SENTENZA N. 235

ANNO 2011

REPUBBLICA ITALIANA
IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Alfonso Quaranta; Giudici: Alfio Finocchiaro, Franco Gallo, Luigi Mazzella, Gaetano Silvestri, Sabino Cassese, Giuseppe Tesauro, Paolo Maria Napolitano, Giuseppe Frigo, Alessandro Criscuolo, Paolo Grossi, Giorgio Lattanzi,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, e 2 della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 dicembre 2010-4 gennaio 2011, depositato in cancelleria il 4 gennaio 2011 ed iscritto al n. 1 del registro ricorsi 2011.

Udito nell'udienza pubblica del 5 luglio 2011 il Giudice relatore Sabino Cassese;

udito l'avvocato dello Stato Gabriella D'Avanzo per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 4 gennaio 2011 (reg. ric. n. 1 del 2011), ha impugnato gli artt. 1, comma 1, e 2 della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Modifica alla legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010»), per violazione degli artt. 9, 70, 117, commi primo, secondo, lettere e), l), m) e s), e terzo, della Costituzione.

2. – La legge della Regione Campania n. 11 del 2010 detta disposizioni in materia di strutture turistiche presso stabilimenti balneari (art. 1) e in materia di rinnovo delle concessioni per la ricerca e l'uso di acque minerali e termali, risorse geotermiche e acque di sorgente (art. 2)

2.1. – L'art. 1, comma 1, della legge censurata riformula il comma 13 dell'art. 1 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania - Legge finanziaria anno 2010) nel modo seguente: «*13. Gli stabilimenti balneari del litorale Domitio/Flegreo usufruiscono in regime de minimis degli sgravi contributivi per gli oneri previdenziali sostenuti per ciascun dipendente nel periodo compreso dal 1° maggio 2009 al 31 agosto 2009. A tali oneri finanziari si provvede mediante apposito prelevamento sull'UPB 2.9.26. Le strutture turistiche ricettive e balneari, in deroga alla normativa primaria e speciale e agli strumenti urbanistici paesistici, sovracomunali e comunali vigenti, possono realizzare piscine, previo parere della competente Sovrintendenza ai beni ambientali e culturali e della competente autorità demaniale. In attesa dell'approvazione del Piano di utilizzo delle aree demaniali (Puad) e della legge regionale sul turismo, è consentita a tutti gli stabilimenti balneari del litorale regionale campano la permanenza delle istallazioni e delle strutture, realizzate per l'uso*

balneare, per l'intero anno solare. È fatto obbligo ai Comuni di rilasciare apposite autonome autorizzazioni per le attività che, in alta stagione, si presentano collegate e connesse alla prevalente attività di stabilimento balneare. Entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale adotta, in connessione con la legge sul turismo e con il Piano di utilizzo delle aree demaniali, o anche in forma anticipata rispetto ai predetti atti, le "Linee guida per la destagionalizzazione degli stabilimenti balneari e per la progettazione delle strutture balneari ecocompatibili", con i seguenti indirizzi: a) gli stabilimenti balneari ed elioterapici sono ritenuti imprese di rilevanza turistica; b) la concessione demaniale degli stabilimenti balneari ed elioterapici ha una disciplina diversificata rispetto a quella generale della concessione in uso dei beni demaniali in quanto trattasi di imprese di particolare rilievo per il sistema turistico ricettivo della Campania; c) le strutture degli stabilimenti balneari ed elioterapici realizzate prima del 31 dicembre 2009 sono di competenza della regione Campania dal punto di vista della valutazione paesaggistico ambientale, tutte le strutture da realizzare ex novo o in ampliamento sono soggette al regime dell'autorizzazione paesaggistica semplificata; d) la destagionalizzazione dei predetti stabilimenti comporta il rilascio di autorizzazioni specifiche per le attività che durante l'alta stagione sono connesse e collegate all'autorizzazione all'esercizio dello stabilimento balneare. Non è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia ove l'unico accesso alla stessa è quello dell'uso in concessione ai privati».

2.2. – L'art. 2 della legge impugnata dispone che «*le norme relative al rinnovo delle concessioni previste dalla legge regionale 29 luglio 2008, n. 8 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente), e nel successivo regolamento attuativo n. 10/2010 emanato con D.P.G.R. 9 aprile 2010, n. 95 (Disciplina della ricerca ed utilizzazione delle acque minerali e termali, delle ricerche geotermiche e delle acque di sorgente), si interpretano nel senso che, alle stesse, non si applicano le disposizioni del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), in quanto afferenti ad attività sanitarie sottratte alla disciplina comunitaria sui Servizi ai sensi dell'articolo 7, comma 1, lettera b), del medesimo decreto legislativo*».

3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna gli artt. 1, comma 1, e 2 della legge della Regione Campania n. 11 del 2010 sotto diversi profili.

3.1. – La difesa dello Stato, innanzitutto, censura l'art. 1, comma 1, della legge impugnata nella parte in cui prevede che «le strutture turistiche ricettive e balneari, in deroga alla normativa primaria e speciale e agli strumenti urbanistici paesistici, sovracomunali e comunali vigenti, possono realizzare piscine, previo parere della competente Sovrintendenza ai beni ambientali e culturali e della competente autorità demaniale».

In primo luogo, la deroga agli strumenti paesaggistici lederebbe l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., perché contrasterebbe con quanto previsto in punto di pianificazione paesaggistica e di tutela del paesaggio dagli artt. 135 e 143 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), in base ai quali le modifiche e le eventuali deroghe alla pianificazione paesaggistica vigente possono essere introdotte esclusivamente mediante le forme dettate dal Codice.

In secondo luogo, la norma regionale, nella parte in cui prevede esclusivamente il «*previo parere della competente Sovrintendenza*», contrasterebbe con l'art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, che impone, invece, una diversa procedura speciale (parere vincolante del Soprintendente sulla proposta di autorizzazione presentata dall'autorità locale competente).

In terzo luogo, la difesa dello Stato rileva che la possibilità di realizzare piscine in deroga «*alla normativa primaria e speciale e agli strumenti urbanistici paesistici, sovracomunali e comunali vigenti*» eccederebbe la competenza concorrente attribuita alla Regione in materia di governo del territorio, ponendosi in contrasto con i principi fondamentali dettati dal legislatore statale ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost. In particolare, la norma in questione non si atterrebbe a quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia), perché, in base alla giurisprudenza della

Corte di cassazione, le piscine costituirebbero lavori edilizi che necessitano del preventivo rilascio del permesso di costruire «*non soltanto per la realizzazione di manufatti che si elevano al di sopra del suolo, ma anche per i lavori edilizi in tutto o in parte interrati, che trasformano in modo durevole l'area impegnata dai lavori stessi*».

3.2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura poi l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania n. 11 del 2010 nella parte in cui prevede che «*[i]n attesa dell'approvazione del Piano di utilizzo delle aree demaniali (Puad) e della legge regionale sul turismo, è consentita a tutti gli stabilimenti balneari del litorale regionale campano la permanenza delle istallazioni e delle strutture, realizzate per l'uso balneare, per l'intero anno solare*». Ad avviso della difesa dello Stato, la disposizione consentirebbe che, in località sottoposte a tutela paesaggistica (e tali sono le coste per una profondità di 300 metri dalla linea di battigia, ai sensi dell'art. 142, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 42 del 2004), siano realizzabili «*strutture che permangono oltre il periodo stagionale in forza di un'autorizzazione legislativa prevista anche in deroga agli ordinari vincoli fissati dalla legislazione statale*». La norma violerebbe, quindi, gli artt. 146 e 149 del decreto legislativo n. 42 del 2004, con conseguente lesione dell'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost.

3.3. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, inoltre, l'art. 1, comma 1, della legge impugnata, nella parte in cui prevede l'obbligo del Comune «*di rilasciare apposite autonome autorizzazioni per le attività che, in alta stagione, si presentano collegate e connesse alla prevalente attività di stabilimento balneare*». Tale disposizione postulerebbe «*la necessità del rilascio favorevole del titolo autorizzatorio finalizzato alla stabilizzazione e alla destagionalizzazione degli impianti balneari in questione anche sotto il profilo paesaggistico, trattandosi di aree normalmente ricadenti nel vincolo della legge Galasso*». Ne deriverebbe quindi un contrasto con l'art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004, che assegna alle amministrazioni competenti (ivi inclusi i Comuni) un'ampia facoltà di valutazione tecnico-discrezionale in ordine alla compatibilità del manufatto con i valori paesaggistici protetti, con conseguente lesione dell'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost.

3.4. – Ad avviso della difesa dello Stato, poi, l'art. 1, comma 1, lett. c), della legge impugnata, in base a cui «*le strutture degli stabilimenti balneari ed elioterapici realizzate prima del 31 dicembre 2009 sono di competenza della regione Campania dal punto di vista della valutazione paesaggistico ambientale, tutte le strutture da realizzare ex novo o in ampliamento sono soggette al regime dell'autorizzazione paesaggistica semplificata*», sarebbe in contrasto con il riparto delle competenze normative in materia di tutela del paesaggio e con la normativa primaria e secondaria vigente (art. 146 del decreto legislativo n. 42 del 2004 e allegato 1 del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 «*Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'articolo 146, comma 9, del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, e successive modificazioni», che reca un elenco tassativo degli interventi di «lieve entità»). La norma impugnata, pertanto, lederebbe non solo l'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost., ma anche l'art. 9 Cost., nella parte in cui «le disposizioni regionali diminuiscono o eliminano le misure di tutela dei beni paesaggistici previste dalla vigente disciplina statale*».

3.5. – Il Presidente del Consiglio dei ministri censura, inoltre, l'art. 1, comma 1, ultimo capoverso, della legge impugnata. Esso, nel disporre che «*Non è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia ove l'unico accesso alla stessa è quello dell'uso in concessione ai privati*», lederebbe l'art. 117, 2° comma, lett. l), Cost. in materia di ordinamento civile, in relazione alle disposizioni del codice civile di cui agli artt. 822 e seg. in tema di demanio marittimo. Il ricorrente rileva che lo Stato ha già provveduto a stabilire l'«*obbligo per i titolari delle concessioni di consentire il libero e gratuito accesso e transito per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione*» (art. 3, comma 1, lett. e), del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400, «*Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime*», convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 494).

3.6. – Il ricorrente impugna l'art. 2 della legge censurata, riguardante la ricerca e l'uso delle acque minerali e termali, perché la disposizione «*nel fornire un'interpretazione delle norme relative al rinnovo delle concessioni in materia di utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente, sottrae queste ultime dall'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) in quanto ritiene che le norme in questione siano "afferenti alle attività sanitarie"*».

La difesa dello Stato rileva che la Regione Campania, così disponendo, eviterebbe che le concessioni demaniali idriche siano soggette alla disciplina statale di cui al decreto legislativo n. 59 del 2010, il cui art. 7, comma 1, richiamato dalla norma impugnata, prevede che le attività sanitarie siano sottratte all'applicabilità della direttiva servizi, ma nulla dispone in materia di esclusione del demanio idrico.

La norma censurata, inoltre, violerebbe le finalità poste a fondamento del decreto legislativo n. 59 del 2010, con riguardo ai seguenti parametri costituzionali: l'art. 117, 1° comma, Cost., in riferimento ai vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario; l'art. 117, 2° comma, lett. e) e m), Cost., in riferimento alla libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità e il corretto e uniforme funzionamento del mercato, nonché in riferimento al livello minimo e uniforme di condizioni di accessibilità ai servizi sul territorio nazionale; l'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost., in riferimento alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Secondo la difesa dello Stato, infine, l'art. 2 della legge impugnata si autoqualifica come norma di interpretazione autentica della legge regionale n. 8 del 2008, anche se «*le disposizioni riguardano la normativa statale e in particolare l'art. 7 del decreto legislativo n. 59 del 2010*». Con la norma censurata, la Regione Campania, interpretando una legge statale, si sarebbe sostituita al Parlamento, violando i limiti di cui all'art. 70 Cost.

4. – La Regione Campania non si è costituita in giudizio.

Considerato in diritto

1. – Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, con ricorso depositato il 4 gennaio 2011 (reg. ric. n. 1 del 2011), ha impugnato gli artt. 1, comma 1, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'articolo 1 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), periodi terzo, quarto e quinto, lettera c) e ultimo capoverso, e 2 della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Modifica alla legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010»), per violazione degli artt. 9, 70 e 117, commi primo, secondo, lettere e), m), l) e s), e terzo, della Costituzione.

2. – Il Presidente del Consiglio dei ministri impugna, innanzitutto, l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Campania n. 11 del 2010, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2010. La disposizione censurata, quanto ai periodi terzo, quarto e quinto e alla lett. c), lederebbe gli artt. 9, 117, commi 2°, lett. s), in materia di tutela del paesaggio, e 3°, in materia di governo del territorio, Cost. In particolare, essa detterebbe norme difformi dalla disciplina legislativa statale di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art. 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), con particolare riguardo alla pianificazione paesaggistica (artt. 135 e 143) e al regime dell'autorizzazione paesaggistica (artt. 146 e 149).

Il ricorrente censura, inoltre, l'art. 1, comma 1, della legge impugnata, nella parte in cui riformula l'ultimo capoverso del comma 13 dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2010. La disposizione, nel regolare l'accesso alla battigia, lederebbe l'art. 117, 2° comma, lettera l), Cost. in materia di ordinamento civile.

2.1. – Successivamente alla presentazione del ricorso, con la legge regionale 15 marzo 2011, n. 4 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 2011 e pluriennale 2011-2013 della Regione Campania – «*Legge finanziaria regionale 2011*»), la Regione Campania ha soppresso il comma 13 dell'art 1 della legge regionale n. 2 del 2010, abrogando così l'art. 1, comma 1, della legge censurata.

Lo ius superveniens potrebbe consentire alla Corte di dichiarare cessata la materia del contendere qualora la normativa impugnata non avesse trovato medio tempore applicazione (ex plurimis, sentenze n. 153 e n. 89 del 2011). La norme censurate, tuttavia, nel disciplinare le strutture turistiche presso gli stabilimenti balneari, prevedono in gran parte misure di immediata efficacia, come, ad esempio, «*la permanenza delle istallazioni e delle strutture, realizzate per l'uso balneare, per l'intero anno solare*», oppure divieti, come nel caso della formula «*[n]on è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia*».

Può, quindi, ragionevolmente presumersi che le disposizioni impugnate, nel periodo di tempo in cui sono state in vigore, abbiano trovato applicazione. Ne discende che questa Corte deve pronunciarsi su tutte le questioni promosse dal ricorrente con riferimento all'art. 1, comma 1, della legge censurata.

2.2. – Le questioni sono fondate.

2.2.1. – Per quanto riguarda le censure riferite ai periodi terzo, quarto e quinto, e alla lett. c) del riformulato comma 13 dell'art. 1 della legge della Regione Campania n. 2 del 2010, la legge impugnata ha violato l'art. 117, 2° comma, lett. s), Cost., con riferimento alla tutela del paesaggio.

La normativa censurata prevede sia deroghe alla pianificazione paesaggistica, sia apposite procedure di autorizzazione paesaggistica. Vi è, quindi, una invasione nella competenza legislativa statale, in quanto le disposizioni impugnate intervengono in materia di tutela del paesaggio, ambito riservato alla potestà legislativa dello Stato, e sono in contrasto con quanto previsto dal decreto legislativo n. 42 del 2004 (da ultimo, sentenze n. 101 del 2010 e n. 272 del 2009).

Come ribadito da questa Corte, la legislazione regionale non può prevedere una procedura per l'autorizzazione paesaggistica diversa da quella dettata dalla legislazione statale, perché alle Regioni «*non è consentito introdurre deroghe agli istituti di protezione ambientale che dettano una disciplina uniforme valevole su tutto il territorio nazionale nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica*» (sentenze n. 101 del 2010 e n. 232 de 2008). Peraltro, la normativa censurata si pone in contrasto con l'art. 146 - che regola il procedimento di autorizzazione paesaggistica - e con l'art. 149 - che individua tassativamente le tipologie di interventi in aree vincolate realizzabili anche in assenza di autorizzazione - del decreto legislativo n. 42 del 2004, nonché con l'allegato 1 del decreto del Presidente della Repubblica 9 luglio 2010, n. 139 (Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'art. 146, comma 9, del decreto legislativo n. 42 del 2004), che reca un elenco tassativo degli interventi di «*lieve entità*».

2.2.2. – Parimenti fondata è la questione riguardante l'ultimo capoverso del riformulato comma 13 dell'art. 1 della legge regionale n. 2 del 2010, secondo cui «*[n]on è possibile prevedere biglietti di ingresso per l'accesso alla battigia ove l'unico accesso alla stessa è quello dell'uso in concessione ai privati*».

La battigia fa parte del demanio marittimo e la relativa disciplina rientra nella materia dell'ordinamento civile, riservata alla potestà legislativa esclusiva statale. La legislazione regionale non può disciplinare le modalità di accesso alla battigia, che sono regolate dal decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito in legge 4 dicembre 1993, n. 494.

3. – Il ricorrente impugna, poi, l'art. 2 della legge della Regione Campania n. 11 del 2010 perché la disposizione, «*nel fornire un'interpretazione delle norme relative al rinnovo delle concessioni in materia di utilizzazione delle acque minerali e termali, delle risorse geotermiche e delle acque di sorgente, sottrae queste ultime dall'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato inter-*

no) in quanto ritiene che le norme in questione siano "afferenti alle attività sanitarie"». La norma violerebbe gli artt. 70 e 117, commi primo e secondo, lettere e), m) e s), Cost.

La questione è fondata.

L'art. 2 della legge censurata, nel disporre che le concessioni demaniali idriche sono «*afferenti alle attività sanitarie*», sottrae le relative attività all'applicabilità delle disposizioni del decreto legislativo n. 59 del 2010. L'art. 7 di tale decreto, richiamato dalla norma impugnata, prevede, infatti, che le attività sanitarie siano sottratte all'applicabilità della direttiva 2006/123/CE, ma nulla stabilisce in materia di esclusione del demanio idrico. La disposizione censurata, pertanto, incide sulla disciplina relativa ai servizi nel mercato interno, che rientra nella competenza legislativa statale, in quanto è diretta a tutelare la concorrenza (art. 117, 2° comma, lett. e), Cost.), assicurando il corretto e uniforme funzionamento del mercato.

4. – Restano assorbiti gli ulteriori profili di censura.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, comma 1, nella parte in cui riformula il comma 13 dell'articolo 1 della legge regionale 21 gennaio 2010, n. 2 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della regione Campania – Legge finanziaria anno 2010), periodi terzo, quarto e quinto, lettera c) e ultimo capoverso, e 2 della legge della Regione Campania 25 ottobre 2010, n. 11 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale della Regione Campania – Legge finanziaria anno 2010).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 19 luglio 2011.

F.to:

Alfonso QUARANTA, Presidente

Sabino CASSESE, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 22 luglio 2011.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: MELATTI