

Sentenza: 11 gennaio 2017, n. 40/2017

Materia: tutela della concorrenza

Parametri invocati: art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei ministri

Oggetto: art. 14, commi 8 e 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n.17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa)

Esito:

- 1) Illegittimità costituzionale dell'art.14, comma 8, secondo periodo, e comma 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n.17,
- 2) non fondatezza delle questioni di legittimità dell'art. 14, comma 8, primo periodo, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n.17 promosse in riferimento all'art. 117, commi primo e secondo, lett.e), della Costituzione.

Estensore nota: Marialuisa Palermo

Sintesi:

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha promosso questione di legittimità costituzionale in via principale in riferimento all'art.14, commi 8 e 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17, recante «Disciplina della tutela e dell'uso della costa». L'oggetto della disciplina di cui ai due commi della prefata disposizione sono le concessioni demaniali.

In particolare, stando alla ricostruzione del ricorrente, il comma 8 dell'articolo *de quo*, «*consentirebbe ai Comuni di confermare la titolarità di almeno il 50% delle aree demaniali in concessione e di individuarne delle altre da assegnare direttamente ai titolari di concessioni divenute in contrasto con il Piano comunale delle coste*», disponendo all'uopo un'apposita deroga alla soglia-limite fissata nel precedente comma 5 nella misura del 40% per le aree costiere da destinare ad uso diverso da quello pubblico e della libera balneazione, cui invece è riservato il 60% del territorio demaniale marittimo.

Il comma 9, invece, effettua un espresso rinvio all'articolo 1, comma 18, del D.L. n.194/2009, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 25/2010, al fine di estendere anche in ambito regionale la

proroga delle concessioni già in essere ivi contenuta (ad oggi spostata dal 31 dicembre 2015 al 31 dicembre 2020).

A detta del Presidente del Consiglio dei ministri le predette disposizioni si pongono in evidente contrasto anzitutto con l'ordinamento europeo e, quindi, con quanto previsto dall'art. 117, comma 1, Cost. In particolare, il *vulnus* in questione discenderebbe dalle distorsioni al sistema concorrenziale che deriverebbero dall'applicazione delle disposizione impugnate, violando gli artt. 3, 49, 101, 102, 106 TFUE, nonché l'art. 12 della Direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE, che vieta forme di rinnovo automatico o preferenza nella selezione del concessionario, prescrivendo la predisposizione di procedure di gara per l'affidamento delle concessioni medesime.

La seconda doglianza avanzata dal ricorrente concerne poi il contrasto con l'art. 117, secondo comma, lett. e), nella parte in cui affida alla competenza esclusiva dello Stato la «tutela della concorrenza».

La Regione Puglia si è costituita in giudizio asserendo la legittimità della legge regionale n.17/2015, da interpretare alla luce del contesto complessivo all'interno del quale la medesima si snoda, nel pieno rispetto della normativa statale ed europea. Cionondimeno, la difesa regionale si è rimessa alla valutazione della Corte Costituzionale in ordine alle eventuali ricadute derivanti dalla sentenza del 1477/2016 della C.G.U.E. in materia di assegnazione di concessioni senza procedura selettiva.

La Corte Costituzionale ha ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale relativa al comma 8 dell'art. 14 della legge della Regione Puglia n.17 del 2015, limitatamente al solo secondo periodo. Il Giudice delle leggi, invero, ha condiviso la difesa regionale laddove essa invoca una lettura del primo periodo della predetta disposizione che si ponga in diretta correlazione con l'ivi richiamato comma 5 del medesimo art. 14. Infatti, quest'ultimo, inserisce una soglia-limite in percentuale, mirante a limitare l'utilizzo delle aree demaniali marittime per le finalità turistico-ricreative, riservando una quota di costa non inferiore al 60% all'uso pubblico ed alla libera balneazione. Sulla base di tale prodromo, il successivo comma 8, nel primo periodo, si qualifica come strumentale all'attuazione della prefata disposizione, autorizzando ogni Comune costiero a destinare ad un uso diverso da quello di pubblica utilità non oltre il 40% della propria linea di costa, all'uopo rilasciando concessioni demaniali marittime. Infine, ferma restando la possibilità di confermare la titolarità delle concessioni marittime già assentite e compatibili con il Piano regionale delle coste sino al termine di cui al successivo comma 9, per i casi in cui il predetto limite sia stato superato, la medesima disposizione impone di procedere ad una revoca parziale delle medesime, in misura non superiore al 50% della superficie di ciascuna area. A detta dei Giudici costituzionali, dunque, in tal modo il legislatore regionale non ha dato luogo ad una surrettizia reintroduzione del

cd. “diritto di insistenza” di cui all’abrogato art. 37 del codice della navigazione, come invece ritenuto dal ricorrente, istituto giuridico che è stato ritenuto dall’Unione Europea in aperto contrasto con l’attuale art. 49 TFUE in quanto, nel riservare una preferenza in capo ai titolari di concessioni già rilasciate, in sede di rinnovo delle medesime, a detrimento degli aspiranti nuovi concessionari, configurava una restrizione alla libertà di stabilimento e, di conseguenza, una consistente distorsione della concorrenza. Al contrario, il legislatore regionale, permanendo entro i limiti delle proprie sfere di competenza, ha effettuato un corretto «bilanciamento tra l’interesse pubblico alla libera fruibilità degli arenili e l’interesse dei privati al loro sfruttamento per finalità turistico-ricreative».

Per quel che concerne il secondo periodo del dettato di cui al predetto comma 8, la Corte Costituzionale tuttavia non è stata dello stesso avviso, ed ha pertanto ritenuto fondata la questione di legittimità costituzionale. A ben vedere, infatti, la parte di disposizione oggetto di censura consente di procedere a «variazione», ovvero a «traslazione» delle concessioni già assentite, che siano in contrasto con il Piano comunale delle coste, su aree demaniali diverse ed appositamente individuate, eventualmente anche in deroga all’anzi esposto limite del 40% di cui al comma 5 dell’art. 14 della legge regionale *de qua*. Di fatto, pertanto, ci troviamo dinanzi al rilascio di concessioni *ex novo* per il quale il medesimo articolo pure prescrive il ricorso a procedure di evidenza pubblica. Ne consegue un’inevitabile ed indebita restrizione all’ingresso nel mercato di nuovi soggetti, foriera sia di uno sconfinamento nell’ambito della competenza statale esclusiva in materia di «tutela della concorrenza» di cui all’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che di una lesione dei principi di matrice europea nella medesima materia.

Da ultimo, i Giudici costituzionali hanno dichiarato l’illegittimità costituzionale del comma 9 dell’art. 14 della legge della Regione Puglia n. 17/2015, ritenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri introduttivo di una proroga delle concessioni demaniali in scadenza, mediante la riproduzione della disposizione di cui all’art.1, comma 18, del D.L. n.194/2009 e, perciò, nuovamente invasivo dell’esclusiva competenza statale in materia di «tutela della concorrenza», nonché dei relativi principi europei esistenti in tale ambito.

La Corte Costituzionale ha quindi ribadito il noto corollario discendente dall’esclusiva competenza statale, cristallizzato nella sua giurisprudenza, in base al quale la stessa inibisce qualsivoglia forma di intrusione da parte delle regioni, finanche qualora essa sia limitata alla sola riproduzione delle norme nazionali, consistendo la violazione predetta nel fatto stesso di aver disciplinato una materia non rientrante in quelle di competenza regionale. Nel caso di specie, inoltre, la violazione del parametro costituzionale di cui all’art. 117, secondo comma, lett. e), risulta viepiù macroscopica alla luce del fatto che la normativa regionale estende la proroga anche alle

concessioni rilasciate successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 194 del 2009, in tal modo novando la disciplina statale la quale, viceversa, è riferita esclusivamente alle concessioni già in essere alla predetta data.

Gli ulteriori profili di censura relativi alla violazione dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione sono stati dichiarati assorbiti.