

Concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreativa: la pronuncia della Corte costituzionale sulla Legge della Regione Sicilia n. 2/2023

di Elena Cogo

Data di pubblicazione: 23-7-2024

1. In materia di concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreativa, la possibilità di rinnovare la presentazione, da parte del titolare in scadenza, dell'istanza di proroga del titolo autorizzativo finisce con l'incidere sul regime di durata dei rapporti in corso perpetuandone il mantenimento e quindi rafforza, in contrasto con i principi del diritto euro unitario sulla concorrenza, la barriera in entrata per nuovi operatori economici potenzialmente interessati all'utilizzazione, a fini imprenditoriali, delle aree del demanio marittimo. Va dunque dichiarata l'illegittimità? costituzionale dell'art. 36 della Legge regionale Sicilia n. 2/2023 per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione alle previsioni interposte dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (1).

2. L'art. 38 della Legge regionale Sicilia n. 2/2023, inserendo il nuovo comma 4-bis nell'art. 24 della Legge regionale Sicilia n. 14/1988, consente in tutto il territorio del parco la realizzazione di opere finalizzate alla ricerca scientifica, anche in deroga alle disposizioni di vincolo dettate dallo statuto del parco. Successivamente alla presentazione del ricorso da parte del Governo la disposizione impugnata e? stata abrogata dall'art. 15, c. 14, della Legge regionale Sicilia n. 9/2023, con decorrenza dal giorno dell'entrata in vigore della norma abrogatrice. Di tal che, va dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione all'impugnazione dell'art. 38 della Legge regionale Sicilia n. 2/2023.

(1) Conformi: Corte cost. n. 180/2010; Corte cost. n. 86/2012; Corte cost. n. 233/2020.

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da:

Presidente: Augusto Antonio BARBERA;

Giudici: Franco MODUGNO, Giulio PROSPERETTI, Francesco VIGANO?, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 36 e 38 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 29 aprile 2023, depositato in cancelleria il 2 maggio 2023, iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2023 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 21, prima serie speciale, dell'anno 2023.

Visto l'atto di costituzione della Regione Siciliana;

udita nell'udienza pubblica del 16 aprile 2024 la Giudice relatrice Maria Rosaria San Giorgio;

uditi l'avvocato dello Stato Giammario Rocchitta per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Nicola Dumas per la Regione Siciliana;

deliberato nella camera di consiglio del 16 aprile 2024.

Ritenuto in fatto

1.- Con ricorso iscritto al n. 17 del registro ricorsi 2023, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha promosso, tra le altre, in riferimento agli artt. 117, primo comma, 3 e 9 della Costituzione e 14 e 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, questioni di legittimità costituzionale degli artt. 36 e 38 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025).

1.1.- L'art. 36 della legge reg. Siciliana, rubricato «Modifiche di norme in materia di concessioni demaniali marittime», stabilisce nuovi termini in materia di concessioni demaniali marittime. Esso, nella sua prima parte, fissa il nuovo termine del 30 aprile 2023 per la presentazione delle domande di proroga delle concessioni attualmente in essere. Il ricorrente ricorda che l'art. 1, comma 1, della legge della Regione Siciliana 14 dicembre 2019, n. 24 (Estensione della validità delle concessioni demaniali marittime), aveva in precedenza disposto l'estensione *ex lege*, fino al 31 dicembre 2033, delle concessioni demaniali in essere al 31 dicembre 2018, a condizione che il concessionario presentasse apposita domanda. Tale estensione, a sua volta, si poneva in espressa conformità con le previsioni statali - di cui all'art. 1, commi 682 e 683, 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) - che avevano fissato, con decorrenza dalla data della loro entrata in vigore, una durata pari ad anni quindici (e dunque, fino al 2033) per le concessioni demaniali marittime vigenti in quel momento.

Osserva il ricorrente che la disposizione regionale impugnata «corroborata la proroga delle concessioni demaniali marittime fino al 31 dicembre 2033», nonostante i citati commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 siano stati abrogati, per «incompatibilità con l'ordinamento unionale», dall'art. 3, comma 5, lettera a), della legge 5 agosto 2022, n. 118

(Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021). Ciò comporterebbe la violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento unionale e, quindi, dell'art. 117, primo comma, Cost.

La proroga delle concessioni demaniali, senza l'indizione di procedure imparziali e trasparenti per la selezione dei concessionari, si porrebbe, infatti, in contrasto con le previsioni dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, avente carattere self-executing. Il ricorrente richiama, in proposito, le sentenze dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18, nonché la recente sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 20 aprile 2023, in causa C-348/22, Autorità garante della concorrenza e del mercato, che ha ribadito la contrarietà al diritto UE dei rinnovi automatici delle concessioni aventi ad oggetto l'occupazione del demanio marittimo italiano.

In definitiva, il differimento al 30 aprile 2023 del termine per la presentazione delle domande di proroga delle concessioni, come introdotto dalla disposizione regionale impugnata, recherebbe ostacolo alla piena applicazione, nell'ordinamento interno, della normativa unionale, «per avere la Regione Sicilia legiferato in difformità dai vincoli» da quest'ultima derivanti. In tal modo, il legislatore regionale avrebbe ecceduto dalle competenze ad esso riservate dagli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia e avrebbe violato l'art. 117, primo comma, Cost. che «vincola anche il legislatore regionale all'osservanza degli obblighi internazionali assunti dall'Italia».

Il medesimo vizio affliggerebbe la norma di cui alla seconda parte dello stesso art. 36, che proroga il termine per la conferma, in forma telematica, dell'interesse alla utilizzazione del demanio marittimo.

1.2.- Oggetto di impugnazione e?, poi, l'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, rubricato «Modifica all'articolo 24 della legge regionale 9 agosto 1988, n. 14 in materia di opere realizzabili nei parchi».

Esso interviene sul testo della legge della Regione Siciliana 9 agosto 1988, n. 14 (Modifiche ed integrazioni alla legge regionale 6 maggio 1981, n. 98: "Norme per l'istituzione nella Regione di parchi e riserve naturali"), inserendo il comma 4-*bis* all'art. 24 di detta legge regionale, rubricato «Norme di salvaguardia del parco». La novella stabilisce quanto segue: «[i]n tutto il territorio del Parco sono consentite opere finalizzate alla ricerca scientifica proposte da agenzie nazionali e dichiarate di interesse strategico dalla Giunta regionale, in deroga alle disposizioni di vincolo previste dallo statuto del Parco».

Le censure del ricorrente si appuntano su quest'ultima previsione, la quale, nel consentire di derogare alle disposizioni di vincolo previste dallo statuto del parco, potrebbe «risultare priva di effetti» oltre che viziata da «incoerenza e ambiguità». In proposito, il Presidente del Consiglio dei ministri osserva che le disposizioni di vincolo previste nello statuto dell'ente parco «non sono affatto esaustive ai fini della tutela del bene paesaggistico, rappresentando ove presenti, la mera riproposizione di disposizioni previste da altre fonti normative».

Ne deriverebbe il contrasto con l'art. 3 Cost., sotto i profili della certezza del diritto e della

ragionevolezza. A sostegno di tale censura, nel ricorso si richiama la giurisprudenza di questa Corte in tema di «ambiguità, incoerenza e opacità» delle leggi, fattori che «possono ingenerare grave incertezza e determinare un cattivo esercizio delle funzioni affidate alla cura della pubblica amministrazione».

Sotto altro profilo, l'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023 si porrebbe in contrasto «con la previsione del vincolo *ex lege*» di cui all'art. 142 del decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 (Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137), invocata quale parametro interposto. Sulla scorta della giurisprudenza di questa Corte, il ricorrente ricorda che i vincoli di tutela *ex lege*, ai sensi dell'art. 142 del cod. beni culturali, integrano un principio inderogabile della legislazione statale il quale, a sua volta, è un riflesso della necessaria impronta unitaria della pianificazione paesaggistica (si citano le sentenze di questa Corte n. 210 del 2016 e n. 64 del 2015). Anche la Regione Siciliana, a giudizio del ricorrente, ne dovrebbe risultare vincolata, posto che la sua competenza legislativa esclusiva in materia di tutela del paesaggio, nonché di conservazione delle antichità e delle opere artistiche, come prevista dall'art. 14, primo comma, lettera *n*), dello statuto di autonomia, dovrebbe comunque esplicitarsi «nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato».

Il ricorrente osserva che «[i]l particolare grado di autonomia riconosciuto in materia alla regione Siciliana trova un preciso limite nell'articolo 9 della Costituzione e nelle previsioni del d.lgs. 42/2004, qualificabili come “norme di grande riforma economico-sociale”, che si impongono anche alle Autonomie speciali».

2.- Si è costituita in giudizio la Regione Siciliana, in persona del Presidente *pro tempore* della Giunta regionale, concludendo per il rigetto dell'intero ricorso iscritto al n. 17 reg. ric. 2023.

Con specifico riguardo all'impugnazione degli artt. 36 e 38 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, tuttavia, la Regione resistente non ha svolto difese. Essa, piuttosto, nella parte introduttiva del proprio atto di costituzione, ha riferito dell'avvenuta presentazione di «proposte di legge modificative, integrative e/o abrogative delle disposizioni impugnate, finalizzate a determinare la cessazione della materia del contendere nell'attuale impugnativa, in senso soddisfacente delle pretese avanzate con il ricorso, stante la mancata applicazione delle stesse disposizioni medio tempore».

In data 26 marzo 2024 la Regione resistente ha depositato una memoria, con la quale ha rappresentato che molte delle disposizioni della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, oggetto di ricorso, sono state successivamente abrogate e non hanno ricevuto applicazione medio tempore, con conseguente richiesta di declaratoria di cessazione della materia del contendere. La Regione, tuttavia, non ha incluso in tale richiesta l'art. 36. Con successiva nota, depositata il 26 marzo 2024, la Regione Siciliana ha infine riferito che l'impugnato art. 38 della legge regionale n. 2 del 2023 - il quale, nelle more del presente giudizio, è stato abrogato dall'art. 15, comma 14, della legge della Regione Siciliana 27 luglio 2023, n. 9 (Disposizioni finanziarie varie. Modifiche di norme) - non ha mai ricevuto applicazione durante il periodo della sua vigenza. A sostegno di quanto riferito, la difesa regionale ha depositato in giudizio una nota dell'Assessorato del territorio e dell'ambiente, Dipartimento dell'ambiente, del 26 marzo 2024, nella quale viene confermata la mancata applicazione, medio tempore, della

disposizione impugnata.

Considerato in diritto

1.- Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato diverse disposizioni della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023. Il ricorso viene deciso con la presente sentenza limitatamente alle questioni di legittimità costituzionale relative agli artt. 36 e 38, rimanendo riservata a separate pronunce la decisione sulle altre.

2.- L'art. 36, oggetto della prima questione, in materia di concessioni demaniali marittime, stabilisce la proroga di due termini già fissati da precedenti leggi regionali, portandoli entrambi al 30 aprile 2023.

Anzitutto, viene differito il termine per la presentazione delle istanze di proroga di tali concessioni. La disposizione impugnata interviene sul testo dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime), con il quale, «[a]tteso il protrarsi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», era stato originariamente fissato, per la presentazione delle domande di proroga, il termine del 30 luglio 2021, poi protratto al 31 agosto 2021 dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie).

In secondo luogo, viene prorogato il termine per la conferma, in forma telematica, dell'interesse all'utilizzazione del demanio marittimo. Deve qui ricordarsi che, in base all'art. 3 della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di demanio marittimo. Norme in materia di sostegno della mobilità?), è stato istituito un portale telematico per la gestione delle istanze, presentate al Dipartimento regionale dell'ambiente, aventi ad oggetto l'utilizzo del demanio marittimo, del mare territoriale e delle pertinenze demaniali marittime (art. 3, comma 1), con l'esplicita previsione che tutte le istanze di autorizzazione, già presentate all'amministrazione regionale entro la fine del 2020, debbano essere confermate dal richiedente attraverso il medesimo portale (art. 3, comma 2). All'uopo, l'originario termine per la conferma dell'interesse, fissato al 30 giugno 2021, era poi stato differito - dopo esser giunto a scadenza - fino al 28 febbraio 2023 per effetto dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Siciliana 13 dicembre 2022, n. 18 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022-2024).

Entrambi i termini vengono, con la disposizione in esame, differiti al 30 aprile 2023, con ciò determinandosi, a giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle previsioni self-executing dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. La proroga dei due termini, infatti, comporterebbe l'effetto di "corroborare", per le aree demaniali ricadenti nel territorio della Regione Siciliana, il rinnovo, senza gara, delle concessioni marittime «fino alla data del 31 dicembre 2033», secondo quanto già stabilito dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019. Tale effetto, secondo il ricorrente, contrasterebbe con il divieto di rinnovo automatico delle concessioni, da ultimo

ribadito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, proprio in virtù della richiamata norma self-executing, nella già citata sentenza 20 aprile 2023, in causa C-348/22, Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il legislatore siciliano, esorbitando dalle proprie competenze legislative come stabilite dagli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia, avrebbe, così?, introdotto un ostacolo alla piena applicazione, nell'ordinamento interno, della normativa dell'Unione.

2.1.- Ai fini di un corretto inquadramento della questione e? opportuno dare conto del travagliato susseguirsi, negli ultimi quindici anni, dei più importanti interventi normativi nella materia delle concessioni demaniali marittime e della relativa durata, a livello sia nazionale sia delle disposizioni vigenti nella Regione Siciliana.

Tali interventi hanno dovuto confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi comunitari di tutela della concorrenza e di libertà? di stabilimento, declinati, in special modo, dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno. Per quelle attività economiche che, come nel caso delle concessioni demaniali, utilizzano a fini imprenditoriali la disponibilità esclusiva di un bene pubblico caratterizzato dalla "scarsità" della relativa risorsa, il diritto dell'Unione europea sottopone il rilascio del titolo autorizzativo a stringenti condizioni, atte a favorire il ricambio tra gli operatori e a rimuovere gli ostacoli all'ingresso nel mercato di riferimento. Dette condizioni impongono che la risorsa pubblica sia affidata previo espletamento di una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza (art. 12, paragrafo 1, della direttiva servizi), e che il titolo, da rilasciarsi «per una durata limitata adeguata», non preveda procedure di rinnovo automatico ne? accordi altri vantaggi al prestatore uscente (art. 12, paragrafo 2).

2.2.- L'inerzia del legislatore nazionale nel dare attuazione a tali previsioni, con specifico riguardo alle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo, ha indotto la Commissione europea, già nel 2009, ad aprire una procedura di infrazione. La vicenda e? già stata ricostruita da questa Corte, in occasione di giudizi analoghi a quello odierno (tra le altre, sentenza n. 1 del 2019).

Per effetto di tali rilievi dell'organo comunitario il legislatore nazionale si e? determinato ad accantonare, nella regolazione delle concessioni demaniali marittime, il cosiddetto diritto di insistenza, già previsto dall'art. 37, secondo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione). E? stata dunque abrogata l'originaria previsione che, nel fissare la durata delle concessioni dei beni demaniali marittimi a sei anni, stabiliva che esse «si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così? successivamente ad ogni scadenza» (art. 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime», convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo sostituito dall'art. 10, comma 1, della legge 16 marzo 2001, n. 88, recante «Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime»). L'abrogazione, proprio al fine di superare i rilievi della Commissione europea, e? stata disposta dall'art. 11, comma 1, lettera a), della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità? europee - Legge comunitaria 2010).

Allo stesso tempo, tuttavia, il legislatore nazionale - anziché procedere a una conseguente e necessaria rivisitazione della materia, pur preannunziata più volte e oggetto anche di apposita delega al Governo, da parte della menzionata legge n. 217 del 2011, mai portata a compimento - ha inaugurato, sin dal 2010, una stagione di ripetute proroghe delle concessioni in scadenza. Ad un primo differimento al 31 dicembre 2012 (disposto dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 25), e? seguita una nuova proroga fino al 31 dicembre 2020 (così? l'art. 34-*duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», come introdotto dalla relativa legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221).

Nonostante la Corte di giustizia UE - con la sentenza 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl e Mario Melis e altri* - avesse dichiarato il contrasto di tali previsioni con l'art. 12 della «direttiva servizi», il legislatore nazionale, approssimandosi la scadenza del 31 dicembre 2020, ha prorogato ulteriormente la validità delle concessioni dei beni del demanio marittimo per ulteriori quindici anni. Così? ha stabilito l'art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145 del 2018, pur preannunziando un programma (ivi delineato, ai commi 677 e seguenti) di complessiva revisione del modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo, tale da comprendere anche una «revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime» (così? il comma 677, lettera c). L'effetto pratico di queste previsioni e? dunque stato quello di avallare la prosecuzione, senza l'indizione di gare, fino all'anno 2033, delle concessioni ormai prossime alla scadenza, senza che, nel periodo immediatamente successivo, abbia mai visto la luce il preannunziato programma di riforme.

La richiamata nuova proroga - assistita poi da una «moratoria» (di cui all'art. 182, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», convertito, con modificazioni, in legge 17 luglio 2020, n. 77), atta a bloccare, durante il periodo pandemico, le procedure amministrative per il rilascio o per l'assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione - e? stata sottoposta al giudizio dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, che, con le sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021, ne ha rilevato il contrasto con le norme UE in tema di libertà? di stabilimento e di non discriminazione tra operatori economici e la conseguente necessità? di non applicazione, anche da parte delle pubbliche amministrazioni. In particolare, le richiamate pronunce, nel ribadire la necessità? delle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle aree demaniali, hanno escluso la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari. Esse, allo stesso tempo, «[a] fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea», hanno comunque riconosciuto l'efficacia delle concessioni in essere fino alla data del 31 dicembre 2023. Si e?, poi, avvertito che, «oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe

considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.».

Il legislatore nazionale ha recepito quest'ultima indicazione con l'art. 3 della legge n. 118 del 2022, con cui sono stati abrogati i commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 (comma 5) e si è contestualmente stabilito che le concessioni demaniali *de quibus* continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023 (comma 1). Solo in presenza di ragioni oggettive, tali da impedire la conclusione delle procedure di gara entro tale data, il legislatore ha acconsentito ad un ulteriore differimento del termine di scadenza delle concessioni, per il tempo strettamente necessario e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024 (comma 3).

Nell'approssimarsi della scadenza, l'art. 12, comma 6-*sexies*, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), come introdotto dalla legge di conversione 24 febbraio 2023, n. 14, ha fissato il termine ultimo al 31 dicembre 2024, e l'art. 10-*quater*, comma 3, ha spostato al 31 dicembre 2025 l'ulteriore possibilità di differimento in caso di oggettive ragioni tali da impedire la conclusione tempestiva delle procedure selettive.

La legge di conversione appena citata è stata promulgata dal Presidente della Repubblica con contestuale invio di una lettera, in data 24 febbraio 2023, ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri. In tale lettera è stata fortemente stigmatizzata, tra l'altro, proprio la nuova proroga delle concessioni demaniali marittime, per contrasto sia con il diritto UE, sia con le citate sentenze dell'Adunanza plenaria. La giurisprudenza amministrativa, di recente, ha affermato che sono passibili di non applicazione le norme della legge n. 14 del 2023 per ragioni sostanzialmente corrispondenti a quelle indicate dal Presidente della Repubblica (Consiglio di Stato, sezione sesta, sentenze 28 agosto 2023, n. 7992, e 1° marzo 2023, n. 2192).

Nello stesso tempo, su rinvio del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, la Corte di giustizia UE, con la sentenza in causa C-348/22 (richiamata anche dal ricorrente), si è nuovamente pronunciata sulla disciplina italiana delle concessioni demaniali marittime, ribadendo la contrarietà delle proroghe alle norme del diritto UE. La Corte di Lussemburgo, in particolare, ha ricordato che l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE impone agli Stati membri, in termini incondizionati e sufficientemente precisi, l'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali e vieta di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività.

2.3.- Anche nell'ordinamento della Regione Siciliana la materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo è stata segnata, negli anni più recenti, da analogo percorso, incentrato essenzialmente sulle proroghe automatiche dei rapporti in essere.

Conformemente alle previsioni dei commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, nel 2019, il legislatore siciliano ha stabilito di estendere la validità delle concessioni fino al 31 dicembre 2033, «a domanda dei concessionari», onerati di presentare richiesta di proroga entro il termine del 30 aprile 2020 (art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019). Tale scadenza è stata poi più volte prorogata, fino alla previsione dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, oggetto dell'odierno scrutinio, con la quale il termine per la

presentazione delle domande e? stato differito al 30 aprile 2023.

Giova peraltro evidenziare che tale differimento si riferisce non alla scadenza delle concessioni demaniali, che rimane fissata al 31 dicembre 2033 (giusta la previsione dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019), quanto piuttosto alla data entro la quale gli interessati, in quanto titolari di un rapporto già in essere, possono presentare domanda di proroga della concessione.

Nel presente giudizio, come già accennato in premessa, viene poi in rilievo l'analogia previsione, di cui alla seconda parte dello stesso art. 36 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, che ha rinviato al 30 aprile 2023 anche il termine per la conferma dell'interesse all'ottenimento della proroga, nel quadro del sistema telematico che, a norma della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, e? oggi chiamato a gestire le relative procedure amministrative.

Pur se tali previsioni non comportano, di per se?, la perdurante vigenza delle concessioni fino al 2033 - effetto che e? da farsi risalire all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019, mai impugnato dal Governo - e?, comunque, innegabile che esse confermino detta vigenza in quanto abilitano gli aventi diritto a compiere quanto necessario per ottenere il beneficio della proroga fino a tale lontana scadenza. In questa prospettiva, e? sicuramente ravvisabile un interesse attuale del ricorrente a dolersi della illegittimità costituzionale delle previsioni in esame in relazione alla fonte interposta costituita dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

2.4.- Tanto premesso, la questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. e? fondata.

2.4.1.- Occorre rilevare che, nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, le norme dell'Unione europea munite di efficacia diretta «rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, primo comma, Cost. (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007)», aprendo così? la strada alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme, anche regionali, che, rispetto alle prime, siano giudicate incompatibili con il diritto unionale (sentenza n. 102 del 2008; nello stesso senso, sentenza n. 86 del 2012).

Con specifico riguardo al tema delle concessioni demaniali e della loro durata, tale percorso e? già stato seguito, in passato, da questa Corte.

In particolare, la sentenza n. 180 del 2010, nel rilevare il prodursi di una disparità di trattamento tra operatori economici per effetto delle proroghe automatiche *ex lege* delle concessioni del demanio marittimo, e la conseguente violazione dei principi di concorrenza, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., l'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8, recante «Modifica della legge regionale 31 maggio 2002, n. 9 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale) in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296», che consentiva ai titolari delle concessioni in scadenza di presentare domanda, entro un certo termine, per ottenere la proroga del titolo fino ad un massimo di venti anni. La violazione dei principi del diritto UE e? stata in quell'occasione rinvenuta nella sostanziale chiusura del mercato di riferimento, a danno degli operatori economici che, per non

aver in precedenza gestito il demanio marittimo, si vedevano *ex lege* preclusa la possibilità, alla scadenza delle concessioni in essere, di prendere il posto dei precedenti gestori. Ne derivava «un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della gestione del demanio marittimo», con violazione dei parametri interposti (allora evocati dal ricorrente) del principio di parità di trattamento discendente dagli artt. 49 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà? di stabilimento.

In una più recente occasione, e sempre in sede di giudizio in via principale, questa Corte - sia pure con riferimento alle concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali e termali, ma con affermazioni che mantengono validità anche per le concessioni del demanio marittimo - e? giunta ad analoghe conclusioni, questa volta con esplicito riferimento alle previsioni dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (evocata quale parametro interposto, allora come nel presente giudizio). Sulla premessa che tale disposizione impone l'obbligo, sufficientemente preciso, di procedere a una selezione tra i candidati potenziali, «che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento», questa Corte ha, quindi, ribadito che «il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (da ultimo, sentenza n. 1 del 2019) [...] viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione in tema di libertà? di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che altri operatori non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di concorrere per la gestione se non nel caso in cui il vecchio gestore non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti» (sentenza n. 233 del 2020).

2.4.2.- Le affermazioni che precedono vanno ribadite anche con riguardo alla questione odierna, pur se, a differenza dei precedenti citati, il differimento del termine disposto dalla norma qui impugnata non si riferisce questa volta (come già visto) alla vera e propria proroga delle concessioni demaniali - che trova origine nella più risalente previsione della legge regionale n. 24 del 2019 - ma esclusivamente alla presentazione, da parte del titolare in scadenza, dell'istanza di proroga del titolo.

Occorre tuttavia rilevare che la rinnovazione anche solo di quest'ultima possibilità finisce con l'incidere sul regime di durata dei rapporti in corso, perpetuandone il mantenimento, e quindi rafforza, in contrasto con i principi del diritto UE sulla concorrenza, la barriera in entrata per nuovi operatori economici potenzialmente interessati alla utilizzazione, a fini imprenditoriali, delle aree del demanio marittimo.

Va dunque dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle previsioni interposte dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

3.- La seconda questione ha ad oggetto l'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, che interviene nella materia dei parchi e delle riserve naturali. Nell'inserire il nuovo comma 4-*bis* nell'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 14 del 1988, la disposizione impugnata consente, in tutto il territorio del parco, la realizzazione di opere finalizzate alla ricerca scientifica, anche in deroga alle disposizioni di vincolo dettate dallo statuto del parco.

Simile previsione, secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, sarebbe affetta da «incoerenza e ambiguità», con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. «sotto il profilo della certezza del diritto e della ragionevolezza». Sotto diversa angolatura, l'introduzione di una generica deroga alle disposizioni di vincolo insistenti sui parchi si porrebbe in contrasto con la previsione del vincolo *ex lege* di cui all'art. 142 cod. beni culturali, con conseguente travalicamento dei limiti cui deve sottostare l'autonomia del legislatore regionale siciliano. In proposito, il ricorrente ricorda che la competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio, prevista dall'art. 14, primo comma, lettera *n*), statuto reg. Siciliana, deve osservare i limiti derivanti sia dall'art. 9 Cost. sia dalle previsioni del codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificabili come norme di grande riforma economico-sociale.

3.1.- Successivamente alla presentazione del ricorso la disposizione impugnata e? stata abrogata dall'art. 15, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2023, con decorrenza dal giorno dell'entrata in vigore della norma abrogatrice.

Sussistono le condizioni che, per costante giurisprudenza di questa Corte (*ex plurimis*, sentenze n. 223 e n. 80 del 2023, n. 222 e n. 92 del 2022; ordinanza n. 96 del 2023), consentono di ritenere che ciò abbia condotto a una piena soddisfazione delle ragioni fatte valere dal Governo. Nonostante la disposizione censurata sia rimasta in vigore per quasi cinque mesi, può infatti escludersi che essa abbia prodotto gli effetti lesivi paventati dal ricorso, alla luce della dichiarazione dell'organo regionale competente per materia, depositata in giudizio dalla Regione Siciliana e non contestata dalla controparte. Nella nota del 26 marzo 2024, l'Assessorato del territorio e dell'ambiente, Dipartimento dell'ambiente, ha affermato che «l'articolo 38 della legge regionale in oggetto indicata non ha avuto alcuna applicazione».

Va, dunque, dichiarata la cessazione della materia del contendere in relazione all'impugnazione dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

riservata a separate pronunce la decisione delle altre questioni di legittimità costituzionale promosse con il ricorso indicato in epigrafe;

1) dichiara l'illegittimità costituzionale dell'art. 36 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilita? regionale 2023-2025);

2) dichiara cessata la materia del contendere in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, promosse, in riferimento agli artt. 3 e 9 della Costituzione, dal Presidente del Consiglio dei ministri con il ricorso indicato in epigrafe.

Così? deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 16 aprile 2024.

F.to:

Augusto Antonio BARBERA, *Presidente*

Maria Rosaria SAN GIORGIO, *Redattrice*

Igor DI BERNARDINI, *Cancelliere*

Depositata in Cancelleria il 24 giugno 2024

T_240109

Il Cancelliere

F.to: Igor DI BERNARDINI

Guida alla lettura

La Corte costituzionale nella sentenza in commento si confronta con **l'istituto delle concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo, c.d. concessioni balneari**. Più precisamente, è chiamata dal Governo, con ricorso n. 17/2023, a pronunciarsi sulla questione di legittimità costituzionale degli artt. 36 e 38 della Legge regionale Sicilia 22 febbraio 2023, n. 2 («Legge di stabilità regionale 2023-2025») in riferimento agli artt. 117 c. 1, 3 e 9 della Costituzione nonché agli artt. 14 e 17 del Regio Decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 («Approvazione dello statuto della Regione siciliana»), convertito in Legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2.

Alla Consulta è dunque sottoposta una duplice *quaestio iuris*:

1. La prima questione ha ad oggetto l'art. 36 della Legge regionale Sicilia n. 2/2023 in tema di concessioni demaniali marittime;
2. La seconda questione ha ad oggetto l'art. 38 della Legge regionale Sicilia n. 2/2023 in materia di parchi e di riserve naturali.

1) Per quanto attiene alla prima *quaestio iuris*, la Corte costituzionale prende le mosse dalla disamina dell'**art. 36** che proroga al 30 aprile 2023 due termini fissati da leggi regionali pregresse.

La disposizione, in primo luogo, **differisce il termine per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime**. Interviene infatti sull'art. 1 della Legge regionale Sicilia 21 luglio 2021, n. 17 («Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime»), che, «[a]tteso il protrarsi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», aveva in origine fissato il termine del 30 luglio 2021. Termine, che l'art. 1, c. 1, lett. a) della Legge regionale Sicilia 3 agosto 2021, n. 22 («Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni

varie») aveva protratto al 31 agosto 2021.

In secondo luogo, la previsione **proroga il termine per la conferma in forma telematica dell'interesse all'utilizzazione del demanio marittimo**. A tale riguardo la Corte costituzionale rammenta l'istituzione, in ossequio all'art. 3 della Legge regionale Sicilia 16 dicembre 2020, n. 32 («Disposizioni in materia di demanio marittimo. Norme in materia di sostegno della mobilità?»), di un portale telematico per la gestione delle istanze, presentate al Dipartimento regionale dell'ambiente, aventi ad oggetto l'utilizzo del demanio marittimo, del mare territoriale e delle pertinenze demaniali marittime (art. 3, c. 1), con l'esplicita previsione che tutte le istanze di autorizzazione, già presentate all'amministrazione regionale entro la fine del 2020, debbano essere confermate dal richiedente con il medesimo portale (art. 3, c. 2). L'originario termine per la conferma dell'interesse fissato al 30 giugno 2021, una volta giunto a scadenza, era stato a tal fine stato differito al 28 febbraio 2023 per effetto dell'art. 4, c. 4 della Legge regionale Sicilia 13 dicembre 2022, n. 18 («Variazioni al bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022-2024»).

La Corte costituzionale rileva che **il Presidente del Consiglio dei Ministri** nel ricorso ha rimproverato **al legislatore siciliano di aver esorbitato dalle competenze legislative** ad esso riservate dagli artt. 14 e 17 dello Statuto di autonomia. Più precisamente, con l'art. 36 della Legge regionale Sicilia n. 2/2023 **contravverrebbe all'art. 117, c. 1 Cost.**, che vincola anche il legislatore regionale all'osservanza degli obblighi derivanti dall'Unione europea assunti dall'Italia, **in relazione alle previsioni self-executing recate dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE**, che impone agli Stati membri dell'Unione Europea con efficacia diretta di mettere a gara le concessioni demaniali in scadenza, vietando il ricorso alle proroghe automatiche *ex lege*. Invero, ad avviso del Governo, la proroga di entrambi i termini comporterebbe l'effetto di "corroborare", per le aree demaniali ricadenti nel territorio della Regione Sicilia, il rinnovo senza gara delle concessioni marittime «fino alla data del 31 dicembre 2033», secondo quanto già stabilito dall'art. 1, c. 1 della Legge regionale Sicilia n. 24/2019. E così si porrebbe in contrasto con il divieto di rinnovo automatico delle concessioni, da ultimo ribadito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, proprio in virtù della richiamata norma *self-executing*, nella sentenza 20 aprile 2023, in causa C-348/22, Autorità garante della concorrenza e del mercato.

Ai fini di un corretto inquadramento della *quaestio iuris* la Consulta ritiene opportuno richiamare gli **interventi normativi più significativi** che nell'arco degli ultimi quindici anni si sono alternati a livello sia nazionale sia regionale **nella materia delle concessioni demaniali marittime e della relativa durata**.

Tali interventi non hanno potuto evitare di confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi euro unitari di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento come declinati dal richiamato art. 12 della Direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno, ossia la Direttiva *Bolkestein*, nota anche come "direttiva servizi".

In particolare, l'art. 12 della Direttiva stabilisce per tutte le attività economiche che utilizzano a fini imprenditoriali la disponibilità esclusiva di un bene pubblico caratterizzato dalla "scarsità" della relativa risorsa, quali quelle collegate alle concessioni demaniali, che il titolo

autorizzativo:

1. sia rilasciato previo espletamento di una **procedura di selezione pubblica** fra i potenziali candidati, che garantisca adeguatamente imparzialità e trasparenza (art. 12, paragrafo 1, della Direttiva servizi)
2. **non accordi altri vantaggi al prestatore uscente** o a persone che con tale prestatore a lui legate (art. 12, paragrafo 2).
3. abbia una **durata limitata adeguata e non sia rinnovato automaticamente** (art. 12, paragrafo 2).

Il diritto europeo subordina dunque il rilascio del titolo autorizzativo a condizioni stringenti, atte a favorire il ricambio fra gli operatori e a rimuovere gli ostacoli che si frappongono all'ingresso nel mercato di riferimento.

Fin dal principio, l'applicazione di tale disposizione nell'ordinamento italiano è stata oggetto di rilievi da parte della Commissione europea. Il legislatore nazionale non ha infatti dato seguito a tali previsioni in materia, per quanto di interesse, di concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo.

Così, sin dal 2009, a fronte dell'inerzia del legislatore la Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione contestando all'Italia l'illegittimità delle previsioni che regolavano il rinnovo automatico alla scadenza delle concessioni demaniali marittime.

La Corte costituzionale ha ricostruito **l'annosa vicenda che coinvolge le concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreativa** in occasione di giudizi analoghi a quello oggetto della pronuncia in commento^[1].

Nella sentenza in esame si limita invece a rammentare che per effetto dei rilievi mossi dall'organo euro unitario il legislatore nazionale ha regolato le concessioni demaniali marittime accantonando il c.d. diritto di insistenza previsto dall'art. 37, c. 2 del Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327 («Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione»). Al fine di superare i rilievi della Commissione europea, con l'art. 11, c. 1, lett. a) della Legge 15 dicembre 2011, n. 217 («Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010») ha disposto l'abrogazione dell'originaria disposizione che, nel fissare la durata delle concessioni dei beni demaniali marittimi a sei anni, stabiliva che esse «si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così? successivamente ad ogni scadenza» (art. 1, c. 2 del Decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante «Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime», convertito, con modificazioni, in legge 4 dicembre 1993, n. 494, nel testo sostituito dall'art. 10, c. 1 della Legge 16 marzo 2001, n. 88, recante «Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime»).

Tali contestazioni non hanno tuttavia mai condotto il legislatore nazionale a compiere la rivisitazione della materia che più volte era stata preannunciata ed era oggetto di apposita delega al Governo da parte della Legge n. 217/2011.

Anzi, sin dal 2010 il legislatore ha optato per **prorogare ripetutamente le concessioni in scadenza**.

Infatti, a un primo differimento al 31 dicembre 2012 (disposto dall'art. 1, c. 18 del Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, in Legge 26 febbraio 2010, n. 25), e? seguita una nuova proroga fino al 31 dicembre 2020 ai sensi dell'art. 34-*duodecies* del Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», come introdotto dalla relativa legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221.

Dal canto suo, la Corte di giustizia dell'Unione Europea, con la nota pronuncia 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa s.r.l. e Mario Melis e altri*, aveva dichiarato che tali previsioni si pongono in contrasto con l'art. 12 della Direttiva *Bolkestein*.

Eppure, in prossimità della scadenza del 31 dicembre 2020 il legislatore nazionale, se da un lato nell'art. 1, c. 677 e ss. della Legge n. 145/2018 annunciava una «revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime» (così, il comma 677, lett. c), dall'altro nei commi 682 e 683 dello stesso articolo prorogava la validità delle concessioni per ulteriori quindici anni.

Tali previsioni non hanno prodotto altro effetto se non quello di avallare la prosecuzione – in disparte l'indizione di gare – fino all'anno 2033 delle concessioni oramai vicine alla scadenza. Il programma di riforme non ha mai visto la luce.

La richiamata nuova proroga e? stata sottoposta al giudizio dell'**Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che con le pronunce 9 novembre 2021 nn. 17 e 18** ne ha rilevato il contrasto con le norme europee in tema di libertà di stabilimento e di non discriminazione tra operatori economici, sancendo **il divieto sia per i giudici sia per le amministrazioni di applicare leggi interne che dispongono la proroga delle concessioni marittime in disparte le procedure di selezione**.

In particolare, il Consiglio di Stato, nel ribadire la necessità delle procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle aree demaniali, ha escluso la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari. Nel contempo, «[a] fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea», **ha comunque riconosciuto l'efficacia delle concessioni in essere fino alla data del 31 dicembre 2023**. Con l'avvertenza che «oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.».

In ottemperanza alle pronunce del Consiglio di Stato il legislatore italiano con l'art. 3 della Legge n. 118/2022 ha abrogato i commi 682 e 683 dell'art. 1 della Legge n. 145/2018 (c. 5) e

ha contestualmente ha fissato al **31 dicembre 2023** il termine ultimo di efficacia delle concessioni marittime *de quibus* (c. 1). Soltanto **in presenza di ragioni oggettive** tali da precludere la conclusione delle procedure selettive entro tale data ha acconsentito a un ulteriore differimento del termine di scadenza delle concessioni, per il tempo a tale scopo strettamente necessario e, comunque, non oltre il **31 dicembre 2024** (c. 3).

Tuttavia, in prossimità della scadenza, l'art. 12, c. 6-*sexies* del Decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 («Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi», come introdotto dalla Legge di conversione 24 febbraio 2023, n. 14) ha fissato il termine ultimo al **31 dicembre 2024**, e l'art. 10-*quater*, c. 3 ha spostato al **31 dicembre 2025** l'ulteriore possibilità di differimento per ragioni oggettive.

La Corte costituzionale rammenta che il Presidente della Repubblica ha promulgato la legge di conversione testé citata contestualmente inviando una lettera ai Presidenti delle Camere del Parlamento e al Presidente del Consiglio dei Ministri in cui **stigmatizzava**, fra l'altro, **la nuova proroga** delle concessioni demaniali marittime per contrasto con il diritto europeo e con le rammentate pronunce dell'Adunanza Plenaria.

Ancora, rammenta che secondo la recente giurisprudenza amministrativa le norme della Legge n. 14/2023 sono passibili di **non applicazione** per motivi sostanzialmente analoghi a quelle individuati dal Presidente della Repubblica^[2].

Nello stesso tempo, su rinvio del Tar Puglia la Corte di giustizia dell'Unione Europea con la sentenza in causa C-348/22 si è nuovamente pronunciata sulla disciplina italiana delle concessioni demaniali marittime confermando la contrarietà delle proroghe al diritto europeo. E, in particolare, ha ricordato che l'art. 12, paragrafi 1 e 2 della Direttiva *Bolkestein* impone agli Stati membri, in termini incondizionati e sufficientemente precisi, **l'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali e vieta di rinnovare automaticamente un'autorizzazione** rilasciata per una determinata attività.

A questo punto della motivazione, la Consulta si sofferma sugli **interventi normativi più rilevanti succedutosi nel campo delle concessioni sui beni del demanio marittimo e della relativa durata** a livello regionale. E osserva che negli anni più recenti un analogo percorso evolutivo incentrato sulle proroghe automatiche dei rapporti in essere ha segnato la disciplina di tale materia anche **nell'ordinamento della Regione Sicilia**.

Invero, nel 2019 il legislatore siciliano, conformemente alle previsioni recate dall'art. 1, commi 682 e 683 della Legge n. 145/2018, ha esteso la validità delle concessioni fino al 31 dicembre 2033 «a domanda dei concessionari», onerati di presentare richiesta di proroga entro il termine del 30 aprile 2020 (art. 1, c. 1 della Legge regionale Sicilia n. 24/2019).

Tale scadenza è stata varie volte prorogata. Si è così giunti alla previsione dell'art. 36 della Legge regionale Sicilia n. 2/2023, oggetto della pronuncia in commento, recante **il differimento del termine per la presentazione delle domande al 30 aprile 2023**.

La Consulta ha cura di precisare che il differimento **si riferisce non alla scadenza delle**

concessioni demaniali, che rimane fissata al 31 dicembre 2033 ex art. 1 della Legge regionale Sicilia n. 24/2019, **bensì alla data entro la quale gli interessati**, siccome titolari di un rapporto già in essere, **possono presentare domanda di proroga della concessione**.

Nella pronuncia in esame viene poi in rilievo l'analoga previsione di cui alla seconda parte dell'art. 36 della Legge regionale Sicilia n. 2/2023, che ha rinviato al 30 aprile 2023 altresì **il termine per la conferma dell'interesse all'ottenimento della proroga, nel quadro del sistema telematico** che a norma della Legge regionale Siciliana n. 32/2020 e? oggi **chiamato a gestire le relative procedure amministrative**.

Tali previsioni **non importano ex se la perdurante vigenza delle concessioni fino al 2033**. Tale effetto è riconducibile all'art. 1 della Legge regionale Sicilia n. 24/2019, mai impugnato dal Governo. **Non è tuttavia revocabile in dubbio che esse confermino detta vigenza poiché abilitano gli aventi diritto a compiere quanto necessario per conseguire il beneficio della proroga** fino a tale lontana scadenza. Sicché, in questa prospettiva, e? ravvisabile un interesse attuale del Governo ricorrente a sostenere l'illegittimità costituzionale delle previsioni in esame in relazione alla fonte interposta costituita dall'art. 12 della Direttiva *Bolkestein*.

Alla luce delle suesposte premesse la Consulta ritiene **fondata la questione** promossa dal Governo **in riferimento all'art. 117, c. 1 Cost.**

Nei giudizi di legittimità costituzionale in via principale, rileva la Corte, **le norme europee munite di efficacia diretta «rendono concretamente operativo il parametro costituito dall'art. 117, c. 1 Cost.** (come chiarito, in generale, dalla sentenza n. 348 del 2007)», aprendo così? la strada alla declaratoria di illegittimità costituzionale delle norme, anche regionali che rispetto alle prime siano giudicate incompatibili con il diritto unionale^[3].

Tale percorso argomentativo e? già stato seguito in passato dalla Corte costituzionale in tema di concessioni demaniali e loro durata.

A titolo esemplificativo la Consulta evoca la sentenza n. 180/2010, che, nel rilevare il prodursi di una **disparità di trattamento** tra operatori economici per effetto delle proroghe automatiche *ex lege* delle concessioni del demanio marittimo **e la conseguente violazione dei principi di concorrenza**, ha dichiarato costituzionalmente illegittimo per violazione dell'art. 117, c. 1 Cost. l'art. 1 della Legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8, recante «Modifica della legge regionale 31 maggio 2002, n. 9 (Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale) in attuazione della Legge 27 dicembre 2006, n. 296». Tale articolo consentiva infatti ai titolari delle concessioni in scadenza di presentare domanda, entro un certo termine, al fine di ottenere la proroga del titolo per un massimo di venti anni.

In quella sede la Corte costituzionale ha ravvisato la violazione dei principi del diritto europeo nella sostanziale chiusura del mercato di riferimento a danno degli operatori economici che, per non aver in precedenza gestito il demanio marittimo, si vedevano *ex lege* preclusa la possibilità, allo scadere delle concessioni in essere, di prendere il posto dei precedenti gestori.

Ne derivava **«un’ingiustificata compressione dell’assetto concorrenziale del mercato della gestione del demanio marittimo»**, con violazione dei parametri interposti del principio di parità di trattamento discendente dagli artt. 49 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, in tema di libertà? di stabilimento.

Più di recente, la Corte costituzionale è? giunta ad analoghe conclusioni – sia pure con riferimento alle concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali e termali – facendo esplicito riferimento all’**art. 12 della Direttiva 2006/123/CE**, evocata quale parametro interposto, allora come nel giudizio oggetto della pronuncia in commento.

Muovendo dalla premessa che tale disposizione **impone l’obbligo sufficientemente preciso di procedere a una selezione tra i candidati potenziali**, «che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in specie, un’adeguata pubblicità dell’avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento», la Consulta ha ribadito che «il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo (da ultimo, sentenza n. 1 del 2019) [...] viola l’art. 117, c. 1, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione in tema di libertà? di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che **altri operatori non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di concorrere per la gestione se non nel caso in cui il vecchio gestore non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti**»[\[4\]](#).

Secondo la Consulta, le affermazioni recate dai citati precedenti valgono anche con riferimento alla questione oggetto della sentenza in esame. Dunque, conferma il proprio orientamento in materia.

Ebbene, nel sottolineare ancora che in quest’ultima **il differimento dei termini previsto nella norma impugnata dal Governo non abbia a riferirsi alla vera e propria proroga delle concessioni demaniali** – che come ricordato trae origine nella più risalente Legge regionale n. 24/2019 – **bensì esclusivamente alla presentazione, da parte del titolare in scadenza, dell’istanza di proroga del titolo**, la Corte rileva in linea con le censure governative che **la rinnovazione anche della possibilità di presentazione delle domande finisce per incidere sul regime di durata dei rapporti in corso**, perpetuandone il mantenimento. Sicché, in contrasto con i principi del diritto europeo sulla concorrenza, **rafforza la barriera in entrata per nuovi operatori economici** potenzialmente interessati all’utilizzazione, a fini imprenditoriali, delle aree del demanio marittimo.

Dal che deriva **l’illegittimità costituzionale dell’art. 36** della Legge regionale Sicilia n. 2/2023 per violazione dell’art. 117, c. 1 Cost. in relazione alle previsioni interposte dell’art. 12 della Direttiva 2006/123/CE.

2)La seconda questione sottoposta alla Corte costituzionale attiene all’**art. 38 della Legge regionale Sicilia n. 2/2023 che interviene nella materia dei parchi e delle riserve naturali**.

La disposizione impugnata, inserendo il nuovo comma 4-*bis* nell’art. 24 della Legge regionale Sicilia n. 14/1988, consente in tutto il territorio del parco la realizzazione di opere preposte alla ricerca scientifica, anche in deroga alle disposizioni di vincolo dettate dallo statuto del parco.

Tale previsione, ad avviso del Presidente del Consiglio dei Ministri, sarebbe affetta da «incoerenza e ambiguità», con conseguente violazione dell'art. 3 Cost. «sotto il profilo della certezza del diritto e della ragionevolezza».

Sotto diversa prospettiva, l'introduzione di una deroga generica alle disposizioni di vincolo insistenti sui parchi si porrebbe in contrasto con la previsione del vincolo *ex lege* di cui all'art. 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio, con conseguente travalicamento dei limiti cui l'autonomia del legislatore regionale siciliano deve sottostare. A tale riguardo, il Governo rammenta che la competenza legislativa primaria in materia di tutela del paesaggio, prevista dall'art. 14, c. 1, lett. n), Statuto regione Sicilia, deve osservare i limiti derivanti sia dall'art. 9 Cost. sia dalle previsioni del richiamato Codice dei beni culturali e del paesaggio, qualificabili come norme di grande riforma economico-sociale.

Tuttavia, successivamente alla presentazione del ricorso da parte del Governo l'art. 15, c. 14 della Legge regionale Sicilia n. 9/2023 ha abrogato **la disposizione impugnata** con decorrenza dal giorno dell'entrata in vigore della norma abrogatrice.

La Corte costituzionale reputa sussistenti le condizioni che, secondo la costante giurisprudenza costituzionale^[5], consentono di ritenere che ciò abbia condotto a una piena soddisfazione delle ragioni fatte valere dal Governo. Invero, la disposizione censurata è rimasta in vigore per quasi cinque mesi, ma può escludersi che essa abbia prodotto gli effetti lesivi paventati dal ricorso, alla luce della dichiarazione sulla mancata applicazione della disposizione *de qua* dell'organo regionale competente per materia, depositata in giudizio dalla Regione Siciliana e non contestata dalla controparte. Di tal che dichiara **la cessazione della materia del contendere in relazione all'impugnazione dell'art. 38** della Legge regionale Sicilia n. 2/2023.

^[1]Fra le altre, Corte cost. n. 1/2019.

^[2]Consiglio di Stato, Sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992, e Consiglio di Stato, Sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192.

^[3]Corte cost. n. 102/2008; nello stesso senso, Corte cost. n. 86/2012.

[4]Corte cost. n. 233/2020.

[5]Si veda, *ex plurimis*, Corte cost. n. 223/2023; Corte cost n. 80/2023; Corte cost. n. 222/2022; Corte cost. n. 92/2022; Corte cost., ordinanza n. 96/2023.