CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **157/2017** (ECLI:IT:COST:2017:157)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **GROSSI** - Redattore: **BARBERA**
Udienza Pubblica del **23/05/2017**; Decisione del **23/05/2017**
Deposito del **07/07/2017**; Pubblicazione in G. U. **12/07/2017**
Norme impugnate: Art. 2, c. 1°, lett. a), c), e d), della legge Regione Toscana 09/05/2016, n. 31.
Massime: **41242 41243 41244 41245 41246 41247**
Atti decisi: **ric. 40/2016**

SENTENZA N. 157

ANNO 2017

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Paolo GROSSI; Giudici : Giorgio LATTANZI, Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'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), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato l'11 luglio 2016, depositato in cancelleria il 14

luglio 2016 ed iscritto al n. 40 del registro ricorsi 2016.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana, nonché l'atto di intervento, fuori termine, della Confesercenti Toscana Nord – Sezione Federazione Italiana Imprese Balneari – FIBA;

udito nell'udienza pubblica del 23 maggio 2017 il Giudice relatore Augusto Antonio Barbera;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Damiano Pallottino per la Regione Toscana.

Ritenuto in fatto

1.– Con il ricorso in epigrafe, spedito per la notifica l'11 luglio 2016 e depositato il 14 luglio del 2016, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha impugnato 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), norme ritenute in contrasto con gli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere a), e), l) e s), della Costituzione.

2.– Il ricorrente premette che la legge regionale impugnata mira (art. 1) ad introdurre disposizioni per l'applicazione «dell'articolo 3 (rectius: 03), comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993 n. 400» (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime) convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 4 dicembre 1993, n. 494. In particolare, si segnala che l'art. 2 della citata legge regionale stabilisce i criteri e le condizioni chiamate a disciplinare il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative aventi durata ultrasessennale.

Il comma 1 dell'articolo 2 in oggetto, nell'ambito delle relative procedure comparative, prevede, alla lettera a), che:

«costituisce condizione per il rilascio del titolo concessorio, l'impegno, da parte dell'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».

Con le successive lettere c) e d) del comma 1 dell'art. 2 della legge impugnata, si prevede altresì, sempre nell'ottica della valutazione comparativa delle diverse istanze di concessione, che:

«c) in caso di area già oggetto di concessione, l'ente gestore acquisisce il valore aziendale dell'impresa insistente su tale area attestato da una perizia giurata di stima redatta da professionista abilitato acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio della concessione ultrasessennale; d) al concessionario uscente è riconosciuto il diritto ad un indennizzo, da parte del concessionario subentrante, pari al 90 per cento del valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto della concessione, attestato dalla perizia giurata di cui alla lettera c), da pagarsi integralmente prima dell'eventuale subentro».

3.– In riferimento all'addotta illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere c) e d), il Governo muove dalle vicende che hanno caratterizzato l'adeguamento della normativa nazionale di settore in esito alle contestazioni che la Commissione europea ha formulato in danno dell'Italia nell'ambito della procedura d'infrazione n. 2008/4908. Procedura, quest'ultima, archiviata (con decisione della Commissione del 27 febbraio 2012), in ragione dell'abrogazione – ad opera dell'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative), come modificato dalla legge di conversione 26 febbraio 2010, n. 25 – dell'art. 37, comma 2, del codice della navigazione nella parte in cui prevedeva la preferenza accordata ai concessionari uscenti per il rinnovo del titolo (cosiddetto diritto di insistenza); sia delle disposizioni contenute nell'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).

Nel ricorso viene anche fatto cenno, sempre in via di premessa, all'art. 34-duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), inserito dalla legge di conversione del 17 dicembre 2012, n. 221, con il quale il termine di durata delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo in essere è stato prorogato al 31 dicembre 2020; ancora, ai due rinvii pregiudiziali alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea (le cause riunite C-458/14, Promoimpresa srl, e C-67/15, Mario Melis e altri) disposti, in esito a tale ultimo intervento normativo, da due Tribunali amministrativi regionali (il TAR della Lombardia e il TAR della Sardegna), sul presupposto della dubbia compatibilità della detta proroga con i principi dettati dal diritto dell'Unione in riferimento, per quel che qui immediatamente interessa, al disposto dell'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno) (da qui: direttiva servizi).

Alla luce di tale premessa, il Governo ricorrente mette in evidenza gli aspetti di contrarietà della previsione contenuta nelle lettere c) e d), del comma 1 dell'art. 2 della legge regionale impugnata con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con il citato art. 12 della direttiva servizi avuto riguardo all'esigenza, dettata dal paragrafo 2 di tale articolo, di evitare l'attribuzione di vantaggi al prestatore uscente; disposizione, questa, trasposta nell'ordinamento interno dall'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), in forza del quale, nell'esercizio della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, il legislatore statale ha previsto che «[n]ei casi di cui al comma 1» – ossia laddove il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato – «il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo».

4.– Secondo il Governo la regola da ultimo citata non consente di escludere, in linea di principio, che, allo spirare del termine della concessione, sia possibile riconoscere, entro certi limiti, una tutela degli investimenti realizzati dal concessionario, a maggior ragione se effettuati in un periodo nel quale si poteva confidare sulla stabilità del titolo conferita dal diritto di insistenza o dalle proroghe dettate ope legis. Tuttavia, tali limiti rischiano certamente di essere superati dall'attribuzione indiscriminata al concessionario uscente di un indennizzo corrispondente al novanta per cento di una grandezza, quale il «valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto della concessione», la cui definizione, non contenuta nella legge regionale, resta del tutto incerta. Così, del resto, un'eccessiva barriera all'ingresso dei nuovi entranti deriva dalla previsione dell'indennizzo da pagare al subentrato «a fronte della acquisizione, da parte dell'ente gestore, di tale valore aziendale dell'impresa, ossia di un coacervo dai confini incerti, suscettibile di comprendere, ad esempio, beni già in proprietà del concessionario uscente e beni, come quelli immobili, che in linea di principio dovrebbero risultare già automaticamente acquisti al demanio per accessione».

5.– In ogni caso, ad avviso del ricorrente, la disposizione regionale in oggetto contrasta con l'esigenza di garantire la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni del mercato sull'intero territorio nazionale; esigenza che solo la legge statale può assicurare, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, manifestamente violata dalla legge regionale.

Sarebbe, inoltre, invasa la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nel momento in cui, con legge regionale, si onera il concessionario subentrante del pagamento del predetto indennizzo e si introduce una deroga all'art. 49 cod. nav., in base al quale, salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando «venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato. In quest'ultimo caso, l'amministrazione, ove il concessionario non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi d'ufficio a termini dell'articolo 54».

Viene, a tal fine, ribadito che in tema di demanio marittimo questa Corte avrebbe già chiarito che la competenza della Regione nella materia in disamina non può comunque incidere sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario. Queste, infatti, precedono logicamente la ripartizione delle competenze e ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile.

6.– Si dubita, inoltre, della legittimità costituzionale del solo art. 2, comma 1, lettera c) della legge regionale impugnata anche in relazione agli artt. 9 e 117, comma secondo, lettera s), Cost.

Ad avviso del Governo, la disposizione censurata non contempla alcuna valutazione dell'ente gestore in merito all'effettiva consistenza dell'impresa insistente sull'area demaniale: la relativa stima potrebbe, dunque, ricomprendere anche opere non amovibili, eventualmente costruite nella zona demaniale, in deroga all'art. 49 cod. nav. Il permanere del diritto all'utilizzazione dei beni da parte del concessionario subentrante viene, dunque, previsto senza alcuna verifica preliminare dell'interesse pubblico alla eliminazione delle opere non amovibili, secondo quanto stabilito dalla citata disposizione del codice della navigazione.

Di qui una evidente diminuzione dei livelli di tutela del paesaggio e la conseguente violazione dei parametri costituzionali evocati.

7.– Il Governo dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a) della legge regionale impugnata.

Con la disposizione censurata viene disciplinato l'affidamento a terzi delle iniziative assentite dal titolo concessorio che – unitamente al subingresso nella concessione – sarebbe materia riservata alla sfera di competenza esclusiva della legge statale, attenendo al settore dell'«ordinamento civile».

Ad avviso del Governo, la disposizione si discosta, inoltre, dal regime derivante dagli articoli 45-bis e 46 cod. nav., dal cui combinato disposto si evince che è consentito l'affidamento a terzi della gestione delle attività oggetto di concessione, purché vi sia la previa autorizzazione dell'autorità competente. Si prevedono, dunque, ostacoli all'affidamento a terzi non dettati dalla disciplina statale; e si trascura di subordinare l'eventuale subentro all'autorizzazione dell'autorità competente.

Di qui la violazione dell'art 117, secondo comma, lettera l), Cost.

8.– La Regione convenuta si è costituita in giudizio con memoria depositata il 4 agosto 2016, concludendo per la infondatezza delle questioni prospettate dal Governo con il ricorso in

esame.

8.1.– In ordine alle censure mosse in riferimento alle lettere c) e d) della disposizione impugnata, si adduce che la previsione contestata rientra nella competenza legislativa della Regione in materia di turismo e gestione del demanio marittimo, poiché persegue l'obiettivo di valorizzare e salvaguardare il sistema turistico balneare della Toscana assicurando, al contempo, condizioni di sviluppo alle medie e piccole imprese che ne costituiscono il tessuto produttivo.

In questa ottica, la previsione di un indennizzo in favore del concessionario uscente consente un adeguato ammortamento degli investimenti all'uopo effettuati sull'area demaniale: attraverso tale contemperamento viene così tutelato il legittimo affidamento che i titolari delle autorizzazioni in essere riponevano nella prosecuzione del rapporto una volta espunto dal sistema il diritto alla rinnovazione automatica delle concessioni in essere. Ciò in linea, del resto, con quanto evidenziato dalla Corte di Giustizia UE nel definire, con la decisione assunta il 14 luglio 2016, le due questioni pregiudiziali indicate nel ricorso, interpretando all'uopo il disposto dell'art. 12 della direttiva servizi in termini da ritenere contraria al diritto dell'Unione la proroga automatica del rapporto senza che tanto impedisca, tuttavia, agli Stati membri, per imperativi motivi di interesse generale, di prevedere misure utili a tutelare l'affidamento dei concessionari uscenti tramite l'ammortamento degli investimenti effettuati, realizzando un contemperamento proporzionato con i principi di tutela della concorrenza e libertà di stabilimento.

8.2.– Tanto premesso, ad avviso della Regione, la previsione dell'indennizzo non costituisce violazione del principio di concorrenza; piuttosto, tutela l'affidamento del concessionario uscente ad una remunerazione dei capitali investiti. Ragionando diversamente, l'adeguamento dell'ordinamento interno ai principi comunitari evocati a sostegno della affermata violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., finirebbe per tradursi in un sacrificio non proporzionato del diritto del concessionario uscente che, con i suoi investimenti, ha valorizzato e riqualificato il bene demaniale dato in concessione, con conseguente arricchimento indebito del gestore subentrante.

8.3.– Quanto, poi, alla possibilità di considerare – all'interno del valore aziendale da stimare per quantificare il corrispettivo dell'indennizzo da porre a carico del concessionario subentrante – i beni inamovibili che l'art. 49 del cod. nav. dispone vengano acquisiti al demanio al cessare della concessione, deve ritenersi che gli stessi non siano computabili se non ai fini della determinazione degli investimenti effettuati e non ammortizzati.

La disposizione regionale non sarebbe, dunque, lesiva delle prerogative dominicali che lo Stato esercita sul bene demaniale, non essendo nel potere del concessionario disporre di tali beni oltre la cessazione del rapporto concessorio.

Da qui l'infondatezza della censura prospettata con riferimento al secondo comma, lettera l), dell'art. 117, Cost.

8.4.– Infine, sempre in riferimento alle lettere c) e d) della disposizione regionale censurata, ad avviso della Regione deve negarsi fondatezza alla affermata violazione degli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost.

Per le concessioni oggetto della legge regionale impugnata, la valutazione in ordine alla esistenza di un preminente interesse pubblico ad un uso diverso del bene avviene all'interno della pianificazione dell'utilizzo degli arenili in conformità alle previsioni del Piano Integrato Territoriale con valenza paesaggistica. Ciò garantisce un livello di tutela dell'ambiente e del paesaggio più elevato così da escludere la lesione prospettata a sostegno della censura in oggetto.

8.5.– In ordine alla questione prospettata con riferimento alla lettera a) del comma 1 dell'art. 2 della legge regionale impugnata, la difesa della convenuta adduce l'infondatezza della censura perché i limiti alla possibilità di affidamento a terzi della concessione dettati dalla disciplina regionale mirano a frenare effetti speculativi e distorsivi della concorrenza, legati a fenomeni di concentrazione monopolistica in capo a soggetti dotati di una maggiore forza finanziaria; fenomeni, questi, forieri di una omologazione dell'offerta turistica nonché di una sensibile riduzione della concorrenza.

Del resto, non è escluso in modo assoluto l'affidamento a terzi; piuttosto, in linea con le competenze regionali in materia di gestione del demanio marittimo, se ne regolamenta l'applicazione in coerenza con le previsioni del codice della navigazione che lasciano all'amministrazione lo spazio per valutazioni discrezionali in ordine all'affidamento a terzi, anche nell'ottica volta a prevenire eventuali effetti elusivi dei principi di concorrenza, trasparenza, non discriminazione.

9.– Con memoria depositata il 26 aprile 2017 il ricorrente, dopo aver fatto cenno alle novità giurisprudenziali (la sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, indicata dalla difesa della Regione e quella di questa Corte, distinta dal n. 40 del 2017) e alle modifiche normative sopravvenute alla proposizione del ricorso (il comma 3-septies dell'art. 24 del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, recante «Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio» come modificato dalla legge di conversione 7 agosto 2016, n. 160) ha ribadito la fondatezza delle censure, replicando alle osservazioni critiche esposte dalla resistente nella memoria di costituzione.

10.– Con memoria depositata il 28 aprile 2017 la Regione Toscana ha ulteriormente argomentato in ordine alla ritenuta infondatezza del ricorso.

In tale ottica è stata ribadita la conformità delle disposizioni censurate alle indicazioni di principio offerte dal diritto dell'Unione; la strumentalità dell'indennizzo dovuto al concessionario uscente, siccome diretto alla tutela dell'affidamento dello stesso ad un puntuale ammortamento degli investimenti effettuati in ragione del portato garantito dalla pregressa disciplina di settore quanto alla durata del rapporto, che legittimava proroghe automatiche ora certamente in conflitto con le indicazioni provenienti dalla citata sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016; la coerenza di sistema della previsione inerente l'indennizzo destinato all'uscente, analoga a quanto dettato nell'ordinamento in altre ipotesi inerenti la gestione di un servizio definita senza garantire l'integrale ammortamento degli investimenti così da evitare indebiti arricchimenti del subentrante; l'inconferenza della addotta violazione dell'art. 49 cod. nav. perché il valore aziendale oggetto di stima in funzione dell'indennizzo da versare all'uscente non potrà mai considerare i beni inamovibili, computabili non oltre il limite degli investimenti non ammortizzati; l'assenza di conflittualità tra la disciplina regionale censurata e la previsione contenuta nell'art. 45-bis cod. nav.

11.– Con memoria depositata il 2 maggio 2017 è intervenuta la Confesercenti Toscana Nord – Sezione Federazione Italiana Imprese Balneari – FIBA, in persona del legale rappresentante pro tempore, opponendosi all'accoglimento del ricorso, se del caso previo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia dell'Unione europea, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (da qui, TFUE) della questione interpretativa relativa alla compatibilità dell'art. 49 cod. nav. con gli artt. 49 e 56 TFUE o previa auto-rimessione della questione di legittimità costituzionale riguardante l'art. 49 cod. nav. perché in asserito contrasto con gli artt. 2, 3, 41, 42 e 117 Cost.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato 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) in relazione agli artt. 9 e 117, primo e secondo comma, lettere a), e), l) e s), della Costituzione.

2.– Preliminarmente, deve essere dichiarato inammissibile l'intervento della Confesercenti Toscana Nord – Sezione Federazione Italiana Imprese Balneari – FIBA, per la pregiudiziale e assorbente ragione che è avvenuto con atto depositato il 2 maggio 2017 e quindi oltre il termine stabilito dall'art. 4, comma 4, delle norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale (richiamato per i giudizi principali, dall'art. 23 delle citate norme integrative); termine cui va ascritta natura perentoria, secondo la costante giurisprudenza di questa Corte (tra le più recenti, sentenze n. 98 del 2017 e n. 242 del 2016).

3.– 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).

4.– 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, da leggere unitariamente per l'inscindibile nesso che le connota, 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).

4.1.– Secondo il ricorrente tali previsioni violerebbero l'art. 12, paragrafo 2 della direttiva del 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno) che impedisce l'attribuzione di qualsiasi vantaggio al concessionario uscente. Norma, questa, trasposta nell'ordinamento interno dall'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno).

4.2.– In ogni caso, ad avviso del Governo, le disposizioni oggetto di scrutinio non garantirebbero la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni del mercato sull'intero territorio nazionale avuto riguardo alle possibilità di accesso al titolo concessorio: obiettivi, questi, che solo la legge statale può assicurare, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

4.3.– Sarebbe, poi, invasa la competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile, nella parte in cui, con legge regionale, si impone al concessionario subentrante il pagamento del predetto indennizzo. Si darebbe luogo, in tal modo, ad una deroga all'art. 49 del regio decreto 30 marzo 1972, n. 327 (Codice della navigazione), che limita l'acquisizione alle sole opere non amovibili, sempre che l'amministrazione interessata non preferisca optare per la riduzione in pristino dell'area demaniale, a spese del concessionario uscente.

4.4.– Si dubita, inoltre, della legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera c), della legge regionale impugnata, anche in relazione agli artt. 9 e 117, secondo comma, lettera s), Cost. All'ente gestore, ad avviso del Governo, non sarebbe consentito di verificare l'interesse pubblico alla eliminazione delle opere non amovibili, rispetto alle quali l'acquisizione non sarebbe più discrezionale.

Di qui l'addotta diminuzione dei livelli di tutela del paesaggio e la conseguente violazione dei parametri costituzionali evocati.

4.5.– Il ricorso, infine, contiene un mero riferimento nominale all'art. 117, secondo comma, lettera a), Cost., senza che siano svolte specifiche argomentazioni a sostegno della relativa censura.

5.– In ordine alle censure in questione, la Regione convenuta ha rilevato che le disposizioni impugnate devono ricondursi alle materie del turismo e della gestione del demanio marittimo. La previsione di un indennizzo sarebbe posta a tutela delle aspettative del concessionario uscente in ordine ad una proporzionata remunerazione dei capitali investiti, evitando l'ingiustificato sacrificio del diritto dello stesso e l'arricchimento indebito del gestore subentrante.

Non vi sarebbe, inoltre, contrasto con l'art. 49 cod. nav.: la disposizione regionale non sarebbe infatti lesiva delle prerogative dominicali che lo Stato esercita sul bene demaniale, perché non mette in discussione la possibilità dell'ente concedente di disporre altrimenti delle opere non amovibili.

6.– Per economia di giudizio, e facendo ricorso al proprio potere di decidere l'ordine delle questioni da affrontare, eventualmente dichiarando assorbite le altre (sentenze n. 107 del 2017 e n. 98 del 2013), questa Corte ritiene di dovere esaminare, anzitutto, l'eccepita lesione dell'art. 117, secondo comma, lettera e) Cost., relativa alla tutela della concorrenza.

In riferimento al citato parametro, il ricorso deve ritenersi fondato.

6.1.– 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).

In primo luogo va rimarcato, infatti, che, 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).

In secondo luogo va ribadito che secondo la costante giurisprudenza di questa 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.

6.2.– 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.

6.3.– 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.

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

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

A prescindere dalle giustificazioni addotte dalla Regione a sostegno della scelta normativa in esame, è di chiara evidenza che un siffatto obbligo, cui risulta condizionato il subentro al concessionario uscente, influisce sensibilmente sulle prospettive di acquisizione della concessione, rappresentando una delle componenti del costo dell'affidamento.

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).

6.4.2. – L'inscindibile correlazione dei precetti normativi oggetto delle lettere c) e d) impone di riferire ad entrambe la dichiarazione di illegittimità costituzionale.

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

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

7.1.– 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.).

7.2.– Ad avviso del ricorrente, la disciplina dell'affidamento a terzi – unitamente al subingresso nella concessione – discostandosi dal regime derivante degli artt. 45-bis e 46 cod. nav., afferendo all'«ordinamento civile», incide su una materia riservata alla competenza esclusiva dello Stato.

7.3.– La Regione sostiene che la norma in esame non viola l'art. 45-bis cod. nav.; piuttosto, disciplina l'ipotesi dell'affidamento a terzi in coerenza con le indicazioni offerte da quest'ultima norma, nella parte in cui lascia all'amministrazione competente lo spazio per valutazioni ostative a tale modalità di affidamento, anche per prevenire eventuali effetti elusivi dei principi di concorrenza, trasparenza, e non discriminazione.

7.4.– La questione non è fondata.

7.4.1.– 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.

7.4.2.– 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.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

1) dichiara inammissibile l'intervento della Confesercenti Toscana Nord – Sezione Federazione Italiana Imprese Balneari – FIBA;

2) dichiara la illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettere 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);

3) dichiara non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 1, lettera a), della legge regionale n. 31 del 2016, promossa in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 23 maggio 2017.

F.to:

Paolo GROSSI, Presidente

Augusto Antonio BARBERA, Redattore

Roberto MILANA, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 7 luglio 2017.

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.