

Sentenza: 18 luglio 2011, n. 213

Materia: demanio e patrimonio, demanio marittimo, concessioni amministrative.

Limiti violati: art. 117, I comma, Cost, in relazione agli artt. 49 e 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea; art. 117, II comma, lett. e) Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrenti: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto:

- art. 4, commi 1 e 2, della legge della Regione Marche 11 febbraio 2010, n. 7 (Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo);
- art. 5 della legge della Regione Veneto 16 febbraio 2010, n. 13 (Adeguamento della disciplina regionale delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico -ricreativa alla normativa comunitaria. Modifiche alla legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 «Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo» e successive modificazioni);
- artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 3 (Estensione della durata delle concessioni demaniali per uso turistico -ricreativo);

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche 11 febbraio 2010, n. 7 (Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo);
- illegittimità costituzionale dell'art. 5 della legge della Regione Veneto 16 febbraio 2010, n. 13 (Adeguamento della disciplina regionale delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico -ricreativa alla normativa comunitaria. Modifiche alla legge regionale 4 novembre 2002, n. 33 «Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo» e successive modificazioni);
- illegittimità costituzionale degli artt. 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 3 (Estensione della durata delle concessioni demaniali per uso turistico -ricreativo);
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Marche n. 7 del 2010, promossa, in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lettere a) ed e), della Costituzione.

Estensore nota: Enrico Righi

Il Presidente del Consiglio dei Ministri, con distinti ricorsi, solleva questione di legittimità costituzionale in relazione alle tre differenti normative regionali di cui all'oggetto.

Tali norme estendono, con trascurabili varianti, la possibilità di prorogare la durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico- alberghiere (in sostanza e principalmente per gli stabilimenti balneari) attualmente in essere fino ad un massimo di venti anni, con ciò superando il termine di durata normale delle concessioni in atto, già prorogato con norma statale a tutto il 2015 (si veda l'art. 1, comma 18, D.L. 30.12.2009 n. 194, convertito in legge 26.02.2010 n. 15).

Merita focalizzare l'attenzione sul fatto che l'intervento del legislatore statale origina dalla necessità di prevenire le conseguenze di una possibile declaratoria di incompatibilità del diritto interno derivante da una procedura di infrazione promossa dalla Commissione europea (procedura n. 4908/2008), avente ad oggetto la disposizione di cui al secondo periodo del comma 2 dell'art. 37 del Codice della navigazione italiano, che accordava priorità alle domande di rinnovo di concessioni già esistenti, rispetto alle istanze di primo rilascio, avanzate sul medesimo bene demaniale; la Commissione dubitava della compatibilità di tale norma di diritto interno con il diritto dell'Unione.

Con le disposizioni impugnate, la regioni Abruzzo, Veneto e Marche avrebbero, dal punto di vista della Presidenza del Consiglio, violato l'art. 117, I comma, Cost. in relazione agli articoli 49 e 101 del Trattato sul funzionamento della U.E., comprimendo oltre i limiti costituzionali i principi di concorrenza e libertà di stabilimento, nonché l'art. 117, II comma, lett. e) Cost..

Le difese delle regioni ribattono, in modo sostanzialmente uniforme, che le norme oggetto di impugnativa in realtà non prevedono un rinnovo automatico delle concessioni già rilasciate, bensì una loro discrezionale estensione temporale, per autorizzare la quale occorre valutare l'entità degli investimenti sostenuti dal concessionario; i beni giuridici da contemperare sarebbero la libertà di concorrenza e l'esigenza di tutelare il privato investimento.

Risulta impugnata anche la disposizione dell'art. 4, comma 2, della legge della Regione Marche, che affida alla Giunta regionale la competenza relativa al recepimento dell'intesa Stato-Regioni, di cui all'art. 1, comma 18, d.l. n. 194/2009.

Sul punto, la Regione Marche evidenzia la mancanza di motivi di censura specifici.

La Corte, relativamente all'impugnazione della normativa marchigiana (**limitatamente all'art. 4, comma 1, L.R. Marche n. 7/2010**), preliminarmente, richiama le proprie precedenti sentenze nn. 180/2010 e 340/2010, conformi, relative a fattispecie che possono essere definite "in esatti termini", stigmatizzate dalla Corte (si trattava, nel primo caso, del giudizio sulla legittimità costituzionale di una norma della Regione Emilia-Romagna e, nel secondo caso, di una norma della Regione Toscana le quali, similmente a quella oggi scrutinata, consentivano la possibilità di estendere la validità delle concessioni sul demanio marittimo, in essere alla data del 31 dicembre 2009, fino ad un massimo di venti anni, a richiesta del concessionario, sia pure

subordinatamente alla verifica di determinati presupposti di meritevolezza, in termini di sforzi economici profusi ed investimenti).

Si è di fronte alla estremizzazione degli effetti indotti dall'istituto del cosiddetto "diritto di insistenza", noto in diritto amministrativo in materia di concessioni traslative. L'istituto in esame si traduce nella possibilità per il concessionario in scadenza di permanere nel godimento del bene demaniale nelle more delle procedure di rinnovo della concessione amministrativa (rinnovo per il quale gli è accordata priorità rispetto ad altri operatori). Tale istituto non risulta più positivizzato, almeno nell'ambito del demanio marittimo, dopo il citato intervento legislativo statale di modifica dell'art. 37 del Codice della navigazione.

La modifica in discorso si era resa necessaria proprio per evitare una procedura di infrazione cagionata dalla dubbia compatibilità delle norme del codice della navigazione italiano con il diritto comunitario, in particolare con il principio di libera concorrenza e con la libertà di stabilimento.

Concedendo una estensione addirittura ventennale della durata delle concessioni, la norma regionale delle Marche, di fatto, introduce una disparità di trattamento fra operatori già inseriti nel settore ed operatori "nuovi", che vedono ristrette le proprie aspettative di ingresso nel mercato alla sola ipotesi di rinuncia volontaria al rinnovo da parte del concessionario uscente o a quella di un diniego di rinnovo per mancanza dei requisiti.

Si tratta della riedizione, per via surrettizia, del diritto di insistenza, ormai espunto dall'ordinamento.

A parere della Corte, neppure subordinare il rinnovo della concessione alla puntuale verifica dei requisiti di meritevolezza di tutela in relazione agli investimenti fatti ed agli oneri di ammortamento sostenuti dal concessionario in scadenza può valere ad escludere la connotazione della norma in termini di barriera all'ingresso sul mercato di nuovi operatori.

Risulta dunque palese la violazione del principio di parità di trattamento tra gli operatori, desumibile dagli artt. 49 e 101 del Trattato sul funzionamento della U.E., principio che presiede alla libertà di concorrenza e di stabilimento nell'ambito del territorio dell'Unione.

La norma impugnata va dunque soggetta a dichiarazione di illegittimità costituzionale per violazione dell'art. 117, I comma, Cost. in relazione agli artt. 49 e 101 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, nonché per violazione dell'art. 117, II comma, lett. e) Cost., vertendosi in materia di tutela della libertà di concorrenza.

Per quanto riguarda la normativa abruzzese (L.R. Abruzzo n. 3/2010), la Corte si richiama alle statuizioni relative al primo comma dell'art. 4 della legge della Regione Marche n. 7/2010.

Provvede poi ad estendere il ragionamento sulla violazione della libertà di concorrenza, materia ascritta alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, all'ipotesi di rilascio *ex novo* di concessione su suolo demaniale. Ciò in quanto l'art. 2 della normativa impugnata estende fino al limite dei venti anni anche la durata delle nuove concessioni, per le quali sia in essere la procedura di rilascio,

evidentemente attribuendo loro una durata abnorme rispetto al libero gioco della concorrenza.

Con riferimento poi alla normativa veneta, la Corte provvede a sceverare l'art. 5 della L. R. Veneto n. 13/2010, articolo da considerarsi, ad avviso dei Giudici, complessivamente impugnato, anche nei commi non evocati nel ricorso governativo, stante la loro inscindibilità.

La Corte innanzi tutto prende in considerazione il primo comma dell'art. 5 che, nell'estendere al 31 dicembre 2015 la durata delle concessioni demaniali, solo apparentemente si allinea alla normativa statale. Quest'ultima infatti accorda una tale estensione temporale alle concessioni in atto alla data del 30 dicembre 2009, mentre la normativa veneta si applica anche alle concessioni per le quali sia stata presentata domanda di rinnovo alla data del 19 febbraio 2010, dunque in un'epoca posteriore a quella considerata come termine ultimo dalla disciplina statale.

La disamina della Corte procede poi con il vaglio dei commi 2 e 3 del citato art. 5; tali commi accordano al concessionario che abbia effettuato spese di investimento, sia in termini di intervento edilizio, sia in termini di acquisto di attrezzature, una proroga della concessione da un minimo di sei ad un massimo di venti anni. Questa ipotesi contrasta, a parere della Corte, con le competenze statali in materia di libera concorrenza e con il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in maniera del tutto simile a quanto in precedenza statuito per la disciplina della Regione Marche.

In fine la Corte si sofferma sul comma 5 dell'art. 5 della legge veneta, il quale contempla l'ipotesi di una possibile proroga delle concessioni per un periodo da due a quattro anni, nel caso in cui il titolare abbia eseguito lavori di pubblica utilità.

Ritiene la Corte che le ipotesi previste dai commi 1 e 4, una volta dichiarata l'illegittimità costituzionale dei commi 2 e 3, ne risultino travolte per motivi di consequenzialità logica.

Resta in fine, per completezza, da dare conto della declaratoria di non fondatezza relativa all'art. 4, comma 2, L. R. Marche n. 7/2010.

Tale norma si limita ad attribuire alla Giunta regionale la potestà regolamentare relativa alla disciplina di rilascio e di rinnovo delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative, subordinando però l'esercizio del potere alla intervenuta intesa fra Stato e Regioni, ai sensi della legge 131/2003. La disposizione rispetta il precetto di cui all'art. 1, comma 18, d.l. n. 194/2009 e quindi, per definizione, non può essere idonea a ledere alcuna competenza legislativa statale.