Sentenza **10/2021** (ECLI:IT:COST:2021:10)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **CORAGGIO** - Redattore: **VIGANÒ**
Udienza Pubblica del **12/01/2021**; Decisione del **12/01/2021**
Deposito del **29/01/2021**; Pubblicazione in G. U.
Norme impugnate: Art. 1 della legge della Regione Calabria 25/11/2019, n. 46.
Massime:
Atti decisi: **ric. 6/2020**

Pronuncia

SENTENZA N. 10

ANNO 2021

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giancarlo CORAGGIO; Giudici : Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n.17», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 23-30 gennaio 2020, depositato in cancelleria il 28 gennaio 2020, iscritto al n. 6 del registro ricorsi 2020 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2020.

Visto l'atto di costituzione della Regione Calabria;

udito nell'udienza pubblica del 12 gennaio 2021 il Giudice relatore Francesco Viganò;

uditi l'avvocato dello Stato Paola Palmieri per il Presidente del Consiglio dei ministri, in collegamento da remoto, ai sensi del punto 1) del decreto del Presidente della Corte del 30 ottobre 2020, e l'avvocato Domenico Gullo per la Regione Calabria;

deliberato nella camera di consiglio del 12 gennaio 2021.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 23-30 gennaio 2020 e depositato il 28 gennaio 2020, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n. 17», per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e), Costituzione.

La disposizione impugnata modifica l'art. 14, comma 2, della legge della Regione Calabria 21 dicembre 2005, n. 17 (Norme per l'esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo), che nel testo anteriore alla modifica prevedeva: «Nelle more dell'approvazione del PCS [Piano comunale di spiaggia], in deroga a quanto disposto dal comma 1, possono essere rilasciate: a) concessioni demaniali marittime stagionali […]».

L'impugnato art. 1 della legge Reg. Calabria n. 46 del 2019, da un lato, inserisce, dopo le parole «possono essere rilasciate», le parole «o comunque rinnovate»; e, dall'altro, sostituisce le parole «concessioni demaniali marittime stagionali» con le parole «concessioni demaniali pluriennali di natura stagionale».

1.1.– Secondo il ricorrente, le modifiche apportate al testo originario dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 violano, anzitutto, la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il Presidente del Consiglio osserva che, nel contesto della legge regionale n. 17 del 2005, l'ipotesi del rilascio delle concessioni è regolata dall'art. 18, comma 3-bis, che subordina i relativi procedimenti – nelle more dell'emanazione di una organica disciplina della materia – al «rispetto dei principi di evidenza pubblica, parità di trattamento, non discriminazione, pubblicità, libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi, ai sensi degli articoli 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e dell'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE, del parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, nonché in conformità al decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50, (Codice degli appalti), in quanto applicabile».

A tale disciplina si sottrarrebbe invece l'ipotesi, introdotta dalla norma regionale impugnata, del rinnovo delle concessioni, che sarebbe «suscettibile di determinare un prolungamento del rapporto in favore del concessionario ancora perdurante, dando luogo, sostanzialmente, ad una proroga o ad un rinnovo automatico».

La specificazione, anch'essa contenuta nella disposizione impugnata, che le concessioni demaniali marittime stagionali possano avere durata pluriennale lascerebbe poi del tutto indeterminata la durata di tale proroga o rinnovo automatico.

Ciò determinerebbe una violazione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, alla quale la giurisprudenza di questa Corte avrebbe costantemente ricondotto i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo (sono citate le sentenze n. 1 del 2019, n. 221 e n. 118 del 2018). Tale giurisprudenza avrebbe, in particolare, ritenuto costituzionalmente illegittime leggi regionali che dispongano rinnovi o proroghe

automatiche delle concessioni del demanio marittimo, «sia sotto il profilo della disparità di trattamento tra aspiranti concessionari e titolari che abbiano beneficiato della proroga automatica che sotto l'ulteriore profilo della barriera all'ingresso di nuovi operatori» (è citata la sentenza n. 171 del 2013).

Dopo aver rammentato che, in passato, la materia delle concessioni demaniali marittime e le relative norme statali e regionali sono state oggetto di procedure di infrazione da parte dell'Unione europea, il ricorrente sottolinea inoltre che la materia è oggi regolata a livello statale dall'art. 1, commi da 675 a 685, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che ha imposto una generale revisione del sistema delle concessioni marittime secondo modalità e termini da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, demandando a un successivo d.P.C.m. la fissazione dei principi e dei criteri tecnici dell'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime. La normativa regionale impugnata introdurrebbe invece una disciplina «propria e specifica» per la Regione Calabria, «in maniera indipendente da quella nazionale ed oltretutto, non conforme ad essa», ponendosi così in contrasto con la competenza esclusiva statale in questa materia, in ossequio alla quale «deve essere pur sempre la legge statale a stabilire se consentire il rinnovo, a quali condizioni e se ciò possa avvenire nel rispetto dei principi comunitari», «in modo che siano assicurate […] garanzie di coerenza e di uniformità in ambito nazionale».

1.2.– Secondo il ricorrente, la disposizione impugnata – consentendo il rilascio o il rinnovo di concessioni demaniali marittime pluriennali – si porrebbe, altresì, in contrasto con i principi di ragionevolezza di cui all'art. 3 Cost. e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all'art. 97 Cost.

Sotto il primo profilo, il ricorrente ritiene che le modifiche introdotte all'art. 14 della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 siano contraddittorie rispetto alla ratio della disposizione modificata, che detta norme di salvaguardia nelle more dell'entrata in vigore dei piani comunali di spiaggia, vietando in linea di principio il rilascio di nuove concessioni (comma 1) e consentendo soltanto, al comma 2 nella versione anteriore alle modifiche di cui è causa, il rilascio di concessioni strettamente temporanee, legate alla stagionalità propria del settore. La previsione, per effetto delle modifiche apportate all'art. 14 dall'impugnato art. 1 della legge Reg. Calabria n. 46 del 2019, di prolungamenti del termine di scadenza delle concessioni disciplinate dal comma 2 per periodi superiori all'anno, oltretutto senza che siano indicati precisi limiti temporali, finirebbe secondo la difesa statale per «vanificare l'intento di omogeneità e di razionalità dell'uso del demaniale costiero», determinando altresì una «irrazionale e poco efficiente gestione delle funzioni amministrative sul demanio marittimo». La disposizione impugnata introdurrebbe infatti «una serie di deroghe al sistema, tali, sostanzialmente, da vanificare» l'intento dello stesso art. 14 della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 di «preservare l'esistente fino a che l'adozione dei singoli piani di spiaggia garantiscano ed assicurino l'utilizzo dei beni appartenenti al demanio marittimo secondo criteri di omogeneità e di efficienza in coerenza con le linee programmatiche regionali».

Dal che l'asserito contrasto della disposizione impugnata con l'art. 3 Cost., sotto il profilo della «violazione del canone di ragionevolezza per irrazionalità della disciplina e contrasto con la ratio legis» (è citata la sentenza di questa Corte n. 43 del 1997).

Sarebbe, d'altra parte, violato anche l'art. 97 Cost., dal momento che «il rinnovo delle concessioni secondo principi di competitività è senz'altro più conforme al principio di buon andamento in quanto consente una maggiore efficienza del sistema, stimolando i nuovi entranti a svolgere un uso più efficiente del demanio marittimo o ad offrire canoni più elevati rispetto ai concessionari uscenti

e, dunque, appare più vantaggioso, in termini generali, rispetto all'interesse pubblico sotteso all'affidamento in concessione».

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Calabria, chiedendo che il ricorso sia dichiarato inammissibile o comunque infondato.

2.1.– Argomenta la difesa regionale che le concessioni stagionali, cui si riferisce l'impugnato art. 1 della legge reg. Calabria n. 46 del 2019, avrebbero natura strumentale a concessioni demaniali marittime ordinarie, risultando perciò accessorie a queste ultime. L'obiettivo della disposizione impugnata, come risultante dalla relazione di accompagnamento alla relativa proposta di legge, sarebbe quello di «eliminare la limitazione di durata delle concessioni demaniali di natura stagionale e la preclusione del c.d. diritto di insistenza» stabilite dalla disciplina previgente, in particolare mediante la previsione della possibilità del rinnovo delle concessioni in essere per una durata anche pluriennale. Tuttavia, la novella legislativa in esame manterrebbe «invariate le garanzie e i principi in materia di rilascio/rinnovo delle concessioni demaniali suddette», le quali resterebbero soggette alla «disciplina ordinaria delle concessioni demaniali marittime di durata pluriennale», cui esse sarebbero accessorie.

La stessa legge reg. Calabria n. 17 del 2005, al suo art. 10, comma 3, rinvierebbe d'altronde alla normativa statale quanto alla disciplina della durata e del rinnovo delle concessioni demaniali marittime. Tale normativa, che originariamente prevedeva una durata di sei anni, salvo rinnovo, delle concessioni medesime, sarebbe ora da rinvenirsi nella legge n. 145 del 2018, il cui art. 1, comma 682, ha previsto in via generale per tutte le concessioni vigenti la durata di quindici anni, con decorrenza dall'entrata in vigore della legge medesima, e il cui art. 1, comma 246, ha disposto che i titolari di concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo possano mantenere installati i manufatti amovibili fino al 31 dicembre 2020.

La previsione dell'estensione pluriennale delle concessioni oggetto della disposizione regionale impugnata si inserirebbe dunque armonicamente nell'ambito della disciplina statale vigente; con conseguente infondatezza della censura di violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2.2.– Nemmeno sussisterebbe alcuna violazione degli artt. 3 e 97 Cost.

Lungi dall'avere introdotto una disciplina arbitraria, il legislatore regionale avrebbe infatti mirato a coordinare la disciplina delle concessioni stagionali con quella delle concessioni marittime demaniali, già di natura pluriennale, e comunque avrebbe inteso perseguire la finalità – comune alla legislazione statale – di «tutelare, valorizzare e promuovere», nelle more di una compiuta riforma dell'intero settore, «il bene demaniale delle coste italiane, in quanto elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese», nonché a quella di «garantire l'occupazione e il reddito delle imprese», a fronte degli investimenti da queste effettuati, i cui benefici rischierebbero di essere vanificati dal rilascio di concessioni di breve durata.

Considerato in diritto

1.– Con il ricorso indicato in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato l'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n. 17», per violazione degli artt. 3, 97 e 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.

L’impugnato art. 1 modifica l’art. 14, comma 2, della legge della Regione Calabria 21 dicembre 2005, n. 17 (Norme per l’esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo), che nel testo anteriore alla modifica prevedeva: «Nelle more dell’approvazione del PCS [Piano comunale di spiaggia], in deroga a quanto disposto dal comma 1, possono essere rilasciate: a) concessioni demaniali marittime stagionali […]».

Essa da un lato (comma 1, lettera a) inserisce, dopo le parole «possono essere rilasciate», le parole «o comunque rinnovate»; e dall’altro (comma 1, lettera b) sostituisce le parole «concessioni demaniali marittime stagionali» con le parole «concessioni demaniali pluriennali di natura stagionale».

1.1.– Secondo il ricorrente, l’art. 1 della legge reg. Calabria n. 46 del 2019 violerebbe, anzitutto, la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

Il legislatore regionale avrebbe, per un verso, inteso sottrarre l’ipotesi del rinnovo delle concessioni de quibus alla disciplina generale di cui all’art. 18, comma 3-bis, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005, che subordina i procedimenti di rilascio di dette concessioni a procedure a evidenza pubblica, secondo i principi fissati dal decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50 (Codice dei contratti pubblici) e dalla pertinente disciplina del diritto dell’Unione europea, introducendo così, di fatto, un meccanismo di proroga o rinnovo automatico delle concessioni in essere; e, per altro verso, avrebbe eliminato il previgente limite di durata annuale, lasciando del tutto indeterminata la durata della proroga.

In ogni caso, la disciplina impugnata sarebbe distonica rispetto a quella stabilita dall’art. 1, commi da 675 a 685, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), che ha imposto una generale revisione del sistema delle concessioni marittime secondo modalità e termini da adottarsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, demandando a un successivo d.P.C.m. la fissazione dei principi e dei criteri tecnici per l’assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime.

1.2.– Sarebbero, altresì, violati i principi di ragionevolezza di cui all’art. 3 Cost. e di buon andamento della pubblica amministrazione di cui all’art. 97 Cost.

Sotto il primo profilo, le modifiche introdotte dalla disposizione impugnata all’art. 14 della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 dalla disposizione impugnata sarebbero contraddittorie rispetto alla ratio dello stesso art. 14, che detta norme di salvaguardia nelle more dell’entrata in vigore dei piani comunali di spiaggia, vietando in linea di principio il rilascio di nuove concessioni (comma 1), e consentendo soltanto, al comma 2 nella sua versione anteriore alle modifiche di cui è causa, il rilascio di concessioni strettamente temporanee, legate alla stagionalità propria del settore.

La previsione di rinnovi automatici delle concessioni in essere lederebbe, d’altra parte, il principio di buon andamento della pubblica amministrazione, il quale esigerebbe che ogni provvedimento di rilascio o rinnovo di concessioni demaniali avvenga a seguito di procedure a evidenza pubblica.

2.– La questione promossa in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., è fondata.

2.1.– Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, la disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attinenti tanto alle competenze legislative statali quanto a quelle regionali (sentenze n. 157 e n. 40 del 2017). Tuttavia, i criteri e le modalità di

affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali (ex multis, sentenze n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221, n. 118 e n. 109 del 2018).

Sono state, in particolare, ritenute invasive di tale competenza esclusiva discipline regionali che prevedevano meccanismi di proroga o rinnovo automatico delle concessioni (ad esempio, sentenze n. 1 del 2019 e n. 171 del 2013), una durata eccessiva del rapporto concessorio (così ancora la sentenza n. 1 del 2019, nonché la sentenza n. 109 del 2018), l'attribuzione di una preferenza al concessionario uscente in sede di rinnovo (sentenze n. 221 del 2018 e n. 40 del 2017).

2.2.– L'art. 14 della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 detta «[n]orme di salvaguardia» nelle more dell'adozione di un piano comunale di spiaggia, con il quale – ai sensi del combinato disposto dei precedenti artt. 8 e 12 – i Comuni sono tenuti, tra l'altro, a disciplinare e localizzare le attività dei complessi balneari realizzabili a cura dei Comuni stessi, degli esercizi di ristorazione e affini inseriti in tali complessi, di noleggio e rimessaggio di unità da diporto, di campeggi, attività ricreative, sportive e culturali, di soccorso a mare, di approdo con funzioni turistiche e da diporto. Sino all'adozione del piano, l'art. 14, comma 1, dispone che «non possono essere rilasciate nuove concessioni marittime, né essere autorizzate varianti sostanziali ai rapporti concessori in essere», all'evidente finalità di preservare e incentivare la potestà pianificatoria dei Comuni.

In deroga a tale divieto generale, la versione originaria del comma 2 dell'art. 14 consentiva, alla lettera a), il rilascio di «concessioni demaniali marittime stagionali» a supporto di attività ricettive alberghiere, villaggi turistici, campeggi e altre strutture ricettive ai fini delle attività inerenti al servizio di balneazione, ovvero per l'installazione di piccoli punti di ormeggio, posa di gonfiabili, giochi smontabili per bambini, tavolini e sedie, nonché chioschi omologati (questi ultimi per una durata non superiore a centoventi giorni); e alle lettere b) e c) il rilascio di concessioni marittime in gran parte «suppletive» rispetto ad altre concessioni turistico-balneari già rilasciate.

Le modifiche introdotte dalla legge reg. Calabria n. 46 del 2019, in questa sede impugnate, da un lato, affiancano all'ipotesi del rilascio di tutte le concessioni previste dal comma 2 quella del rinnovo delle concessioni stesse, e dall'altro consentono che le concessioni di cui alla lettera a) possano avere durata pluriennale, anziché stagionale come in precedenza previsto.

2.3.– Mentre però l'art. 18, comma 3-bis, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 stabilisce espressamente che il rilascio delle «nuove concessioni demaniali marittime» debba avvenire «nel rispetto dei principi di evidenza pubblica, parità di trattamento, non discriminazione, pubblicità, libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi» stabiliti dalla pertinente normativa comunitaria e statale, la stessa legge regionale nulla prevede quanto all'ipotesi del mero rinnovo delle concessioni esistenti.

L'affermazione della difesa regionale, secondo cui anche a tale ipotesi resterebbe comunque applicabile la disciplina dell'art. 18, comma 3-bis, appena menzionato, appare smentita non solo dal riferimento – contenuto in quest'ultima disposizione – alle sole «nuove» concessioni demaniali marittime, ma anche dall'intenzione, manifestata in sede di illustrazione del progetto di legge regionale poi sfociato nella disposizione impugnata (Relazione illustrativa alla proposta di legge n. 428/10), di eliminare, oltre alla temporaneità delle concessioni, «la preclusione del c.d. diritto di insistenza», che consiste nella preferenza, in sede di rinnovo, alle precedenti concessioni, già rilasciate, rispetto alle nuove istanze. Tale diritto, introdotto nell'art. 37 del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione), dal decreto-legge 5

ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 1993, n. 494, era venuto meno nella legislazione statale per effetto dell'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 25, sì da permettere l'archiviazione di una procedura di infrazione a suo tempo avviata dalla Commissione europea contro l'Italia.

La nuova ipotesi del rinnovo delle concessioni già esistenti – nel contesto, vale la pena di sottolineare, di una norma di salvaguardia mirante semplicemente a dettare una disciplina transitoria nelle more dell'adozione di un organico piano di spiaggia da parte del Comune – finisce così per essere sottratta alle procedure a evidenza pubblica conformi ai principi, comunitari e statali, di tutela della concorrenza stabiliti per le ipotesi di rilascio di nuove concessioni, e per consentire de facto la mera prosecuzione dei rapporti concessori già in essere, con un effetto di proroga sostanzialmente automatica – o comunque sottratta alla disciplina concorrenziale – in favore dei precedenti titolari. Un effetto, come poc'anzi rammentato, già più volte ritenuto costituzionalmente illegittimo da questa Corte.

2.4.– La previsione, poi, della possibile durata pluriennale delle concessioni di cui alla lettera a) dell'art. 14, comma 2, della legge reg. Calabria n. 17 del 2005 – tutte relative ad attività di carattere intrinsecamente stagionale, e non accessorie ad altre concessioni come, invece, le ipotesi di cui alle successive lettere b) e c) – comporta la possibilità del rilascio (o del rinnovo) di tali concessioni per periodi del tutto indeterminati in favore di un unico titolare, che risulterebbe così ingiustificatamente privilegiato rispetto a ogni altro possibile interessato, in violazione – anche in questo caso – dei principi di tutela della concorrenza.

2.5.– La circostanza, rilevata dalla difesa regionale, che la stessa disciplina statale più recente abbia previsto, nelle more della revisione del sistema delle concessioni marittime da parte di un d.P.C.m., il prolungamento della durata delle concessioni esistenti al 30 dicembre 2018 per quindici anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2018, non può d'altra parte legittimare le Regioni a dettare discipline che ad essa si sovrappongano, in un ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato.

3.– Restano assorbite le censure formulate con riferimento agli artt. 3 e 97 Cost.

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante «Modifica alla lettera a), comma 2 dell'articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n.17».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 12 gennaio 2021.

F.to:

Giancarlo CORAGGIO, Presidente

Francesco VIGANÒ, Redattore

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria il 29 gennaio 2021.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA