

**Sentenza:** 16 aprile 2024, n. 109

**Materia:** Demanio e patrimonio dello Stato e delle Regioni – Proroga delle concessioni demaniali marittime – Ambiente - Aree protette, parchi e riserve naturali

**Parametri invocati:** artt. 3, 9 e 117, primo comma, della Costituzione; artt. 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2,

**Giudizio:** giudizio di legittimità costituzionale in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** artt. 36 e 38 della legge Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025)

**Esito:**

- Illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge Regione Siciliana n. 2 del 2023;
- Cessazione della materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge Regione Siciliana n. 2 del 2023.

**Estensore nota:** Paola Garro

**Sintesi:**

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato diverse disposizioni della legge regionale della Sicilia n. 2 del 2023. Con la sentenza *de qua*, la Corte ha limitato l'esame alle sole questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 36 e 38, rimanendo riservata a separate pronunce la decisione sulle altre. La presente nota riguarda, a sua volta, esclusivamente la disamina dell'art. 36 in ragione dell'interesse ed attualità che presenta e della circostanza che per l'art. 38 – in materia di opere realizzabili nei parchi - la Corte ha ritenuto poter dichiarare cessata la materia del contendere, essendo stata la disposizione impugnata abrogata successivamente alla presentazione del ricorso e non avendo la stessa prodotto effetti in quanto non ha avuto alcuna applicazione.

L'art. 36 in materia di concessioni demaniali marittime proroga due termini già fissati da precedenti leggi regionali, portandoli entrambi al 30 aprile 2023. Anzitutto, viene differito il termine per la presentazione delle istanze di proroga di tali concessioni. La disposizione impugnata interviene sul testo dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime), con il quale, preso atto del protrarsi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 era stato originariamente fissato, per la presentazione delle domande di proroga, il termine del 30 luglio 2021, poi prorogato al 31 agosto 2021. La medesima disposizione proroga anche il termine per la conferma, in forma telematica, dell'interesse all'utilizzazione del demanio marittimo. Invero, ai sensi dell'art. 3 della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di demanio marittimo. Norme in materia di sostegno alla mobilità), è stato istituito un portale telematico per la gestione delle istanze presentate al Dipartimento regionale dell'ambiente, aventi ad oggetto l'utilizzo del demanio marittimo, del mare territoriale e delle pertinenze demaniali marittime, con l'esplicita previsione che tutte le istanze di autorizzazione, già presentate all'amministrazione regionale entro la fine del 2020, debbano essere confermate dal richiedente attraverso il medesimo portale. A tal fine, l'originario termine per la conferma dell'interesse, fissato al 30 giugno 2021, è stato poi differito fino al 28 febbraio 2023. Come premesso, con la legge in esame entrambi i termini vengono ulteriormente differiti al 30 aprile 2023 e ciò comporterebbe, per l'avvocatura erariale, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle previsioni *self-executing* dell'art. 12 della direttiva

2006/123/CE, nota come “direttiva servizi”, che impone agli Stati membri dell’UE, con efficacia diretta, di mettere a gara le concessioni demaniali in scadenza, vietando il ricorso alle proroghe automatiche *ex lege*. Secondo il ricorrente, la censurata proroga dei due termini comporterebbe l’effetto di confermare, per le aree demaniali ricadenti nel territorio della Regione Siciliana, il rinnovo senza gara delle concessioni marittime fino alla data del 31 dicembre 2033, secondo quanto già stabilito dall’art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019; tale effetto contrasterebbe con il divieto di rinnovo automatico delle concessioni, come stabilito dalle sentenze dell’adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021 nonché dalla recente sentenza della Corte di giustizia dell’Unione europea 20 aprile 2023, in causa C-348/22, Autorità garante della concorrenza e del mercato che ha anch’essa ribadito la contrarietà al diritto dell’Unione europea dei rinnovi automatici delle concessioni aventi ad oggetto l’occupazione del demanio marittimo italiano.

Nell’accogliere la questione di legittimità costituzionale sollevata, la Corte ricostruisce il quadro normativo ricordando i più rilevanti interventi normativi che negli ultimi quindici anni si sono succeduti nella materia delle concessioni demaniali marittime e della relativa durata. Tali interventi hanno dovuto confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi europei di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento, di cui all’art. 12 della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno. Per quelle attività economiche che, come nel caso delle concessioni demaniali, utilizzano a fini imprenditoriali la disponibilità esclusiva di un bene pubblico caratterizzato dalla “scarsità” della relativa risorsa, il diritto dell’Unione europea sottopone il rilascio del titolo autorizzativo a stringenti condizioni, atte a favorire il ricambio tra gli operatori e a rimuovere gli ostacoli all’ingresso nel mercato di riferimento. Dette condizioni impongono che la risorsa pubblica sia affidata previo espletamento di una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza e che il titolo, da rilasciarsi per una durata limitata adeguata, non preveda procedure di rinnovo automatico né attribuisca altri vantaggi al prestatore uscente. A fronte però dell’inerzia del legislatore italiano nel dare attuazione a tali previsioni, con specifico riguardo alle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo, la Commissione europea a partire dal 2009 ha aperto una procedura di infrazione. Al fine di superare i rilievi mossi dalla Commissione, il legislatore statale ha accantonato nella regolazione delle concessioni demaniali marittime il cosiddetto “diritto di insistenza”, previsto dall’art. 37, secondo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione) e con l’art. 11, comma 1, lettera *a*), della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010) ha disposto l’abrogazione dell’originaria previsione che, nel fissare la durata delle concessioni dei beni demaniali marittimi a sei anni, stabiliva che esse si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza (art. 01, comma 2, del d.l. 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, nel testo sostituito dall’art. 10, comma 1, della legge 16 marzo 2001, n. 88, “Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime”).

A questo punto, il legislatore nazionale – anziché procedere a una conseguente e necessaria rivisitazione della materia, oggetto tra l’altro, anche di apposita delega al Governo, mai portata a compimento – ha proceduto sin dal 2010 con ripetute proroghe delle concessioni in scadenza. Ad un primo differimento al 31 dicembre 2012, disposto dall’art. 1, comma 18, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 25, è seguita una nuova proroga fino al 31 dicembre 2020 con l’art. 34-*duodecies* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), come introdotto dalla relativa legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221. La Corte di giustizia UE – con la sentenza 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa srl e Mario Melis e altri – ha dichiarato il contrasto di tali previsioni con l’art. 12 della “direttiva servizi” ma il legislatore nazionale, approssimandosi la scadenza del 31 dicembre 2020, ha prorogato ulteriormente la validità delle concessioni dei beni del demanio marittimo per ulteriori quindici anni (art. 1, commi 682 e 683 della legge n. 145 del 2018). L’effetto pratico di queste previsioni è stato quello di avallare la

prosecuzione, senza l'indizione di gare, fino all'anno 2033, delle concessioni ormai prossime alla scadenza, senza che, nel periodo immediatamente successivo, sia mai stato predisposto il riordino normativo della materia, da sempre preannunciato ma mai realizzato. Tale ultima proroga, accompagnata anche da una moratoria ai sensi dell'art. 182, comma 2, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, (Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19) al fine di bloccare, durante il periodo pandemico, le procedure amministrative per il rilascio o per l'assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione – è stata sottoposta al giudizio dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che, con le sentenze nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021, ne ha rilevato il contrasto con le norme UE in tema di libertà di stabilimento e di non discriminazione tra operatori economici e la conseguente necessità di non applicazione, anche da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare, tali pronunce, nel ribadire la necessità delle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle aree demaniali, hanno escluso la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari. Esse, allo stesso tempo, *“al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea”*, hanno comunque riconosciuto l'efficacia delle concessioni in essere fino alla data del 31 dicembre 2023. I giudici amministrativi hanno altresì avvertito che oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'UE.

A questo punto, con l'art. 3 della legge n. 118 del 2022, sono stati abrogati dal legislatore statale i commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 e si è contestualmente stabilito che le concessioni demaniali *de quibus* continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023. Solo in presenza di ragioni oggettive, tali da impedire la conclusione delle procedure di gara entro tale data, è possibile un ulteriore differimento del termine di scadenza delle concessioni, per il tempo strettamente necessario e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024. Nell'approssimarsi della scadenza, l'art. 12, comma 6-*sexies*, del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), come introdotto dalla legge di conversione 24 febbraio 2023, n. 14, ha fissato il termine ultimo al 31 dicembre 2024, e l'art. 10-*quater*, comma 3, ha spostato al 31 dicembre 2025 l'ulteriore possibilità di differimento in caso di oggettive ragioni tali da impedire la conclusione tempestiva delle procedure selettive. Il Presidente della Repubblica ha accompagnato la promulgazione della citata legge di conversione n. 14 del 2023 con l'invio di una lettera, in data 24 febbraio 2023, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri, in cui ha decisamente stigmatizzato, tra l'altro, proprio la nuova proroga delle concessioni demaniali marittime, per contrasto sia con il diritto UE, sia con le citate sentenze dell'Adunanza plenaria. Si aggiunga anche che la giurisprudenza amministrativa, di recente, ha affermato che sono passibili di non applicazione le norme della legge n. 14 del 2023 per ragioni sostanzialmente corrispondenti a quelle indicate dal Presidente della Repubblica (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 28 agosto 2023, n. 7992, e 1° marzo 2023, n. 2192). Nello stesso tempo, su rinvio del TAR Puglia la Corte di giustizia UE, con la sentenza 20 aprile 2023, in causa C-348/22 si è nuovamente pronunciata sulla disciplina italiana delle concessioni demaniali marittime, ribadendo la contrarietà delle proroghe alle norme del diritto UE. La Corte di Lussemburgo, in particolare, ha ricordato che l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della c.d. direttiva servizi impone agli Stati membri, in termini incondizionati e sufficientemente precisi, l'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali e vieta di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività.

Anche nell'ordinamento siciliano la materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo è stata caratterizzata da proroghe automatiche *ex lege* dei rapporti in essere. In particolare con la l.r.

n. 24 del 2019, conformemente alle previsioni dei commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, il legislatore siciliano ha stabilito di estendere la validità delle concessioni fino al 31 dicembre 2033, su domanda dei concessionari che devono presentare richiesta di proroga entro il termine del 30 aprile 2020. Tale scadenza è stata poi più volte prorogata, fino alla previsione dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, censurata dal Presidente del Consiglio dei ministri, con la quale il termine per la presentazione delle domande è stato differito al 30 aprile 2023.

Si ricorda che tale differimento si riferisce non già alla scadenza delle concessioni demaniali, che rimane fissata al 31 dicembre 2033, come stabilito dall'art. 1 della legge siciliana n. 24 del 2019, bensì alla data entro la quale i titolari di un rapporto già in essere possono presentare domanda di proroga della concessione. Lo stesso art. 36 ha inoltre prorogato il termine per la conferma, in forma telematica, dell'interesse all'ottenimento della proroga per l'utilizzazione del demanio marittimo. I giudici rilevano che tali previsioni, pur non comportando, di per sé, la perdurante vigenza delle concessioni fino al 2033 – effetto che, come già detto, è da farsi risalire all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019, tra l'altro mai impugnato dal Governo - tuttavia esse confermano tale vigenza in quanto abilitano gli aventi diritto a compiere gli atti necessari per ottenere il beneficio della proroga fino a tale lontana scadenza. In questa prospettiva, è pronunciata l'illegittimità costituzionale delle previsioni in esame per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alla fonte interposta costituita dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (direttiva servizi). La Corte ricorda, invero, che nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, le norme dell'Unione europea munite di efficacia diretta rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost., aprendo così la strada alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme, anche regionali, che, rispetto alle prime, siano giudicate incompatibili con il diritto europeo. Pertanto, secondo i giudici, anche l'ipotesi, come nel caso di specie, non di vera e propria proroga delle concessioni demaniali, ma di differimento del termine di presentazione da parte del titolare in scadenza dell'istanza di proroga del titolo, incide comunque sul regime di durata dei rapporti in essere perpetuandone il mantenimento e rafforzando, in contrasto con i principi dell'Unione sulla concorrenza, la barriera in entrata per i nuovi operatori economici potenzialmente interessati all'utilizzo delle aree demaniali marittime.