

**Sentenza:** 30 maggio 2018, n.109

**Materia:** demanio marittimo, idrico e stradale. Concessioni di beni

**Parametri invocati:** 117 primo, secondo comma lettera e) e terzo comma Costituzione

**Giudizio:** legittimità in via principale

**Ricorrente:** Presidente del Consiglio dei ministri

**Oggetto:** legge Friuli Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006) articoli 7, 8, 9, commi 2 e 3, 41, 48, comma 6, e 49

**Esito:**

- illegittimità costituzionale degli articoli 9, comma 3, e 49;
- inammissibilità delle questioni di legittimità costituzionale degli articoli 7, comma 4, 8, 9 comma 2, 41 e 48 comma 6;
- non fondatezza della questione di legittimità costituzionale dell'articolo 8

**Estensore nota:** Ilaria Cirelli

**Sintesi:** Il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato le disposizioni in oggetto, ritenute in contrasto con l'articolo 117, primo comma, secondo comma lettera e), e terzo comma, della Costituzione. La l.r. 10/2017 detta, al titolo II, la disciplina delle funzioni amministrative inerenti il demanio marittimo della laguna di Marano-Grado, essa inoltre amplia l'oggetto della l.r.22/2006, chiamata a regolare tutte le concessioni in uso dei beni del demanio marittimo della Regione, ad eccezione appunto di quelle del demanio marittimo della laguna di Marano-Grado. Infine il titolo IV della l.r. 10/2017 introduce alcune disposizioni generali, rivolte alla disciplina amministrativa di tutti i beni demaniali.

Secondo il governo, le disposizioni impuginate, afferenti alla disciplina delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di demanio idrico, funzioni trasferite alla Regione Friuli Venezia Giulia da atti legislativi statali, intersecano competenze primarie di quest'ultima, ai sensi dello statuto di autonomia, relative alle materie turismo, industria alberghiera e commercio. Tuttavia, sempre secondo il ricorrente, l'intervento legislativo regionale riguarda l'affidamento in concessione dei beni demaniali, per cui le competenze regionali trovano un limite insuperabile in quella, esclusiva, dello Stato ex articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost., in materia di tutela

della concorrenza.

In particolare l'articolo 16 del d.lgs 59/2010, relativo all'attuazione della direttiva servizi nel mercato interno, impone, laddove l'attività oggetto all'affidamento in uso debba essere contingentata per la scarsità di risorse, procedure di evidenza pubblica per la scelta del concessionario, una durata limitata della concessione e il divieto di norme di vantaggio per il concessionario uscente. Disposizione questa che costituisce norma fondamentale di riforma economico sociale (articolo 1 del d.lgs 59/2010) che in quanto tale s'impone, ai sensi delle norme statutarie, alle competenze legislative anche primarie delle autonomie speciali.

Secondo il governo, nel disciplinare l'affidamento in concessione di detti beni demaniali la legislazione regionale, anche se espressione di una correlata competenza primaria, deve rispettare la competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ogni qualvolta si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero svolgimento dell'attività imprenditoriale.

Venendo alle singole disposizioni impugnate, l'articolo 8 individua i criteri e i principi sulla base dei quali deve essere condotta la procedura comparativa delle domande di utilizzo del bene demaniale e rinvia ad un regolamento di Giunta la previsione di norme attuative dei primi, *anche ai fini di una valorizzazione dell'esperienza e della professionalità del concessionario.*

Il governo lamenta, al riguardo, che la procedura comparativa della previsione regionale si baserebbe su criteri eccessivamente generici senza delineare un quadro sufficientemente chiaro, né a favore della concorrenza. Inoltre il rinvio al regolamento di attuazione darebbe la possibilità di introdurre, a livello di norme secondarie, prescrizioni volte a favorire il concessionario uscente, creando discriminazioni tra i diversi operatori economici; inoltre gli oggetti del rinvio sarebbero, troppo ampi e involgerebbero, comunque, campi coperti da disposizioni di rango primario, quali quelle dettate dal d.l. 400/1993 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime).

Secondo la Corte le censure relative all'articolo 8 non sono fondate.

Infatti tanto la direttiva servizi, quanto il d.lgs 59/2010 e lo stesso codice della navigazione prevedono solo indicazioni di principio e non contengono certamente prescrizioni di dettaglio sui criteri che devono guidare la pubblica amministrazione nel selezionare i soggetti che competono per l'affidamento in uso del bene del demanio marittimo. Prescrizioni che rientrano, invece, nelle competenze legislative delle singole regioni, sempre da esercitarsi, come peraltro risulta anche nel caso di specie, nel rispetto dei principi relativi alla tutela della concorrenza. Riguardo la censura

sull'intervento demandato alla fonte regolamentare, essa non appare alla Corte fondata perché esso è coerente con la tipica dinamica che intercorre tra fonte primaria e discipline di ulteriore dettaglio, ciò anche con riferimento alla possibilità di introdurre parametri di valutazione diretti a valorizzare l'esperienza e la professionalità del concessionario che non è, secondo il dato letterale, il concessionario uscente bensì il concessionario chiamato all'affidamento in esito alla selezione.

La disposizione dell'articolo 8 comma 3, infatti, non può che essere letta in termini tali da dare rilievo all'esperienza genericamente maturata nel settore: una diversa interpretazione della norma primaria, che si risolve nell'introduzione di un ulteriore criterio valutativo diretto a favorire il concessionario uscente rispetto agli altri concorrenti, dotati della medesima esperienza professionale, si porrebbe in contrasto con l'articolo 16 del d.lgs. 59/2010 che prevede il divieto di accordare vantaggi al prestatore uscente.

La Consulta giudica invece fondata la questione sollevata sull'articolo 9 comma 3 della l.r. 10/2017, che fissa la durata massima di quaranta anni per le concessioni aventi finalità turistico-ricreative relative a beni che insistono nella laguna di Marano-Grado.

Tanto la direttiva servizi, quanto il d.lgs. 59/2010 impongono infatti una durata limitata della concessione, a causa delle conseguenze che la durata dell'affidamento produce sulle possibilità di ingresso nel mercato da parte di altri potenziali operatori economici. La stessa giurisprudenza costituzionale (cfr., da ultimo, sentenza 40/2017) ha già affermato che la disciplina sulla durata delle concessioni demaniali marittime è di esclusiva competenza legislativa dello Stato, in quanto immediatamente attinente alla materia della tutela della concorrenza ex art. 117, secondo comma, lettera e) della Costituzione. Competenza, del resto esercitata dallo Stato con la disposizione di cui al comma 4-bis dell'articolo 03 del d.l. 400/1993, che fissa, per l'intero territorio nazionale, un termine di durata massima di anni venti delle concessioni aventi finalità turistico-ricreative.

Di qui la pronuncia di illegittimità costituzionale dell'articolo 9, comma 3 per violazione del limite della tutela della concorrenza.

Illegittimo, per violazione dello stesso parametro anche l'articolo 49 della legge regionale in esame, ai sensi della quale il concessionario subentrante deve corrispondere all'uscente un indennizzo che tenga conto sia della quota parte degli investimenti non ammortizzati, sia del valore commisurato all'avviamento maturato in forza dell'attività imprenditoriale svolta utilizzando il bene concesso in uso. Secondo il ricorrente la disposizione determinerebbe a favore del concessionario uscente un indebito vantaggio, così da determinare una restrizione della concorrenza. Il pagamento

dell'indennizzo si lega infatti sia alle aspettative patrimoniali del concessionario uscente all'esito della definizione del rapporto concessorio, sia agli obblighi che dovrà assumere il nuovo concessionario in conseguenza dell'avvenuto subentro.

A parere della Corte, l'articolo 49 riprodurrebbe una norma della Toscana già dichiarata costituzionalmente illegittima (cfr. sentenza 157/2017) per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera e), Cost. e, in proposito, viene richiamato quanto già affermato con la richiamata sentenza: *“un siffatto obbligo [d'indennizzo] influisce sensibilmente sulle prospettive di acquisizione della concessione, rappresentando una delle componenti del costo dell'affidamento. La previsione dell'indennizzo [...] 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.”*