CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **73/2018** (ECLI:IT:COST:2018:73)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **CAROSI**
Udienza Pubblica del **20/02/2018**; Decisione del **20/02/2018**
Deposito del **13/04/2018**; Pubblicazione in G. U. **18/04/2018**
Norme impugnate: Art. 1, c. 732° e 733°, della legge 27/12/2013, n. 147.
Massime: **40694 40695 40696 40697 40698**
Atti decisi: **ric. 10/2014**

SENTENZA N. 73

ANNO 2018

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale dell'art. 1, commi 732 e 733, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2014)», promosso dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia con ricorso notificato il 25 febbraio 2014, depositato in cancelleria il 3 marzo 2014 ed iscritto al n. 10 del registro ricorsi 2014.

Visto l’atto di costituzione del Presidente del Consiglio dei ministri;

udito nell’udienza pubblica del 20 febbraio 2018 il Giudice relatore Aldo Carosi;

uditi l’avvocato Giandomenico Falcon per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia e l’avvocato dello Stato Wally Ferrante per il Presidente del Consiglio dei ministri.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso notificato il 25 febbraio 2014 e depositato il successivo 3 marzo, la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ha promosso, tra le altre, questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, commi 732 e 733, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», deducendo la violazione dell’art. 3 della Costituzione e degli artt. 48 e seguenti della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia).

La ricorrente rileva che le disposizioni impugnate introducono un meccanismo di definizione agevolata dei procedimenti giudiziari pendenti in tema di canoni di concessioni demaniali marittime. In particolare, il comma 732 dell’art. 1 della legge n. 147 del 2013 stabilisce che i giudizi pendenti al 30 settembre 2013 «concernenti il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l’utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze» possono essere integralmente definiti – «previa domanda all’ente gestore e all’Agenzia del demanio da parte del soggetto interessato ovvero del destinatario della richiesta di pagamento» – mediante il versamento di una percentuale delle somme dovute (30 o 60 per cento, a seconda delle modalità di pagamento). Il comma 733 disciplina, poi, le modalità della definizione, prevedendo la presentazione di una domanda da parte dell’interessato ed il successivo perfezionamento tramite il versamento dell’importo.

Ciò premesso, la ricorrente rimarca come le norme in questione vengano impugnate non già al fine di ottenerne la rimozione, ma, al contrario, per ottenere – ove ve ne fosse bisogno – l’estensione della loro applicazione ai corrispondenti beni demaniali gestiti dalla Regione o di proprietà di questa.

Nel caso del Friuli-Venezia Giulia, lo Stato ha, infatti, delegato alla Regione autonoma le funzioni in materia di demanio marittimo, compresa l’attribuzione del canone per le relative concessioni. Ciò, in forza dell’art. 9, comma 2, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111 (Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti), secondo il quale sono trasferite alla Regione le funzioni amministrative «relative alla concessione dei beni […] del demanio marittimo». Il successivo comma 5 precisa, poi, che «i proventi e le spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo […] spettano alla Regione».

Inoltre, lo Stato ha direttamente trasferito alla Regione determinati beni del demanio marittimo statale, che sono divenuti così di proprietà pubblica regionale. In particolare, il decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento dei beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo) stabilisce, all’art. 1, comma 2, che «sono trasferiti alla regione tutti i beni dello Stato e relative pertinenze, di cui all’articolo 30, comma 2, della legge 5 marzo 1963, n. 366, situati nella laguna di Marano-Grado»; mentre il successivo comma 3 dispone che «la regione esercita tutte le attribuzioni inerenti alla titolarità dei beni trasferiti».

In tale contesto, non sarebbe, peraltro, chiaro se i beni demaniali ora indicati rientrino nel campo applicativo delle norme impugnate.

Ad avviso della ricorrente, il dubbio dovrebbe essere sciolto in senso affermativo.

Sul piano sostanziale, sarebbe infatti ragionevole che situazioni di identica natura (controversie sull'uso di beni del demanio marittimo appartenenti al medesimo titolare, cioè allo Stato) trovino analoga regolamentazione, a prescindere dalla circostanza – insignificante ai fini considerati – che la gestione di detti beni sia attribuita allo Stato medesimo, ovvero alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia.

Sul piano formale, d'altro canto, il richiamo, contenuto nel comma 732 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013, al pagamento «in favore dello Stato» potrebbe essere ritenuto un modo «ellittico» per indicare ogni amministrazione che sia titolare o comunque gestisca beni del demanio marittimo, compresa la Regione ricorrente. Tale interpretazione estensiva troverebbe ulteriore conforto nel comma 733, che fa riferimento agli effetti della definizione agevolata sui procedimenti avviati – con nozione onnicomprensiva – «dalle amministrazioni competenti».

Ove, al contrario, si dovesse ritenere che la disciplina in questione non riguardi i beni del demanio marittimo di proprietà della Regione o da essa gestiti, la ricorrente ne denuncia il contrasto con il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). Le norme impugnate determinerebbero, infatti – per quanto detto – una irragionevole differenziazione di situazioni analoghe, precludendo la definizione agevolata dei contenziosi relativi a beni del demanio marittimo per la sola ragione che essi siano di proprietà della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia o da questa gestiti.

La denunciata violazione del principio di eguaglianza, privando la Regione della possibilità di beneficiare degli introiti certi assicurati dal meccanismo di definizione agevolata in questione, si riverbererebbe, compromettendola, anche sull'autonomia finanziaria regionale prevista dagli artt. 48 e seguenti dello Statuto, oltre a ledere le stesse norme di attuazione, precedentemente citate, che hanno attribuito alla Regione la proprietà o la gestione di beni del demanio marittimo. D'altra parte, trattandosi di procedure che – a parere della ricorrente – incidono sulla funzione giurisdizionale, la Regione non potrebbe dettare autonomamente norme corrispondenti a quelle stabilite dallo Stato.

Alla luce del canone dell'interpretazione costituzionalmente conforme, la ricorrente auspica, pertanto, una pronuncia che attesti la riferibilità delle norme impugnate – con i necessari adattamenti – anche ai beni demaniali marittimi regionali o gestiti dalla Regione. In caso contrario, chiede che venga dichiarata l'illegittimità costituzionale di dette norme, nella parte in cui non includono i beni in parola nel loro campo di applicazione.

2.– Si è costituito il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, chiedendo che la questione sia dichiarata inammissibile o, comunque, infondata.

Ad avviso della difesa dello Stato, la questione sarebbe inammissibile, giacché la Regione si sarebbe limitata a denunciare la violazione del principio di eguaglianza, senza contestare invasioni della propria sfera di competenza.

Nel merito, la censura sarebbe comunque infondata.

Le disposizioni impugnate, infatti, non potrebbero che riferirsi ai soli beni demaniali marittimi di proprietà dello Stato, sebbene gestiti in via amministrativa dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia. Quanto, invece, ai beni del demanio marittimo trasferiti in proprietà alla Regione, spetterebbe alla Regione stessa, in quanto titolare di detti beni, disciplinare in via autonoma la definizione dei contenziosi pendenti. La normativa statale censurata, proprio per non invadere le competenze legislative e amministrative della Regione, non avrebbe introdotto le preclusioni paventate nel ricorso, ma, al contrario, avrebbe

legittimato la Regione a regolare autonomamente la materia ad essa riservata.

3.– Con successiva memoria, la Regione ha replicato alle deduzioni dell'Avvocatura generale dello Stato, contestando, in particolare, l'eccezione di inammissibilità del ricorso.

Come già rimarcato nell'atto introduttivo del giudizio, la dedotta violazione del principio di eguaglianza ridonderebbe, infatti, negativamente sia sull'autonomia finanziaria della Regione, garantita dalle norme statutarie, privandola della possibilità di beneficiare anticipatamente di entrate certe; sia sulle potestà che la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia esercita sui beni del demanio marittimo che le sono stati trasferiti in proprietà o in gestione. L'interesse della ricorrente all'impugnativa sarebbe, dunque, palese, trattandosi di normativa che incide in via immediata su posizioni soggettive e funzioni regionali.

Quanto al merito, la ricorrente rileva come l'interpretazione delle norme impugnate ipotizzata in via principale nel ricorso risulti condivisa dall'Avvocatura generale dello Stato, limitatamente ai beni del demanio marittimo la cui gestione è delegata alla Regione. Peraltro, anche l'interpretazione prospettata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri con riguardo al demanio marittimo di proprietà della Regione – stando alla quale le norme impugnate non sarebbero applicabili al contenzioso sui canoni relativi a detti beni, ma autorizzerebbero comunque una legislazione regionale che ricalchi quella statale – risulterebbe satisfattiva dell'interesse della ricorrente e consentirebbe di superare i dubbi di costituzionalità prospettati nel ricorso. Tale soluzione, d'altra parte, non risulterebbe preclusa dalla spettanza in via esclusiva allo Stato della competenza legislativa in materia di «giurisdizione e norme processuali», ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost.: la legge regionale non avrebbe, infatti, ad oggetto la vicenda del processo, ma si limiterebbe a stabilire le condizioni alle quali viene meno la pretesa finanziaria regionale, operando, dunque, soltanto sul terreno del diritto sostanziale.

Per l'ipotesi in cui non fosse ritenuta praticabile né l'interpretazione suggerita nel ricorso, né quella proposta dalla difesa dello Stato, la Regione ha insistito per la dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni impugnate, nei termini indicati nell'atto introduttivo del giudizio.

4.– Dopo che il ricorso è stato rinviato a nuovo ruolo, la ricorrente ha, nell'imminenza della nuova udienza pubblica, depositato una ulteriore memoria in cui ha ribadito le precedenti deduzioni, illustrando ulteriori ragioni a sostegno dell'interpretazione adeguatrice proposta.

Anche l'Avvocatura generale dello Stato ha depositato memoria insistendo nelle rassegnate conclusioni.

Considerato in diritto

1.– La Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia propone, tra le altre, questione di legittimità costituzionale delle disposizioni di cui all'art. 1, commi 732 e 733, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», che introducono un meccanismo di definizione agevolata dei procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti «il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze», mediante il versamento di una percentuale delle somme dovute (30 o 60 per cento, a seconda che il versamento sia effettuato in unica soluzione o ratealmente).

Ad avviso della ricorrente, dette disposizioni dovrebbero ritenersi applicabili anche alle controversie relative ai beni del demanio marittimo ad essa trasferiti o dati in gestione.

Ove tale interpretazione non fosse ritenuta praticabile, la ricorrente denuncia la violazione del principio di eguaglianza (art. 3 della Costituzione), sotto il profilo della irragionevole differenziazione di situazioni analoghe. Le norme impugnate precluderebbero, infatti, la definizione agevolata dei contenziosi relativi a beni del demanio marittimo per la sola ragione che essi siano di proprietà o in gestione alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia: elemento da ritenere «insignificante» ai fini che rilevano.

L'evidenziata violazione del principio di eguaglianza – privando la Regione della possibilità di beneficiare delle entrate certe e anticipate assicurate dalla procedura di definizione – ridonderebbe anche in una lesione dell'autonomia finanziaria regionale, garantita dagli artt. 48 e seguenti della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), oltre a porsi in contrasto con le stesse norme di attuazione dello statuto speciale che hanno attribuito alla Regione la proprietà o la gestione di beni del demanio marittimo (in particolare, l'art. 9, commi 2 e 5, del decreto legislativo 1° aprile 2004, n. 111, recante «Norme di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia concernenti il trasferimento di funzioni in materia di viabilità e trasporti», e l'art. 1, commi 2 e 3, del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265, recante «Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento dei beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo»).

2.– La questione sottoposta all'esame della Corte ha – per espressa indicazione della ricorrente – una finalità interpretativa o "cautelativa", essendo stata promossa sulla base di una interpretazione delle norme impugnate prospettata come "soltanto possibile" (quella per cui la definizione agevolata del contenzioso giudiziario, da esse regolata, non troverebbe applicazione in rapporto ai beni del demanio marittimo trasferiti alla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, o da essa gestiti). Così formulata la questione è comunque ammissibile, in quanto proposta nell'ambito di un ricorso in via principale. Quest'ultimo può contenere censure di tal genere, purché le interpretazioni prospettate «non siano implausibili e irragionevolmente scollegate dalle disposizioni impugnate, così da far ritenere le questioni del tutto astratte e pretestuose» (ex plurimis, sentenza n. 298 del 2012; in senso conforme sentenze n. 249 del 2005 e n. 412 del 2004), ipotesi non ravvisabili nella specie.

3.– L'eccezione della difesa statale di inammissibilità della censura proposta con riferimento all'art. 3 Cost., parametro non attinente al riparto delle competenze tra Stato e Regioni, non è fondata.

I commi 732 e 733 sono così formulati: «732. […] al fine di ridurre il contenzioso derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni delle concessioni demaniali marittime ai sensi dell'articolo 03, comma 1, lettera b), numero 2.1), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e successive modificazioni, i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze, possono essere integralmente definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio da parte del soggetto interessato ovvero del destinatario della richiesta di pagamento, mediante il versamento: a) in un'unica soluzione, di un importo, pari al 30 per cento delle somme dovute; b) rateizzato fino a un massimo di sei rate annuali, di un importo pari al 60 per cento delle somme dovute, oltre agli interessi legali, secondo un piano approvato dall'ente gestore. 733. La domanda di definizione, ai sensi del comma 732, nella quale il richiedente dichiara se intende avvalersi delle modalità di pagamento di cui alla lettera a) o di quelle di cui alla lettera b) del medesimo comma, è presentata entro il 28 febbraio 2014. La definizione si perfeziona con il versamento dell'intero importo dovuto, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione della domanda di definizione; in caso di versamento rateizzato, entro il predetto termine deve essere versata la prima rata, la definizione resta sospesa sino al completo versamento delle ulteriori rate e il mancato pagamento di una di queste, entro sessanta giorni dalla scadenza, comporta la

decadenza dal beneficio. La definizione del contenzioso con le modalità di cui al comma 732 e al presente comma sospende gli eventuali procedimenti amministrativi, nonché i relativi effetti, avviati dalle amministrazioni competenti, concernenti il rilascio nonché la sospensione, la revoca o la decadenza della concessione demaniale marittima derivanti dal mancato versamento del canone».

Se è vero che il contenuto delle disposizioni ne denota inequivocabilmente la ratio e la conseguente appartenenza alla materia di cui all'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost. «giurisdizione e norme processuali» (il meccanismo introdotto dal legislatore statale si articola, infatti, in un'offerta di composizione transattiva del contenzioso esplicante un effetto estintivo dei processi in corso), la Regione ha tuttavia motivato in modo esauriente la pretesa ridondanza della violazione dell'art. 3 Cost. sull'autonomia finanziaria regionale, garantita dallo statuto speciale e dalle norme di attuazione. Il legislatore statale, differenziando i beni demaniali regionali rispetto a quelli statali, avrebbe compromesso l'autonomia finanziaria della Regione autonoma, privandola della possibilità di beneficiare del meccanismo di definizione agevolata in esame e di conseguirne i relativi introiti (ex plurimis, sentenze n. 13 del 2017 e n. 79 del 2014).

4.– Ai fini dello scrutinio di costituzionalità, occorre, poi, distinguere, nella questione sollevata, due diversi profili di censura: il primo inerente ai beni demaniali statali gestiti dalla Regione; il secondo relativo a quelli di cui la Regione stessa è invece titolare.

In tale contesto è utile ricordare come questa Corte abbia già chiarito che le potestà di determinazione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo seguono la titolarità del bene e non quella della gestione (sentenze n. 94 del 2008 e n. 286 del 2004). Le anzidette potestà costituiscono, infatti, espressione del potere di disporre (nei limiti in cui lo consente la natura demaniale) dei propri beni; esse «precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile» (sentenza n. 427 del 2004). Tale regola risulta con evidenza estensibile anche al diritto di credito e al potere di definire il giudizio concernente l'indennizzo per l'occupazione delle aree.

4.1.– Tanto premesso, la prima censura non è fondata.

La norma impugnata, infatti, consente ai soggetti interessati di definire i procedimenti giudiziari pendenti, relativi al pagamento «in favore dello Stato» di canoni e indennizzi di beni del demanio marittimo statale – ivi compresi quelli gestiti dalla Regione – tramite il versamento di una frazione della somma in contestazione.

Pertanto, con riguardo alla categoria dei beni demaniali statali gestiti dalla Regione la norma vigente già comprende la facoltà degli interessati di pervenire alla definizione agevolata in favore dello Stato: dal che consegue la non fondatezza delle doglianze regionali anche in termini di rivendicazione dei pertinenti introiti.

4.2.– È invece fondata, per contrasto con l'art. 3 Cost., la censura nei confronti della disposizione suddetta in quanto non prevede che possano essere integralmente definiti anche i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore degli enti titolari diversi dallo Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze.

Proprio la natura civilistica e processuale della norma contestata ne comporta la necessaria uniformità di applicazione alle analoghe situazioni pendenti: ciò anche in ragione della sostanziale omogeneità degli interessi inerenti ai concessionari e agli enti pubblici potenziali beneficiari del meccanismo transattivo precedentemente descritto.

Per quanto riguarda il nuovo termine di presentazione della domanda di definizione, già fissato per il demanio statale, come dianzi illustrato, al 28 febbraio 2014, e dunque pari a 59 giorni, esso deve intendersi – fermo restando il requisito temporale della pendenza della lite al 30 settembre 2013 – di uguale durata, con decorrenza a far data dalla pubblicazione della presente sentenza nella Gazzetta Ufficiale.

Rimane assorbita l'ulteriore questione sollevata in riferimento agli artt. 48 e seguenti dello statuto speciale.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, commi 732 e 733, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, recante «Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (Legge di stabilità 2014)», nella parte in cui non prevede che possano essere integralmente definiti anche i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013 concernenti il pagamento in favore degli enti diversi dallo Stato titolari dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze;

dichiara non fondata la questione di costituzionalità dell'art. 1, commi 732 e 733, della legge n. 147 del 2013, in riferimento all'art. 3 Cost. e agli artt. 48 e seguenti della legge cost. n. 1 del 1963 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), nella parte in cui disciplina il pagamento agevolato in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi e delle relative pertinenze dati in gestione alla Regione stessa.

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 20 febbraio 2018.

F.to:

Giorgio LATTANZI, Presidente

Aldo CAROSI, Redattore

Filomena PERRONE, Cancelliere

Depositata in Cancelleria il 13 aprile 2018.

Il Cancelliere

F.to: Filomena PERRONE

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.