

Sentenza: 25 gennaio 2022, n. 46

Materia: Concessioni del demanio marittimo, lacuale e fluviale

Parametri invocati: artt. 3, 5, 81, 117, 118, 119 e 120 della Costituzione, nonché artt. 4 e 48 della legge costituzionale 31 gennaio 1963, n. 1 (Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia), come attuato dall'art. 6, comma 1, del d.p.r. 15 gennaio 1987, n. 469 (Norme integrative di attuazione dello statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia), dagli artt. 1, 2 e 3 del decreto legislativo 25 maggio 2001, n. 265 (Norme di attuazione dello Statuto speciale della regione Friuli-Venezia Giulia per il trasferimento di beni del demanio idrico e marittimo, nonché di funzioni in materia di risorse idriche e di difesa del suolo) e dall'art. 9, commi 2 e 5, 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).

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia

Oggetto: art. 100, commi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10 e 10-bis, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 (Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia), convertito, con modificazioni, nella legge 13 ottobre 2020, n. 126,

Esito: infondatezza questioni di legittimità

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

La Regione impugna numerosi commi dell'art. 100 del d.l. 104/2020, con i quali viene dettata un'articolata disciplina relativa: alla durata delle concessioni lacuali e fluviali nonché di quelle per le strutture dedicate alla nautica da diporto e per la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo (comma 1); alla determinazione dei canoni relativi a tali concessioni (commi da 2 a 5); alla definizione agevolata dei procedimenti pendenti, tanto amministrativi quanto giudiziari, per la riscossione dei canoni (commi 7, 8, 9 e 10); al regime IVA applicabile ai servizi resi per la sosta e il pernottamento nei "marina resort" (comma 10-bis).

Il comma 1 dell'art. 100 del d.l. 104/2020 prevede: «*[l]e disposizioni di cui all'articolo 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, si applicano anche alle concessioni lacuali e fluviali, ivi comprese quelle gestite dalle società sportive iscritte al registro Coni di cui al decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242, nonché alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione*».

I commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) dispongono in sostanza una proroga generalizzata delle concessioni dei beni demaniali marittimi in essere sino alla fine del 2033. La disposizione impugnata estende tale proroga alle concessioni lacuali e fluviali e a quelle relative alla realizzazione e alla gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione.

Secondo la difesa regionale, la disposizione violerebbe molteplici competenze previste dall'art. 4 dello statuto, l'art. 117, terzo e quarto comma, Cost., nonché il principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost. L'invasione delle competenze legislative primarie

regionali sarebbe evidente rispetto ai beni di titolarità regionale (beni del demanio idrico e del demanio marittimo situati nella laguna di Marano-Grado). Per quanto concerne i restanti beni del demanio marittimo, di titolarità statale, la disposizione impugnata sarebbe comunque lesiva delle competenze statutarie. Nel disciplinare le concessioni relative alla nautica da diporto e alle strutture turistico-ricreative, essa inciderebbe infatti sulle competenze legislative primarie in materia di ittica, pesca e turismo, le quali implicano l'esercizio delle corrispondenti funzioni amministrative.

Infine, modificando ex lege la durata delle concessioni, la disposizione impugnata attuerebbe in effetti una "chiamata in sussidiarietà" di funzioni amministrative in ambiti riservati alla competenza regionale ai sensi degli artt. 117 e 118 Cost., oltre che degli artt. 4 e 8 dello statuto, in assenza però di qualsiasi coinvolgimento della Regione in sede attuativo-amministrativa, con conseguente violazione del principio di leale collaborazione desumibile dagli artt. 5 e 120 Cost.

Secondo la Corte le questioni non sono fondate. Come essa ha costantemente sottolineato, la disciplina delle concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali. Tuttavia, disposizioni che prevedono proroghe ex lege o rinnovi automatici dei rapporti concessori, o comunque incidono sulla durata degli stessi, necessariamente chiamano in causa in via prevalente la tutela della concorrenza, che è di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., e si pone come limite insuperabile rispetto alle competenze regionali con le quali interferisce (sentenze n. 10 del 2021, n. 1 del 2019, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011).

Tale competenza esclusiva consente al legislatore statale di intervenire con riguardo sia alle concessioni di beni demaniali di titolarità dello Stato sia a quelle di beni demaniali di cui siano titolari altri enti territoriali. L'afferenza in via prevalente della disposizione impugnata a una materia di competenza esclusiva statale svuota poi di fondamento l'ulteriore censura regionale relativa alla pretesa violazione del principio di leale cooperazione.

Sono poi stati impugnati i commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 100 del d.l. 104/2020, per violazione degli artt. 3, 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost. nonché degli artt. 4 e 48 dello statuto, oltre che del principio di leale collaborazione di cui agli artt. 5 e 120 Cost.

Si tratta di disposizioni che concernono la determinazione dei canoni delle concessioni demaniali: modificano i criteri per la determinazione di questi e delle zone del mare territoriale per la realizzazione e gestione di strutture destinate alla nautica da diporto. Tali criteri si applicano retroattivamente anche alle concessioni in corso, con compensazione delle somme pagate in eccesso tra il 2007 e il 2020 rispetto alle somme da versare allo stesso titolo a partire dal 2021.

Il comma 5 prevede, in sintesi, la sospensione dei procedimenti amministrativi per la riscossione dei suddetti canoni nonché quelli incidenti negativamente sulla concessione a causa del mancato versamento del canone, con inefficacia dei provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso.

Contro tali disposizioni la Regione ha mosso tre ordini di censure. In primo luogo, violerebbero le competenze legislative primarie della Regione (art. 4 dello statuto) in materia di industria e commercio, turismo e industria alberghiera, istituzioni ricreative e sportive, nonché ordinamento degli uffici e degli enti dipendenti dalla Regione. Ciò con riferimento a tutte le concessioni sui beni demaniali amministrati dalla Regione, ovvero – in subordine – quanto meno a quelle relative a beni demaniali di titolarità regionale (demanio idrico e della laguna di Marano-Grado).

In secondo luogo, sarebbero violati gli artt. 81 e 119 Cost., nonché l'art. 48 dello statuto (che disciplina l'autonomia finanziaria della Regione), dato che l'intervento statale priverebbe unilateralmente la ricorrente di entrate che le spettano in forza della disciplina statutaria e delle relative norme attuative, e in particolare dell'art. 9, comma 5, del d.lgs. 111/2004, che attribuisce alla Regione la spettanza dei proventi e delle spese derivanti dalla gestione del demanio marittimo e della navigazione interna. Segnatamente la disciplina di cui al comma 3, che prevede un meccanismo di rideterminazione retroattiva dei canoni, produrrebbe un risultato di non corretta rappresentazione dei documenti di bilancio della Regione, in violazione dell'art. 81 Cost. nonché la lesione del principio

di affidamento (art. 3 Cost.), in ragione della frustrazione delle legittime aspettative della Regione relative alle entrate derivanti dai canoni di propria spettanza, modificati ex lege dall'intervento statale.

Infine, la Regione, analogamente a quanto sopra esposto, lamenta la violazione del principio di leale collaborazione.

Per la Corte, le questioni prospettate non sono fondate. A suo giudizio, le disposizioni impugnate non violano alcuno dei parametri costituzionali e statutari invocati dalla Regione, nella parte in cui si applicano alle concessioni relative a beni demaniali di titolarità statale.

Secondo la sua costante giurisprudenza in tema di demanio marittimo, dirimente ai fini della competenza a dettare norme in materia di determinazione dei canoni «è la titolarità del bene e non invece la titolarità di funzioni legislative e amministrative intestate alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi» (sentenza n. 286 del 2004 e precedenti ivi richiamati, nonché sentenza n. 94 del 2008).

In attesa dell'attuazione del trasferimento di parte del demanio marittimo alle Regioni già previsto dal 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), tale criterio va dunque confermato, salva naturalmente la possibilità che singole disposizioni statali di settore attribuiscano la potestà di determinazione del canone al soggetto gestore o comunque utilizzatore dei beni demaniali in questione.

La Corte ritiene, inoltre, non fondata la questione della lamentata incidenza delle disposizioni in esame sull'equilibrio del bilancio regionale e sull'autonomia finanziaria della Regione in quanto la ricorrente non ha provato il loro impatto sull'equilibrio del bilancio regionale o sulla possibilità di finanziare integralmente le funzioni attribuite alle Regioni stesse (ex multis, sentenze n. 155 del 2020, n. 137 del 2018, n. 205 e n. 127 del 2016).

Per quanto concerne poi la censura relativa alla efficacia retroattiva dell'impugnato comma 3, la Corte precisa che tale disposizione non comporta un dovere a carico dell'amministrazione regionale di restituire canoni già percepiti, bensì la compensazione dei maggiori importi versati in passato con quelli da versare, da parte del concessionario, sulla base dei nuovi criteri di calcolo introdotti dalla disciplina impugnata. Quest'ultima spiega dunque effetti, a ben guardare, soltanto pro futuro, diminuendo gli importi che i concessionari dovranno versare successivamente all'entrata in vigore della legge, senza che la Regione possa invocare un proprio legittimo affidamento sulla percezione di importi la cui determinazione spetta allo Stato, in forza dei principi poc'anzi ricapitolati.

La Corte ritiene altresì infondata anche l'allegata violazione del principio di leale collaborazione, in quanto basata sull'erroneo presupposto della spettanza alla Regione di una competenza legislativa primaria in materia di determinazione dei canoni sul demanio statale.

Rispetto, invece, alle concessioni relative a beni demaniali di titolarità regionale (e cioè il demanio idrico), le questioni non sono fondate nel senso che, in forza di una doverosa interpretazione costituzionalmente orientata delle disposizioni impugnate, queste ultime non trovano applicazione ai beni medesimi, per effetto della clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. 104/2020.

Ciò in forza del criterio, sopra enunciato, secondo il quale il potere di disciplinare l'ammontare dei canoni relativi a beni demaniali, e conseguentemente i relativi procedimenti amministrativi di riscossione, spetta in linea di principio all'ente che sia titolare dei beni medesimi e dunque alla stessa Regione autonoma rispetto ai beni che fanno parte del suo patrimonio, essendo stati trasferiti alla medesima dalle citate norme di attuazione dello statuto.

In conclusione, i commi 2, 3, 4 e 5 dell'art. 100 del d.l. 104/2020 devono trovare applicazione nei confronti delle concessioni relative ai beni del demanio marittimo statale presenti nel territorio della Regione ricorrente, risultando non fondate in questa parte le sue doglianze; mentre, in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. 104/2020, tali disposizioni devono ritenersi in radice inapplicabili rispetto alle concessioni relative al demanio idrico e della laguna di Marano-Grado, trasferito alla Regione dalle norme di attuazione dello statuto.

Sono stati altresì impugnati i commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 100 del d.l. 104/2020, per violazione degli artt. 3, 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., oltre che degli artt. 4 e 48 dello statuto.

In sintesi, queste disposizioni consentono, mediante il versamento di un importo ridotto rispetto a quanto dovuto, la definizione agevolata dei procedimenti giudiziari e amministrativi relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

Secondo la Regione, esse violerebbero le competenze legislative primarie già esaminate a proposito delle precedenti censure nonché le norme costituzionali, statutarie e di attuazione, poste a presidio dell'autonomia economico-finanziaria della Regione e, segnatamente, gli artt. 81, 119 Cost. e l'art. 48 dello statuto oltre che il legittimo affidamento della Regione e il principio di ragionevolezza. Sarebbe inoltre a suo giudizio violato il principio di leale collaborazione, in relazione alla chiamata in sussidiarietà operata dalla legge statale rispetto a funzioni attribuite alla Regione dallo statuto e dalle relative norme di attuazione.

Per la Corte, le questioni non sono fondate. A suo giudizio, tali disposizioni non violano alcuno dei parametri costituzionali e statutari invocati dalla ricorrente, nella parte in cui si riferiscono alla definizione anticipata di procedimenti giurisdizionali. Esse afferiscono alla materia «giurisdizione e norme processuali», di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera l), Cost., articolandosi in sostanza in un'offerta di composizione transattiva del contenzioso implicante un effetto estintivo dei processi in corso.

Inoltre, secondo la Corte, la Regione non può dolersi dell'effetto di riduzione delle proprie entrate finanziarie derivanti da tali definizioni agevolate, non avendo fornito alcuna prova di ciò.

La Corte esclude infine la violazione del principio della leale collaborazione, per gli stessi motivi esposti sopra.

Nella parte, invece, in cui le disposizioni in esame concernono la possibilità di definizione agevolata di procedimenti amministrativi pendenti, occorre distinguere secondo che essi abbiano a oggetto concessioni di beni del demanio di titolarità statale ovvero concessioni di beni del demanio regionale. Nel primo caso, lo Stato, in quanto titolare dei beni demaniali, può dettare disposizioni relative non solo alla misura dei canoni dovuti, ma anche a possibili meccanismi transattivi, da far valere nella competente sede amministrativa, che prevedano la rinuncia a una parte di tali canoni; ciò anche qualora i relativi proventi siano integralmente destinati alla Regione che tali beni amministra. Rispetto, invece, alle concessioni di beni del demanio regionale, discende che non solo la determinazione di tali canoni ma anche eventuali discipline regionali che prevedano, in sede amministrativa, la parziale rinuncia alla loro riscossione sulla base di transazioni con i concessionari, spettano alla Regione titolare del demanio stesso; sicché rispetto a tali concessioni dovrà intendersi come operante la clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. 104/2020.

In sintesi, i commi 7, 8, 9 e 10 dell'art. 100 del d.l. 104/2020 si applicano ai procedimenti giudiziari concernenti tutte le concessioni demaniali nel territorio regionale nonché ai soli procedimenti amministrativi concernenti le concessioni di beni demaniali di titolarità statale; non sono invece applicabili ai procedimenti amministrativi relativi alle concessioni di beni demaniali di titolarità regionale, in forza della clausola di salvaguardia di cui all'art. 113-bis del d.l. 104/2020.

È stato infine impugnato il comma 10-bis dell'art. 100 del d.l. 104/2020. Tale disposizione ha modificato l'art. 32, comma 1, del decreto-legge 12 settembre 2014, n. 133 (Misure urgenti per l'apertura dei cantieri, la realizzazione delle opere pubbliche, la digitalizzazione del Paese, la semplificazione burocratica, l'emergenza del dissesto idrogeologico e per la ripresa delle attività produttive), convertito, con modificazioni, nella legge 11 novembre 2014, n. 164. In sostanza, la modifica così introdotta limita ai soli «diportisti» l'aliquota agevolata dell'IVA al 10 per cento per la sosta e il pernottamento nelle strutture ricettive in questione (i cosiddetti “marina resort”), ripristinando così, per la restante platea di turisti, l'aliquota ordinaria del 22 per cento.

Secondo la Regione, tale misura determinerebbe un effetto dannoso per il sistema economico regionale, spingendo i turisti non diportisti a disertare i “marina resort” siti nel territorio regionale, con conseguente lesione dell'autonomia finanziaria regionale, del suo equilibrio di bilancio e della

sua competenza legislativa primaria nella materia «coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario», in violazione degli artt. 81, 117, terzo e quarto comma, e 119 Cost., nonché degli artt. 4 e 48 dello statuto. La norma statale impugnata sarebbe inoltre affetta da irragionevolezza intrinseca, in contrasto con l'art. 3 Cost., posto che l'obiettivo del sostegno e rilancio dell'economia sarebbe palesemente contraddetto dall'aumento dell'imposta in questione, tenuto conto degli effetti depressivi della domanda turistica che la stessa comporta.

La Corte ha ritenuto non fondate nel merito le questioni prospettate.

La disciplina dell'IVA – che è tributo statale armonizzato a livello eurounitario – è, infatti, di esclusiva competenza statale ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. (ex multis, sentenze n. 187 del 2021 e n. 274 del 2020). Gli effetti paventati dalla Regione ricorrente appaiono meramente indiretti ed eventuali, come tali inidonei a concretare una violazione dei parametri finanziari, costituzionali e statutari, invocati nel ricorso. Né può ritenersi affetta da irragionevolezza manifesta una disposizione che, nel perseguire il generale obiettivo di favorire talune attività imprenditoriali, delimita la platea dei beneficiari di norme di agevolazione fiscale. Quanto, infine, alla pretesa violazione del principio di leale collaborazione, valgono le considerazioni già svolte sopra.