenti e gli organi che vi sovrintendono. La relazione tra la deroga ai piani di utilizzo del demanio marittimo e l'emergenza epidemiologica risulta irragionevole in quanto, trattandosi di nuove concessioni non verrebbero comunque rilasciate per un periodo strettamente correlato alla durata dell'emergenza sanitaria, bensì per la durata ordinariamente prevista. La deroga avrebbe potute presentarsi come ragionevole soltanto ove fosse stata riferita a concessioni già in essere e fosse stata strettamente connessa alle esigenze di distanziamento interpersonale, con la possibilità, proporzionata al fine e contenuta nel tempo, di deroghe alle previsioni di Piano connesse con

l'esigenza di rispetto degli obblighi derivanti dalle norme volte a contrastare la diffusione di pandemia, così facendo la Regione legittima mediante un improprio riferimento alla pandemia in corso una sostanziale deroga sine die delle previsioni di tutela contenute nei Piani di utilizzazione del demanio marittimo, accantonando il rispetto dei profili di interesse pubblico connessi alla tutela paesaggistica, violando l'articolo 3 della Costituzione, in ragione dell'irragionevolezza e mancanza di proporzionalità della misura, secondo quanto prospettato.

3. Infine, la previsione regionale, consentendo la deroga generalizzata ai Piani di utilizzo del demanio marittimo, senza che tale deroga sia giustificata dalla cura di un altro interesse di rango costituzionale primario, comporta anche un ingiustificato abbassamento del livello della tutela del paesaggio, con conseguente violazione pure dell'art. 9 della Costituzione.

Per i motivi sopra illustrati, limitatamente alle disposizioni contenute nell'articolo 3, la legge regionale deve essere impugnata ai sensi dell'articolo 127 della Costituzione.