

Sentenza: n. 221/2018

Materia: Tutela della concorrenza

Parametri invocati: gli articoli 117, primo e secondo comma, lettere e) ed s), della Costituzione

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: artt. 1, comma 2, 3, 4, commi 1, lettera b), e 2, e 6 della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 25 (Qualificazione e tutela dell'impresa balneare)

Esito: illegittimità costituzionale degli articoli impugnati

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 1, comma 2, della legge in oggetto stabilisce che: «[a]i sensi e per gli effetti dell'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) e successive modificazioni e integrazioni le imprese balneari liguri, così come definite dall'art. 2, in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione». L'art. 3 della stessa legge, a sua volta, dispone che: «1. La Regione, nel riconoscere il ruolo sociale, economico, turistico storico e culturale delle imprese balneari, nel Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo (PUD) di cui all'art. 11 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) e successive modificazioni e integrazioni prevede una specifica disciplina per il rilascio delle concessioni alle imprese balneari liguri. 2. I comuni nella redazione del Progetto di utilizzo delle aree demaniali marittime di cui all'art. 11-bis della L.R. 13/1999 e successive modificazioni e integrazioni individuano le aree destinate alle imprese che soddisfano ai requisiti di cui all'art. 2». Il successivo art. 4, negli impugnati suoi commi 1, lettera b), e 2, prevede poi che: «1. La Regione [...] attiv[i] azioni ed iniziative tese a [...] realizzare un marchio di qualità quale elemento distintivo per promuovere e tutelare l'impresa balneare ligure in quanto attività radicata nel territorio regionale e rappresentante parte della cultura e storia locale», e che: «2. Con atto della Giunta regionale [siano] stabiliti criteri e modalità di rilascio del marchio di cui al comma 1». L'art. 6, infine, dispone che «[i]n qualsiasi caso è riconosciuto l'indennizzo del valore aziendale, il titolare dell'impresa balneare ligure può a sue spese dotarsi di una perizia giurata redatta da un tecnico abilitato con la quale viene individuato il valore complessivo dell'azienda, costituito, oltre che dal patrimonio aziendale, dall'avviamento». Secondo il ricorrente, tali disposizioni violerebbero l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., per invasione della competenza esclusiva dello Stato nella materia «tutela della concorrenza», per esserne obiettivo comune quello di costituire un titolo preferenziale alle (esistenti) «imprese balneari liguri», nelle future procedure di selezione dei concessionari del demanio marittimo per finalità turistico ricreative. Gli artt. 1, comma 2, e 3, contrasterebbero, altresì, con l'art. 117, primo comma, in relazione all'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE (direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno), trasposto 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). Il solo art. 1,

comma 2, della legge regionale in esame violerebbe, secondo il ricorrente, anche l'art. 117, secondo comma, lettera s), Cost., per invasione della competenza esclusiva statale in materia di "tutela dei beni culturali", in ragione della «attribuzione in via astratta e aspecifica a tutte le imprese liguri della qualifica di "elemento del patrimonio storico culturale"». La Corte ha ritenuto fondate, nel merito, le quattro questioni di legittimità costituzionale sollevate, per contrasto con l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e assorbita ogni altra censura. Essa ha ampiamente definito, in recenti sentenze in tema di concessioni su beni in uso del demanio marittimo (sentenze n. 118/2018 e 157/2017), l'assetto normativo che fa da sfondo a tali questioni. In particolare, è stato chiarito che le competenze relative al rilascio di tali concessioni sono state conferite alle Regioni ai sensi dell'art. 105, comma 2, lettera l) del dlgs. 112/1998 (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) e che le funzioni relative sono esercitate, di regola, dai Comuni ai sensi dell'art. 42 del dlgs 96/1999 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni), rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo (sentenza n. 118/2018, che, con riferimento alle attività di impresa turistico-balneare, richiama il comma 6 dell'art. 11 della legge 15 novembre 2011, n. 217 «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010»). Tale giurisprudenza ha ribadito che i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo devono, comunque, essere stabiliti nel rispetto dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento previsti dalla normativa comunitaria e nazionale e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (sentenze n. 118 e 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011), competenza esclusiva nella quale le pur concorrenti competenze regionali trovano «un limite insuperabile» (sentenza n. 109 del 2018). Ne consegue che la legislazione regionale, nel disciplinare l'affidamento in concessione di tali beni demaniali, anche se espressione di una correlata competenza primaria, è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza ogni qualvolta l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali. La resistente non ritiene che le censurate disposizioni invadano la competenza statale nella materia «tutela della concorrenza» in quanto la nozione di «impresa balneare ligure», cui queste fanno riferimento, definirebbe solo un «modello tipico di insediamento balneare», al quale potrebbero corrispondere anche operatori di altre Regioni o di Stati membri dell'Unione, ove si insediassero in Liguria. La Corte rileva però che, nel contesto della disposizione di cui al comma 2 dell'art. 1 della legge regionale impugnata, la nozione di impresa balneare ligure viene espressamente in rilievo ai dichiarati «effetti dell'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59» e, cioè, in funzione di una «procedura di selezione» tra i potenziali concessionari e che, proprio a tali effetti, vengono considerate «imprese balneari liguri» quelle che «in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione». È inevitabile, pertanto, che le procedure di aggiudicazione di cui all'articolo 16 del d.lgs. 59/2010 vedano, se non uniche legittimate, quantomeno favorite le imprese già presenti sulla costa ligure. Esse, in sede di prima applicazione della legge regionale in esame e con effetti pro futuro, sono le sole imprese balneari «connotanti il paesaggio costiero», e (già) ascrivibili al «patrimonio storico» ed al «tessuto sociale» della Liguria. Invece l'operatore di altra Regione o di altro Stato membro, qualora partecipasse a una procedura di selezione, non potrebbe possedere la qualifica di impresa balneare ligure. Ciò a prescindere dalla considerazione che la Regione Liguria, con l'articolo 2 della l.r. 26/2017 «Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative» ha riconosciuto «l'estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore» della legge stessa alle imprese balneari titolari di concessioni [...] in essere. L'art. 3 della legge impugnata, prevedendo «una specifica disciplina per il rilascio delle concessioni alle imprese

balneari liguri” e individuando un’area demaniale di riserva in favore delle stesse, in ragione e in funzione del riconoscimento del loro “ruolo sociale, economico, turistico, storico e culturale”, secondo il ricorrente violerebbe, a sua volta, la concorrenza tra imprese, per la situazione di privilegio che tende, anche sotto tale profilo, a consolidare nei confronti delle imprese balneari già presenti nella costiera ligure, che sole possono aver acquisito quel ruolo sociale, storico e culturale, cui la norma intende dare riconoscimento. Per quanto concerne l’articolo 4, l’”obiettivo di promozione del modello ligure di insediamento balneare” ne determinerebbe il contrasto con l’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. È riferibile, infatti, anche ai “servizi” il principio più volte ribadito con riguardo ai “prodotti”, per cui è preclusa alla legge regionale l’istituzione di marchi che ne attestino contestualmente la qualità e l’origine geografica (sentenze n. 242 del 2016, n. 66 del 2013, n. 191 e n. 86 del 2012, n. 213 del 2006). L’istituzione e la disciplina delle modalità di rilascio di un «marchio di qualità», per distinguere il servizio reso dallo stabilimento balneare ligure, in quanto volte ad orientare il consumatore verso siffatta tipologia di servizio, particolarmente qualificata «dal mero territorio di provenienza», incidono inevitabilmente, dunque, anche in questo caso, sulla materia «tutela della concorrenza», di competenza esclusiva dello Stato. Per quanto concerne, infine, l’art. 6 della legge in oggetto, secondo il quale “in qualsiasi caso è riconosciuto l’indennizzo del valore aziendale, il titolare dell’impresa balneare ligure può a sue spese dotarsi di una perizia giurata [...] con la quale viene individuato il valore complessivo dell’azienda”, secondo il ricorrente esso contrasta con l’esigenza di garantire la parità di trattamento e l’uniformità delle condizioni del mercato sull’intero territorio nazionale. Tale esigenza può essere assicurata solo dalla legge statale nell’esercizio della competenza esclusiva nella materia “tutela della concorrenza”. Ciò comporta, a giudizio della Corte, l’illegittimità costituzionale delle disposizioni scrutinate.