

**Sentenza:** 5 aprile 2022, n. 112

**Materia:** trasporto pubblico, demanio marittimo

**Parametri invocati:** art. 117, secondo comma, lettera e) ed l) della Costituzione

**Giudizio:** legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

**Oggetto:** artt. 5 e 11, commi 1, 2 e 3, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023)

**Esito:**

1) illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25 (Legge collegata alla manovra di bilancio 2021-2023); 2) illegittimità costituzionale dell'art. 11, comma 1, della legge in oggetto nella parte in cui disciplina l'importo annuo minimo del canone dovuto per l'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo statale; del comma 2; del comma 3 nella parte in cui fissa un criterio di determinazione del canone riguardante beni del demanio marittimo statale.

**Estensore nota:** Claudia Prina Racchetto

**Sintesi:**

L'art. 5 nel suo testo originario stabiliva che: «[a] causa della situazione emergenziale causata dalla pandemia da COVID-19 e della conseguente grave crisi economica che ha investito il settore degli autoservizi pubblici non di linea, i titolari di autorizzazione per il noleggio con conducente e i titolari di licenza taxi, in via del tutto eccezionale e fino al 31 dicembre 2022, possono cedere l'attività anche senza aver raggiunto i cinque anni dal rilascio dei medesimi titoli, fatti salvi i vincoli eventualmente derivanti da contribuzioni pubbliche». In seguito, il termine «31 dicembre 2022» è stato sostituito con quello del «31 gennaio 2022». Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in quanto altererebbe «il meccanismo diretto a regolare l'accesso al mercato», come definito dall'art. 9 della legge 15 gennaio 1992, n. 21 (Legge quadro per il trasporto di persone mediante autoservizi pubblici non di linea), e dunque «le regole della concorrenza nello specifico settore, che anche le Regioni a statuto speciale devono seguire».

L'art. 11 della legge regionale in oggetto, stabiliva, nel suo testo originario, che «1. Attesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro. 2. Non è dovuto alcun canone qualora il bene demaniale marittimo statale venga concesso a enti pubblici, anche economici, al fine della realizzazione di un'opera pubblica. 3. Il canone demaniale per le concessioni e le autorizzazioni inerenti all'utilizzo di beni del demanio marittimo e del demanio idrico regionale, relative alla messa in opera e all'utilizzo dei cosiddetti bilanci (impianti con rete), è determinato con esclusivo riferimento alla superficie sviluppata dalla rete. 4. La durata delle concessioni demaniali marittime in scadenza è prorogata fino al 31 dicembre 2021 al fine di consentire alle Amministrazioni concedenti il perfezionamento dei procedimenti amministrativi di competenza nel rispetto della normativa vigente».

In seguito, l'art. 11, comma 4, della citata legge reg. Friuli-Venezia Giulia n. 23 del 2021 ha sostituito (nel comma 1) le parole «per l'annualità 2021» con le parole «per l'annualità 2022».

Secondo il ricorrente, le disposizioni impugnate, là dove incidono sulla disciplina del canone di concessione demaniale, prevedendone un ammontare minimo (comma 1), introducendo un'ipotesi di esenzione (comma 2) e disciplinandone le modalità di quantificazione riferite ad una determinata categoria di beni (comma 3), violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., in quanto «la potestà di determinazione dei canoni per l'assegnazione in uso di aree del demanio marittimo segue la titolarità del bene e non quella della gestione», con la conseguenza che per tutti i beni demaniali marittimi situati in Friuli-Venezia Giulia spetterebbe allo Stato la competenza a definire i «criteri tabellari di riferimento» per la determinazione dei canoni.

La Corte ha ritenuto fondata nel merito la questione avente ad oggetto l'art. 5.

L'attività di trasporto non di linea – taxi e noleggio con conducente (NCC) – è soggetta ad un regime autorizzatorio limitato, caratterizzato da una programmazione dei veicoli circolanti, attraverso il contingentamento delle licenze rilasciabili e la previsione di un concorso pubblico comunale per l'individuazione dei soggetti che possono acquisire le licenze disponibili (art. 8, comma 1, della legge n. 21 del 1992). La legge statale affida ai regolamenti comunali la disciplina del concorso, nel rispetto di criteri fissati dalle regioni, limitandosi a porre alcuni requisiti e un titolo preferenziale per il rilascio della licenza. La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha disciplinato la materia del trasporto non di linea con la legge regionale 5 agosto 1996, n. 27 (Norme per il trasporto di persone mediante servizi pubblici automobilistici non di linea). Sulla base dell'art. 4, comma 1, di tale legge, la Regione ha poi adottato uno schema-tipo di regolamento comunale per l'esercizio degli autoservizi pubblici non di linea. Quanto al concorso comunale, gli artt. 27 e seguenti dello schema-tipo stabiliscono, fra l'altro, che il bando fissi i criteri per la valutazione dei titoli, lasciando dunque ampio spazio ai comuni (in sede di regolamento e di bando) per la scelta dei titoli rilevanti.

Secondo il ricorrente, il trasferimento delle licenze rientrerebbe nella materia «tutela della concorrenza», con conseguente illegittimità costituzionale della disposizione impugnata, che prevede una deroga temporanea al limite quinquennale fissato per il trasferimento delle licenze dall'art. 9, comma 1, della legge n. 21 del 1992. La disposizione statale invocata stabilisce quanto segue: «1. La licenza per l'esercizio del servizio di taxi e l'autorizzazione per l'esercizio del servizio di noleggio con conducente sono trasferite, su richiesta del titolare, a persona dallo stesso designata, purché iscritta nel ruolo di cui all'articolo 6 ed in possesso dei requisiti prescritti, quando il titolare stesso si trovi in una delle seguenti condizioni: a) sia titolare di licenza o di autorizzazione da cinque anni; b) abbia raggiunto il sessantesimo anno di età; c) sia divenuto permanentemente inabile o inidoneo al servizio per malattia, infortunio o per ritiro definitivo della patente di guida». In base al comma 3 dello stesso art. 9, «[a]l titolare che abbia trasferito la licenza o l'autorizzazione non può esserne attribuita altra per concorso pubblico e non può esserne trasferita altra se non dopo cinque anni dal trasferimento della prima».

Secondo la Corte, l'inquadramento della disciplina recata dal parametro interposto nell'ambito materiale della tutela della concorrenza è corretto.

La citata disposizione statale (art. 9, comma 1, lettera a, della legge n. 21 del 1992) – unitamente al comma 3 dello stesso art. 9 – mira infatti ad evitare il “commercio delle licenze”, cioè possibili speculazioni favorite dal fatto che, tramite il concorso pubblico, le licenze per il servizio taxi e le autorizzazioni per il servizio NCC vengono ottenute gratuitamente e potrebbero poi essere cedute a titolo oneroso con un lucro per il cedente (sul punto Consiglio di Stato, sezione quinta, sentenze 26 gennaio 2021, n. 772, 12 gennaio 2015, n. 40, e 2 febbraio 2012, n. 577). Il fine perseguito dal legislatore statale è dunque la salvaguardia del concorso pubblico come mezzo per ottenere le licenze taxi e le autorizzazioni NCC. La Corte riconduce costantemente fra le «misure legislative di promozione» rientranti nella tutela della concorrenza quelle volte «a prefigurare procedure concorsuali di garanzia che

assicurino la più ampia apertura del mercato a tutti gli operatori economici (concorrenza “per il mercato”))» (ex plurimis, sentenza n. 56 del 2020), con la conseguenza, dunque, che una norma diretta, come quella impugnata, a ridurre la portata applicativa della regola del concorso pubblico ricade a pieno titolo in quella materia.

L’art. 9 della legge n. 21 del 1992 fissa delle condizioni per l’accesso degli operatori economici allo specifico settore del trasporto non di linea. Nella sentenza n. 56 del 2020, riguardante il servizio NCC, la Corte ha statuito che «la configurazione del mercato tramite la fissazione di determinate condizioni per l’accesso degli operatori al settore rientra nella materia della concorrenza». In questa stessa materia, inoltre, è stato individuato il titolo di intervento del legislatore statale nella specifica disciplina dell’assegnazione delle licenze per il servizio taxi (sentenza n. 452 del 2007).

Secondo la Corte, inoltre, anche in relazione all’emergenza pandemica, spetta solo allo Stato adottare norme di deroga in materia di concorrenza (sentenze n. 38 e n. 16 del 2021).

La Corte dichiara pertanto l’illegittimità costituzionale dell’art. 5 della legge in oggetto.

Per quanto concerne invece l’articolo 11 della legge in oggetto, la Corte richiama ancora una volta il quadro normativo sull’assetto del demanio marittimo e idrico in Friuli-Venezia Giulia.

In base all’art. 1 del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo), «[s]ono trasferiti alla regione Friuli-Venezia Giulia [...] tutti i beni dello Stato appartenenti al demanio idrico, comprese le acque pubbliche, gli alvei e le pertinenze, i laghi e le opere idrauliche, situati nel territorio regionale» (comma 1). Inoltre, «[s]ono trasferiti alla regione tutti i beni dello Stato e relative pertinenze [...] situati nella laguna di Marano-Grado» (si tratta di beni del demanio marittimo). La Regione «esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2» (comma 3). In base all’art. 5, comma 5, «[i] proventi e le spese derivanti dalla gestione dei beni trasferiti spettano alla regione a decorrere dalla data di consegna». L’art. 2 dello stesso d.lgs. n. 265 del 2001 ha trasferito alla Regione «tutte le funzioni amministrative relative ai beni» di cui all’art. 1.

L’art. 9, comma 2, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti), ha successivamente trasferito alla Regione «le funzioni relative alle concessioni dei beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo, di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento energetico», dunque anche in relazione ai beni del demanio marittimo statale (cioè, quelli diversi dalla laguna di Marano-Grado). In base all’art. 9, comma 5, inoltre, «[i] proventi e le spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo e della navigazione interna, per la parte non già trasferita con il decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, [...] spettano alla Regione».

Le disposizioni regionali impugnate hanno ad oggetto la determinazione dei canoni delle concessioni dei beni del demanio idrico e marittimo situati in Friuli-Venezia Giulia. Tale tema è stato oggetto della recente sentenza n. 46 del 2022, con la quale la Corte si è pronunciata sull’impugnazione, da parte della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, della disciplina statale concernente la determinazione dei canoni demaniali in questione (contenuta nei commi 2, 3, 4 e 5 dell’art. 100 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia», convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126), per la violazione (fra l’altro) delle proprie competenze statutarie in diverse materie.

La Corte ha dichiarato le questioni non fondate, distinguendo però a seconda della titolarità dei beni. Per i beni del demanio marittimo di proprietà statale (cioè, tutti tranne la laguna di Marano-Grado), il ricorso è stato respinto, perché la competenza a regolare la determinazione dei canoni spetta all’ente titolare del bene, sul presupposto che, in base alla costante giurisprudenza costituzionale, «dirimente ai fini della competenza a dettare norme in materia di determinazione dei canoni “è la titolarità del bene e

non invece la titolarità di funzioni legislative e amministrative intestate alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi" (sentenza n. 286 del 2004 e precedenti ivi richiamati, nonché sentenza n. 94 del 2008)» (si vedano anche le sentenze n. 128 e n. 73 del 2018, n. 213 del 2006, n. 427 del 2004). La pronuncia ha affermato, inoltre, l'operatività di tale criterio anche per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonostante la previsione dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. n. 111 del 2004, che attribuisce alla Regione stessa i proventi e le spese derivanti dal demanio marittimo di titolarità statale.

Per quanto riguarda invece i beni demaniali trasferiti alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, costituiti dal demanio idrico e, nell'ambito del demanio marittimo, dalla laguna di Marano-Grado, la Corte ha dichiarato le questioni non fondate, perché, in virtù della clausola di salvaguardia contenuta nell'art. 113-bis del d.l. 104/2020, le norme impugnate devono considerarsi inapplicabili alla stessa Regione, in forza del criterio «secondo il quale il potere di disciplinare l'ammontare dei canoni relativi a beni demaniali [...] spetta in linea di principio all'ente che sia titolare dei beni medesimi: e dunque alla stessa Regione autonoma rispetto ai beni che fanno parte del suo patrimonio, essendo stati trasferiti alla medesima dalle [...] norme di attuazione dello statuto – peraltro con l'espressa precisazione che la Regione "esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti ai sensi dei commi 1 e 2" (art. 1, comma 3, del d.lgs. n. 265 del 2001)» (ancora, sentenza n. 46 del 2022).

Per quanto concerne il ricorso relativo all'articolo 11 della legge in oggetto, il comma 1 di esso prevede che, «[a]ttesa l'emergenza epidemiologica da COVID-19, per l'annualità 2021 l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale con qualunque finalità non può, comunque, essere inferiore a 361,90 euro».

Secondo la Regione, la previsione andrebbe interpretata, alla luce della citata sentenza n. 46 del 2022, come relativa solo al demanio marittimo regionale. La Corte non la condivide in quanto a suo giudizio l'espressione «beni demaniali marittimi di competenza regionale e comunale» non può non comprendere anche il demanio marittimo statale, che è anch'esso «di competenza regionale e comunale» per quanto riguarda le funzioni amministrative. L'art. 11, comma 1, viene dunque dichiarato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui disciplina l'importo annuo minimo del canone dovuto per l'utilizzazione dei beni appartenenti al demanio marittimo statale.

Pertanto, esso resta applicabile solo in relazione ai beni del demanio marittimo regionale.

La Corte, alla luce di tale costante orientamento in tema di canoni demaniali, ritiene costituzionalmente illegittimo anche il comma 2 dell'art. 11, in quanto riferendosi al solo demanio marittimo statale e prevedendo per esso un caso di esonero dal pagamento del canone concessorio, interviene in ambito riservato al legislatore statale.

Per quanto concerne l'art. 11, comma 3, la Corte respinge l'interpretazione adeguatrice proposta dalla Regione secondo la quale l'aggettivo «regionale» andrebbe riferito anche al «demanio marittimo».

Tale interpretazione non è ritenuta coerente con la struttura lessicale della disposizione e con il riferimento dell'aggettivo «regionale» al solo «demanio idrico», con la conseguenza che l'espressione «demanio marittimo» è tale da comprendere potenzialmente anche beni del demanio marittimo statale. Né, d'altro canto, può condurre a conclusioni diverse il fatto, addotto dalla Regione, secondo cui, attualmente, i "bilancioni" sarebbero presenti solo nelle aree del demanio marittimo regionale (laguna di Marano-Grado) e del demanio idrico, di proprietà regionale. Si tratterebbe, invero, di una mera circostanza di fatto inidonea a definire in senso riduttivo la portata della norma, di per sé riferibile a ogni tipo di demanio marittimo, e dunque anche a quello statale.

Anche il comma 3 dell'art. 11 risulta dunque costituzionalmente illegittimo nella parte in cui fissa un criterio di determinazione del canone riguardante beni del demanio marittimo statale.