

È incostituzionale la norma regionale siciliana che stabilisce proroghe di termini in materia di concessioni demaniali marittime.

Nota a Corte costituzionale, 24 giugno 2024, n. 109

SOMMARIO: 1. Introduzione. 2. I fatti di causa. 3. Le argomentazioni della Corte costituzionale. 3.1 La prima questione. 3.2 La seconda questione.

DI ANNA LAURA RUM

ABSTRACT: La nota propone un'analisi della sentenza della Corte costituzionale, n. 109 del 2024, con la quale torna ad essere affrontato il tema – ormai annoso – dell'illegittimità di legislazioni nazionali e regionali che prevedono, a vario modo, proroghe delle concessioni demaniali marittime, così aggirando la normativa unionale dettata dalla Direttiva 2006/123/CE c.d. "servizi", o "Bolkestein", che favorisce la libertà di stabilimento e di non discriminazione fra gli operatori economici. Dopo una breve premessa (*infra* par. 1.), sarà proposta la descrizione della vicenda fattuale (*infra* par. 2.) e sarà analizzato l'iter argomentativo seguito dalla Corte costituzionale (*infra* par. 3.).

ABSTRACT: *This article analyses the Constitutional Court's decisions n. 109/2024, about the State-owned maritime concessions. Once again, the Court condemns the illegitimate behaviour of the Italian and regional legislator and its recurrent use of automatic extensions, as a trick to avoid public procedures already required by Legislative Decree 59/2010 (the legal act implementing the Directive 2006/123/CE, known as the "Services Directive" or the "Bolkestein Directive"). After a short introduction (infra par. 1), the facts of the case (infra par. 2), and the Constitutional Court's arguments (infra par. 3.), will be analysed in detail.*

1. Introduzione.

La Corte costituzionale, con la sentenza in esame, torna, ancora, a ribadire la centralità dei principi del diritto eurounitario in materia di libero mercato e trasparenza.

Il tema delle concessioni demaniali marittime⁽¹⁾ e, in particolare, del rinnovo automatico senza procedura di aggiudicazione ad evidenza pubblica è divenuto ormai oggetto di scontro non solo fra legislatore interno ed eurounitario, ma anche fra legislatore interno (nazionale e regionale) e giudice amministrativo e costituzionale.

Il tema, oggi, è al centro di un acceso dibattito politico che sembra non arrestarsi,

¹ In tema di concessioni demaniali marittime, si vedano, *ex multis*: M. GNES, *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, Francoangeli Edizioni, 2023; A. LUCARELLI, B. DE MARIA, M.C. GIRARDI, *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime*, Vol.2, ESI, 2023; S. BERTUZZI, *Concessioni demaniali marittime*, Maggioli Editore, 2022; G. LAMI, C.A. NEBBIA COLOMBA, S. VILLAMENA, *Le concessioni demaniali marittime. Tra passato, presente, futuro*, Exeo, 2010.

Più in generale, deve specificarsi che la definizione di "demanio" è offerta dall'art. 822 c.c., che così recita: «Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale. Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico».

In particolare, l'attività pubblica cui sono destinati i beni demaniali e indisponibili può essere perseguita mediante distinte modalità: a) uso esclusivo (o diretto) da parte dell'Amministrazione; b) uso generale, da parte di qualsiasi soggetto pubblico; c) uso particolare, da parte di soggetti pubblici o privati cui è riservato un certo utilizzo del bene.

L'unico strumento per cedere in godimento un bene demaniale ad un privato è la concessione amministrativa.

Sulle condizioni per il godimento dei beni demaniali da parte dei privati, il T.A.R. Emilia – Romagna, Bologna, Sez. I, con la sentenza 7 luglio 2015, n. 643 (reperibile in www.giustizia-amministrativa.it), si è così espresso: "Nel determinare le condizioni di impiego dei beni pubblici, l'Amministrazione valuta autonomamente se e in che limiti ammetterne un

alimentato da interventi normativi che – illegittimamente – intendono oltrepassare i dettami dell’Unione europea e del giudice europeo e nazionale.

Con la sentenza n. 109 del 2024, nel dettaglio, la Corte costituzionale afferma l’illegittimità della normativa della Regione Siciliana che aveva disposto la proroga del termine per la presentazione, da parte del concessionario, della richiesta di rinnovo della concessione balneare al 31 dicembre 2033, ma con l’occasione, la Corte – oltre a proporre un *excursus* sull’evoluzione normativa e giurisprudenziale del meccanismo di rinnovo – ribadisce in modo netto l’illegittimità dei rinnovi delle concessioni balneari, anche condizionati, ovvero su istanza del concessionario entro un termine perentorio.

In definitiva, la Corte costituzionale, in ossequio ai principi europolitani affermati nella Direttiva 2006/123/CE c.d. direttiva “servizi” o “Bolkestein”, di libero accesso al mercato e trasparenza, censura ogni qualsivoglia meccanismo di rinnovo automatico e afferma la necessità di disporre – sempre – procedure di gara ad evidenza pubblica per l’affidamento delle concessioni balneari.

2. I fatti di causa.

La sentenza della Corte costituzionale, n. 109 del 2024 interviene 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, 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.

In particolare, 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.

Secondo il ricorrente, 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

utilizzo da parte dei privati, tenendo conto dell’esigenza di tutela degli interessi pubblici correlati a quei beni e della necessità di sottrarli all’uso comune solo se ciò non alteri la funzione che è loro propria, [...] con la conseguenza che laddove l’Amministrazione consenta ad un privato di fruire del bene pubblico per determinati usi, la circostanza che il provvedimento amministrativo non rechi specifica indicazione delle modalità di esercizio della facoltà in tal modo riconosciuta, lascia libero l’ente di definirne ex post i contorni, sempreché ciò non si traduca nella vanificazione del titolo del privato».

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, per il ricorrente, 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, inoltre, secondo il ricorrente, 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.

Quanto all'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, in particolare, 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.

Dunque, 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 della Corte costituzionale, 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, viene evidenziato che 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 della Corte (vengono citate le sentenze n. 210 del 2016 e n. 64 del 2015), 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. 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 esplicarsi nei limiti delle leggi costituzionali dello Stato.

Il ricorrente osserva che il 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.

3. Le argomentazioni della Corte costituzionale.

3.1 La prima questione.

La Corte costituzionale, in primo luogo, osserva che 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 prorogato 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. La Corte ricorda 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). Dunque, la Corte osserva che 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. Proprio 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⁽²⁾, Autorità garante della concorrenza e del mercato contro Comune di Ginosa. Il legislatore siciliano, dunque, a dire del ricorrente, 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.

La Corte costituzionale, a questo punto, ripercorre i più importanti interventi norma-

² La Corte europea, con la sentenza in oggetto, disponibile in *eur-lex.europa.eu*, ha in particolare affermato che: “l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che l'obbligo, per gli Stati membri, di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali, nonché il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso da poter essere considerati disposizioni produttive di effetti diretti.”; ancora, la Corte europea ha affermato che: “l'amministrazione, anche comunale, è tenuta, al pari del giudice nazionale, ad applicare le disposizioni incondizionate e sufficientemente precise di una direttiva e a disapplicare le norme del diritto nazionale non conformi a tali disposizioni”.

tivi nella materia delle concessioni demaniali marittime e della relativa durata, a livello sia nazionale sia delle disposizioni vigenti nella Regione Siciliana, ai fini di un corretto inquadramento della questione, con la precisazione che essi 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, c.d. "Direttiva servizi" o "Direttiva Bolkestein", relativa ai servizi nel mercato interno.

In particolare, viene in primo luogo rimarcato che, 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 né accordi altri vantaggi al prestatore uscente (art. 12, paragrafo 2).

La Corte osserva che 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: per effetto di tali rilievi dell'organo comunitario, il legislatore nazionale si è 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). È 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, è 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, evidenzia la Corte, il legislatore nazionale – anziché procedere a una conseguente e necessaria rivisitazione della materia, pur preannunciata 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⁽³⁾, è seguita una nuova proroga fino al 31 dicembre 2020⁽⁴⁾.

La Corte, ancora, rileva che, nonostante la Corte di giustizia UE – con la sentenza 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoiimpresa 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 preannunciando un programma (ivi delineato, ai commi 677 e seguenti) di complessiva revisione del

³ 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.

⁴ 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.

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 è 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”⁽⁵⁾, 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 – è stata sottoposta al giudizio dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che, con le sentenze n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021⁽⁶⁾, ne ha rilevato il contrasto con le norme UE in tema di libertà di stabilimento⁽⁷⁾ e di non discriminazione tra operatori economici e la conseguente necessità di non applicazione, anche da parte delle pubbliche amministrazioni.

La Corte mette in evidenza come, 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 predispungano 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 è, 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.». Dunque, la Corte rileva come il legislatore nazionale abbia 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). A seguire, 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.

Quindi, la Corte rileva che tale legge di conversione è stata promulgata dal Pre-

5 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.

6 L'Adunanza Plenaria, con le sentenze in oggetto, disponibili su www.giustizia-amministrativa.it, ha affermato in modo deciso e diretto che la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è in contrasto con il diritto eurounitario e le norme legislative nazionali che la dispongono (e che in futuro dovessero ancora disporla) non devono essere applicate né dai giudici, né dalla pubblica amministrazione.

7 La libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi sono fondamentali per la mobilità aziendale e professionale all'interno dell'UE. La completa attuazione della Direttiva sui servizi è fondamentale per il consolidamento del mercato interno, ma permangono ancora alcuni ostacoli. La pandemia di COVID-19 ha aggiunto nuove sfide e, per farvi fronte, nel febbraio 2022 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione che illustra in che modo la ripresa economica dopo la COVID-19 possa attenuare al meglio gli effetti negativi che la pandemia ha avuto su queste libertà fondamentali.

sidente della Repubblica con contestuale invio di una lettera⁽⁸⁾, 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 Corte riporta anche quanto affermato dalla giurisprudenza amministrativa, di recen-

⁸ Questo il contenuto della lettera che il Presidente della Repubblica, Sergio Mattarella, nel promulgare la legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022 n. 198, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi" ha inviato contestualmente al Presidente del Senato della Repubblica, Ignazio La Russa, al Presidente della Camera dei deputati, Lorenzo Fontana, e al Presidente del Consiglio dei Ministri, Giorgia Meloni:

«Mi è stata sottoposta, in data odierna, per la promulgazione la legge di conversione del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante "Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi".

Il testo del decreto-legge contiene, in seguito all'esame parlamentare, 205 commi aggiuntivi rispetto ai 149 originali.

Il decreto-legge appartiene a una oramai consueta tipologia i cui limiti di contenuto sono stati puntualmente individuati dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 22 del 2012. La Corte ha infatti così osservato: "I cosiddetti decreti "milleproroghe", che, con cadenza oramai annuale, vengono convertiti in legge dalle Camere, sebbene attengano ad ambiti materiali diversi ed eterogenei, devono obbedire alla ratio unitaria di intervenire con urgenza sulla scadenza di termini il cui decorso sarebbe dannoso per interessi ritenuti rilevanti dal Governo e dal Parlamento, o di incidere su situazioni esistenti – pur attinenti ad oggetti e materie diversi – che richiedono interventi regolatori di natura temporale. Del tutto estranei a tali interventi è la disciplina "a regime" di materie o settori di materie, rispetto alle quali non può valere il medesimo presupposto della necessità temporale e che possono essere quindi oggetto del normale esercizio del potere di iniziativa legislativa, di cui all'art. 71 Cost."

È del tutto evidente come, trattandosi di provvedimenti che, per loro natura, attengono ad "ambiti materiali diversi ed eterogenei", quando se ne smarrisce la ratio unificatrice, rappresentata dall'esigenza regolatoria di carattere temporale, si trasformano in decreti-legge omnibus del tutto disomogenei, vale a dire in meri contenitori dei più disparati interventi normativi.

Verrebbe in tal modo palesemente violato il requisito dell'omogeneità di contenuto che la Corte costituzionale ha, in più occasioni, ritenuto oggetto di tutela costituzionale (si vedano le sentenze n. 247 del 2019 e n. 32 del 2014) e al rispetto del quale ho ritenuto di richiamare i Governi e il Parlamento della precedente Legislatura, con le lettere dell'11 settembre 2020 e del 23 luglio 2021.

Queste considerazioni sono state ribadite dalla Corte costituzionale, con la sentenza n. 245 del dicembre scorso, proprio con riferimento ad un decreto-legge "proroga termini", dichiarando illegittima una norma in materia tributaria in quanto del tutto estranea al contenuto e alla finalità del decreto-legge originario e considerando del tutto irrilevante il fatto che nel preambolo del decreto-legge vi fosse un riferimento alla «straordinaria necessità ed urgenza di provvedere alla proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di adottare misure in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie». Se così non fosse, la semplice evocazione della materia tributaria nell'epigrafe e/o nel preambolo potrebbe avere la conseguenza paradossale di «diventare lo strumento per vanificare i limiti costituzionali all'emendabilità del decreto-legge in sede di conversione; ciò a detrimento delle ordinarie dinamiche del confronto parlamentare, così prefigurando un procedimento legislativo alternativo a quello ordinario, anche mediante il ricorso al maxiemendamento e alla questione di fiducia».

Anche oggi ho il dovere di porre in evidenza come varie nuove disposizioni introdotte in sede parlamentare non corrispondano ai principi e alle norme costituzionali in materia.

Riscontro infatti la presenza di norme che non recano proroghe di termini in senso stretto ma provvedono a introdurre o a modificare la disciplina sostanziale a regime in diverse materie, ovvero risultano funzionali a disporre un mero finanziamento ovvero un rifinanziamento di misure già scadute. Numerose risultano, in particolare, le norme prive di riferimenti di carattere temporale in materia di personale e di organizzazione della pubblica amministrazione, o, ancora, di carattere ordinamentale o anche con oneri per le finanze pubbliche.

Nel corso dell'esame parlamentare dei decreti-legge emerge assai di frequente la tendenza a soddisfare esigenze normative eterogenee rispetto al contenuto originario dei singoli provvedimenti.

Ho apprezzato l'iniziativa che il Presidente del Consiglio dei ministri ha di recente assunto, in dialogo con i Presidenti delle Camere, sottolineando l'abuso della decretazione d'urgenza e la circostanza che i decreti-legge siano da tempo divenuti lo strumento di gran lunga prevalente attraverso il quale i Governi esercitano l'iniziativa legislativa.

Come ha osservato il Presidente del Consiglio, un'inversione di tendenza potrà aversi con il recupero di un'adeguata capacità di programmazione legislativa da parte del Governo e di una corrispondente attitudine del Parlamento a consentire l'approvazione in tempi ragionevoli dei disegni di legge ordinaria.

Rispetto a questa iniziativa del Governo auspico piena collaborazione istituzionale e invito tutte le forze politiche a valutarla con senso di responsabilità.

Nel rimettermi alle determinazioni che il Parlamento e il Governo intenderanno assumere a questo riguardo, nella loro autonomia costituzionalmente garantita, mi limito a osservare come sia ormai evidente il carattere frammentario, confuso e precario della normativa prodotta attraverso gli emendamenti ai decreti-legge e come questa produca difficoltà interpretative e applicative.

Tutto ciò acuisce i problemi e allunga i tempi dell'attività dell'amministrazione, disorientando amministratori, cittadini e imprese.

te, ovvero 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, ricorda la Corte, su rinvio del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, la Corte di giustizia UE, con la sentenza in causa C-348/22⁽⁹⁾ (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.

Nel caso odierno, sollevano specifiche e rilevanti perplessità, in particolare, le norme inserite, in sede di conversione parlamentare, in materia di proroghe delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive.

Questa materia è da tempo all'attenzione della Corte di giustizia europea che ha ritenuto incompatibile con il diritto europeo la proroga delle concessioni demaniali marittime disposta per legge, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati.

Di recente il Legislatore, con la legge 5 agosto 2022, n. 118, tenuto conto delle sentenze definitive nn. 17 e 18 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, aveva prorogato le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive fino al 31 dicembre 2023 e aveva altresì previsto che, con provvedimento motivato dell'autorità competente, quando sussistessero ragioni oggettive che impediscano la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2023, il termine di scadenza delle concessioni potesse essere differito fino al 31 dicembre 2024.

Le modifiche odierne, apportate a tre articoli del decreto-legge e all'articolo 1 della legge di conversione, modificano in misura rilevante il quadro normativo sopra delineato.

In particolare, il termine relativo all'efficacia delle concessioni demaniali viene differito dal 31 dicembre 2023 al 31 dicembre 2024 e il termine entro il quale l'autorità competente può posticipare ulteriormente l'efficacia delle concessioni e dei rapporti in essere con atto motivato da ragioni oggettive viene differito dal 31 dicembre 2024 al 31 dicembre 2025. Inoltre, le concessioni e i rapporti in essere continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori e - si aggiunge - fino all'adozione dei decreti legislativi attuativi della delega in materia di affidamento delle concessioni (in scadenza il 27 febbraio prossimo) è fatto comunque divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni. Con l'effetto di creare ulteriore incertezza considerato che la delega in questione verrà meno fra tre giorni.

Inoltre ai titolari di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali viene consentito il mantenimento dei manufatti amovibili fino al 31 dicembre 2023, con possibili casi di interferenza anche con provvedimenti giudiziari di demolizione in corso.

Per le ragioni sopra esposte, le predette disposizioni del decreto-legge e della legge di conversione, oltre a contrastare con le ricordate definitive sentenze del Consiglio di Stato, sono difformi dal diritto dell'Unione europea, anche in considerazione degli impegni in termini di apertura al mercato assunti dall'Italia nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Un ulteriore elemento problematico è legato al fatto che, alla luce delle pronunce dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che ha ritenuto "senza effetto perché in contrasto con l'ordinamento dell'unione europea" "qualsiasi ulteriore eventuale proroga che dovesse nel frattempo intervenire", gli enti concedenti potrebbero ritenersi comunque legittimati a disapplicare le norme in contrasto con il diritto europeo e a indire le gare, mentre i controinteressati potrebbero essere indotti ad impugnare eventuali provvedimenti di proroga delle concessioni, alimentando ulteriormente il contenzioso.

L'esame della legge di conversione del decreto-legge in questione ha fatto dunque emergere molteplici profili critici, dei quali il più evidente è rappresentato dai ricordati emendamenti relativi alle concessioni demaniali, che potrebbero giustificare l'esercizio della facoltà attribuitami dall'articolo 74 della Costituzione.

Sono tuttavia consapevole della delicatezza, sotto il profilo costituzionale, del rinvio alle Camere esercitato nei confronti di una legge di conversione di un decreto-legge, a pochi giorni dalla sua scadenza: farebbe, inevitabilmente, venir meno, con effetti retroattivi, in molti casi in maniera irreversibile, tutte le numerose altre disposizioni che il decreto-legge contiene, determinando incertezza e disorientamento nelle pubbliche amministrazioni e nei destinatari delle norme.

Ho inoltre considerato come l'iniziativa assunta dal Governo che ho prima ricordato sia rivolta a ricondurre la decretazione d'urgenza entro i limiti costituzionali e a favorire una valutazione più rigorosa degli emendamenti.

Ho ritenuto, quindi, di promulgare la legge di conversione in questione.

Quanto alle modifiche approvate in materia di concessioni demaniali, è evidente che i profili di incompatibilità con il diritto europeo e con decisioni giurisdizionali definitive accrescono l'incertezza del quadro normativo e rendono indispensabili, a breve, ulteriori iniziative di Governo e Parlamento. Sarà infatti necessario assicurare l'applicazione delle regole della concorrenza e la tutela dei diritti di tutti gli imprenditori coinvolti, in conformità con il diritto dell'Unione, nonché garantire la certezza del diritto e l'uniforme applicazione della legge nei confronti dei soggetti pubblici e privati che operano in tale ambito.

Rilevo, infine, che l'articolo 1-bis, commi 1-6, come si evince dalle quantificazioni della stessa relazione tecnica, reca una copertura finanziaria insufficiente in proiezione temporale che, al fine di assicurare il pieno rispetto dell'art. 81 della Costituzione, dovrà essere integrata con il primo provvedimento legislativo utile».

⁹ La Corte di Lussemburgo, con la sentenza in oggetto, disponibile in eur-lex.europa.eu, 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.

Passando all'esame dell'ordinamento della Regione Siciliana, la Corte rileva che 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, con la quale il termine per la presentazione delle domande è stato differito al 30 aprile 2023.

La Corte evidenzia 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 giudizio, inoltre, viene 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, è oggi chiamato a gestire le relative procedure amministrative.

La Corte, quindi, osserva che, pur se tali previsioni non comportano, di per sé, la perdurante vigenza delle concessioni fino al 2033 – effetto che è da farsi risalire all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019, mai impugnato dal Governo – è 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, secondo la Corte, è 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.

Tanto premesso, la Corte costituzionale afferma che la questione promossa in riferimento all'art. 117, primo comma, Cost. è fondata. A questo proposito, viene ricordato 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).

La Corte, in particolare, ricorda che in passato ha già seguito questo percorso, con specifico riguardo al tema delle concessioni demaniali e della loro durata: 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 è 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, la 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 – è giunta ad analoghe conclusioni, questa volta con esplicito riferimento alle previsioni dell'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (sentenza n. 233 del 2020).

Dunque, la Corte ribadisce le affermazioni che precedono, 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.

La Corte, tuttavia, rileva 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.

In definitiva, la Corte dichiara 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.

3.2 La seconda questione

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.

La Corte rileva che, successivamente alla presentazione del ricorso, la disposizione impugnata è 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. Pertanto, la Corte afferma sussistere le condizioni che, per costante giurisprudenza della stessa (*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.

In particolare, nonostante la disposizione censurata sia rimasta in vigore per quasi

cinque mesi, viene escluso 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.

La Corte, pertanto, dichiara la cessazione della materia del contendere in relazione all'impugnazione dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023.