SENTENZA N. 171

ANNO 2013

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori:

-	Franco	GALLO	Presidente
-	Luigi	MAZZELLA	Giudice
-	Gaetano	SILVESTRI	"
-	Sabino	CASSESE	"
-	Giuseppe	TESAURO	"
-	Paolo Maria	NAPOLITANO	"
-	Alessandro	CRISCUOLO	"
-	Paolo	GROSSI	"
-	Giorgio	LATTANZI	"
-	Aldo	CAROSI	"
-	Marta	CARTABIA	"
-	Sergio	MATTARELLA	"
-	Mario Rosario	MORELLI	"
-	Giancarlo	CORAGGIO	"

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012 n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 4-8 ottobre 2012, depositato in cancelleria l'11 ottobre 2012, iscritto al n. 141 del registro ricorsi 2012.

Sentito nell'udienza pubblica del 21 maggio 2013 il Presidente Franco Gallo, *sentito* il Giudice relatore Marta Cartabia e *sentito* l'avvocato dello Stato Vincenzo Nunziata.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso spedito per la notifica il 4 ottobre 2012, ricevuto il successivo 8 ottobre e depositato l'11 ottobre, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», per violazione dell'articolo 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

1.1.– La legge impugnata, che si risolve nell'unico art. 1, inserisce, nella legge regionale n. 13 del 1999, il nuovo art. 8-*bis*, rubricato «Proroga delle concessioni demaniali», il quale dispone che «In caso di mareggiate e/o eventi atmosferici eccezionali, che provochino danni agli stabilimenti balneari, ai beni demaniali ed alle relative pertinenze incamerate, i soggetti titolari delle concessioni demaniali potranno eseguire a loro cure e spese, previa intesa con gli enti interessati, tutti i lavori necessari al ripristino delle strutture ed a protezione degli arenili; in tal caso, le concessioni in essere saranno prorogate, tenuto conto dell'investimento effettuato, secondo un regolamento attuativo che sarà predisposto dalla Regione Liguria entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge».

1.2.– Il ricorrente ritiene che la previsione di proroghe di concessioni ulteriori a quelle già disposte, in via transitoria, dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito in legge, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, contrasti con l'art. 12, comma 2, della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), e per questo determini una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. L'art. 12, comma 2, della direttiva vieterebbe, nell'interpretazione del ricorrente, qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario. Le proroghe automatiche delle concessioni determinerebbero, infatti, una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dei principi della concorrenza poiché, come ha affermato, anche di recente, la Corte costituzionale con sentenza n. 213 del 2011, coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di subentrare al precedente gestore, a meno

che quest'ultimo rinunci a chiedere la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti.

Il ricorrente ritiene inoltre che la subordinazione del prolungamento del rapporto con gli attuali concessionari al ricorrere di eventi atmosferici di carattere eccezionale non costituisca un elemento idoneo a evitare la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. poiché, innanzitutto, tra gli eventi che, ai sensi della disposizione impugnata, giustificano la proroga sono annoverate anche le mareggiate e, in secondo luogo, perché la proroga finirebbe per compensare il concessionario anche per quelle attività che rientrano nella normale manutenzione del bene, come ad esempio il ripascimento degli arenili. L'articolo impugnato introdurrebbe, in sintesi, una restrizione alla libertà di stabilimento che il ricorrente ritiene ingiustificata e, in ogni caso, sproporzionata rispetto all'interesse pubblico perseguito.

1.3.– In riferimento alla violazione del parametro costituzionale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., il ricorrente sostiene che la regolazione delle concessioni demaniali marittime presenta alcuni aspetti che riguardano la tutela della concorrenza. Confermerebbe tale affermazione l'abrogazione, da parte dell'art. 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – legge comunitaria 2010), del meccanismo di rinnovo automatico delle concessioni demaniali, nonché la previsione, da parte del medesimo art. 11 della legge n. 217 del 2011 di una delega legislativa per la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime, da esercitarsi secondo principi e criteri direttivi ispirati ad assicurare «il rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti». Del resto, ricorda il ricorrente, l'art. 11 della legge n. 217 del 2011 è entrato in vigore al fine esplicito di chiudere la procedura di infrazione n. 2008/4908, riguardante la sussistenza di meccanismi anticoncorrenziali nell'assegnazione delle concessioni demaniali marittime.

In conclusione la difesa statale chiede che la Corte dichiari l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 24 del 2012, che, introducendo una proroga automatica e non delimitata nel tempo di alcune concessioni marittime, viola anche l'art. 117, secondo comma, lettera *e*) Cost., alla luce del fatto che le modalità attuative di tale proroga sono rimesse all'intervento regolamentare

regionale, del quale la difesa statale asserisce non siano chiariti i principi e i criteri direttivi.

2.– La Regione Liguria non si è costituita.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri dubita della legittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero) demanio marittimo e porti per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», per violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 12, comma 2, della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), e dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., in quanto, prevedendo una proroga automatica delle concessioni per il demanio marittimo, determina una disparità di trattamento tra operatori economici in violazione dei principi della concorrenza e della libertà di stabilimento, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di subentrare al precedente gestore a meno che quest'ultimo rinunci a chiedere la proroga.

2.– Per un più agevole esame della questione sottoposta all'esame della Corte è bene procedere ad una sintetica ricostruzione del quadro normativo in cui si inserisce la disposizione impugnata.

2.1.– Il legislatore nazionale ha modificato, con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, le modalità di accesso da parte degli operatori economici alle concessioni relative a beni demaniali marittimi. Tale intervento normativo ha fatto seguito alla procedura d'infrazione comunitaria n. 2008/4908, aperta nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento all'art. 12, comma 2, della direttiva n. 2006/123/CE, in base al quale è vietata qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario. La Commissione europea, con una lettera di costituzione in mora notificata il 2 febbraio 2009, aveva ritenuto che il dettato dell'art. 37 del codice della navigazione fosse in contrasto con l'art. 43 del Trattato CE (ora art.

49 del Trattato sul funzionamento dell'unione Europea, TFUE) poiché, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo (cosiddetto diritto di insistenza), configurava una restrizione alla libertà di stabilimento e comportava in particolare discriminazioni in base al luogo di stabilimento dell'operatore economico, rendendo estremamente difficile, se non impossibile, l'accesso di qualsiasi altro concorrente alle concessioni in scadenza.

2.2.– Facendo seguito a tali rilievi, il legislatore statale è intervenuto con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, che, per quanto qui rileva, ha disposto la soppressione del secondo periodo del secondo comma dell'art. 37 cod. nav., nella parte in cui accordava una preferenza al concessionario in scadenza.

2.3.– In sede di conversione del decreto-legge n. 194 del 2009 da parte della legge n. 25 del 2010, si è aggiunto un rinvio indiretto (e non previsto nel testo originario del decreto legge) all'articolo 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, che produceva l'effetto di consentire il rinnovo automatico delle concessioni, di sei anni in sei anni.

2.4.– La Commissione europea, con una lettera datata 5 maggio 2010, di messa in mora complementare nell'ambito della medesima procedura di infrazione 2008/4908, ha ritenuto che tale rinvio, che stabiliva il rinnovo automatico, di sei anni in sei anni, delle concessioni in scadenza, privasse, nella sostanza, di ogni effetto l'adeguamento ai principi comunitari effettuato con il decreto-legge n. 194 del 2009 e fosse contrario, sia all'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE, sia all'articolo 49 del TFUE, che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento.

2.5.– In seguito a questi ulteriori rilievi, l'articolo 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 abrogato il già citato comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge n. 400 del 1993. Lo stesso articolo 11 ha, inoltre, delegato il Governo ad adottare, entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime.

2.6.– In conseguenza di questi interventi legislativi, la procedura di infrazione è stata chiusa il 27 febbraio 2012.

3.– Alla luce di tali premesse, la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 24 del 2012 è fondata.

La norma regionale impugnata prevede, a determinate condizioni, una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza nemmeno determinarne la durata temporale.

Come questa Corte ha ripetutamente affermato in ipotesi del tutto analoghe, il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Al contempo, la disciplina regionale impedisce l'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, ponendo barriere all'ingresso, tali da alterare la concorrenza (sentenze n. 213 del 2011, nn. 340, 233 e 180 del 2010).

Queste conclusioni sono, del resto, avvalorate dai rilievi formulati dalla Commissione europea nella sopracitata procedura di infrazione, secondo cui la Repubblica italiana, prevedendo un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo, è venuta meno agli obblighi che le incombono ai sensi dell'art. 49 del TFUE e dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

Pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria n. 24 del 2012, per violazione dell'art. 117, primo e secondo comma, lettera *e*), della Costituzione.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili,

protezione e osservazione dell’ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate».

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, l'1 luglio 2013.

F.to:

Franco GALLO, Presidente

Marta CARTABIA, Redattore

Gabriella MELATTI, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 4 luglio 2013.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Gabriella MELATTI