

Sentenza: 22 settembre 2020, n. 222

Materia: tutela della concorrenza

Giudizio: giudizio di legittimità costituzionale in via incidentale

Limiti violati: art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), Cost.

Ricorrenti: TAR Veneto

Oggetto: art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della legge della Regione Veneto 4 novembre 2002, n. 33 (Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo)

Esito: illegittimità cost. dell'art. art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, l.r. Veneto 33/2002

Estensore nota: Francesca Casalotti

Sintesi:

Il TAR Veneto dubita della legittimità costituzionale dell'art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della l.r. 33/2002, n. 33, Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo, in riferimento all'art. 117, secondo comma, lett. e) ed l), Costituzione, in quanto tali disposizioni, nel disciplinare le modalità di svolgimento della procedura comparativa per il rilascio delle concessioni per l'uso del demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa, tra cui gli stabilimenti balneari, prevedono il pagamento di un indennizzo in favore del gestore uscente, quale condizione quale condizione per l'aggiudicazione della concessione al subentrante, a pena di esclusione. Le stesse disposizioni, inoltre, determinano, l'ammontare del relativo importo in misura pari al novanta per cento del valore dell'azienda del gestore uscente, come asseverato sulla base di una perizia giurata da inserire fra gli atti dell'avviso di gara.

A giudizio del TAR, tali norme invaderebbero la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza», contrastando con il disposto dell'art. 16, comma 4, del d.lgs. 59/2010, di attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che, nel disciplinare le procedure di selezione, impedisce l'attribuzione di qualsiasi vantaggio al concessionario uscente. In ogni caso, esse non garantirebbero la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni del mercato nel settore di riferimento, incidendo sulle possibilità di accesso al titolo concessorio: obiettivi, questi, che solo la legge statale può assicurare, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia.

Peraltro, secondo il remittente, le norme censurate, inoltre, intersecherebbero la competenza esclusiva dello Stato in materia di «ordinamento civile»: l'imposizione di un indennizzo a carico del nuovo concessionario sarebbe infatti, per un verso, riconducibile al principio civilistico del divieto di arricchimento ingiustificato, e, per altro verso, derogherebbe all'art. 49 del R. D. 327/1942 (Approvazione definitiva del Codice della navigazione), che prevede l'acquisizione al demanio delle sole opere non amovibili realizzate dal concessionario uscente, senza alcun compenso o rimborso in suo favore.

Con riferimento alle questioni sollevate la Corte ribadisce che la disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale, ma che particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, «assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sent. 86/2019 e 40/2017); principi corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

Sotto questo profilo un ruolo centrale è svolto dall'art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, che – attuando il contenuto dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno

– prescrive la predeterminazione dei criteri e delle modalità atti ad assicurare l'imparzialità delle procedure di selezione per l'assegnazione dei titoli concessori e, per i profili inerenti alla presente fattispecie, dispone che non possano essere «accordati vantaggi al prestatore uscente».

In tale quadro si collocano le disposizioni impugnate. Queste, infatti, prevedono il riconoscimento di un indennizzo, in favore del gestore uscente, al momento della cessazione delle concessioni demaniali marittime, differenziando la disciplina della Regione Veneto da quella prevista per il resto del territorio nazionale. La legge statale, infatti, non assegna alcun rilievo alle componenti economico-aziendali dell'impresa del concessionario uscente, in caso di definizione del rapporto e questo anche nel caso in cui questi abbia realizzato opere non amovibili, che in base all'art. 49 cod. nav. possono essere acquisite al demanio senza alcun compenso o rimborso, ovvero senza oneri che gravino sul subentrante.

Le disposizioni impugnate invece condizionano il subentro nel rapporto concessorio al pagamento di un indennizzo in favore del concessionario uscente; e tale meccanismo influisce «sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sent.157/2017). Di qui la violazione del parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.

A tal proposito le argomentazioni della Regione Veneto non possono essere condivise. Anche a voler ipotizzare, in linea del tutto astratta, che le disposizioni in questione siano riconducibili alla materia «governo del territorio», in quanto funzionali, a obiettivi di “federalismo demaniale”, il costante orientamento della Corte ribadisce che le norme che stabiliscono i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime sono riconducibili alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lett.e), Cost., ed «in siffatta competenza esclusiva, le pur concorrenti competenze regionali trovano così un limite insuperabile» (sent. 161/2020 e 109/2018). Il fatto, poi, che la normativa dell'Unione europea consenta ai legislatori nazionali di adottare garanzie per l'ammortamento degli investimenti effettuati dal gestore uscente non permette, in sé solo, alle Regioni di alterare le modalità con cui il legislatore statale, nell'ambito della sua competenza esclusiva, ha inteso dare attuazione a detta prerogativa; né alla Regione è consentito di intervenire quando il legislatore non si sia avvalso di questa possibilità, tenuto conto che, ai fini di tale attuazione, assume rilievo il riparto costituzionale delle competenze (art. 117, quinto comma, Cost.).

La Corte dichiara poi assorbita la questione formulata con riferimento al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost.