



Consiglio Regionale della Campania
Settore Segreteria Generale
Servizio Decisioni amministrative consiliari

IV COMMISSIONE CONSILIARE PERMANENTE
10 LUG. 2015
PROT. N. <u>363</u>



*Al Presidente della IV Commissione
Consiliare permanente*

*Al Presidente della VII Commissione
Consiliare permanente*

Ai Presidenti dei Gruppi Consiliari

SEDE

Oggetto: Consiglio di Stato Ufficio Affari Generali Sezione Sesta. Disciplina delle concessioni o autorizzazioni all'interno di Ente Parco.

-REG. GEN. N.2/II - 2015

Si trasmette per opportuna conoscenza, il provvedimento in oggetto

Il Dirigente U.D. Assemblea

Avv. Giuseppe Storti

Direttore Generale Attività Legislativa

Avv. Magda Pabbrocini

Rif. atto prot. n.7551 del 07/07/2015

X Legislatura

Pervenuta il 03/07/2015

ORIGINALE

N. 469/15 REG.PROV.COLL.
N. 04237/2014 REG.RIC.



ATTIVITÀ AMM.VA
REG. GEN. N.2/II

R E P U B B L I C A I T A L I A N A

Il Consiglio di Stato

in sede giurisdizionale (Sezione Sesta)

ha pronunciato la presente

ORDINANZA

sul ricorso numero di registro generale 4237 del 2014, proposto da:

Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare in persona dei rispettivi ministri in carica, ente Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano in persona del presidente in carica, tutti rappresentati e difesi dall'Avvocatura generale dello Stato, domiciliataria in Roma, via dei Portoghesi, 12;

contro

Camping Calù di Carlo del Mastro & C. s.a.s. in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dall'avvocato Antonio Brancaccio, domiciliatario in Roma, Via Taranto, 18;

nei confronti di

Comune di Montecorice;

e con l'intervento di

ad opponendum Associazione regionale dei complessi turistici ricettivi



all'aria aperta Fata Campania in persona del legale rappresentante in carica, rappresentata e difesa dagli avvocati Pasquale D'Angiolillo e Laura Clarizia, con domicilio eletto presso Guido Rinaldi in Roma, via Casperia, 30;

Cilento turismo.it - unione delle associazioni turistiche del Cilento e Vallo di Diano in persona del legale rappresentante in carica, rappresentato e difeso dagli avvocati Pasquale D'Angiolillo e Alberto La Gloria, con domicilio eletto presso Guido Rinaldi in Roma, via Casperia, 30;

per la riforma

della sentenza del T.A.R. CAMPANIA - SEZ. STACCATA DI SALERNO: SEZIONE I n. 2253/2013, resa tra le parti, concernente demolizione opere abusive e ripristino stato dei luoghi

Visti il ricorso in appello e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dei soggetti in epigrafe indicati;

Visto l'appello incidentale proposto dalla società Camping Calù;

Visti gli atti di intervento delle associazioni in epigrafe indicate;

Viste le memorie difensive;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 2 dicembre 2014 il consigliere Carlo Mosca e uditi per le parti l'avvocato dello Stato Varone, l'avvocato Brancaccio e l'avvocato Alberto La Gloria per sé e per delega dell'avvocato Laura Clarizia;

Affidata dal Presidente l'estensione del provvedimento al consigliere



M

Roberta Vigotti;

Il Ministero per i beni e le attività culturali, il Ministero dell'ambiente e l'Ente parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano chiedono la riforma della sentenza, in epigrafe indicata, con la quale il Tribunale amministrativo della Campania ha accolto il ricorso proposto dalla società Camping Calù, che gestisce l'omonima struttura sita nel territorio del suddetto parco nazionale, avverso l'ordinanza direttoriale n. 3 del 26 gennaio 2012, recante ingiunzione di demolizione di nuove costruzioni (case mobili, strutture in ferro e roulottes) realizzate in assenza di titolo autorizzatorio, in particolare dell'autorizzazione di cui all'art. 13 (*nulla osta*), comma 1, della legge 6 dicembre 1991, n. 349 (*Legge quadro sulle aree naturali protette*), a norma del quale *il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi, impianti ed opere all'interno del parco è sottoposto al preventivo nulla osta dell'Ente parco.*

I) Il Tribunale amministrativo ha puntualizzato che l'autorizzazione paesaggistica e il permesso di costruire rilasciati, rispettivamente, l'11 gennaio 2011 e l'11 marzo 2011, non riguardano le opere contestate e ha osservato che il provvedimento impugnato non esorbita dalle competenze dell'Ente parco, poiché la qualificazione dei manufatti di cui è causa in termini di "nuova costruzione" ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e) del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (cioè in chiave urbanistico-edilizia) è funzionale all'esercizio del potere demolitorio conseguente alla mancata acquisizione del predetto nulla osta, e quindi trova la propria causa nell'elusione del potere spettante

all'Ente stesso a tutela degli interessi ambientali di cui è titolare. Il primo giudice ha invece giudicato fondata la censura relativa all'incompetenza del direttore del Parco a emanare il provvedimento impugnato. La potestà sanzionatorio-ripristinatoria di cui all'art. 29, comma 1, della citata legge n. 394 del 1991 prevede, infatti, che *"il legale rappresentante dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta, qualora venga esercitata un'attività in difformità dal piano dal regolamento o dal nulla osta, dispone l'immediata sospensione dell'attività medesima ed ordina in ogni caso la riduzione in pristino"*, e, ai sensi dell'art. 6, comma 5, dello statuto del Parco, approvato dal Ministero dell'ambiente in data 22 dicembre 1998, è il presidente che *"qualora venga esercitata una attività in difformità dal Piano per il Parco, dal regolamento o dal nulla osta, dispone la sospensione dell'attività medesima ed ordina in ogni caso la riduzione in pristino a spese del trasgressore"*; analoga disposizione è contenuta nell'art. 2, comma 3, lett. f), del regolamento di organizzazione del Parco, adottato il 13 agosto 1998, secondo cui il presidente *"adotta ogni provvedimento relativo alle misura di tutela e conservazione dell'ambiente di cui agli art. 6 sesto comma e art. 29 della legge 394/1991"*.

La sentenza impugnata ha anche valorizzato il peso che assume, ai fini qualificatori delle opere considerate, l'art. 1, comma 129, della legge regionale della Campania 15 marzo 2011, n. 4, che sancisce, ricorrendo tutte le condizioni da esso contemplate, l'irrilevanza urbanistico-edilizia e paesaggistica delle cosiddette case mobili: il provvedimento impugnato sarebbe, pertanto, illegittimo in quanto non avrebbe considerato che detta norma non esclude dal relativo

regime derogatorio le case mobili anche "collocate permanentemente", ed esenta quindi l'intervento *de quo* dall'obbligo della preventiva acquisizione di qualsivoglia titolo abilitativo.

II) Avverso la sentenza impugnata hanno proposto appello le Amministrazioni in epigrafe indicate; la società Camping Calù ha svolto appello incidentale, limitatamente alla parte reiettiva della censura di difetto di attribuzione all'Ente parco del potere esercitato.

II.2) La prima censura svolta con l'appello principale, relativa alla incompetenza del direttore del Parco ad assumere il provvedimento ripristinatorio, è fondata.

L'art. 29 della legge n. 394 del 1991 prevede, come ha osservato il Tribunale amministrativo, la competenza del rappresentante legale dell'organismo di gestione dell'area protetta ad adottare le misure sanzionatorie, che lo statuto e il regolamento di organizzazione dell'Ente parco individuano nel presidente, ma tale norma deve essere coordinata con i principi affermati per la prima volta dal d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, poi dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80, dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e dal d.p.r. 6 giugno 2001, n. 380 circa i poteri dei dirigenti. Il citato d.lgs. n. 165 del 2001 offre, come hanno rilevato gli appellanti, un dato decisivo laddove, all'art. 4, commi 2 e 3, precisa che l'adozione degli atti e dei provvedimenti amministrativi spetta ai dirigenti, e che le relative attribuzioni "*possono essere derogate soltanto espressamente e ad opera di specifiche disposizioni legislative*". E poiché ai sensi dell'art. 9, comma 11 della legge n. 394 al direttore dell'Ente parco spetta la qualifica dirigenziale, egli deve ritenersi legittimato

10/01/2001

M

all'adozione dei provvedimenti di demolizione, che rientrano, come conferma l'art. 6, comma 6, della legge n. 394 del 1991, nelle competenze proprie dell'Autorità di gestione.

Tale completa e inderogabile attribuzione, derivante dalla separazione dei ruoli e delle competenze tra gli organi di indirizzo politico e gli organi dirigenziali e, in generale, di gestione, che costituisce principio fondamentale ai sensi dell'art. 117 della Costituzione, nonché norma fondamentale di riforma economico-sociale della Repubblica, ai sensi dell'art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001, evidenzia l'errore della sentenza impugnata, dato che nessun rilievo, contrariamente a quanto ha ritenuto il Tribunale amministrativo, possono avere le difformi indicazioni contenute nello statuto dell'Ente parco e nel relativo regolamento di organizzazione, data la graduazione di forza che appartiene alle diverse fonti normative.

L'appello, sul punto, è quindi meritevole di essere accolto.

II.3) Gli appellanti contestano poi la sentenza laddove ha ritenuto che, in applicazione dell'art. 1, comma 129, della legge regionale della Campania 15 marzo 2011, n. 4 (finanziaria regionale per il 2011), le opere in discorso fossero esentate dall'obbligo di acquisizione dei titoli edilizi e paesaggistici.

La disposizione appena citata sostituisce gli artt. 2 e 3 della legge regionale della Campania 26 marzo 1993, n. 13 (*Disciplina dei complessi turistico-ricettivi all'aria aperta*) ed è del seguente tenore: *"I campeggi sono esercizi ricettivi aperti al pubblico a gestione unitaria, attrezzati in aree recintate per la sosta in apposite piazzole e per il soggiorno di turisti provvisti, di norma, di*

unità abitative quali tende ed altri mezzi autonomi di pernottamento, quali roulotte, maxi caravan e case mobili. Tali installazioni anche se collocate permanentemente entro il perimetro delle strutture ricettive regolarmente autorizzate, non costituiscono attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici. A tal fine i predetti allestimenti devono: conservare i meccanismi di rotazione in funzione, non possedere alcun collegamento di natura permanente al terreno e gli allacciamenti alle reti tecnologiche, gli accessori e le pertinenze devono essere removibili in ogni momento".

In base alla lettera della norma, l'installazione dei manufatti di cui è causa (trentuno case mobili, quattro strutture in ferro e sette roulotte), non necessiterebbe di previa autorizzazione, ai fini edilizio-urbanistici, come ai fini paesaggistici, e quindi l'ordinanza di demolizione impugnata difetterebbe del necessario presupposto relativo alla mancanza di titoli autorizzatori, e, in particolare, del nulla osta dell'Ente parco di cui all'art. 13 della legge n. 347 del 1991, sopra ricordata. A tale esenzione non sarebbe di ostacolo la stabile collocazione nel terreno, dato che l'art. 2 novellato della citata legge regionale dispone che *I campeggi possono essere dotati di piazzole con unità abitative proprie con tende o altri allestimenti stabili o mobili dell'azienda destinati al soggiorno di turisti non provvisti di mezzi propri, in misura non superiore al 30 per cento del numero complessivo delle piazzole autorizzate.*

In applicazione della norma in discorso, pertanto, l'installazione nell'ambito del campeggio di allestimenti anche permanenti e la collocazione, anche permanente, di case mobili non sconterebbe il previo assenso edilizio o paesaggistico, sicché l'appello dovrebbe, sul

M
01/12/2013

punto, essere respinto.

Il giudizio dunque non può essere definito indipendentemente dalla risoluzione della questione di legittimità costituzionale di cui appresso.

È il caso allora di rilevare che una tale previsione contrasta la consolidata giurisprudenza, non soltanto amministrativa, in tema di necessità del titolo edilizio per le c.d. 'case mobili' e in generale per le costruzioni non effettivamente *precarie*: per tali (costruzioni *precarie*) essendo da lungo tempo consolidata l'accezione che debbano intendersi solo le costruzioni destinate per loro natura ad una durata provvisoria e delimitata nel tempo (indipendentemente dalla caratteristica materiale della incorporazione o infissione al suolo).

Vale a dire, la disposizione regionale contrasta vuoi il concetto di 'costruzione' quale trasformazione territoriale giuridicamente rilevante - e perciò da sottoporre al vaglio amministrativo di compatibilità - per i principi fondamentali in materia urbanistica ed edilizia (cfr. artt. art. 3, comma 1, lett. e) e 10 d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380), cioè nella materia di legislazione concorrente "governo del territorio" ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost.; vuoi il concetto di modificazione di rilievo paesaggistico, rimessa alla legislazione esclusiva dello Stato in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali" ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. s) (art. 146 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), e per la quale valgono analoghe considerazioni per il profilo della 'precarietà' e della necessità del vaglio amministrativo di compatibilità (autorizzazione paesaggistica) (la *precarietà* è esclusa

finanche se il manufatto ha carattere meramente stagionale: cfr. Cons. Stato, VI, 7 settembre 2012, n. 4759 e 4762; 18 settembre 2013, n. 4642; 1 dicembre 2014, n. 5934) (per la giurisprudenza penale v. ad es. Cass, III, 15 ottobre 1999, Di Tommaso; 25 settembre 2012, n. 38525).

È il caso di aggiungere che per la consolidata giurisprudenza rilevava, tra l'altro, la necessità del titolo edilizio per costruzioni come quelle in discorso, quand'anche all'interno di campeggi (cfr. Cons. Stato, V, 22 aprile 1976, n. 651), tanto da dar luogo, in caso di difetto, alla configurabilità di lottizzazioni abusive (es. Cass., III, 18-dicembre 2012, n. 4129; 14 maggio 2013, n. 37572; 4 giugno 2013, n. 29731; 24 settembre 2013, n. 41479).

Non v'è dubbio, pertanto, che la disposizione regionale in parola - del marzo 2011 - abbia innovato alle rammentate leggi dello Stato. Nello stabilire infatti che tali manufatti "*non costituiscono attività rilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici*", si lottrae alla valutazione di compatibilità sia dal punto di vista edilizio che dal punto di vista paesaggistico.

È peraltro il caso di rilevare che ai sensi dell'art. 3, comma 5, lett. e.5) d.P.R. n. 380 del 2001 per "interventi di nuova costruzione" si intendevano comunque "*l'installazione di manufatti leggeri, anche prefabbricati, e di strutture di qualsiasi genere, quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni, che siano utilizzati come abitazioni, ambienti di lavoro, oppure come depositi, magazzini e simili, e che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee*".

La disposizione è poi stata integrata dall'art. 41, comma 4, d.-l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modd. dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 e quindi dall'art. 10-ter, comma 1, d.-l. 28 marzo 2014, n. 47, convertito con modd. dalla l. 23 maggio 2014, n. 80. – con l'aggiunta della seguente espressa eccezione: *“e salvo che siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti”*.

È il caso di rilevare che quest'eccezione statale è successiva alla vicenda amministrativa per cui è causa (l'atto impugnato essendo del 26 gennaio 2012, cioè di quasi un anno e mezzo prima), è successiva alla legge regionale in parola del marzo 2011, e concerne solo – per la *sedes materiae* in cui è stata introdotta (il *Testo unico in materia edilizia*) – il profilo edilizio, ma non anche quello paesaggistico, della rilevanza di siffatti manufatti.

III) Il Collegio dubita della conformità a Costituzione della norma regionale citata, e ritiene la questione rilevante, dato che l'accoglimento del profilo dell'appello già esaminato non esaurisce l'ambito della decisione, poiché l'annullamento disposto dal Tribunale amministrativo dovrebbe essere confermato ove anche un solo aspetto di illegittimità tra quelli rilevati dalla sentenza fosse condivisibile.

III.2) A conferma della rilevanza della questione vale anche l'infondatezza dell'appello incidentale, che contesta *in nuce* l'appartenenza all'Ente parco della competenza sanzionatoria c/o

ripristinatoria.

Sul punto la sentenza merita conferma, dal momento che l'art. 29, comma 1, della legge n. 394 del 1991 è chiaro nell'attribuire al legale rappresentante dell'organismo di gestione dell'area naturale protetta il potere di ordinare la riduzione in pristino delle opere realizzate in difformità "dal piano, dal regolamento o dal nulla osta", e, quindi, *a fortiori*, in assenza della prescritta autorizzazione. Tale potere concorre con quello appartenente al Comune ai sensi degli artt. 31 e 41 del d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380, dato che ambedue le Amministrazioni sono coinvolte, con funzioni proprie, nel procedimento complessivamente volto alla verifica degli interventi edilizi che si esprimono nel territorio di aree naturali protette (cfr. Cons. Stato, VI, 21 giugno 2011, n. 3723; IV 26 luglio 2011, n. 4461).

Inoltre bene il primo giudice ha considerato che l'atto impugnato non esorbita dalle competenze dell'Ente parco quando qualifica - ai sensi dell'esercizio del potere di previo nulla osta di cui all'art. 13 l. n. 349 del 1991 - i manufatti come "nuova costruzione" - ciò che rileva (anche) ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. e), d.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 (cioè dal punto di vista urbanistico-edilizio) - perché si tratta di qualificazione che è funzionale all'esercizio del potere demolitorio conseguente alla mancata acquisizione del nulla osta dell'art. 13 l. n. 394 del 1991, e quindi ha causa nell'elusione del potere dell'ente a tutela degli interessi ambientali; e comunque, a tutto concedere, si tratta di qualificazioni parallele a quelle paesaggistiche ed ambientali. Si deve anche aggiungere che analoga considerazione va fatta per

quanto attiene il procedimento di autorizzazione paesaggistica, vale a dire ai fini della formazione del provvedimento dell'art. 146 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42: cioè ai fini della valutazione di intervento necessitante di autorizzazione paesaggistica.

Invero, non vi sarebbe luogo al *nulla osta* dell'art. 13 se non vi fosse luogo al titolo edilizio ovvero alla autorizzazione paesaggistica.

III.3) Quanto 'alla non manifesta infondatezza della questione di legittimità costituzionale, essa si pone sotto diversi profili e diverse previsioni costituzionali: le quali vengono qui a emergere in relazione alla detta strumentalità del *nulla osta* dell'art. 13 l. n. 349 del 1991 sia in rapporto alla sequenza procedimentale inerente il titolo edilizio, sia in rapporto alla sequenza procedimentale inerente l'autorizzazione paesaggistica (casi per i quali non vi sarebbe ragione del previo *nulla osta* se non vi fosse necessità dell'atto abilitativo cui questo è strumentale), sia in riferimento di per se stesso al *nulla osta* medesimo.

Così stando le cose, anzitutto, la questione si pone dal punto di vista della coerenza con i principi fondamentali in materia di *governo del territorio*, posti – al tempo in cui questa l.r. Campania 15 marzo 2011, n. 4 entrò in vigore, con il rammentato testo all'epoca vigente dell'art. 3, comma 5, lett. e.5) d.P.R. n. 380 del 2001: previsione che non contemplava la rammentata integrazione, posta solo successivamente dalle disposizioni citate. Sicché introdurre nel marzo 2011 una disposizione di legge regionale come quella qui in esame, equivaleva a contrastare l'art. 117, terzo comma, Cost, per contrasto con i principi fondamentali posta dalla legislazione statale in materia di governo del

territorio, e segnatamente dall'allora vigente art. 3, comma 5, lett. e.5) d.P.R. n. 380 del 2001.

In secondo luogo, la questione di legittimità costituzionale si pone anche dal punto di vista strettamente paesaggistico, e cioè della violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. s), Cost., mediante la posizione di questa norma regionale in un materia che è sottratta alla potestà legislativa regionale, e con il contenuto di disapplicare la previsione generale dell'art. 146 d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, sulla necessità dell'autorizzazione paesaggistica nelle zone pesisticamente vincolate (si rammenta che l'art. 131, comma 3, del Codice dei beni culturali e del paesaggio afferma: *"Salva la potestà esclusiva dello Stato ^{fi} tutela del paesaggio quale limite all'esercizio delle attribuzioni delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano sul territorio, le norme del presente Codice definiscono i principi e la disciplina di tutela dei beni paesaggistici"*). In pratica la norma regionale in esame disapplica automaticamente il regime di gestione del vincolo proprio delle zone oggetto di vincolo paesaggistico (come la presente), la cui attuazione ha nel vaglio che presiede all'autorizzazione paesaggistica un elemento essenziale della complessiva funzione di tutela. La previsione equivarrebbe, per portata pratica, a una rimozione *ex lege* degli effetti del vincolo all'indistinto interno di tutti i campeggi, perché ne sottrarrebbe gli àmbiti alla valutazione concreta di compatibilità paesaggistica: quasi degli spazi affrancati dalla difesa dei valori paesaggistici solo perché oggetto di un'attività turistica e per volontà di chi ne intraprende la realizzazione (è appena il caso di rilevare come quell'argomento provi

troppo, perché allora qualsivoglia manufatto turistico – e non solo quello dei campeggi - dovrebbe, paradossalmente, restare indenne dalla concreta valutazione propria della autorizzazione paesaggistica: praticamente una consistente parte dei territori paesisticamente vincolati). Il che va a comportare del pari una violazione dell'art. 9, secondo comma, della Costituzione, perché sottrae la corrispondente porzione del paesaggio vincolato alla pubblica funzione di tutela; e va a comportare, infine, una violazione dell'art. 3 della Costituzione, per l'irragionevole disparità di trattamento con l'usuale regime autorizzatorio proprio del restante spazio del vincolo e riguardo a tutti gli altri manufatti a destinazione turistica.

Ma vi è anche un terzo profilo di sospetta costituzionalità, giacché qui ci si trova all'interno di un parco - il Parco Nazionale del Cilento e Vallo di Diano – istituito ai sensi della legge 6 dicembre 1991, n. 694 (*Legge quadro sulle aree protette*) e la disposizione regionale in questione opera anche all'interno dei parchi. A questi riguardi, vale ricordare che il nulla osta dell'art. 13 l. n. 349 del 1991, svolge, pur nei procedimenti indicati, una sua autonoma funzione di valutazione della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento del singolo parco, vale a dire con previsioni di diretta tutela dell'ambiente; e che ai sensi del rammentato art. 117, secondo comma, lett. j) della Costituzione, la materia della tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali appartiene alla competenza esclusiva dello Stato; e che rientra nell'ambito di tale competenza esclusiva la materia delle aree protette, in cui la legge n. 394 del 1991 costituisce fonte di principi

fondamentali (Corte Costituzionale, 11 febbraio 2011, n. 44) ai fini della preservazione dei livelli minimi uniformi su tutto il territorio nazionale, sicché rispetto alla suddetta materia la Regione esercita la propria potestà legislativa senza potervi derogare, mentre può determinare, sempre nell'ambito delle proprie competenze, livelli maggiori di tutela. Negare che, per le indicate ragioni, debba esservi luogo al nulla osta dell'art. 13, equivale a dire che in un ambito ambientalmente qualificato come è un parco (e nazionale), si debba prescindere dalla valutazione di compatibilità con i valori di quel parco solo perché si tratta di un campeggio.

Vale rammentare che il territorio dei parchi, siano essi nazionali o regionali, ben può essere oggetto di regolamentazione da parte della Regione, in materie riconducibili ai commi 3 e 4 dell'art. 117, terzo e quarto commi, della Costituzione, purché in linea con il nucleo minimo di salvaguardia del patrimonio naturale, da ritenere per essa vincolante, sicché la potestà legislativa regionale non può derogarvi, mentre può determinare, sempre nell'ambito delle proprie competenze, livelli maggiori di tutela (cfr. anche Corte Costituzionale, 23 gennaio 2009, n. 12, 3 marzo 2011, n. 70 e, per il principio generale, *ex plurimis* 22 luglio 2009, n. 225 e 18 luglio 2014, n. 209).

Ne deriva che, sia in forza del valore di fonte di principi fondamentali che spetta alla legge n. 394 del 1991, sia per l'appartenenza alla competenza esclusiva dello Stato della materia relativa alla tutela ambientale, nella quale rientra quella in cui incide la suddetta legge regionale, sia, infine, in forza del principio generale attinente alla

corretta espressione dei poteri che si svolgono sul territorio dichiarato di interesse nazionale, con l'istituzione del relativo parco, non può che dubitarsi della conformità ai parametri costituzionali dell'art. 1, comma 129, della legge regionale n. 4 del 2011, laddove consente che opere permanentemente infisse al suolo, e perciò destinate ad immutare con carattere stabile l'assetto edilizio, urbanistico e paesistico di un parco nazionale siano realizzate in assenza di qualsivoglia previo scrutinio di compatibilità con gli interessi pubblici che su tale territorio si esprimono.

III.4) Non solo sotto il profilo appena svolto la norma regionale in questione è sospetta di infrazione ai parametri costituzionali.

Come ha più volte sottolineato questo Consiglio di Stato (per tutte, sez. IV, 29 aprile 2014, n. 2222), l'art. 9 della Costituzione pone la tutela del "paesaggio" tra i principi fondamentali costituzionali, il che ne evidenzia il carattere di bene *primario* ed *assoluto* (Corte cost., 5 maggio 2006, nn. 182 e 183). Al tempo stesso, la previsione ha sia un valore autonomo, riferito alla forma del territorio come elemento del patrimonio culturale, sia (collegata ad altre previsioni, come quella dell'art. 32 Cost.) il significato di una componente della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Sintomo e applicazione della preminenza che la Costituzione attribuisce al valore del paesaggio, in ipotesi di relazione con le regole per la tutela ambientale, è l'ultima parte del comma 3 dell'art. 145 del d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42 (*Codice di beni culturali e del paesaggio*), per cui "*Le previsioni dei piani paesaggistici [...] non sono derogabili da parte di*


M
10/11/14

piani, programmi e progetti nazionali o regionali di sviluppo economico, sono cogenti per gli strumenti urbanistici dei comuni, delle città metropolitane e delle province, sono immediatamente prevalenti sulle disposizioni difformi eventualmente contenute negli strumenti urbanistici, stabiliscono norme di salvaguardia applicabili in attesa dell'adeguamento degli strumenti urbanistici e sono altresì vincolanti per gli interventi settoriali. Per quanto attiene alla tutela del paesaggio, le disposizioni dei piani paesaggistici sono comunque prevalenti sulle disposizioni contenute negli atti di pianificazione ad incidenza territoriale previsti dalle normative di settore, ivi compresi quelli degli enti gestori delle aree naturali protette".

La tutela del paesaggio rappresenta quindi un interesse prevalente rispetto a qualunque altro interesse, pubblico o privato, e deve pertanto essere anteposto sia alle esigenze urbanistico-edilizie (cfr. Cons. Stato, VI, 13 settembre 2012 n.4875; IV, 29 luglio 2003, n. 4351; IV 3 maggio 2005 n. 2079; V, 24 aprile 2013 n. 2265; VI, 22 marzo 2005, n. 1186), sia alla libera iniziativa economica e alle facoltà del proprietario in ordine all'utilizzo dei beni (per tutte, Cons. Stato, VI, 4 aprile 2011, n. 2083).

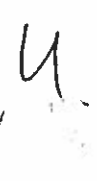
La norma regionale in esame appare, quindi, in contrasto anche con l'art. 9 della Costituzione.

III.5) Inoltre, essa non appare coerente con il principio di ragionevolezza, che costituisce il cardine dell'art. 3 della Costituzione. L'esenzione da qualunque titolo autorizzatorio (e quindi da qualunque controllo di conformità con la programmazione edilizia, urbanistica e ambientale) degli interventi per la realizzazione delle



strutture per il tempo libero non appare motivato né in sé, alla luce cioè degli interessi pubblici coinvolti, né in rapporto con altre esigenze potenzialmente altrettanto, se non preminentemente, degne di tutela: si vuol dire che, sia pur tenendo doverosamente conto della discrezionalità del legislatore, è scarsamente avvertibile la ragione per la quale interventi di installazione di un campeggio debbano godere di un regime di favore rispetto ad altre opere, destinate a far fronte a diverse, più pregnanti esigenze, aventi il medesimo impatto sul territorio.

IV) La valutazione di rilevanza e di non manifesta infondatezza della questione di costituzionalità dell'art. 1, comma 129, della legge regionale della Campania 15 marzo 2011, n. 4 impone la sospensione del presente giudizio in attesa della definizione del giudizio^o di costituzionalità.



È qui il caso di aggiungere che non viene sollevata questione di legittimità costituzionale, per le medesime ragioni, della previsione di legge nazionale di cui all'art. 3, comma 5, lett. c.5) d.P.R. n. 380 del 2001 nei termini in cui è stato integrato dal rammentato art. 41, comma 4, d.-l. 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modd. dalla l. 9 agosto 2013, n. 98 e dal rammentato art. 10-ter, comma 1, d.-l. 28 marzo 2014, n. 47, convertito con modd. dalla l. 23 maggio 2014, n. 80 mediante l'aggiunta della seguente espressa eccezione: "e salvo che siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti". Si tratta infatti di

disposizione successiva – per quanto di sostanziale analogo tenore - a quella per la quale la questione è stata sollevata, e che non è stata invocata nel caso di specie. Non compete a questo giudice remittente valutare la coerenza di siffatta disposizione con quella per cui è sollevata questione di legittimità costituzionale.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta) Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), non definitivamente pronunciando sull'appello principale e previa rcezione dell'appello incidentale :

- a) solleva questione di legittimità costituzionale dell'art 1, comma 129, della legge regionale della Campania 15 marzo 2011, n. 4, in riferimento agli articoli 117, secondo comma, lett. s) e terzo comma, 9, 32 e 3 della Costituzione, sotto i vari profili di cui in motivazione;
- b) sospende il giudizio e ordina la trasmissione degli atti alla Corte costituzionale;
- c) dispone che, a cura della segreteria, la presente ordinanza sia notificata alle parti in causa e al presidente del consiglio dei ministri e sia comunicata ai presidenti delle due camere del Parlamento.

Spese al definitivo.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 2 dicembre

2014 con l'intervento dei magistrati:

Giuseppe Severini, Presidente

Maurizio Meschino, Consigliere

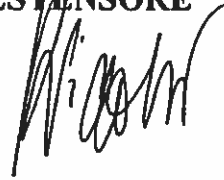
Roberta Vigotti, Consigliere, Estensore

Carlo Mosca, Consigliere

Bernhard Lageder, Consigliere

CONSIGLIO
DI STATO

L'ESTENSORE



IL PRESIDENTE

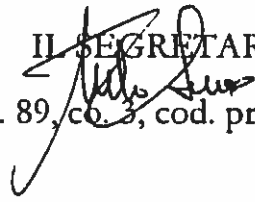


DEPOSITATA IN SEGRETERIA

Il 2.02.15

IL SEGRETARIO

(Art. 89, co. 3, cod. proc. amm.)



CONSIGLIO DI STATO

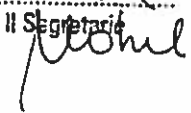
IN SEDE GIURISDIZIONALE (Sezione VI)

Addì 2.02.15 copia della presente è stata

trasmessa al Ministero BOM E ART. CUI

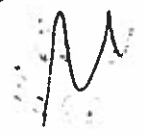
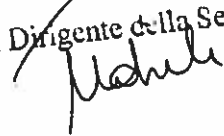
ARABISNO

Il Segretario



COPIA CONFORME ALL'ORIGINALE

Il Dirigente della Sesta Sezione





Consiglio di Stato
in Sede Giurisdizionale
Sezione Sesta

cds - Giustizia amministrativa
cda_pre - Segretario Generale
REGISTRO UFFICIALE
Prot. n. 0013838 - 06/07/2015 - USCITA



cds 000083976500

Prot. n.
Al. I

Al Presidente del Consiglio
Regionale della Campania
Centro Direzionale, Isola F13
80143 NAPOLI

Pec: protocollo.generale@consiglio.regione.campania.legalmail.it

Oggetto: Ord. coll. n. 469/2015 – R.G. n. 4237/2014 - trasmissione alla Corte Costituzionale.

Ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 23 della legge 11 marzo 1953 n. 87, nonché per il successivo disposto dell'ordinanza n. 469/2015, con la quale la Sesta Sezione del Consiglio di Stato ha deferito alla Corte Costituzionale l'esame della controversia insorta tra Ministero Beni e Attività Culturali ed altri c/o Camping Calù di Carlo del Mastro & C. s.a.s. ed altri, mi prego comunicare alla S.V. Ill.ma che tutti gli atti dei ricorsi medesimi si trasmettono alla Corte Costituzionale.

In allegato si trasmette copia dell'ordinanza in oggetto.

Si resta in attesa di gentile riscontro, con ricevuta di consegna della presente comunicazione recante protocollo di ricezione.

Il Direttore Generale
(dott. Antonio Serrao)

