

Sentenza: n. 157 del 23 maggio 2017

Materia: Concessioni demanio marittimo

Parametri invocati: artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere a), e), l) e s), della Costituzione.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente Consiglio dei Ministri

Oggetto: l'art. 2, comma 1, lettere a), c) e d), della legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015)

Esito:

- illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere c) e d);
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a).

Estensore nota: Beatrice Pieraccioli

Sintesi

La legge regionale impugnata detta disposizioni destinate ad incidere sulle procedure comparative inerenti il rilascio delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative per le quali è prevista una durata ricompresa tra i sei e i venti anni a seconda dell'entità e della rilevanza delle opere da realizzare, nonché in ragione dei piani di utilizzazione delle aree demaniali predisposti dalla Regione (articolo 03, comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante: «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime» convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, cui fa esplicito riferimento l'art. 1 della legge regionale in disamina nel perimetrare l'ambito di operatività della relativa disciplina).

Il Governo censura anzitutto la previsione contenuta nel combinato disposto delle lettere c) e d) del comma 1, dell'impugnato art. 2.

Con tali disposizioni, si prevede, alla scadenza naturale del rapporto concessorio, l'acquisizione, da parte dell'ente concedente, del «valore aziendale relativo all'impresa insistente» sull'area demaniale (lettera c). Al concessionario uscente è riconosciuto un indennizzo pari al novanta per cento del valore aziendale di riferimento, attestato da una perizia redatta da un professionista abilitato, acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio della concessione ultrasessennale; indennizzo che è fatto gravare sul concessionario subentrante, obbligato a pagarlo integralmente, prima dell'eventuale subentro (lettera d).

Il ricorso è fondato.

La disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale (da ultimo, sentenza n. 40 del 2017).

Le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo risultano conferite alle Regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59).

Le relative funzioni sono esercitate, di regola, dai Comuni in forza dell'art. 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59 e successive modificazioni), rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo (con riferimento alle attività di impresa turistico-balneari, si veda il comma 6 dell'art. 11 della legge 15 novembre 2011, n. 217, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee-legge comunitaria 2010»).

Con il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42) anche la titolarità dei beni demaniali in questione è stata devoluta alle Regioni (artt. 3, comma 1, lettera a e 5, comma 1, lettera a). Il trasferimento è stato tuttavia condizionato alla emanazione di specifici decreti del Presidente del Consiglio dei ministri volti alla individuazione dei singoli beni e alla conseguente traslazione della relativa proprietà; decreti allo stato non adottati. E ciò rende ancora attuale la divaricazione tra titolarità dei beni demaniali in oggetto e competenze amministrative inerenti alla gestione degli stessi (si veda la sentenza n. 22 del 2013).

Secondo la costante giurisprudenza della Corte, i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime devono essere stabiliti nell'osservanza dei «principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenza n. 213 del 2011, da ultimo ribadita dalla citata sentenza n. 40 del 2017); ambiti da ritenersi estranei, in via di principio, alle possibilità di intervento legislativo delle Regioni.

Le disposizioni oggetto di censura disciplinano due profili fondamentali dell'affidamento concessorio in disamina, tra loro strettamente collegati.

Riguardano, da un lato, la fase di cessazione – per intervenuta scadenza del rapporto – delle concessioni in essere, la disciplina delle utilità correlate all'attività di impresa e delle aspettative patrimoniali del concessionario uscente.

Riguardano, dall'altro lato, gli obblighi che dovrà assumere il nuovo concessionario in conseguenza dell'avvenuto subentro.

La disciplina legislativa statale di riferimento, contenuta nel codice della navigazione, in caso di ordinaria definizione del rapporto, non assegna alcun rilievo alle componenti economico-aziendali dell'impresa del concessionario uscente; le stesse realizzazioni non amovibili, se acquisite dal demanio ai sensi dell'art. 49 cod. nav., non comportano oneri destinati a gravare sul nuovo concessionario.

In altre parole, le disposizioni censurate, anche prescindendo dal merito delle scelte normative, introducono evidenti novità nella regolamentazione delle situazioni patrimoniali conseguenti alla cessazione, per scadenza del termine, delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-

ricreative, differenziando la disciplina della Regione resistente da quella prevista per il resto del territorio nazionale.

Tali considerazioni portano la Corte a ritenere fondata la censura prospettata con riferimento alla citata lettera e), del secondo comma, dell'art. 117 Cost.

Assume, a tale fine, rilievo determinante la previsione del pagamento dell'indennizzo da parte del concessionario subentrante.

La previsione dell'indennizzo di cui al citato art. 2, comma 1, lettera d), subordinando il subentro nella concessione all'adempimento del suindicato obbligo, incide infatti 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.

La normativa regionale impugnata viola dunque la competenza esclusiva statale in materia di «tutela della concorrenza», non essendo peraltro qualificabile come pro-concorrenziale (sentenze n. 165 del 2014 e n. 288 del 2010).

Restano assorbite le ulteriori censure proposte nei confronti dell'impugnato art. 2, comma 1, lettere c) e d).

Il Governo ha, inoltre, impugnato il suindicato art. 2, comma 1, lettera a).

La disposizione censurata subordina il rilascio della concessione all'impegno, assunto dall'assegnatario, a «non affidare a terzi le attività oggetto della concessione, fatte salve: 1) la possibilità di affidamento in gestione delle attività secondarie ai sensi dell'articolo 45-bis del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione); 2) la sopravvenienza di gravi e comprovati motivi di impedimento alla conduzione diretta da parte dell'assegnatario stesso».

In sostanza, escluse le deroghe esplicitate, è impedito al concessionario di dare in affidamento a terzi le attività oggetto della concessione; facoltà che, invece, il codice della navigazione consente, senza limiti di sorta, purché autorizzata dall'ente concedente (art. 45-bis cod. nav.).

La questione non è fondata.

L'esercizio concessorio dei beni demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative include un complesso di attività svolte sull'area demaniale, con frequente suddivisione, all'interno di quelle assentite dal titolo, tra una attività principale ed altre secondarie, tipizzate, in via esemplificativa, dal già citato art. 01 del d.l. n. 400 del 1993.

Nel corso del rapporto possono verificarsi casi di sostituzione del concessionario nel godimento delle utilità che si ritraggono dall'area demaniale. Sostituzioni che possono essere oggetto di una vera e propria successione a titolo particolare (è il caso del subingresso disciplinato dall'art. 46 cod. nav., che prevede una cessione della concessione con integrale surroga del cessionario nella posizione del concessionario cedente); oppure consistere nell'attribuzione a terzi di diritti dal contenuto identico o anche solo parzialmente coincidente con quelli assentiti dal titolo (perché riguardano una o più delle attività accessorie che ineriscono all'area), così da permettere una

gestione indiretta ed anche frazionata delle attività correlate alla concessione. E ciò senza che muti necessariamente la figura soggettiva del concessionario (è il caso dell'affidamento ai sensi del citato art. 45-bis cod. nav.).

In tutti questi casi è comunque imprescindibile la preventiva autorizzazione dell'amministrazione concedente.

La disciplina statale di riferimento, nella parte in cui subordina l'affidamento a terzi (locuzione di contenuto ampio, capace di includere tutte le ipotesi indicate dal ricorrente) alla preventiva autorizzazione della concedente, attrae tali profili della vicenda concessoria nell'ambito del diritto pubblico: la possibilità di affidamento a terzi, prevista in linea di principio, rimane infatti condizionata a valutazioni che restano di esclusiva competenza dell'amministrazione chiamata alla gestione dell'area demaniale.

La legge regionale in questione, del resto, come recita il preambolo, persegue la finalità di impartire linee di indirizzo ai Comuni costieri, quali enti cui l'art. 27 della legge regionale della Toscana 10 dicembre 1998, n. 88 (Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112) affida funzioni amministrative nell'ambito delineato dal citato art. 03, comma 4-bis del d.l. n. 400 del 1993.

In questa cornice, la norma censurata si inserisce a pieno titolo nell'ambito delle già descritte competenze amministrative e di indirizzo ascritte alle Regioni in materia di demanio marittimo, senza sconfinare nel titolo di competenza esclusiva – l'«ordinamento civile» – evocato a sostegno della censura.

All'amministrazione competente spetta infatti il potere di assentire l'affidamento a terzi, sia dell'attività principale sia di quelle secondarie ed accessorie. Con la disposizione censurata la Regione ha esercitato, in via generale, le prerogative di sua pertinenza, restringendo a monte le possibilità di gestione indiretta delle iniziative economiche di rilievo principale legate all'area demaniale concessa in uso.

Di qui la non fondatezza della relativa questione.