



CORTE COSTITUZIONALE



Sentenza **108/2022**

Giudizio GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE

Presidente AMATO - Redattore VIGANÒ

Udienza Pubblica del **05/04/2022** Decisione del **05/04/2022**

Deposito del **05/05/2022** Pubblicazione in G. U. **11/05/2022**

Norme impugnate: Art. 3 della legge della Regione Siciliana 21/07/2021, n. 17.

Massime:

Atti decisi: **ric. 54/2021**

SENTENZA N. 108

ANNO 2022

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giuliano AMATO; Giudici : Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 24 settembre 2021, depositato in cancelleria il 30 settembre 2021, iscritto al n. 54 del registro ricorsi 2021 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 43, prima serie speciale, dell'anno 2021.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udito nell'udienza pubblica del 5 aprile 2022 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Pietro Garofoli per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Giuseppa Mistretta per la Regione Siciliana, quest'ultima in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 18 maggio 2021;

deliberato nella camera di consiglio del 5 aprile 2022

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 24 settembre 2021 e depositato il 30 settembre 2021, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, 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), nonché 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).

1.1.– 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), il quale – per l'effetto – così recita: «[a]ttesa 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».

1.2.– Il ricorrente rileva, anzitutto, che la norma impugnata rientra nell'ambito della potestà legislativa regionale esclusiva nelle materie dell'urbanistica nonché della tutela del paesaggio e conservazione delle antichità e delle opere artistiche, ai sensi dell'art. 14, lettere f) e n), dello statuto reg. Siciliana; che l'art. 32 del medesimo statuto attribuisce alla Regione autonoma la titolarità dei beni demaniali presenti sul territorio regionale; e che il d.P.R. 30 agosto 1975, n. 637 (Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di tutela del paesaggio e di antichità e belle arti), ha conseguentemente trasferito alla Regione tutte le attribuzioni degli organi centrali e periferici dello Stato nella materia della tutela del paesaggio.

Tuttavia, tali competenze legislative primarie dovrebbero comunque esercitarsi «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato, senza pregiudizio delle riforme agrarie e industriali, deliberate dalla Costituente del popolo italiano», ai sensi dello stesso art. 14 dello statuto reg. Siciliana. Le previsioni del d.lgs. n. 42 del 2004 configurerebbero, per l'appunto, uno di tali limiti, in quanto norme di grande riforma economico-sociale (è citata la sentenza n. 238 del 2013 di questa Corte).

La disposizione regionale impugnata consentirebbe, per tutte le istanze di concessioni demaniali marittime presentate entro la data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 (indicata nel 18 dicembre 2020), di derogare alle previsioni dei piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (PUDM).

Ai sensi dell'art. 4 della 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), tali piani rappresenterebbero il documento di pianificazione comunale per le modalità di utilizzo della fascia costiera demaniale e del litorale marino, e dunque dei beni che, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera a), del d.lgs. n. 42 del 2004, sono sottoposti ex lege a vincoli di tutela.

Ad avviso del ricorrente, il PUDM sarebbe strettamente connesso con il piano paesaggistico, del quale dovrebbe recepire le eventuali prescrizioni aventi contenuto precettivo determinato (come i vincoli di inedificabilità) a tutela dell'ambiente e del paesaggio. D'altra parte, in assenza del piano paesaggistico, il PUDM potrebbe addirittura rappresentare «l'unica fonte di pianificazione e tutela dell'ambiente marittimo, come accade in Sicilia per le province di Palermo, Messina ed Enna, i cui territori risultano ancora essere sforniti del relativo Piano paesaggistico».

Essendo dunque il demanio marittimo un bene paesaggistico tutelato ope legis, «la possibilità di assentire all'utilizzazione degli arenili, in deroga alle previsioni [dei vigenti PUDM], comporta una grave lesione della tutela paesaggistica», in quanto la deroga paralizzerebbe indirettamente l'applicazione del piano paesaggistico di cui il PUDM sarebbe strumento subordinato di specificazione e attuazione. Tale lesione sarebbe ancora più grave nei territori ancora privi di pianificazione paesaggistica, per i quali il PUDM costituisce l'unico strumento di pianificazione regionale vocato alla tutela paesaggistica.

1.3.– Una tale situazione determinerebbe la violazione sia delle disposizioni del d.lgs. n. 42 del 2004 invocate come parametro interposto per il tramite dell'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., sia dell'art. 6, lettere d) ed e), della Convenzione europea sul paesaggio.

Gli artt. 135, 143 e 145 del d.lgs. n. 42 del 2004 sarebbero «espressione del principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico (articoli 135 e 143) e del principio della necessaria prevalenza del piano paesaggistico rispetto ad ogni altro strumento di pianificazione e [del]la sua inderogabilità “da parte di piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico” (art. 145)».

Gli stessi principi risulterebbero essere, per il ricorrente, anche «diretta espressione degli obblighi assunti dall'Italia con l'adesione alla Convenzione europea del paesaggio, tra i cui obiettivi vi è “la pianificazione del paesaggio” (art. 3)», e che impegna, tra l'altro, gli Stati parte ad «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» (art. 5, lettera d); a «stabilire degli obiettivi di qualità paesaggistica riguardanti i paesaggi individuati e valutati, previa consultazione pubblica, conformemente all'art. 5.c» (art. 6, lettera d); e ad «attivare gli strumenti di intervento volti alla salvaguardia, alla gestione e/o alla pianificazione dei paesaggi» (art. 6, lettera e).

Violato sarebbe, inoltre, l'art. 9 Cost., in conseguenza dell'abbassamento del livello di tutela del paesaggio, non giustificato da altro interesse di rango costituzionale, determinato dalla deroga generalizzata ai PUDM.

Infine, la disposizione impugnata sarebbe in contrasto con il principio di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. Essa, infatti, stabilirebbe una deroga alle vigenti norme a tutela del paesaggio, al dichiarato scopo «di consentire all'amministrazione concedente la conclusione dei procedimenti amministrativi» volti al rilascio di nuove concessioni, senza però che emerga «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 impugnata si fonderebbe, infatti, sull'erroneo presupposto che quei procedimenti possano «concludersi solo omettendo la cura dei fondamentali interessi pubblici a cui sono preordinati anche i Piani di utilizzo».

Né l'emergenza pandemica potrebbe escludere la denunciata irragionevolezza, posto che, «trattandosi di nuove concessioni, queste ultime non verrebbero comunque rilasciate per un periodo strettamente correlato alla durata dell'emergenza sanitaria, bensì per la durata ordinariamente prevista».

2.– La Regione Siciliana si è costituita in giudizio, chiedendo che le questioni siano dichiarate inammissibili o non fondate.

La difesa regionale sostiene, anzitutto, che il quadro normativo vigente garantirebbe piena tutela ai beni paesistici e ambientali, essendo comunque prescritta, in seno alla conferenza dei servizi propedeutica alla valutazione delle richieste di concessione, la previa acquisizione dell'autorizzazione paesaggistica. Da ciò consegue che nessuna concessione demaniale marittima – a prescindere dalla data di presentazione della richiesta e dall'esistenza o meno di un PUDM – sarebbe sottratta alla preventiva autorizzazione della Soprintendenza competente per territorio.

D'altra parte, la disposizione impugnata si ispirerebbe alla duplice esigenza di evitare «lo stallo di tutte le attività nei territori regionali non dotati del piano paesaggistico, con immaginabili ricadute sull'economia regionale», nonché «di eliminare una disparità di trattamento determinata dalla norma vigente a scapito di coloro che – per ragioni legate alle difficoltà operative dell'Amministrazione, connesse all'emergenza epidemiologica – avendo presentato istanza di concessione tra il 31/01/2020 (dichiarazione stato di emergenza) ed il 21/12/2020 (entrata in vigore della l.r. n. 32/2020) non hanno ottenuto la pubblicazione dell'istanza e l'indizione della relativa conferenza di servizi». Il che dimostrerebbe sia il nesso con l'emergenza pandemica e le conseguenti difficoltà operative della pubblica amministrazione, sia la funzione di tutela del diritto del cittadino a ottenere, in condizioni di uguaglianza, riscontro alla propria richiesta.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, 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).

1.1.– 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, «[a]ttesa 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, secondo il ricorrente, 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.

2.– La difesa regionale ha eccepito l'inammissibilità delle censure del ricorrente, svolgendo tuttavia argomenti volti unicamente a contestare nel merito le censure medesime.

Dal che la non fondatezza dell'eccezione.

3.– Ai fini della valutazione del merito delle questioni, occorre brevemente delineare il contesto normativo nel quale la disposizione impugnata si inserisce.

3.1.– 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».

3.2.– 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».

3.3.– 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.

3.4.– 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 (supra, punto 3.1.), quanto l'art. 1, comma 1-ter, nel testo da ultimo modificato (supra, punto 3.3.), 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.

3.5.– 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: «[a]ttesa 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 – e dunque al 4 gennaio 2021, considerando l'ordinario termine di vacatio legis di quindici giorni dalla data di pubblicazione della legge – 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 – e dunque al 31 gennaio 2020.

3.6.– 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 (supra, punto 1.1.).

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.

4.– Tutto ciò premesso, le questioni sono fondate con riferimento agli artt. 3 e 9 Cost.

4.1.– Non erra, invero, la difesa regionale nel sottolineare che la dispensa dalla coerenza delle concessioni con il PUDM non comporta alcuna deroga alle vigenti disposizioni statali in materia di tutela del paesaggio, e in particolare alle pertinenti disposizioni del Codice dei beni culturali e del paesaggio.

La costante giurisprudenza di questa Corte qualifica tali disposizioni, e in particolare quelle in materia di autorizzazione paesaggistica, come norme di riforma economico-sociale (con riferimento alla Regione Siciliana, si vedano le sentenze n. 160 del 2021, n. 130 del 2020 e n. 172 del 2018). In quanto tali, esse vincolano anche le autonomie territoriali a statuto speciale nelle materie di competenza primaria di queste ultime, come quelle – sulle quali incide la disposizione ora all'esame – dell'urbanistica, della tutela del paesaggio e dei beni demaniali statali trasferiti alla stessa Regione (rispettivamente, artt. 14, lettere f e n, e 32 dello statuto reg. Siciliana).

Ora, i litorali marini sono beni paesaggistici tutelati ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera a), cod. beni culturali. Tale qualità, impressa al bene direttamente dalla legge, implica che su tali aree ogni intervento debba essere sottoposto all'autorizzazione paesaggistica dell'autorità competente, secondo quanto stabilito dall'art. 146, comma 5, del medesimo codice, a prescindere dall'esistenza o meno di un piano paesaggistico, e a prescindere – a fortiori – dall'esistenza o meno di un PUDM nel Comune interessato.

Allorché, poi, il Comune si trovi in un'area del territorio regionale in cui esiste un piano paesaggistico, quest'ultimo risulterà immediatamente vincolante, dovendo semmai il PUDM – ove esistente – risultare conforme al piano paesaggistico. Conseguentemente, tutte le concessioni relative al demanio marittimo dovranno anch'esse risultare conformi al piano paesaggistico, ed essere sottoposte al relativo procedimento autorizzativo, anche nell'ipotesi in cui la legge regionale preveda deroghe rispetto alle disposizioni previste dal PUDM vigente nel singolo territorio comunale.

4.2.– Tuttavia, 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 (supra, punto 3.1.), ancora non si sono dotati di PUDM – finisce per frustrare gli sforzi, compiuti con le precedenti leggi reg. Siciliana n. 16 del 2017 (supra, punto 3.2.), n. 1 del 2019 (supra, punto 3.3.) e n. 32 del 2020 nella sua versione originaria (supra, punto 3.4.), 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 «destinat[i] 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 che – come il comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, come modificato dalla disposizione in questa sede impugnata – 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.

4.3.– Né la disposizione impugnata trova alcuna ragionevole giustificazione nelle finalità invocate dalla difesa regionale.

Emerge dai lavori preparatori della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, alla quale si deve l'introduzione del comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 (poi modificato dalla disposizione in questa sede impugnata), che la ratio dell'intervento legislativo sarebbe stata quella di evitare la frustrazione del «legittimo affidamento» maturato da coloro che avevano presentato una istanza di concessione prima dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, per la quale fosse già stata avviata la relativa istruttoria. Nella relazione illustrativa si afferma, inoltre, che, «nella considerazione che solo pochi comuni si sono dotati del PUDM, [la verifica di compatibilità della coerenza con il PUDM adottato] porterebbe all'inevitabile rigetto della richiesta ed alla conseguente insorgenza di un rilevante numero di contenziosi, con evidente aggravio dell'attività amministrativa e, in caso di soccombenza, per le casse regionali».

I lavori preparatori della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, tuttavia, non chiariscono di quale legittimo affidamento potesse parlarsi, posto che prima dell'entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 – e dunque prima del 4 gennaio 2021 – vigeva la già illustrata disciplina dell'art. 24, comma 1, lettera a), della legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 (supra, punto 3.3.), la quale ammetteva, nei Comuni ancora sprovvisti di PUDM, solo nuove concessioni di breve durata, ossia «con validità sino al 31 dicembre 2020». Di talché, tutti coloro che avevano presentato domanda di concessione nel 2019 o per tutto il 2020 in Comuni sprovvisti di PUDM non potevano che aspettarsi concessioni brevi o brevissime, comunque destinate a scadere il 31 dicembre 2020.

Cionondimeno, la legge reg. Siciliana n. 17 del 2021 ha ulteriormente esteso, mediante la disposizione in questa sede impugnata, la deroga in parola, la quale è così giunta ad abbracciare la totalità delle istanze protocollate entro il 4 gennaio 2021.

Secondo la difesa regionale, tale ulteriore deroga si giustificerebbe in relazione all'esigenza di «evitare lo stallo di tutte le attività nei territori regionali non dotati del piano paesaggistico, con immaginabili ricadute sull'economia regionale», nonché all'obiettivo di «eliminare una disparità di trattamento determinata dalla norma vigente a scapito di coloro che – per ragioni legate alle difficoltà operative dell'Amministrazione, connesse all'emergenza epidemiologica – avendo presentato istanza di concessione tra il 31/01/2020 (dichiarazione stato di emergenza) ed il 21/12/2020 (entrata in vigore della l.r. n. 32/2020) non hanno ottenuto la pubblicazione dell'istanza e l'indizione della relativa conferenza di servizi».

Tali motivazioni, tuttavia, non risultano persuasive.

Anzitutto, l'obbligo per i Comuni di dotarsi di PUDM prescinde dall'esistenza di un piano paesaggistico, i due strumenti operando su livelli diversi (anche se, come si è già detto, laddove il piano paesaggistico vi sia, il PUDM dovrà necessariamente conformarsi ad esso). Pertanto, anche nelle parti del territorio regionale ancora sprovviste di piano paesaggistico, i Comuni possono, e anzi devono, attivarsi per adottare e far approvare i rispettivi PUDM dall'Assessorato regionale, secondo la procedura disciplinata dalla legge reg. Siciliana n. 15 del 2005 e successive modificazioni.

Proprio per indurre i Comuni ancora inadempienti a provvedere in tal senso, la legge reg. Siciliana n. 1 del 2019 aveva, come appena rammentato, consentito soltanto il rilascio di concessioni con validità limitata al 31 dicembre 2020 nei Comuni ancora non provvisti di PUDM, evidentemente confidando che tutti i Comuni potessero dotarsi entro quella data dei piani in parola. Il subentrare, nella primavera 2020, dell'emergenza pandemica e i conseguenti ritardi nei procedimenti amministrativi in corso avevano poi indotto il legislatore regionale a mitigare, a mezzo dell'art. 2, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, il rigore di quella previsione, e a consentire per il futuro – e dunque a partire dal 4 gennaio 2021, data di entrata in vigore della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020 – il rilascio di concessioni di durata di sei anni anche nei comuni ancora sprovvisti di PUDM. Ciò, però, subordinatamente alla condizione essenziale che i Comuni interessati avessero quanto meno adottato in via provvisoria il PUDM, e che quest'ultimo fosse in attesa di approvazione da parte delle competenti autorità regionali.

Dell'emergenza pandemica in corso il legislatore regionale si era, dunque, già fatto carico con la legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, attraverso una soluzione che – senza abbandonare la linea, sino a quel momento seguita, di incentivare i Comuni a dotarsi dei PUDM – evitava di porre a carico dei Comuni medesimi, e dei potenziali interessati all'ottenimento delle concessioni, le conseguenze degli eventuali ritardi dell'amministrazione regionale, legati anche alla situazione epidemiologica, nell'approvazione dei piani.

Il nuovo comma 1-bis dell'art. 2 della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, introdotto dalla legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 e poi subito modificato dall'art. 3 della legge reg. Siciliana n. 17 del 2021 – in questa sede impugnato – sovverte, invece, il senso di questa disciplina, disponendo, con effetto retroattivo, la possibilità di rilasciare concessioni di durata ordinaria anche nei Comuni del tutto sprovvisti di PUDM (provvisorio o definitivo), sulla base di istanze che non avrebbero potuto in alcun modo essere accolte al tempo della loro presentazione, e rispetto alle quali – dunque – non si poneva alcuna ragione di tutela dell'affidamento degli interessati alla concessione.

Da tale ultima considerazione discende, altresì, l'inconsistenza dell'ulteriore argomento della difesa regionale, secondo cui la disposizione ora impugnata avrebbe avuto la funzione di rimuovere una disparità di trattamento creata dalla precedente legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 in relazione alla sorte delle istanze presentate prima del 4 gennaio 2021 nei Comuni ancora sprovvisti di PUDM. Proprio perché quelle istanze, al momento della loro presentazione, erano certamente destinate al rigetto sulla base della legislazione allora vigente, non vi era alcuna ragione per estendere alla totalità delle istanze medesime la singolare disciplina retroattiva dettata, in relazione ad alcune di esse, dalla legge reg. Siciliana n. 9 del 2021, allo scopo di consentire il rilascio di concessioni anche laddove non esistesse alcun PUDM, approvato in via definitiva o anche solo provvisoria.

4.4.– 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 in questa sede 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, 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 qui censurata.

4.5.– In definitiva, la disposizione in questa sede 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.

Essa deve, pertanto, essere dichiarata costituzionalmente illegittima, per contrasto con gli artt. 3 e 9 Cost.

5.– Restano assorbite le censure formulate in riferimento all'art. 117, commi primo – in relazione all'art. 6, lettere d) ed e), della Convenzione europea sul paesaggio – e secondo, lettera s), Cost. – in relazione agli artt. 135, 143 e 145 cod. beni culturali, nonché agli artt. 14, lettere f) e n), e 32 dello statuto reg. Siciliana.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'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).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 5 aprile 2022.

F.to:

Giuliano AMATO, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 5 maggio 2022.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.