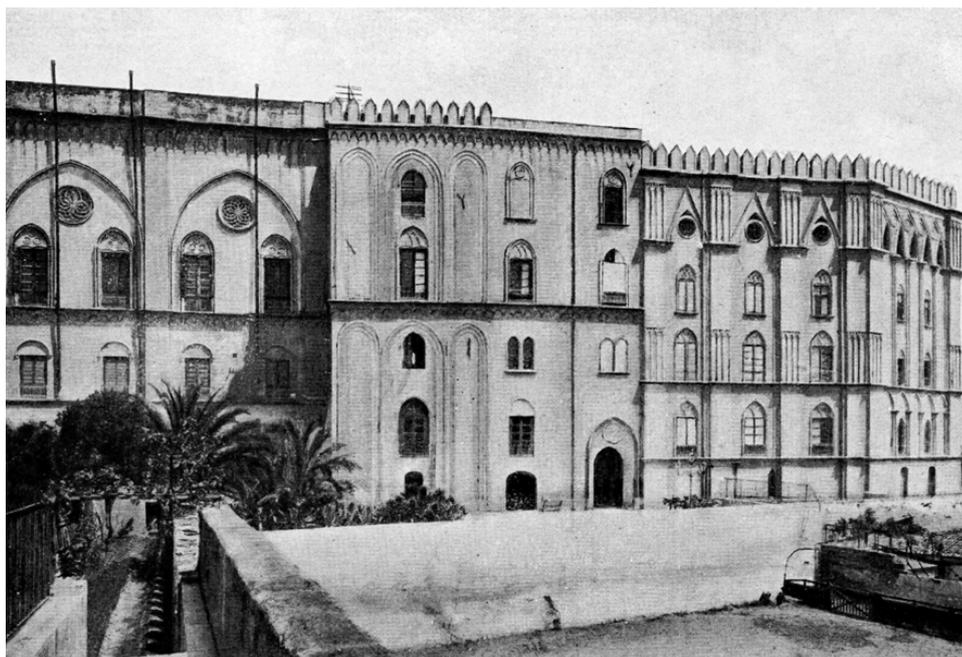




Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana



SERVIZIO STUDI
SERVIZIO DELLE COMMISSIONI

DOCUMENTO N. 30 - 2019

Nota sul DDL 571/A

*“Applicazione nella Regione siciliana delle previsioni della legge 30 dicembre 2018, n. 145,
articolo 1, commi 682, 683 e 684”*

DOSSIER SUI DISEGNI DI LEGGE

XVII Legislatura Dicembre 2019



Repubblica Italiana
Assemblea Regionale Siciliana

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:

tel. 091 705 4884- fax 091 705 4371 - mail serviziostudi@ars.sicilia.it

I testi degli Uffici e dei Servizi dell'Assemblea regionale siciliana sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei Parlamentari. L'Assemblea regionale siciliana declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini estranei e non consentiti dalla legge.

INDICE

STRUTTURA ED OGGETTO	4
RIPARTO DI COMPETENZE	5
GIURISPRUDENZA DI INTERESSE	6
APPENDICE GIURISPRUDENZIALE.....	7

STRUTTURA ED OGGETTO

Il disegno di legge n. 571/A, al comma 1 dell'articolo 1, recepisce i commi 682, 683 e 684, dell'articolo 1, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 prevedendo la proroga delle concessioni dei beni demaniali marittime vigenti, per un periodo di quindici anni.

Le previsioni contenute nell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, commi 675 - 684, hanno introdotto nuove disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime, estendendo di 15 anni, nelle more di una più generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime, la durata delle concessioni vigenti dalla data di entrata in vigore della legge, e quindi sino al 31 dicembre 2033. Si tratta di un'ipotesi di estensione *ex lege* delle concessioni demaniali marittime assentite, senza la necessità di rilascio di un nuovo titolo concessorio.

Nello specifico, il comma 682 prevede la proroga dei 'beni delle concessioni demaniali marittime' per i servizi pubblici, per i servizi e le attività portuali e produttive, e per l'esercizio delle seguenti attività: gestione di stabilimenti balneari, esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, di cibi precotti e generi di monopolio, noleggio di imbarcazioni e natanti in genere, di gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive, esercizi commerciali e servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo.

Il comma 684 prevede la proroga per le concessioni delle aree di demanio marittimo per finalità residenziali e abitative.

Sulla materia il legislatore regionale era intervenuto con l'articolo 24 della legge regionale 22 febbraio 2019, n. 1, manifestando l'intendimento di recepire le suddette disposizioni normative, anche al fine di non penalizzare gli imprenditori del settore marittimo che operano nel territorio della regione siciliana

Il disegno di legge in esame al comma 2 dell'articolo 1 rinvia all'adozione di un decreto dell'Assessore per il territorio e ambiente, previo parere della competente Commissione legislativa dell'Assemblea regionale siciliana, al fine di regolamentare le modalità ed i termini per la presentazione della richiesta e della documentazione relativa alla proroga, proroga che – si sottolinea - ai sensi del comma 1 dell'articolo 1 deve essere richiesta dagli interessati entro il 31 dicembre 2019. Tale termine non è congruo specie in considerazione del termine di 60 giorni per l'emanazione del decreto previsto dallo stesso comma. Occorre, pertanto, coordinare le due previsioni.

Il rinvio ad apposito decreto mira ad armonizzare le relative procedure amministrative con le altre disposizioni regionali vigenti ed a consentire la verifica della regolarità dei rapporti in essere nonché gli altri adempimenti necessari alle azioni di accertamento e ricognizione da parte dei soggetti e degli Uffici competenti.

La IV Commissione ha effettuato una fase istruttoria durante la quale sono state realizzate delle audizioni con i rappresentanti delle imprese del settore, con tecnici e con dirigenti della Regione.

La proroga della durata delle concessioni demaniali marittime, già più volte approvata dal Parlamento italiano nel recente passato, mira a rispondere, nelle more di una generale revisione della materia, alle esigenze di un settore particolarmente complesso, anche con riferimento alla tutela del legittimo affidamento, un settore che coinvolge circa 27 mila titolari di concessione. Tali esercenti sono, per la maggior parte, piccole e medie imprese familiari. In secondo luogo, dovrebbe essere dettagliatamente regolamentata la questione degli investimenti che i titolari di concessione hanno effettuato e che sarebbero, in parte, utilizzabili dai nuovi concessionari.

Il disegno di legge, dopo l'approvazione, è stato trasmesso direttamente in Assemblea poiché non prevede maggiori oneri o minori entrate per il Bilancio della Regione, così come dichiarato dall'Assessore competente.

RIPARTO DI COMPETENZE

La questione trattata nel presente disegno di legge è invero complessa ed attiene a regolamentazioni europee, nazionali e regionali.

La normativa ‘de qua’ insiste, infatti, nell’ambito della tutela della concorrenza, materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato, nel riparto di competenze tra Regione e Stato. Per altro verso occorre tenere in conto la competenza legislativa regionale in tema di demanio marittimo.

A tal riguardo giova ricordare i contenuti della recente sentenza n. 1 del 2019 della Corte Costituzionale che, richiamando l’orientamento già espresso nelle ~~delle~~ sentenze n. 157 e n. 40 del 2017, e n. 118 del 2018, ha ribadito che *‘la tutela dell’affidamento degli operatori balneari riguarda una sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell’affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni...nell’osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell’art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione’.*

In proposito si fa presente che la Corte di Giustizia Europea, nel 2016, si è pronunciata sull’interpretazione dell’articolo 12 della direttiva 2006/123/ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 sui servizi del mercato interno (cd direttiva *Bolkestein*), segnalando il contrasto con la normativa comunitaria della proroga automatica *‘delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati...nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo’.*

Purtuttavia la questione sull’applicabilità della direttiva *Bolkestein* rimane (in parte) controversa; secondo alcuni le concessioni balneari sarebbero ‘beni’ e non ‘servizi’, addirittura, lo stesso sig. *Frits Bolkestein*, durante un convegno tenuto in Italia nel 2018, ha affermato che i principi di liberalizzazione della direttiva 2006/123/ce non si applicherebbero alle concessioni demaniali marittime.

Inoltre è da evidenziare che l’applicazione della direttiva “al rilascio di tutti i tipi di concessione demaniale marittima è contestata da molti operatori che chiedono di valutare la possibilità di operare diverse tipologie di regolamentazioni per diverse fattispecie di concessione demaniale.

Infine, è utile sottolineare che alcuni Stati dell’Unione europea hanno recentemente approvato proroghe di lunga durata per le attuali concessioni demaniali marittime senza alcun bando ad evidenza pubblica.

GIURISPRUDENZA DI INTERESSE

Il tema della proroga automatica delle concessioni demaniali marittime è stato più volte affrontato dagli organi giurisdizionali competenti a vari livelli.

In particolare, si ricorda che la Corte di Giustizia Europea, con la sentenza 14 luglio 2016 (causa C-67/15) che si allega si è pronunciata contro la proroga automatica *ex-lege* delle concessioni demaniali marittime e lacuali in essere aventi natura turistico-ricreativa, dovendo la normativa nazionale ispirarsi alle regole dell'Unione europea sulla indizione delle gare.

La materia inerente alla proroga automatica delle concessioni demaniali marittime, nel riparto di competenze tra Stato e Regioni, è stata inoltre oggetto di sentenze della Corte Costituzionale che ha più volte ribadito che trattasi di materia relativa alla tutela della concorrenza, quindi di esclusiva competenza statale e di regolamentazioni europee. A tal riguardo si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2019.

In ultimo si segnala la recente sentenza 18 novembre 2019, n. 7874 del Consiglio di Stato relativo ad un contenzioso sul rinnovo automatico di sei anni in sei anni di una concessione demaniale marittima.

APPENDICE GIURISPRUDENZIALE

Sentenza della Corte di Giustizia Europea (Quinta Sezione) 14 luglio 2016

«Rinvio pregiudiziale – Appalti pubblici e libertà di stabilimento – Articolo 49 TFUE – Direttiva 2006/123/CE – Articolo 12 – Concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali che presentano un interesse economico – Proroga automatica – Assenza di procedura di gara»

Nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia (Italia) e dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna (Italia), con decisioni, rispettivamente, del 5 marzo 2014 e del 28 gennaio 2015, pervenute in cancelleria il 3 ottobre 2014 e il 12 febbraio 2015, nei procedimenti

Promoimpresa Srl (C-458/14)

contro

**Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro,
Regione Lombardia,**

e

Mario Melis e altri (C-67/15)

contro

**Comune di Loiri Porto San Paolo,
Provincia di Olbia Tempio,**

nei confronti di:

Alessandro Piredda e altri,

LA CORTE (Quinta Sezione),

composta da J.L. da Cruz Vilaça (relatore), presidente di sezione, A. Tizzano, vicepresidente della Corte, facente funzione di giudice della Quinta Sezione, A. Borg Barthet, E. Levits e M. Berger, giudici,

avvocato generale: M. Szpunar

cancelliere: L. Carrasco Marco, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 3 dicembre 2015,

considerate le osservazioni presentate:

- per la Promoimpresa Srl, da E. Vaglio, R. Righi e E. Nesi, avvocati;
- per il Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro, da M. Ballerini e C. Cerami, avvocati;
- per la Regione Lombardia, da M. Tamborino, avvocato;
- per Mario Melis e a., da B. Ballero, A. Capacchione, F. Ballero e S. Ballero, avvocati;
- per il Comune di Loiri Porto San Paolo, da G. Longheu, avvocato;
- per la Provincia di Olbia Tempio, da G. Cosseddu e F. Melis, avvocati;
- per Alessandro Piredda e a., da S. Carboni e S. Dessy, avvocati;
- per il governo italiano, da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Garofoli, avvocato dello Stato, e da L.S. Rossi, in qualità di esperto;
- per il governo ceco, da M. Smolek, J. Vláčil e T. Müller, in qualità di agenti;
- per il governo greco, da K. Nasopoulou, in qualità di agente;
- per il governo dei Paesi Bassi, da J. Langer, in qualità di agente;
- per la Commissione europea, da G. Conte, A. Tokár e E. Montaguti, in qualità di agenti,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 25 febbraio 2016, ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Le domande di pronuncia pregiudiziale vertono sull'interpretazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36), nonché degli articoli 49, 56 e 106 TFUE.

2 Tali domande sono state presentate nell'ambito di due controversie. Nella prima controversia (causa C-458/14) la Promoimpresa Srl si contrappone al Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro (Italia) (in prosieguo: il «Consorzio») e alla Regione Lombardia (Italia) in merito, in primo luogo, alla decisione del Consorzio di negare alla Promoimpresa il rinnovo di una concessione di cui essa beneficiava ai fini dello sfruttamento di un'area demaniale e, in secondo luogo, alla decisione della Giunta Regionale Lombardia di assoggettare l'attribuzione delle concessioni demaniali a una procedura di selezione comparativa. Nella seconda controversia (causa C-67/15) il sig. Mario Melis e a. si contrappongono al Comune di Loiri Porto San Paolo (Italia) (in prosieguo: il «Comune») e alla Provincia di Olbia Tempio (Italia) in merito a decisioni relative all'approvazione del piano di utilizzo del litorale e all'attribuzione di concessioni di beni del demanio marittimo nonché a misure con cui la polizia municipale ha ordinato al sig. Melis e a. di rimuovere talune attrezzature dal demanio marittimo.

Contesto normativo

Diritto dell'Unione

3 Il considerando 39 della direttiva 2006/123 così recita:

«La nozione di regime di autorizzazione dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di autorizzazioni, licenze, approvazioni o concessioni, ma anche l'obbligo, per potere esercitare l'attività, di essere iscritto in un albo professionale, in un registro, ruolo o in una banca dati, di essere convenzionato con un organismo o di ottenere una tessera professionale. L'autorizzazione può essere concessa non solo in base ad una decisione formale, ma anche in base ad una decisione implicita derivante, ad esempio, dal silenzio dell'autorità competente o dal fatto che l'interessato debba attendere l'avviso di ricevimento di una dichiarazione per iniziare l'attività o affinché quest'ultima sia legittima».

4 Ai sensi del considerando 57 della medesima direttiva:

«Le disposizioni della presente direttiva relative ai regimi di autorizzazione dovrebbero riguardare i casi in cui l'accesso ad un'attività di servizio o il suo esercizio da parte di operatori richieda la decisione di un'autorità competente. Ciò non riguarda né le decisioni delle autorità competenti relative all'istituzione di un ente pubblico o privato per la prestazione di un servizio particolare, né la conclusione di contratti da parte delle autorità competenti per la prestazione di un servizio particolare, che è disciplinata dalle norme sugli appalti pubblici, poiché la presente direttiva non si occupa di tali norme».

5 Ai sensi dell'articolo 4, punto 6, di tale direttiva, un «regime di autorizzazione» indica «qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio».

6 L'articolo 12 della stessa direttiva, che riguarda situazioni in cui un regime di autorizzazione mira a consentire lo svolgimento di attività economiche che prevedono l'utilizzo di risorse naturali scarse, dispone quanto segue:

«1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di 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.

2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami.

3. Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto [dell'Unione].».

7 Ai sensi del considerando 15 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU 2014, L 94, pag. 1):

«(...) [T]aluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni o qualsiasi proprietà pubblica, in particolare nel settore dei porti marittimi o interni o degli aeroporti, mediante i quali lo Stato oppure l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore fissa unicamente le condizioni generali d'uso senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva. Ciò vale di norma per i contratti di locazione di beni o terreni di natura pubblica che generalmente contengono i termini che regolano la presa di possesso da parte del conduttore, la destinazione d'uso del bene immobile, gli obblighi del locatore e del conduttore per quanto riguarda la manutenzione del bene immobile, la durata della locazione e la restituzione del possesso del bene immobile al locatore, il canone e le spese accessorie a carico del conduttore».

Diritto italiano

8 L'articolo 1, comma 18, del decreto legge del 30 dicembre 2009, n. 194 (in prosieguo: il «decreto legge n. 194/2009»), convertito con legge del 26 febbraio 2010, n. 25 (in prosieguo: la «legge n. 25/2010»), così prevede:

«Ferma restando la disciplina relativa all'attribuzione di beni a regioni ed enti locali in base alla legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché alle rispettive norme di attuazione, nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative, da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che è conclusa nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui all'articolo 37, secondo comma, secondo periodo, del codice della navigazione, (...) il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino a tale data».

9 Tale disposizione è stata modificata dall'articolo 34 duodecies del decreto legge del 18 ottobre 2012, n. 179 (in prosieguo: il «decreto legge n. 179/2012»), introdotto in sede di conversione dalla legge del 17 dicembre 2012, n. 221, come segue:

«Ferma restando la disciplina relativa all'attribuzione di beni a regioni ed enti locali in base alla legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché alle rispettive norme di attuazione, nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative, ad uso pesca, acquacoltura ed attività produttive ad essa connesse, e sportive, nonché quelli destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto, da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 8, comma

6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che è conclusa nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui all'articolo 37, secondo comma, secondo periodo, del codice della navigazione, il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino al 31 dicembre 2020 (...)».

10 L'articolo 16 del decreto legge, del 26 marzo 2010, n. 59, di trasposizione della direttiva 2006/123, così prevede:

«1. Nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali ed assicurano la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi.

2. Nel fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto [dell'Unione].

3. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi al rilascio del titolo autorizzatorio.

4. Nei casi di cui al comma 1 il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo».

Procedimenti principali e questioni pregiudiziali

Causa C-458/14

11 Con decisioni del 16 giugno e del 17 agosto 2006, il Consorzio ha rilasciato alla Promoimpresa una concessione per lo sfruttamento di un'area demaniale ad uso chiosco, bar, veranda, bagni, banchina e pontile, compresa nel demanio del Lago di Garda.

12 L'articolo 3 di tale concessione prevedeva la cessazione di diritto della medesima al 31 dicembre 2010, senza necessità di atti di diffida o di messa in mora e senza possibilità per il concessionario di invocare usi o consuetudini per continuare nel godimento del titolo concessorio.

13 Parallelamente, la Commissione europea, con una lettera di costituzione in mora notificata alla Repubblica italiana il 2 febbraio 2009, ha ritenuto che l'articolo 37 del codice della navigazione italiano fosse in contrasto con l'articolo 49 TFUE, poiché prevedeva un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo. Il legislatore italiano è intervenuto al fine di eliminare tale diritto di preferenza. In seguito, in sede di conversione del decreto legge n. 194/2009 ad opera della legge n. 25/2010, il legislatore italiano ha aggiunto un rinvio a un altro testo legislativo, consentendo così il rinnovo automatico delle concessioni, di sei anni in sei anni. La Commissione, con una lettera di messa in mora complementare, datata 5 maggio 2010, ha ritenuto che tale rinvio, da un lato, privasse di ogni effetto l'eliminazione del diritto di preferenza e, dall'altro, fosse contrario sia all'articolo 12 della direttiva 2006/123 sia all'articolo 49 TFUE. Poiché il legislatore italiano ha deciso di abrogare la disposizione che consentiva tale rinvio, la Commissione ha ritenuto di poter chiudere la procedura di infrazione il 27 febbraio 2012.

14 Il 14 aprile 2010 la Promoimpresa ha presentato un'istanza di rinnovo della concessione di cui beneficiava, istanza che è stata respinta dal Consorzio con decisione del 6 maggio 2011. Tale diniego era basato sul fatto, da un lato, che la nuova concessione non poteva essere ottenuta sulla base di una mera domanda di rinnovo, ma solo all'esito di una procedura ad evidenza pubblica e,

dall'altro, che la concessione scaduta era limitata ad una durata di cinque anni, con esclusione di qualsiasi forma di rinnovo automatico.

15 La Promoimpresa ha impugnato tale decisione del Consorzio dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia basandosi, in particolare, su una violazione dell'articolo 1, comma 18, del decreto legge n. 194/2009, convertito con legge n. 25/2010, in quanto tale disposizione prevede la proroga della data di scadenza delle concessioni.

16 Il giudice del rinvio precisa che il rapporto giuridico intercorrente tra la Promoimpresa e il Consorzio presenta i caratteri di una «concessione», come definita dal diritto dell'Unione, dato che la Promoimpresa ha il diritto di utilizzare un bene pubblico demaniale dietro versamento di un canone periodico all'amministrazione proprietaria di tale bene e dato che il rischio di impresa legato a quest'ultimo rimane a carico della Promoimpresa.

17 Detto giudice ritiene che la normativa italiana, reiterando la proroga della durata di tali concessioni demaniali, crei una restrizione ingiustificata alla libertà di stabilimento, in particolare rendendo praticamente impossibile a qualsiasi altro concorrente l'accesso alle concessioni in scadenza.

18 In tali circostanze, il Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale:

«I principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, e 106 del TFUE, nonché il canone di ragionevolezza in essi racchiuso, ostano ad una normativa nazionale che, per effetto di successivi interventi legislativi, determina la reiterata proroga del termine di scadenza di concessioni di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale di rilevanza economica, la cui durata viene incrementata per legge per almeno undici anni, così conservando in via esclusiva il diritto allo sfruttamento ai fini economici del bene in capo al medesimo concessionario, nonostante l'intervenuta scadenza del termine di efficacia previsto dalla concessione già rilasciatagli, con conseguente preclusione per gli operatori economici interessati di ogni possibilità di ottenere l'assegnazione del bene all'esito di procedure ad evidenza pubblica?».

Causa C-67/15

19 Il sig. Melis e a. sono, per la maggior parte, gestori di attività turistico-ricreative nell'area della spiaggia del Comune, sulla base di concessioni di beni del demanio pubblico marittimo rilasciate nel 2004 per un periodo di sei anni, successivamente prorogate per la durata di un anno.

20 Nel 2012 il sig. Melis e a. hanno presentato al Comune richiesta di un formale provvedimento di proroga. Tale richiesta non ha ricevuto risposta. Da tale silenzio il sig. Melis e a. hanno dedotto di essere legittimati ex lege a proseguire le loro attività, a decorrere dal mese di maggio 2012, conformemente all'articolo 1, comma 18, del decreto legge n. 194/2009 che prevedeva la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per le attività turistico-ricreative.

21 L'11 maggio 2012 il Comune, dopo l'approvazione del piano di utilizzo dei litorali, ha pubblicato un bando per l'aggiudicazione di sette nuove concessioni demaniali marittime, alcune delle quali relative ad aree che costituivano già oggetto delle concessioni rilasciate al sig. Melis e a.

22 Il 5 giugno 2012 il sig. Melis e a. hanno adito il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna chiedendo l'annullamento delle suddette decisioni del Comune. Essi hanno successivamente dedotto motivi aggiunti, notificati l'11 giugno 2012, estendendo così le loro censure alla decisione con cui il Comune ha proceduto all'aggiudicazione delle concessioni oggetto del bando dell'11 maggio 2012. Il sig. Melis e a. hanno altresì impugnato i provvedimenti con i quali la polizia municipale del Comune aveva ordinato loro di rimuovere le loro attrezzature dal demanio pubblico marittimo.

23 Il giudice del rinvio precisa che il rapporto giuridico intercorrente tra il sig. Melis e a. e il Comune presenta i caratteri di una concessione ai sensi del diritto dell'Unione, dato che si tratta della prestazione di un servizio e che il rischio di impresa è a carico dei concessionari.

24 Esso ritiene inoltre che la proroga automatica prevista dalla normativa nazionale contrasti con l'applicazione del diritto dell'Unione, in particolare dell'articolo 12 della direttiva 2006/123 nonché delle disposizioni del Trattato FUE relative alla libera prestazione dei servizi e alla libertà di stabilimento.

25 In tali circostanze, il Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte le seguenti questioni pregiudiziali:

«1) Se i principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, e 106 del TFUE, ostano ad una normativa nazionale che, per effetto di successivi interventi legislativi, determina la reiterata proroga del termine di scadenza di concessioni di beni del demanio marittimo, di rilevanza economica;

2) Se l'art[icolo] 12 della direttiva 2006/123/CE osti ad una disposizione nazionale, quale l'art[icolo] 1, comma 18 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, e successive modifiche ed integrazioni, che consente la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere per attività turistico-ricreative, fino al 31 dicembre 2015; ovvero fino al 31 dicembre 2020, ai sensi dell'art[icolo] 34-duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, inserito dall'articolo 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, di conversione del predetto decreto-legge».

26 Con ordinanza del 27 ottobre 2015 le due cause sono state riunite ai fini della fase orale e della sentenza.

Sulle questioni pregiudiziali

Sulla ricevibilità delle questioni pregiudiziali

27 In primo luogo, il governo italiano fa valere che l'articolo 1, comma 18, del decreto legge n. 194/2009, di cui trattasi nella causa C-458/14, all'epoca dei fatti del procedimento principale riguardava esclusivamente le concessioni demaniali marittime. L'applicazione di tale disposizione alle concessioni lacuali e fluviali sarebbe sopravvenuta successivamente all'adozione degli atti impugnati dinanzi al giudice del rinvio, cosicché tale disposizione non sarebbe applicabile né *ratione temporis* né *ratione materiae* alla concessione di cui trattasi in tale causa.

28 A tale riguardo, occorre ricordare che le questioni relative all'interpretazione del diritto dell'Unione sollevate dal giudice nazionale nel contesto di diritto e di fatto che egli individua sotto la propria responsabilità, e del quale non spetta alla Corte verificare l'esattezza, godono di una presunzione di rilevanza (sentenza del 6 ottobre 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punto 12 e giurisprudenza ivi citata).

29 In particolare, non spetta alla Corte, nell'ambito del sistema di cooperazione giudiziaria istituito dall'articolo 267 TFUE, rimettere in questione o verificare l'esattezza dell'interpretazione del diritto nazionale operata dal giudice del rinvio, poiché detta interpretazione rientra nella competenza esclusiva di quest'ultimo. Perciò la Corte, quando è adita in via pregiudiziale da un giudice nazionale, deve attenersi all'interpretazione del diritto nazionale che le è stata esposta da detto giudice (sentenza del 6 ottobre 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punto 13 e giurisprudenza ivi citata).

30 Peraltro, il rifiuto della Corte di statuire su una domanda proposta da un giudice nazionale è possibile solo qualora risulti manifestamente che la richiesta interpretazione del diritto dell'Unione non ha alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di

diritto necessari per fornire una soluzione utile alle questioni che le sono sottoposte (sentenza del 6 ottobre 2015, Târșia, C-69/14, EU:C:2015:662, punto 14 e giurisprudenza ivi citata).

31 Nel caso di specie, dalla decisione di rinvio nella causa C-458/14 risulta che la Promoimpresa, al momento della proposizione del ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, si è richiamata all'articolo 1, comma 18, del decreto legge n. 194/2009, come risultante dalla legge n. 25/2010, affermando che tale norma, seppure dettata con riferimento alle concessioni demaniali marittime, doveva essere riferita anche alle concessioni demaniali lacuali.

32 Orbene, il giudice del rinvio nella suddetta causa ha implicitamente ammesso tale interpretazione, avendo ritenuto che per risolvere la controversia principale occorresse stabilire se questa stessa disposizione nazionale dovesse essere disapplicata in quanto contraria al diritto dell'Unione.

33 In secondo luogo, la Commissione osserva che, all'epoca dei fatti relativi a ciascuno dei procedimenti principali, le concessioni rilasciate ai ricorrenti in tali procedimenti non rientravano, *ratione temporis*, nell'ambito dell'articolo 34 duodecies del decreto legge n. 179/2012. Infatti tale disposizione, che proroga fino al 31 dicembre 2020 le concessioni relative a beni demaniali la cui scadenza era inizialmente prevista il 31 agosto 2015, è stata adottata successivamente alle decisioni impugnate nei procedimenti principali. Tale istituzione ne deduce che le questioni pregiudiziali sono ricevibili solo nei limiti in cui riguardano una proroga delle concessioni fino al 31 dicembre 2015.

34 A tale riguardo occorre rilevare che, come osservato dall'avvocato generale al paragrafo 37 delle conclusioni, con le sue questioni pregiudiziali il giudice del rinvio fa riferimento, in generale, all'ipotesi di una normativa nazionale che prevede una proroga automatica e reiterata della data di scadenza di concessioni di beni del demanio marittimo e lacuale. Pertanto, la questione se le disposizioni nazionali applicabili nei procedimenti principali siano quelle che rinviavano tale scadenza al 31 dicembre 2015, o quelle che la rinviavano al 31 dicembre 2020, non solo rientra nella competenza del giudice nazionale, ma non incide comunque sulla ricevibilità delle questioni poste.

35 Ciò premesso, le domande di pronuncia pregiudiziale devono essere ritenute ricevibili.

Sulla seconda questione nella causa C-67/15

36 Con la sua seconda questione, che occorre esaminare per prima, il giudice del rinvio chiede sostanzialmente se l'articolo 12 della direttiva 2006/123 debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative.

Sulle condizioni di applicazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123

37 L'articolo 12 della direttiva 2006/123 fa parte della sezione 1 del capo III di tale direttiva, sezione relativa alle autorizzazioni, e riguarda il caso specifico in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili. Nell'ambito di questa stessa sezione, l'articolo 9 della direttiva in questione disciplina la possibilità per gli Stati membri di subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione. L'articolo 10 della stessa direttiva verte sulle condizioni di rilascio di tali autorizzazioni e l'articolo 11 della medesima riguarda la loro durata.

38 Occorre, da un lato, rilevare che l'articolo 4, punto 6, di tale direttiva definisce un regime di autorizzazione come qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio.

39 Inoltre il considerando 39 della direttiva in questione precisa che la nozione di «regime di autorizzazione» dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di concessioni.

40 Orbene, oggetto dei procedimenti principali sono talune concessioni demaniali marittime e lacuali rilasciate dalle autorità pubbliche e che mirano allo sfruttamento di un'area demaniale a fini turistico-ricreativi.

41 Tali concessioni possono quindi essere qualificate come «autorizzazioni», ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123, in quanto costituiscono atti formali, qualunque sia la loro qualificazione nel diritto nazionale, che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica.

42 Occorre, dall'altro lato, sottolineare che le concessioni di cui ai procedimenti principali riguardano risorse naturali ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2006/123, dato che le aree demaniali in questione sono situate o sulle rive del Lago di Garda o sulle coste marittime italiane.

43 Per quanto riguarda, più specificamente, la questione se dette concessioni debbano essere oggetto di un numero limitato di autorizzazioni per via della scarsità delle risorse naturali, spetta al giudice nazionale verificare se tale requisito sia soddisfatto. A tale riguardo, il fatto che le concessioni di cui ai procedimenti principali siano rilasciate a livello non nazionale bensì comunale deve, in particolare, essere preso in considerazione al fine di determinare se tali aree che possono essere oggetto di uno sfruttamento economico siano in numero limitato.

44 Peraltro, nei limiti in cui i giudici del rinvio ritengono che le concessioni di cui ai procedimenti principali possano costituire concessioni di servizi, occorre precisare che, secondo il considerando 57 della direttiva 2006/123, le disposizioni della medesima riguardanti i regimi di autorizzazione non attengono alla conclusione di contratti da parte delle autorità competenti per la fornitura di un determinato servizio che rientra nelle norme relative agli appalti pubblici.

45 Ne risulta che le disposizioni relative ai regimi di autorizzazione della direttiva 2006/123 non sono applicabili a concessioni di servizi pubblici che possano, in particolare, rientrare nell'ambito della direttiva 2014/23.

46 A tale riguardo occorre ricordare che una concessione di servizi è caratterizzata, in particolare, da una situazione in cui un diritto di gestire un servizio determinato viene trasferito da un'autorità aggiudicatrice ad un concessionario e che questi dispone, nell'ambito del contratto concluso, di una certa libertà economica per determinare le condizioni di gestione di tale diritto, restando parallelamente in larga misura esposto ai rischi connessi a detta gestione (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2009, *Hans & Christophorus Oymanns*, C-300/07, EU:C:2009:358, punto 71).

47 Orbene, nei procedimenti principali, come sottolinea la Commissione, le concessioni vertono non su una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore, bensì sull'autorizzazione a esercitare un'attività economica in un'area demaniale. Ne risulta che le concessioni di cui ai procedimenti principali non rientrano nella categoria delle concessioni di servizi (v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2013, *Belgacom*, C-221/12, EU:C:2013:736, punti da 26 a 28).

48 Un'interpretazione siffatta è inoltre corroborata dal considerando 15 della direttiva 2014/23. Quest'ultimo precisa infatti che taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni, mediante i quali lo Stato fissa unicamente le condizioni generali d'uso dei beni o delle risorse in questione, senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come «concessione di servizi» ai sensi di tale direttiva.

Sull'applicazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123

49 Nell'ipotesi in cui le concessioni di cui ai procedimenti principali rientrassero nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123 – circostanza che spetta al giudice del rinvio determinare, come risulta dal punto 43 della presente sentenza – occorre rilevare che, secondo il paragrafo 1 di tale disposizione, il rilascio di autorizzazioni, qualora il loro numero sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, deve essere soggetto a una procedura di selezione tra i candidati potenziali che deve presentare tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza, in particolare un'adeguata pubblicità.

50 Orbene, come sottolineato dall'avvocato generale al paragrafo 83 delle conclusioni, una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede una proroga ex lege della data di scadenza delle autorizzazioni equivale a un loro rinnovo automatico, che è escluso dai termini stessi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123.

51 Inoltre, la proroga automatica di autorizzazioni relative allo sfruttamento economico del demanio marittimo e lacuale non consente di organizzare una procedura di selezione come descritta al punto 49 della presente sentenza.

52 I ricorrenti nei procedimenti principali nonché il governo italiano fanno tuttavia valere che la proroga automatica delle autorizzazioni è necessaria al fine di tutelare il legittimo affidamento dei titolari di tali autorizzazioni, in quanto consente di ammortizzare gli investimenti da loro effettuati.

53 A tale riguardo occorre constatare che l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2006/123 prevede espressamente che gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni legate a motivi imperativi d'interesse generale.

54 Tuttavia è previsto che si tenga conto di tali considerazioni solo al momento di stabilire le regole della procedura di selezione dei candidati potenziali e fatto salvo, in particolare, l'articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva.

55 Pertanto l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva in questione non può essere interpretato nel senso che consente di giustificare una proroga automatica di autorizzazioni allorché, al momento della concessione iniziale delle autorizzazioni suddette, non è stata organizzata alcuna procedura di selezione ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo.

56 Inoltre, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 92 e 93 delle conclusioni, una giustificazione fondata sul principio della tutela del legittimo affidamento richiede una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare che il titolare dell'autorizzazione poteva legittimamente aspettarsi il rinnovo della propria autorizzazione e ha effettuato i relativi investimenti. Una siffatta giustificazione non può pertanto essere invocata validamente a sostegno di una proroga automatica istituita dal legislatore nazionale e applicata indiscriminatamente a tutte le autorizzazioni in questione.

57 Da quanto precede risulta che l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati.

Sulla questione nella causa C-458/14 e sulla prima questione nella causa C-67/15

58 Con le loro questioni, che occorre esaminare congiuntamente, i giudici del rinvio chiedono sostanzialmente se gli articoli 49, 56 e 106 TFUE debbano essere interpretati nel senso che ostano a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative.

59 In via preliminare, occorre precisare che qualsiasi misura nazionale in un settore che abbia costituito oggetto di un'armonizzazione completa a livello dell'Unione deve essere valutata in rapporto non alle disposizioni del diritto primario, ma a quelle di tale misura di armonizzazione

(sentenza del 30 aprile 2014, UPC DTH, C-475/12, EU:C:2014:285, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).

60 Orbene, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi da 41 a 43 delle conclusioni, gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123 prevedono una serie di disposizioni che devono essere rispettate dallo Stato membro qualora l'attività di servizio sia subordinata al rilascio di un'autorizzazione.

61 Analogamente a quanto già statuito a proposito dell'articolo 14 di tale direttiva, il quale prevede un elenco di requisiti «vietati» nell'ambito dell'esercizio della libertà di stabilimento, si deve ritenere che gli articoli da 9 a 13 di questa stessa direttiva provvedano a un'armonizzazione esaustiva concernente i servizi che rientrano nel loro campo di applicazione (v., per analogia, sentenza del 16 giugno 2015, Rina Services e a., C-593/13, EU:C:2015:399, punti 37 e 38).

62 Pertanto le questioni pregiudiziali, nella misura in cui vertono sull'interpretazione del diritto primario, si pongono solo nel caso in cui l'articolo 12 della direttiva 2006/123 non sia applicabile ai procedimenti principali, circostanza che spetta ai giudici del rinvio stabilire, come risulta dal punto 43 della presente sentenza. È quindi con questa riserva che la Corte risponde alle questioni sollevate.

63 Occorre altresì precisare che le concessioni di cui ai procedimenti principali riguardano un diritto di stabilimento nell'area demaniale finalizzato a uno sfruttamento economico per fini turistico-ricreativi, di modo che le situazioni considerate nei procedimenti principali rientrano, per loro stessa natura, nell'ambito dell'articolo 49 TFUE.

64 A tale riguardo, è stato dichiarato che le autorità pubbliche, qualora intendano assegnare una concessione che non rientra nell'ambito di applicazione delle direttive relative alle diverse categorie di appalti pubblici, sono tenute a rispettare le regole fondamentali del Trattato FUE, in generale, e il principio di non discriminazione, in particolare (v., in tal senso, sentenza del 17 luglio 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punti 57 e 58 nonché giurisprudenza ivi citata).

65 In particolare, qualora siffatta concessione presenti un interesse transfrontaliero certo, la sua assegnazione in totale assenza di trasparenza ad un'impresa con sede nello Stato membro dell'amministrazione aggiudicatrice costituisce una disparità di trattamento a danno di imprese con sede in un altro Stato membro che potrebbero essere interessate alla suddetta concessione. Una siffatta disparità di trattamento è, in linea di principio, vietata dall'articolo 49 TFUE (v., per analogia, sentenze del 17 luglio 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punti 59 e 60, nonché del 14 novembre 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punto 37).

66 Per quanto riguarda, anzitutto, l'esistenza di un interesse transfrontaliero certo, occorre ricordare che quest'ultimo deve essere valutato sulla base di tutti i criteri rilevanti, quali l'importanza economica dell'appalto, il luogo della sua esecuzione o le sue caratteristiche tecniche, tenendo conto delle caratteristiche proprie dell'appalto in questione (v., in tal senso, sentenze del 14 novembre 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punto 29 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 17 dicembre 2015, UNIS e Beaudout Père et Fils, C-25/14 e C-26/14, EU:C:2015:821, punto 30).

67 Così, nella causa C-458/14, le indicazioni fornite dal giudice del rinvio consentono alla Corte di constatare che la concessione di cui trattasi in tale causa presenta un interesse transfrontaliero certo, tenuto conto in particolare della situazione geografica del bene e del valore economico di tale concessione.

68 Per contro, nella causa C-67/15, il giudice del rinvio non ha fornito gli elementi necessari per consentire alla Corte di ritenere che esista un interesse transfrontaliero certo. Orbene, come risulta dall'articolo 94 del regolamento di procedura, la Corte deve poter rinvenire in una domanda di pronuncia pregiudiziale un'illustrazione delle circostanze di fatto sulle quali si basano le questioni, nonché del legame esistente segnatamente tra tali circostanze e dette questioni. Di conseguenza, la constatazione degli elementi necessari per consentire di valutare la sussistenza di un interesse

transfrontaliero certo dovrebbe essere effettuata dal giudice del rinvio prima di adire la Corte (v., in tal senso, sentenza del 17 dicembre 2015, UNIS e Beaudout Père et Fils, C-25/14 e C-26/14, EU:C:2015:821, punto 28).

69 Alla luce dei suesposti rilievi, la prima questione pregiudiziale sollevata nella causa C-67/15 è irricevibile.

70 Per quanto riguarda la causa C-458/14, occorre poi constatare che una normativa come quella di cui ai procedimenti principali, tenuto conto del differimento che introduce, ritarda il rilascio delle concessioni mediante una procedura trasparente di gara, cosicché si deve ritenere che una normativa siffatta introduca, a danno delle imprese con sede in un altro Stato membro che potrebbero essere interessate a tali concessioni, una disparità di trattamento, vietata in linea di principio dall'articolo 49 TFUE.

71 Infine, nei limiti in cui il governo italiano fa valere che le proroghe attuate dalla normativa nazionale mirano a consentire ai concessionari di ammortizzare i loro investimenti, occorre precisare che una siffatta disparità di trattamento può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, in particolare dalla necessità di rispettare il principio della certezza del diritto (v., in tal senso, sentenze del 17 luglio 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punto 64, nonché del 14 novembre 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punto 38).

72 In tal senso, è stato statuito che il principio della certezza del diritto, nel caso di una concessione attribuita nel 1984, quando non era ancora stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza, esige che la risoluzione di siffatta concessione sia corredata di un periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili, in particolare, dal punto di vista economico (v., in tal senso, sentenze del 17 luglio 2008, ASM Brescia, C-347/06, EU:C:2008:416, punti 70 e 71, nonché del 14 novembre 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punto 40).

73 Tuttavia le concessioni di cui ai procedimenti principali sono state attribuite quando già era stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo dovevano essere soggetti a obblighi di trasparenza, cosicché il principio della certezza del diritto non può essere invocato per giustificare una disparità di trattamento vietata in forza dell'articolo 49 TFUE.

74 Dalle suesposte considerazioni risulta che l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo.

Sulle spese

75 Nei confronti delle parti nei procedimenti principali le presenti cause costituiscono un incidente sollevato dinanzi al giudice nazionale, cui spetta quindi statuire sulle spese. Le spese sostenute da altri soggetti per presentare osservazioni alla Corte non possono dar luogo a rifusione. Per questi motivi, la Corte (Quinta Sezione) dichiara:

1) **L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati.**

2) **L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo.**

Consiglio di Stato sentenza n. 07874/2019

sul ricorso numero di registro generale 4296 del 2018, proposto dalle società Montanino S.r.l. con unico socio e Gema Società semplice, in persona dei rispettivi rappresentanti legali *pro tempore*, rappresentate e difese dagli avvocati Fabio Pellicani, Raffaella Chiummiento e Michele Francaviglia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia e domicilio eletto presso lo studio dell'avvocato Livia Lorenzoni in Roma, via del Viminale, n. 43;

contro

il Comune di Santa Margherita Ligure, in persona del Sindaco *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Corrado Augusto Mauceri, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia; nei confronti

della società CAPO NORD S.r.l. (già American Bar Capo Nord di Tavella Giuseppe & C. S.a.s., poi American Bar Capo Nord di Pescio Guido & C. S.a.s., in seguito American Bar Capo Nord di Santomauro Fabio & C. S.a.s.), in persona del rappresentante legale *pro tempore*, non costituita in giudizio;

per la esecuzione

della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 29 gennaio 2013 n. 525;

nonché per l'accertamento e la dichiarazione di nullità, anche per effetto di motivi aggiunti

- dell'atto del Comune di Santa Margherita Ligure, Area 4, Territorio-Ambiente Servizio Urbanistica-Procedimenti Concertativi-Demanio Marittimo, 13 marzo 2017, prot. n. 8437;

- (primi motivi aggiunti) dell'atto del Comune di Santa Margherita Ligure 6 novembre 2015, prot. n. 36895 di proroga in favore della società Capo Nord S.r.l., *ex lege* fino al 31 dicembre 2020, dell'efficacia della concessione demaniale marittima n. 23/2009 e della licenza suppletiva 17 aprile 2012, n. 21, conosciuto dalle ricorrenti in data 22 ottobre 2018;

- (secondi motivi aggiunti) dell'atto del Comune di Santa Margherita Ligure 27 febbraio 2019 prot. n. 7545, nella parte in cui comunica a Gema Società Semplice la proroga *ex lege* fino al 31 dicembre 2033, in applicazione dell'art. 1, comma 682, l. 145/2018, dell'efficacia della concessione demaniale marittima n. 23/2009 rilasciata a Capo Nord S.r.l. e riconosce la perdurante legittimazione di quest'ultima all'esercizio dello *ius aedificandi* sull'area demaniale oggetto di concessione.

Visti il ricorso in esecuzione, i due ricorsi recanti motivi aggiunti e i relativi allegati;

Vista la costituzione in giudizio del Comune di Santa Margherita Ligure e i documenti depositati;

Esaminate le ulteriori memorie, anche di replica, prodotte dalle parti;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 11 luglio 2019 il Cons. Stefano Toschei e uditi per le parti gli avvocati Fabio Pellicani e Corrado Mauceri;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1. – Con il ricorso per l'esecuzione del giudicato qui in esame le società Montanino e Gema chiedono l'ottemperanza della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VI, 29 gennaio 2013 n. 525, con la quale la Sezione, in accoglimento dell'appello proposto dalla società Montanino ed in riforma della sentenza di primo grado (del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, Sezione I, n. 1024/2007), ha annullato i provvedimenti impugnati in primo grado, vale a dire:

a) l'atto 19 agosto 2002, prot. 36925, con il quale il Comune di Santa Maria Ligure ha respinto l'istanza presentata in data 18 giugno 2002 dalla società Montanino, in qualità di proprietaria del complesso "La Cervara" in Portofino, per il rilascio di una concessione di area demaniale marittima;

b) l'atto comunale 31 dicembre 2002, prot. n. 57132, con il quale veniva confermato il rigetto della richiesta di concessione di area demaniale marittima presentata in data 18 giugno 2002.

2. – I fatti che hanno dato luogo al contenzioso qui in esame possono essere sinteticamente riassunti come segue, in ragione di quanto emerge dalla documentazione prodotta in giudizio e soprattutto

dall'esame della sentenza del Consiglio di Stato della quale qui si chiede la corretta e completa esecuzione.

La Montanino S.r.l. aveva presentato al Comune di Santa Margherita Ligure, in data 18 giugno 2002, in qualità di proprietaria del complesso "La Cervara" in Portofino, una istanza per il rilascio della concessione di un'area demaniale marittima, a suo tempo rilasciata alla American Bar Capo Nord di Pescio Guido & C. s.a.s., nell'approssimarsi della scadenza della stessa.

Il Comune rispondeva negativamente, con atto 19 agosto 2002 prot. 36925, precisando testualmente che "(...) *l'istanza in parola non risulta procedibile in quanto, in virtù del disposto dell'art. 01, comma 2, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, come sostituito dall'art. 10, comma 1, della l. n. 88 del 2001, le concessioni demaniali marittime in essere, alla scadenza si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza, fatto salvo il secondo comma dell'art. 42, cod. nav.*".

Seguiva a tale provvedimento una ulteriore attività istruttoria volta al riesame della predetta decisione che, tuttavia, si concludeva con l'adozione di un nuovo provvedimento comunale, 31 dicembre 2002 prot. n. 57132, con il quale veniva confermato il rigetto della richiesta di concessione di area demaniale marittima presentata in data 18 giugno 2002.

Impugnati dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Liguria i due atti di cui sopra, il Tribunale amministrativo (con sentenza n. 1024/2007) dichiarava "*l'inammissibilità del gravame per carenza di interesse alla decisione, non avendo parte ricorrente impugnato i titoli concessori rilasciati*" alla società controinteressata, affermando anche che "*l'eventuale accoglimento del gravame proposto avverso i dinieghi opposti all'istanza della ricorrente non avrebbe alcun concreto effetto utile per la Montanino, rimanendo pienamente efficaci i titoli concessori*", rilasciati alla s.a.s. American Bar Capo Nord e non impugnati.

A questo punto la società Montanino proponeva appello dinanzi al Consiglio di Stato che, con la sentenza della Sezione n. 525/2013, ha affermato che:

A) la sentenza di primo grado era da considerarsi "errata" (punto 07 della sentenza);

B) infatti "*la Montanino s.r.l. non doveva impugnare la concessione n. 217/1999 rilasciata all'American Bar Capo Nord s.a.s., essendosi limitata a sostenere l'impossibilità di una sua proroga automatica per altri sei anni per effetto della normativa di cui si è detto e quindi la sua scadenza al 31 dicembre 2002 (termine originariamente previsto)*" (sempre punto 07 della sentenza);

C) con riferimento invece alla concessione n. 67/2003, successivamente rilasciata all'American Bar Capo Nord s.a.s. e depositata dal Comune agli atti del giudizio di primo grado, "*la stessa, oltre a potere ancora essere impugnata quando il primo giudice ha deciso, è stata effettivamente impugnata dalla Montanino s.r.l. con un nuovo ricorso*";

D) fermo quanto sopra "*I provvedimenti impugnati in primo grado (19 agosto 2002, prot. 36925 e 31 dicembre 2002, prot. n. 57132) sono stati adottati sulla base del citato comma 2 dell'art. 01 d.l. n. 400 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 494 del 1993, come sostituito dall'art. 10 della L. n. 88 del 2001*", norma successivamente abrogata dall'art. 11, comma 1, l. 15 dicembre 2011, n. 217

E) tenuto conto quindi che la direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa ai servizi nel mercato interno, 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE e, segnatamente, del comma 2 dell'art. 12 nella parte in cui esclude il rinnovo automatico della concessione; nonché con i principi del Trattato - direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici degli Stati membri e di cui la direttiva è mera attuazione - in tema di concorrenza e di libertà di stabilimento, i meccanismi normativi che introducono ipotesi di proroga automatica delle concessioni demaniali marittime violano l'art. 117, comma 1, della Cost.;

F) in conseguenza di ciò si "*impone l'obbligo di disapplicazione della norma per il periodo in cui è stata in vigore e durante il quale sono stati adottati i provvedimenti impugnati in primo grado, i quali vanno di conseguenza annullati venendo meno il presupposto normativo su cui si fondavano. L'amministrazione, infatti, non poteva considerare automaticamente prorogata la concessione di cui trattasi, dovendo procedere sulla base di un procedimento di evidenza pubblica*" (così al punto 11 della sentenza).

3. - Una volta pubblicata la sentenza di questa Sezione n. 525/2013, la società Montanino, atteso che il Comune di Santa Margherita Ligure non procedeva alla indizione della selezione per l'affidamento della concessione demaniale marittima, quale procedura indicata dal Consiglio di Stato (nella ridetta decisione) al fine del corretto rilascio delle concessioni demaniali marittime, in esito alle più recenti indicazioni provenienti “(...) *dalla Corte Costituzionale con le sentenze nn. 213/2011, 340/2010, 233/2010 e 180/2010. Secondo cui le normative che prevedono proroghe automatiche in tema di concessioni demaniali marittime violano l'art. 117, comma 1, della Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza (...)*” (così, testualmente, al punto 10 della sentenza della quale qui si chiede l'esecuzione), in data 10 maggio 2016 presentava istanza al competente ufficio del Comune di Santa Margherita Ligure diffidando l'ente locale ad indire la selezione pubblica entro sei mesi e quindi, decorso inutilmente tale termine, la medesima società (con atto del 31 gennaio 2017) intimava al predetto ente di procedere alla corretta ottemperanza della sentenza 525/2013 entro il termine di quarantacinque giorni.

A questo punto il competente ufficio del Comune di Santa Margherita Ligure comunicava alla società Montanino, con atto del 13 marzo 2017, prot. n. 8437, la impossibilità: “(...) *di procedere all'assegnazione in concessione, tramite gara, di un'area demaniale marittima già oggetto di concessione demaniale in corso di efficacia (...)*”.

4. - In altri termini il Comune, ritenendo ancora valido ed efficace il provvedimento concessorio originario, mai annullato dal Consiglio di Stato e peraltro doppiato da due successivi provvedimenti concessori sulla medesima area di proroga e conferma, impugnati dalla società Montanino (dei quali uno era citato anche nella sentenza 525/2013) con distinti giudizi non ancora definiti, affermava che non fosse possibile procedere ad una nuova assegnazione in concessione dell'area demaniale già concessa alla società concessionaria (e controinteressata durante il giudizio promosso dalla società Montanino e conclusosi con la sentenza di questa Sezione n. 525/2013).

In particolare il competente ufficio del Comune (Area 4-Territorio ambiente, Servizio urbanistica-procedimenti concertativi-demanio marittimo) riferiva alla odierna ricorrente la propria impossibilità ad eseguire la sentenza n. 525/2013 atteso che l'impedimento è dovuto:

- a) all'intervenuto rilascio delle concessioni demaniali marittime n. 67/2003 (in favore della società American Bar Capo Nord di Tavella Giuseppe & C. S.a.s.) e n. 23/2009 (in favore della società American Bar Capo Nord di Santomauro Fabio & C. S.a.s.) relative alla medesima area demaniale già concessa nel 1999 alla società Capo Nord S.r.l., che non sono mai state annullate dalla sentenza 525/2013, atti non espressamente impugnati nel contenzioso definito con la predetta sentenza, essendo stati oggetto di distinti e successivi giudizi amministrativi ancora pendenti;
- b) alla vigenza di norme legislative nazionali che hanno disposto la proroga fino al 31 dicembre 2020 dell'efficacia delle concessioni di demanio marittimo in essere alla loro entrata in vigore (tra le quali, quindi, anche la concessione n. 23/2009).

5. - La società Montanino quindi, premettendo che, nel frattempo, è intervenuto atto di scissione stipulato da Montanino S.r.l. in data 16 febbraio 2017 per atto pubblico rogato dal Notaio Valerio Tacchini di Milano (Rep. n. 141904) per effetto del quale è stata costituita la nuova Società Gema S.r.l. con unico socio e che in seguito quest'ultima è stata trasformata - in forza di deliberazione assunta dall'Assemblea dei soci in data 26 settembre 2017 - in Gema Società semplice, alla quale la Montanino S.r.l. ha assegnato il compendio patrimoniale la cui proprietà era contemplata nel progetto di valorizzazione dell'area di demanio marittimo di cui è causa, ha chiesto a questo Consiglio di Stato (insieme con la Gema Società semplice) l'ottemperanza della sentenza n. 525/2013, previo accertamento della nullità dell'atto comunale del 13 marzo 2017, prot. n. 8437, da ritenersi elusivo e/o violativo di giudicato.

6. - Nel silenzio processuale della società intestataria della concessione, pure evocata in giudizio, si è costituito il Comune di Santa Margherita Ligure sostenendo l'infondatezza del ricorso per ottemperanza siccome proposto dalle società ricorrenti, in quanto:

- a) con il ricorso proposto dalla società Montanino che ha dato luogo al contenzioso definito con la sentenza della Sesta sezione del Consiglio di Stato n. 525/2013 essa non ha mai impugnato la

concessione risalente al 1999 e rilasciata in favore dell'allora società American Bar (oggi Capo Nord S.r.l.), limitandosi in detto contenzioso ad impugnare dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Liguria il diniego di rilascio di concessione demaniale marittima opposto nei confronti della medesima Montanino dai competenti uffici comunali con note dapprima del giugno 2002 e poi del dicembre 2003, affidando l'impugnazione delle concessioni demaniali marittime rilasciate nel corso del tempo (anche in epoca successiva al contenzioso definito con la sentenza che qui si pretende venga ottemperata) a giudizi distinti e diversi da quello che qui rileva;

b) in pendenza del giudizio d'appello è stata introdotta legislativamente la proroga sino al 31 dicembre 2020 delle concessioni demaniali marittime, per effetto della l. 221/2012, di conversione del d.l. 179/2012 (art. 34-*duodecies*), di conseguenza il Comune di Santa Margherita Ligure ha comunicato alla società Capo Nord S.r.l., in data 6 novembre 2015, la proroga *ope legis* del titolo n. 23/2009 e del suppletivo n. 21/2012;

c) da quanto sopra emerge con tutta evidenza che alle diffide rivolte al Comune dalla società Montanino in data 10 maggio 2016 e 31 gennaio 2017, con le quali si invitava il predetto comune ad indire la selezione pubblica per la scelta del concessionario con riferimento all'area demaniale oggetto delle concessioni sopra richiamate, l'ente locale non poteva che ricordare quanto sopra illustrato e significare l'impossibilità di procedere nel senso voluto dalla società perché le concessioni in essere non sono mai state annullate e la loro validità ed efficacia è rafforzata dalla previsione della proroga *ex lege*.

Da qui la richiesta di reiezione del ricorso in ottemperanza proposto dalle società oggi ricorrenti.

7. – Per effetto dei documenti richiamati e depositati in giudizio dal Comune di Santa Margherita Ligure, le società ricorrenti proponevano un primo ricorso recante motivi aggiunti chiedendo che fosse accertata e dichiarata la nullità dell'atto del Comune di Santa Margherita Ligure 6 novembre 2015, prot. n. 36895 di proroga in favore della società Capo Nord S.r.l., *ex lege* fino al 31 dicembre 2020, dell'efficacia della concessione demaniale marittima n. 23/2009 e della licenza suppletiva 17 aprile 2012, n. 21, conosciuto dalle ricorrenti in data 22 ottobre 2018.

Successivamente il Comune di Santa Margherita Ligure comunicava alla società Gema, con atto 27 febbraio 2019 prot. n. 7545, la proroga *ex lege* fino al 31 dicembre 2033, in applicazione dell'art. 1, comma 682, l. 145/2018, dell'efficacia della concessione demaniale marittima n. 23/2009 rilasciata a Capo Nord S.r.l., riconoscendo la perdurante legittimazione di quest'ultima all'esercizio dello *ius aedificandi* sull'area demaniale oggetto di concessione, di talché anche nei confronti di tale atto era proposto ricorso (recante secondi motivi aggiunti) al fine di vedere accertata la nullità dello stesso. Con detto secondo ricorso recante motivi aggiunti veniva chiesto anche l'accertamento e la dichiarazione di nullità della nota 7 marzo 2019, prot. n. 8542, con la quale implicitamente il Comune di Santa Margherita Ligure confermava la efficacia della concessione demaniale già rilasciata e prorogata *ex lege*.

8. - Oltre a quanto sopra riferito le società ricorrenti, nei ricorsi recanti motivi aggiunti dei quali si è detto, ricordavano che non poteva soccorrere in aiuto giuridico a considerare fondata la tesi comunale la circostanza che la Regione Liguria, con l'art. 7, comma 5, l.r. 1/2002, come modificato dall'art. 1 l.r. 67/2009, aveva previsto la rinnovazione automatica delle concessioni demaniali marittime in essere fino al 31 dicembre 2015, in quanto proprio detta disposizione legislativa aveva precisato che allo scadere di detto termine, si sarebbe proceduto in conformità delle disposizioni nazionali vigenti, con la conseguenza che accanto all'obbligo di disapplicare la normativa nazionale (di proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere) contrastante con quella eurounitaria (che pretende il rilascio della concessione solo all'esito di una apposita selezione tra gli aspiranti concessionari), per come anche di recente chiarito dalla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea 14 luglio 2016, C-458/14, il Comune di Santa Margherita Ligure aveva l'obbligo di applicare la normativa regionale che imponeva dopo il 31 dicembre 2015 di avviare le procedure selettive per rilasciare le concessioni fino a quel momento prorogate *ex lege*.

Peraltro, proprio in ragione dei principi raccolti nella sentenza della Corte di giustizia UE del 2016 sopra citata, anche i successivi interventi normativi nazionali, compendiatosi nella previsione di cui all'art. 1, comma 682, l. 145/2018, debbono ritenersi non impeditivi, per un verso, alla doverosa

disapplicazione della disposizioni legislative nazionali che prevedono la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere e, per altro verso, alla puntuale ottemperanza della sentenza n. 525/2013 del Consiglio di Stato.

8. – Le parti costituite hanno poi presentato memorie anche di replica con le quali hanno confermato le loro opposte posizioni.

9. – Va premesso, in punto di diritto, quanto segue.

Prima ancora della nota sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016 (in cause riunite C-458/14, Promoimpresa S.r.l. e C-67/15, Mario Melis e altri), la giurisprudenza aveva già largamente aderito all'interpretazione dell'art. 37 cod. nav. che privilegia l'esperienza della selezione pubblica nel rilascio delle concessioni demaniali marittime, derivante dall'esigenza di applicare le norme conformemente ai principi comunitari in materia di libera circolazione dei servizi, di *par condicio*, di imparzialità e di trasparenza, derivanti dalla direttiva 123/2016, essendo pacifico che tali principi si applicano anche a materie diverse dagli appalti, in quanto riconducibili ad attività, suscettibile di apprezzamento in termini economici.

In tal senso si è del resto espresso, già da tempo risalente, il Consiglio di Stato che ha ritenuto applicabili i detti principi *“anche alle concessioni di beni pubblici, fungendo da parametro di interpretazione e limitazione del diritto di insistenza di cui all' art. 37 del codice della navigazione”*, sottolineandosi che *“la sottoposizione ai principi di evidenza trova il suo presupposto sufficiente nella circostanza che con la concessione di area demaniale marittima si fornisce un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato, tale da imporre una procedura competitiva ispirata ai ricordati principi di trasparenza e non discriminazione”*(cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 25 gennaio 2005 n. 168 e, nello stesso senso, in epoca più recente Cons. Stato, Sez. VI, 31 gennaio 2017 n. 394), segnalando l'esigenza di una effettiva ed adeguata pubblicità per aprire il confronto concorrenziale su un ampio ventaglio di offerte (cfr., in epoca ancora antecedente ed in via generale, Cons. Stato, Sez. VI, 15 febbraio 2002 n. 934).

In argomento la Commissione Europea aveva affermato che *“la circostanza che le direttive comunitarie in materia di appalti siano attuative dell'art. 81 del Trattato porta in sostanza a ritenere che queste norme siano puramente applicative, con riferimento a determinati appalti di principi generali che essendo sanciti in modo universale dal Trattato, sono ovviamente vevoli anche per contratti e fattispecie diverse da quelle concretamente contemplate”* (così nella Comunicazione 29 aprile 2000 nonché la pressoché coeva sentenza della Corte di giustizia UE 7 dicembre 2000, in causa C-324/98).

Per quanto si è già ricordato, da ultimo detti principi sono stati riaffermati dalla Corte di Giustizia UE, nella sentenza Sez. V, 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15, ad avviso della quale *“L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati”*.

10. - Da tale sentenza, si desume che la proroga *ex lege* delle concessioni demaniali aventi natura turistico-ricreativa non può essere generalizzata, dovendo la normativa nazionale ispirarsi alle regole della Unione europea sulla indizione delle gare.

La Corte di Giustizia, più specificamente, chiamata a pronunciarsi sulla portata dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (cd. *Bolkestein*) del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (direttiva servizi), ha affermato, in primo luogo, che le concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo rientrano in linea di principio nel campo di applicazione della suindicata direttiva, restando rimessa al giudice nazionale la valutazione circa la natura “scarsa” o meno della risorsa naturale attribuita in concessione, con conseguente illegittimità di un regime di proroga *ex lege* delle concessioni aventi ad oggetto risorse naturali scarse, regime ritenuto equivalente al rinnovo automatico delle concessioni in essere, espressamente vietato dall'art. 12 della direttiva.

In secondo luogo, la Corte di giustizia ha affermato che, per le concessioni alle quali la direttiva non può trovare applicazione, l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) osta a una normativa nazionale, come quella italiana oggetto dei rinvii pregiudiziali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentino un interesse transfrontaliero certo.

Come è stato chiarito anche dalla giurisprudenza del Consiglio di Stato (Cons. Stato, Sez. V, 11 giugno 2018 n. 3600; Sez. VI, 10 luglio 2017 n. 3377 e 13 aprile 2017 n. 1763):

- l'art. 1, comma 18, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194 (convertito, con modificazioni, dalla l. 26 febbraio 2010, n. 25) - come modificato dall'articolo 34-*duodecies*, comma 1, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221), e, a decorrere dal 1° gennaio 2013, dall'art. 1, comma 547, l. 24 dicembre 2012, n. 228 -, statuiva come segue: *“Ferma restando la disciplina relativa all’attribuzione di beni a regioni ed enti locali in base alla legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché alle rispettive norme di attuazione, nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative e sportive, nonché quelli destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto, da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell’articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che è conclusa nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell’esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui all’articolo 37, secondo comma, secondo periodo, del codice della navigazione, il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino al 31 dicembre 2020, fatte salve le disposizioni di cui all’articolo 03, comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. All’articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione, il secondo periodo è soppresso”*;

- pertanto, in seguito alla soppressione, in ragione delle disposizioni legislative sopra richiamate, dell'istituto del “diritto di insistenza”, ossia del diritto di preferenza dei concessionari uscenti, l'amministrazione che intenda procedere a una nuova concessione del bene demaniale marittimo con finalità turistico-ricreativa, in aderenza ai principi eurounitari della libera di circolazione dei servizi, della *par condicio*, dell'imparzialità e della trasparenza, ai sensi del novellato art. 37 cod. nav., è tenuta ad indire una procedura selettiva e a dare prevalenza alla proposta di gestione privata del bene che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e risponda a un più rilevante interesse pubblico, anche sotto il profilo economico;

- a fronte dell'intervenuta cessazione del rapporto concessorio, come sopra già evidenziato, il titolare del titolo concessorio in questione può vantare un mero interesse di fatto a che l'amministrazione proceda ad una nuova concessione in suo favore e non già una situazione qualificata in qualità di concessionario uscente, con conseguente inconfigurabilità di alcun obbligo di proroga *ex lege* o motivazionale dell'amministrazione;

- ne deriva che l'operatività delle proroghe disposte dal legislatore nazionale non può che essere esclusa in ossequio alla pronuncia del 2016 del giudice eurounitario, comportante la disapplicazione dell'art. 1, comma 18, d.l. n. 194/2009 e dell'art. 34-*duodecies*, d.l. 179/2012, di talché la proroga legale delle concessioni demaniali in assenza di gara non può avere cittadinanza nel nostro ordinamento, come del resto la giurisprudenza nazionale ha in più occasioni già riconosciuto (cfr., per tutte e tra le più recenti, Cons. Stato, Sez. V, 27 febbraio 2019 n. 1368).

11. - Del resto, più volte il Consiglio di Stato ha sancito in via generale l'illegittimità di una normativa sulle proroghe *ex lege* della scadenza di concessioni demaniali, perché equivalenti a un rinnovo automatico di per sé ostativo a una procedura selettiva. Inoltre, già decisioni precedenti della CGUE avevano affermato l'illegittimità di leggi regionali contemplanti, a talune condizioni, la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo al già titolare, evidenziando che proroga e rinnovo automatico, determinando una disparità di trattamento tra operatori economici mediante

preclusioni o ostacoli alla gestione dei beni demaniali oggetto di concessione, violano in generale i principi del diritto comunitario su libertà di stabilimento e tutela della concorrenza.

In conclusione, alla luce del prevalente indirizzo giurisprudenziale, non è in alcun modo riscontrabile una proroga automatica *ex lege* di una concessione demaniale marittima.

Ciò significa che anche la più recente proroga legislativa automatica delle concessioni demaniali in essere fino al 2033, provocata dall'articolo unico, comma 683, l. 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021) che così testualmente recita: *“Al fine di garantire la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese, e tutelare l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari, le concessioni di cui al comma 682, vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, nonché quelle rilasciate successivamente a tale data a seguito di una procedura amministrativa attivata anteriormente al 31 dicembre 2009 e per le quali il rilascio è avvenuto nel rispetto dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, o il rinnovo è avvenuto nel rispetto dell'articolo 02 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677 rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale”* - è coinvolta, con le conseguenze del caso, nel ragionamento giuridico sopra esposto e ciò, non solo perché detta disposizione rievoca norme nazionali già dichiarate in contrasto con l'ordinamento eurounitario dalla Corte di giustizia nel 2016 (determinando una giuridicamente improbabile reviviscenza delle stesse) ma, a maggior ragione, dopo il recente intervento della Corte di giustizia UE che, nella sentenza 30 gennaio 2018, causa C-360/15 Visser, ha esteso addirittura la platea dei soggetti coinvolti dalla opportunità di pretendere l'assegnazione della concessione demaniale solo all'esito dello svolgimento di una procedura selettiva.

12. – Il Collegio, per completezza d'esame, ritiene di dovere dare conto della circostanza che la più volte citata sentenza della Corte di giustizia UE, sebbene abbia dichiarato che le disposizioni nazionali che consentono la proroga generalizzata ed automatica delle concessioni demaniali fino al 31 dicembre 2020 contrastano con l'ordinamento comunitario (si tratta del già menzionato art. 1, comma 18, d.l. 194/2009, nella versione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 34-*duodecies* d.l. 179/2012, articolo introdotto in sede di conversione con l. 221/2012), ha nel contempo però precisato che una proroga di una concessione demaniale è giustificata laddove sia finalizzata a tutelare la buona fede del concessionario, ovverosia qualora questi abbia ottenuto una determinata concessione in un periodo in cui *“non era ancora stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza”*.

La tutela della buona fede del concessionario, quindi, va relazionata alla data di adozione della direttiva 2006/123/CE (cosiddetta *Bolkestein*), cosicché nell'ipotesi di concessione demaniale marittima rilasciata in data antecedente, secondo la Corte di giustizia, la cessazione anticipata della concessione *“deve essere preceduta da un periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili, in particolare, dal punto di vista economico”*.

Orbene, nel caso di specie la concessione iniziale è stata rilasciata nel 1999 prima che fosse scaduto il termine di recepimento della direttiva *Bolkestein* (28 dicembre 2009) e prima che lo Stato italiano la attuasse tramite il d.lgs. n. 59 del 26 marzo 2010, con conseguente conformità al diritto dell'Unione europea dell'applicazione alla concessione oggetto di causa della (sola) proroga prevista dall'art. 1, comma 18, d.l. 194 del 2009, tuttavia pare evidente che le successive proroghe non possano essere assistite dal principio (sopra espresso) della “buona fede” del concessionario, essendosi consumata la possibilità di aderire alla posizione “mitigativa” già a far data dal secondo rinnovo.

13. – Sotto altro versante (come già ha chiarito la Sezione nella sentenza 6 giugno 2018 n. 3412) va affermato che il rinnovo automatico della concessione demaniale marittima, provocato dalle norme

di legge succedutesi nel tempo e precedentemente ricordate, non integra un provvedimento amministrativo a formazione tacita né, come è avvenuto nel caso qui in esame, abilita l'ente ad adottare un provvedimento amministrativo a portata costitutiva.

Si è condivisibilmente affermato nella sentenza della Sezione precedentemente richiamata che *“Invero, in un ordinamento ispirato al principio di legalità, non può essere qualificato come provvedimento, ancorché tacito, un mero contegno di fatto non riconoscibile come espressione del potere amministrativo. Poiché per l'art. 2 della legge n. 241/90 l'amministrazione ha l'obbligo di concludere il procedimento con un provvedimento espresso, si deve ritenere che i provvedimenti taciti e i “silenzi significativi” siano configurabili solo nei casi espressamente previsti dalla legge (con impossibilità di applicazione analogica delle relative disposizioni). Nello specifico, le disposizioni legislative innanzi citate, con le quali si prevede un rinnovo automatico delle concessioni balneari (o una proroga ex lege delle stesse), non possono essere considerate come fonti legali di un ipotizzato provvedimento amministrativo tacito, ma si sono limitate ad incidere, ex lege, sugli effetti giuridici di provvedimenti amministrativi già emanati, senza la necessità che l'amministrazione eserciti alcun potere e senza alcuna possibilità, pertanto, di configurare la sussistenza di un provvedimento tacito di rinnovo o di proroga che, se emesso, ha natura meramente ricognitiva delle conseguenze previste dalla legge (conseguenze che si producono, qualora siano compatibili col diritto europeo)”*.

Ora però occorre qualificare la patologia degli atti successivamente adottati dal Comune di Santa Margherita Ligure, rispetto alla proroga della concessione nel 2009, in adempimento delle disposizioni di proroga *ex lege* intervenute nel tempo e successive, anche, alla pubblicazione della sentenza che è qui oggetto di ottemperanza ed evidentemente in contrasto con le norme eurounitarie di settore, per quanto si è sopra detto.

Potrebbe infatti affermarsi che, dovendosi disapplicare le disposizioni di proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere per contrasto alla normativa eurounitaria, le disposizioni in questione non attribuiscono neppure il potere alle amministrazioni di rinnovare le concessioni demaniali marittime, con la conseguenza che gli atti di proroga sono esclusivamente ricognitivi ed illustrativi della previsione normativa nazionale, ma sostanzialmente e giuridicamente inidonei a determinare la proroga della concessione.

Conseguentemente il Comune di Santa Margherita Ligure avrebbe adottato provvedimenti, in adempimento delle norme succedutesi nel tempo che hanno previsto la proroga automatica delle concessioni, che debbono considerarsi *tamquam non essent* – e quindi nulli – per essere stati adottati in assenza di potere ai sensi dell'art. 21-*septies* l. 7 agosto 1990, n. 2418 (ipotesi che non è stata esclusa in giurisprudenza, cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 31 marzo 2011 n. 1983).

14. - E' noto il contrasto, soprattutto dottrinale, tra coloro che ritengono affetto da nullità il provvedimento amministrativo contrastante con il diritto eurounitario e coloro che ritengono un siffatto atto illegittimo e quindi impugnabile doverosamente entro il termine decadenziale dinanzi al giudice amministrativo, con la conseguenza che, dunque, in assenza di impugnazione e di annullamento da parte del giudice amministrativo, il provvedimento amministrativo adottato in applicazione di una norma di legge nazionale contrastante con il diritto eurounitario mantiene la sua naturale validità ed efficacia.

A tal proposito va ancora rammentato che la non applicazione della disposizione interna contrastante con l'ordinamento comunitario costituisce un potere-dovere, per il giudice, che opera anche d'ufficio (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. V, 28 febbraio 2018 n. 1219 e, prima ancora, Corte Cass., 18 novembre 1995 n. 11934), al fine di assicurare la piena applicazione delle norme comunitarie, aventi un rango preminente rispetto a quelle dei singoli Stati membri. Infatti la pronuncia pregiudiziale della Corte di giustizia crea l'obbligo del giudice nazionale di uniformarsi ad essa e l'eventuale violazione di tale obbligo vizierebbe la sentenza secondo la disciplina dell'ordinamento interno e, al contempo, darebbe luogo a una procedura di infrazione nei confronti dello stato di cui quel giudice è organo (cfr., da ultimo, Cons. Stato, Sez. VI, 3 maggio 2019 n. 2890).

Tale dovere sussiste indipendentemente dal fattore temporale e quindi dalla mera circostanza che la norma interna confliggente sia precedente o successiva a quella comunitaria (cfr. Corte giust. 9 marzo 1978, causa 106/77).

Allo stesso modo, le statuizioni della Corte di Giustizia, le quali chiariscono il significato e la portata di una norma del diritto dell'Unione, possono e devono essere applicate anche a casi diversi rispetto a quelli oggetto del rinvio, aventi le stesse caratteristiche di quello che ha dato origine alla decisione della Corte (cfr. Corte Cost., ord. 23 giugno 1999 n. 255 e 23 aprile 1985 n. 113; Cass., Sez. I, 28 marzo 1997 n. 2787).

Occorre poi rammentare, in particolare con riferimento al caso qui in esame, che è ormai principio consolidato in giurisprudenza quello secondo il quale la disapplicazione (*rectius*, non applicazione) della norma nazionale confliggente con il diritto eurounitario, a maggior ragione se tale contrasto è stato accertato dalla Corte di giustizia UE, costituisca un obbligo per lo Stato membro in tutte le sue articolazioni e, quindi, anche per l'apparato amministrativo e per i suoi funzionari, qualora sia chiamato ad applicare la norma interna contrastante con il diritto eurounitario (cfr., pressoché in termini, Cons. Stato, Sez. VI, 23 maggio 2006 n. 3072, ma a partire da Corte costituzionale 21 aprile 1989 n. 232, e in sede europea da Corte di Giustizia della Comunità europea, 22 giugno 1989, C-103/88 Fratelli Costanzo, nonché Corte di Giustizia dell'Unione europea 24 maggio 2012, C-97/11 Amia).

Qualora, pertanto, emerga contrasto tra la norma primaria nazionale o regionale e i principi del diritto eurounitario, è fatto obbligo al dirigente che adotta il provvedimento sulla base della norma nazionale (o regionale) di non applicarla (in contrasto con la norma eurounitaria di riferimento), salvo valutare la possibilità di trarre dall'ordinamento sovranazionale una disposizione con efficacia diretta idonea a porre la disciplina della fattispecie concreta (cfr. Cons. Stato, Sez. V, 5 marzo 2018 n. 1342).

15. – Fermo tutto quanto si è fin qui illustrato il Collegio deve farsi carico di rammentare che la tesi prevalente in giurisprudenza, allo stato e condivisa dal Collegio, tende ad affermare che il provvedimento amministrativo adottato dall'amministrazione in applicazione di una norma nazionale contrastante con il diritto eurounitario non va considerato nullo, ai sensi dell'art. 21-*septies* l. 241/1990 per difetto assoluto di attribuzione di potere in capo all'amministrazione procedente, sebbene alla medesima amministrazione, per quanto si è sopra riferito, è fatto carico dell'obbligo di non applicare la norma nazionale contrastante con il diritto eurounitario, in particolar modo quando tale contrasto sia stato sancito in una sentenza della Corte di giustizia UE.

Per effetto di tale prevalente orientamento, quindi, la violazione del diritto eurounitario implica solo un vizio di illegittimità non diverso da quello che discende dal contrasto dell'atto amministrativo con il diritto interno, sussistendo di conseguenza l'onere di impugnare il provvedimento contrastante con il diritto europeo dinanzi al giudice amministrativo entro il termine di decadenza, pena l'inoppugnabilità del provvedimento medesimo (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. III, 8 settembre 2014 n. 4538).

Tale puntualizzazione assume maggiore rilievo proprio nel caso di specie.

Infatti, nella presente sede, si è al cospetto del ricorso per l'ottemperanza della sentenza della Sezione n. 525/2013 nella quale appare evidente che il Collegio abbia fatto propria la tesi della doverosa impugnabilità degli atti di concessione sebbene adottati sulla scorta di una norma nazionale contrastante con il diritto comunitario.

Al punto 07 della sentenza della quale qui si chiede la corretta esecuzione si legge testualmente che “*Quanto alla concessione n. 67/2003, successivamente rilasciata all'American Bar Capo Nord s.a.s. e depositata dal Comune agli atti del giudizio di primo grado, la stessa, oltre a potere ancora essere impugnata quando il primo giudice ha deciso, è stata effettivamente impugnata dalla Montanino s.r.l. con un nuovo ricorso*”.

Non avendo la sentenza 525/2013 inciso sugli atti di concessione, essendosi limitata ad annullare i due atti attraverso i quali il Comune di Santa Margherita Ligure aveva respinto le richieste della società Montanino volte a sollecitare il predetto comune a bandire una selezione per l'affidamento della concessione demaniale nell'area di interesse, ciò vuol dire che il giudicato del quale si chiede qui l'ottemperanza non ha coinvolto gli atti concessori nel tempo rilasciati dal ridetto comune, che invece sono stati fatti oggetto di autonomi ricorsi giurisdizionali. Ne consegue che non rientra nell'alveo del potere di questo giudice dell'ottemperanza incidere sugli atti concessori rilasciati dal Comune di Santa Margherita Ligure, fuoriuscendo gli stessi – a maggior ragione quelli adottati

successivamente alla pubblicazione dell'ottemperanda sentenza – dall'ambito del giudizio di esecuzione.

Diversamente opinando, posto che la legittimità o meno degli atti concessori in questione (i successivi titoli demaniali rilasciati a Capo Nord S.r.l. n. 67/2003 e n. 23/2009) è rimessa alla definizione dei contenziosi in essere (rispetto ai quali nel corso di questo giudizio si è avuta notizia della definizione in primo grado del contenzioso proposto a suo tempo dalla società Montanino per l'annullamento della concessione demaniale marittima 20 giugno 2003 n. 67, rilasciata alla società allora denominata American bar Capo nord di Tavella Giuseppe &C. sas, con sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Liguria, Sez. I, 22 maggio 2019 n. 471 che ha dichiarato improcedibile il ricorso “*perché l'atto impugnato (c.d.m.n.67\2003) è scaduto fin dal 31\12\2009, quando è stato sostituito dalla nuova concessione n.23\2009 che risulta comunque oggetto di ricorso da parte della ricorrente*”), il giudice dell'esecuzione finirebbe per dare rilievo, nel decidere sulla richiesta di ottemperanza della sentenza del Consiglio di Stato n. 525/2013, a fatti ed elementi (la legittimità delle concessioni demaniali marittime nel tempo rilasciate) che non sono riconducibili al perimetro del giudicato formatosi sulla sentenza da ottemperare.

16. – Da quanto sopra derivano le seguenti conseguenze.

In primo luogo gli atti con i quali è stata prorogata nel tempo la concessione demaniale marittima in questione non possono considerarsi nulli per violazione o elusione di giudicato, non rientrando gli stessi nel perimetro del giudicato medesimo, per la semplice ragione che la sentenza n. 525/2013, in ragione dell'esegesi lessicale delle parole in essa contenute, non ha mai annullato alcuna concessione demaniale marittima (neppure la originaria), essendosi (per come già riferito) limitata ad annullare due atti comunali con i quali si manifestava l'avviso contrario alla necessità di indire una selezione pubblica per l'affidamento della concessione.

In secondo luogo neppure possono considerarsi nulle (per contrasto con le norme eurounitarie, come vorrebbero le odierne società ricorrenti) le note comunali 27 febbraio 2019 e 7 marzo 2019 con le quali il Comune di Santa Margherita Ligure ha dato conto dell'ultimo intervento normativo di proroga automatica delle concessioni demaniali marittime fino al 2033. Con riferimento a tali note appare evidente l'incapacità delle stesse a poter essere giuridicamente considerate quali atti posti in violazione o comunque in elusione del giudicato formatosi sulla sentenza 525/2013, dal momento che, trattandosi di atti confermativi (e non meramente confermativi, contenendo elementi nuovi, quale ad esempio il richiamo alla ultima disposizione di legge volta ad introdurre un ulteriore periodo di efficacia delle concessioni in essere fino al 2033) delle proroghe della originaria concessione, essi debbono preliminarmente essere gravati con l'ordinaria azione di annullamento nella competente sede di primo grado e non (come le società qui ricorrenti in esecuzione hanno ritenuto di effettuare) attraverso un ricorso recante motivi aggiunti introdotto nel corso di un giudizio di ottemperanza dinanzi al Consiglio di Stato, avviato per la corretta esecuzione di una sentenza di tale Consesso.

In tali casi, questo giudice d'appello non può fare ricorso alla conversione degli stessi nel rito ordinario di cui all'art. 32, comma 2, periodo secondo c.p.a., in quanto così facendo si salterebbe un grado di giudizio violerebbe il principio del doppio grado di giudizio e del corretto contraddittorio (cfr. Cons. Stato, Sez. IV, 25 giugno 2014 n. 3217).

Ne deriva che i ricorsi proposti e recanti motivi aggiunti sono da dichiararsi inammissibili.

Il ricorso introduttivo per l'esecuzione del giudicato formatosi sulla sentenza 525/2013 va respinto in quanto dalla stessa non scaturisce *recta via* il travolgimento degli atti concessori, a maggior ragione anche quelli adottati in epoca successiva rispetto alla pubblicazione della suindicata sentenza, né si rinviene l'adozione da parte del Comune di Santa Margherita Ligure di atti, adottati successivamente alla pubblicazione della ridetta sentenza, che possono considerarsi violativi e/o elusivi del giudicato formatosi *medio tempore*.

In conclusione vale la pena infine di ricordare che, a fronte del mancato annullamento di provvedimenti di rilascio di concessione demaniale marittima da parte della sentenza n. 525/2013, questo giudice dell'ottemperanza non può legittimamente disporre, in sede di esecuzione, un obbligo a carico del Comune di Santa Margherita Ligure comportante l'esercizio di un potere amministrativo che si compendi (come vorrebbero le società ricorrenti) nel bandire una selezione volta ad assegnare

la concessione sull'area in questione attraverso una procedura competitiva, ostandovi l'attuale vigenza ed efficacia di una concessione rilasciata (in disparte se legittimamente o meno) in favore di un terzo soggetto (l'odierna società concessionaria).

17 – In ragione delle suesposte osservazioni il ricorso principale va respinto ed i ricorsi recanti motivi aggiunti vanno dichiarati inammissibili.

Stante la peculiarità e la novità delle questioni che hanno caratterizzato il presente contenzioso, stima il Collegio che sussistano i presupposti, come indicati nell'art. 92 c.p.c., richiamato espressamente dall'art. 26, comma 1, c.p.a., per potersi compensare le spese del giudizio tra tutte le parti controvertenti.

P.Q.M.

Il Consiglio di Stato in sede giurisdizionale (Sezione Sesta), definitivamente pronunciando sul ricorso in esecuzione di giudicato (n. R.g. 4296/2018), come in epigrafe proposto, lo respinge, dichiarando altresì inammissibili i ricorsi recanti motivi aggiunti in esso proposti.

Spese di giudizio compensate.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del giorno 11 luglio 2019

Corte costituzionale

Sentenza **1/2019**

Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**

Presidente: **LATTANZI** - Redattore: **MORELLI**

Udienza Pubblica del **20/11/2018**; Decisione del **21/11/2018**

Deposito del **09/01/2019**; Pubblicazione in G. U. **16/01/2019 n. 3**

Norme impugnate: Artt. 2, c. 2°, e 4, c. 1°, della legge della Regione Liguria 10/11/2017, n. 26.

Massime: **40214 40215 0216**

Atti decisi: **ric. 7/2018**

SENTENZA N. 1

ANNO 2019

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta dai signori: Presidente: Giorgio LATTANZI; Giudici : Aldo CAROSI, Marta CARTABIA, Mario Rosario MORELLI, Giancarlo CORAGGIO, Giuliano AMATO, Silvana SCIARRA, Daria de PRETIS, Nicolò ZANON, Franco MODUGNO, Augusto Antonio BARBERA, Giulio PROSPERETTI, Giovanni AMOROSO, Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 2, comma 2, e 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con ricorso spedito per la notifica il 15 gennaio 2018, depositato in cancelleria il 23 gennaio 2018, iscritto al n. 7 del registro ricorsi 2018 e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica n. 8, prima serie speciale, dell'anno 2018.

Visto l'atto di costituzione della Regione Liguria;

udito nella udienza pubblica del 20 novembre 2018 il Giudice relatore Mario Rosario Morelli;

uditi l'avvocato dello Stato Angelo Venturini per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocato Lorenzo Cuocolo per la Regione Liguria.

Ritenuto in fatto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Generale dello Stato, ha proposto, in via principale, questione di legittimità costituzionale degli articoli 2, comma 2, e 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative), denunciandone il contrasto con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), della Costituzione.

1.1.– Secondo il ricorrente, l'art. 2, comma 2, della legge impugnata – il quale stabilisce che «[a]lle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico ricreative è riconosciuta l'estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore della presente legge» – violerebbe:

a) l'art. 117, primo comma, Cost. – in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, recepita dall'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) – in quanto, attribuendo una «indiscriminata» proroga di trenta anni in favore dei concessionari uscenti e non consentendo neppure di discernere tra situazioni di interesse transfrontaliero e situazioni che ne siano prive, determinerebbe «una ingiustificata e insuperabile barriera all'ingresso dei nuovi entranti nel mercato», senza che possa neppure invocarsi una «situazione di legittimo affidamento nel quale verserebbero i concessionari uscenti» stessi;

b) l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, contrastando «con l'esigenza di garantire la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni del mercato sull'intero territorio nazionale» e dovendo essere pur sempre la legge statale «a stabilire se tutelare il legittimo affidamento dei concessionari, in quali casi farlo, in quale misura e con quali forme».

Da ciò conseguendo l'illegittimità costituzionale anche dei commi 1 e 3 dello stesso art. 2, nella parte in cui, rispettivamente, si dispone «che è tutelato il legittimo affidamento del concessionario con la conservazione del diritto alla continuità aziendale» e si demanda ai Comuni di comunicare, ai titolari delle concessioni demaniali, «l'estensione della durata della concessione demaniale per trenta anni».

1.2.– A sua volta, il successivo art. 4, comma 1, della medesima legge regionale – per il quale «la durata della nuova concessione demaniale marittima non deve limitare la libera concorrenza oltre il tempo necessario a garantire l'ammortamento degli investimenti materiali e immateriali, nonché un'equa remunerazione dei capitali investiti», e «[i]n ogni caso la durata della concessione per finalità turistico ricreative non può essere inferiore a venti anni e superiore a trenta anni» – violerebbe l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., in relazione alla competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, giacché «l'elemento della durata minima o massima delle concessioni è aspetto in grado di incidere sulla concorrenza e sulle condizioni di mercato».

2.– Si è costituita in giudizio la Regione Liguria, chiedendo la reiezione del ricorso.

2.1.– Quanto alla dedotta violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. ad opera dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017, la resistente sostiene che la proroga automatica delle concessioni in atto, ivi prevista, non contrasterebbe con l'art. 49 TFUE, né con l'art. 12 della “direttiva servizi”, avendo carattere solo temporaneo e non limitativo della «partecipazione delle imprese, nazionali o meno, alle procedure di selezione che si terranno in futuro, una volta che il Legislatore nazionale avrà provveduto [...] a revisionare il quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative». Diversamente, soggiunge la Regione, si verrebbe a creare un vuoto normativo in vista della scadenza delle concessioni fissata normativamente al 31 dicembre 2020, «lasciando gli operatori nella più assoluta incertezza» (anche sul piano della tutela degli attuali livelli occupazionali) e con lesione, quindi, dei principi

dell'affidamento e della certezza del diritto, che, invece, sarebbero garantiti dalla disciplina regionale impugnata con il ricorso.

2.2.– In riferimento alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. da parte di entrambe le disposizioni denunciate (artt. 2, comma 2, e 4, comma 1), la difesa regionale osserva poi che l'art. 84 del d.lgs. n. 59 del 2010 prevede una «clausola di cedevolezza», per cui le disposizioni del medesimo decreto legislativo, «nella misura in cui incidono su materie di competenza esclusiva regionale e su materie di competenza concorrente», trovano applicazione «fino alla data di entrata in vigore della normativa di attuazione della direttiva 2006/123/CE adottata da ciascuna Regione e Provincia autonoma nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dei principi fondamentali desumibili dal presente decreto».

Le disposizioni censurate, in ambiti non riservati esclusivamente alla potestà legislativa statale, avrebbero dato «attuazione alla normativa europea» e «affidamento alle imprese e agli investitori», in tal modo colmando in via transitoria e in attesa dell'intervento congiunto Stato-Regioni di riordino della materia, un «vuoto normativo», così da potersi ascrivere al principio di «cedevolezza invertita», di cui alla sentenza n. 398 del 2006 di questa Corte.

3.– In prossimità della pubblica udienza, il Presidente del Consiglio dei ministri e la Regione Liguria hanno anche depositato memorie illustrative.

3.1.– A confutazione delle difese regionali, il ricorrente sostiene che l'asserita temporaneità della proroga non emergerebbe dal tenore letterale dell'art. 2, comma 2, denunciato e sarebbe, comunque, contraddetta, sia da un «termine di proroga fisso», sia dalla previsione del successivo comma 3, «che demanda ai Comuni di comunicare ai titolari delle concessioni demaniali di cui al comma 2 l'estensione della durata della concessione demaniale per trenta anni»; che neppure potrebbe invocarsi la tutela dell'affidamento e la certezza del diritto degli operatori balneari, giacché, incidendo una tale tutela sui criteri e sulle modalità di affidamento delle concessioni dei beni del demanio marittimo, la relativa disciplina spetterebbe, comunque, alla legislazione esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., come del resto ribadito dalla sentenza n. 118 del 2018 di questa Corte; che non sarebbe, inoltre, congruente il richiamo alla clausola di cedevolezza di cui all'art. 84 del d.lgs. n. 59 del 2010, poiché il relativo ambito di applicazione riguarderebbe solo le materie di competenza esclusiva regionale e di competenza concorrente, consentendo tal clausola allo Stato di attrarre in sussidiarietà, sia pure in via interinale, competenze regionali, ma non già alle Regioni di intervenire sull'intera materia regolata dalla direttiva; che, infine, anche il principio della «cedevolezza inversa», invocato dalla resistente, oltre a fondarsi su un preteso «vuoto normativo» invero inesistente (trovandosi nella legislazione statale «i principi che devono attualmente regolare l'affidamento dei beni del demanio marittimo, ferma restando, ovviamente, la facoltà del legislatore statale di riordinare la materia»), potrebbe valere semmai (giacché la legge regionale impugnata comunque «non attua il diritto dell'Unione europea, ma lo viola») soltanto per «l'esercizio di competenze originarie della regione, residuali o anche concorrenti», ma non per invadere una competenza esclusiva statale, quale quella in materia di tutela della concorrenza.

3.2.– La resistente sottolinea, a sua volta, come precipua finalità della disciplina impugnata sia quella di «preservare la certezza del diritto a fronte di un contesto normativo che, a livello statale, è caratterizzato da assoluta incertezza» e sostiene che, proprio in ragione di questa finalità, la disciplina stessa risulti in linea con la giurisprudenza europea, per la quale il principio della certezza del diritto si impone anche alle autorità nazionali incaricate di applicare il diritto dell'Unione.

L'intervento regionale limitativo della libera circolazione dei servizi sarebbe, quindi, giustificato da un «motivo di interesse generale» (quale, appunto, l'esigenza di certezza del diritto), nel rispetto del requisito della proporzionalità (trattandosi di normativa con carattere di «cedevolezza»), e garantirebbe la continuità di rapporti giuridici, a tutela dell'interesse (privato) dei concessionari alla valorizzazione dei propri investimenti e dell'interesse (pubblico) alla conservazione della funzione di presidio sociale e territoriale che la presenza degli stabilimenti balneari adempie nei comuni costieri.

1.– Con il ricorso in epigrafe, il Presidente del Consiglio dei ministri denuncia gli artt. 2, comma 2, e 4, comma 1, della legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative), per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione – in relazione all'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) come modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona del 13 dicembre 2007 e ratificato dalla legge 2 agosto 2008, n. 130, e all'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, recepita dall'art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) – e dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

2.– La legge regionale, oggetto in parte qua della odierna impugnativa, si inserisce in una articolata cornice normativa segnata da una sequenza di interventi del legislatore statale che hanno, alternativamente, dato e tratto causa da procedure di infrazione Corte di giustizia dell'Unione europea.

2.1.– Risale al febbraio 2009 l'avvio, da parte della Commissione europea, di una procedura di infrazione (n. 2008/4908) contro l'Italia in ragione del ritenuto regime preferenziale riservato al concessionario uscente quanto al meccanismo di attribuzione delle concessioni demaniali marittime, come regolato dall'art. 37 del regio decreto 30 marzo 1942 n. 327 (codice della navigazione) e dall'art. 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, rispettivamente prevedenti il cosiddetto diritto di insistenza di quel concessionario e il rinnovo automatico delle concessioni sessennali.

Tale procedura d'infrazione – attivata dapprima in base all'art. 43 del Trattato CE (ora art. 49 del TFUE) e continuata anche in forza dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, cosiddetta “direttiva *Bolkestein*” o “direttiva servizi” – si concluse a seguito dell'emanazione dell'art. 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010), che eliminò ogni rinvio al regime del rinnovo automatico delle concessioni.

2.2.– La delega per il riordino della normativa concernente le concessioni demaniali marittime, recata dal comma 2 dello stesso citato art. 11, non venne però esercitata e con l'art. 34-duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese), convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, il termine di durata delle anzidette concessioni a uso turistico ricreativo – in scadenza al 31 dicembre 2015, in virtù della legge 26 febbraio 2010, n. 25, di conversione, con modificazioni, dell'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga di termini previsti da disposizioni legislative) – veniva «prorogato fino al 31 dicembre 2020».

2.3. – Quella proroga ope legis diede luogo a rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea, decisi con la sentenza del 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 (Promoimpresa srl) e C-67/15 (Mario Melis e altri), la quale, oltre a confermare che le concessioni demaniali marittime rientrano, in linea di principio, nel campo di applicazione dell'art. 12 della “direttiva servizi”, ha ritenuto: che tali concessioni possano essere qualificate come «autorizzazioni»; che le concessioni aventi un «interesse transfrontaliero certo» debbano essere affidate nel rispetto delle regole del TFUE e del principio di non discriminazione; e che una disparità di trattamento tra concessionari esistenti e coloro che aspirano alla concessione può trovare giustificazione, a determinate condizioni, in base a «motivi imperativi di interesse generale, in particolare dalla necessità di rispettare il principio della certezza del diritto».

2.4. – Alla sentenza “Promoimpresa srl” – che, in sostanza, chiariva che era passibile di disapplicazione la proroga al 2020 delle concessioni esistenti, disposta dall'art. 34-duodecies del decreto-legge n. 179 del 2012 – ha fatto seguito l'emanazione della legge 7 agosto 2016, n. 160, di conversione del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), il cui art. 24, comma 3-septies, dispone che «[n]elle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza

soluzione di continuità conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25».

2.5.– Il successivo progetto di legge di riordino, presentato dal Governo il 15 febbraio 2017, è, però, decaduto con la conclusione della XVII Legislatura.

3.– In questo contesto interviene la legge della Regione Liguria n. 26 del 10 novembre 2017, il cui obiettivo – come esplicitato dal comma 2 del suo art. 1 – è quello di stabilire «adeguate garanzie per la conservazione del diritto alla continuità delle concessioni in atto». E ciò al fine di «tutelare l'organizzazione sociale delle aree costiere», di «garantire la continuità aziendale delle attività che operano sulla base di un titolo concessorio attualmente vigente», di «assicurare la tutela del legittimo affidamento dei titolari di concessioni demaniali attualmente operanti in forza dei rapporti già instaurati e pendenti in base all'articolo 1, comma 18, del d.l. 194 del 2009 convertito dalla legge 25 del 2010» e, infine, di «mantenere il livello attuale di presidio delle aree demaniali marittime nelle more dell'entrata in vigore della nuova disciplina».

3.1.– A queste finalità rispondono, appunto, le disposizioni denunciate.

L'art. 2, rubricato «Concessioni demaniali vigenti» – dopo aver previsto, al comma 1, la tutela del «principio del legittimo affidamento delle imprese balneari titolari di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo, in essere ovvero rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009, con la conservazione del diritto alla continuità aziendale» – stabilisce, al comma 2 censurato, che «[a]lle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico ricreative attualmente vigenti, è riconosciuta l'estensione della durata della concessione di trenta anni dalla data di entrata in vigore della presente legge».

L'art. 4, rubricato «Durata della concessione demaniale marittima», stabilisce, al comma 1 denunciato, che «[l]a durata della nuova concessione demaniale marittima non deve limitare la libera concorrenza oltre il tempo necessario a garantire l'ammortamento degli investimenti materiali e immateriali, nonché un'equa remunerazione dei capitali investiti. In ogni caso la durata della concessione per finalità turistico ricreative non può essere inferiore a venti anni e superiore a trenta anni».

4.– Il contrasto dell'art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017 con l'art. 117, commi primo e secondo, lettera e), Cost. consegue, secondo il ricorrente, alla «ingiustificata e insuperabile barriera all'ingresso dei nuovi entranti nel mercato», alla quale – senza neppure distinguere tra situazioni di interesse transfrontaliero e situazioni che ne siano prive – darebbe appunto luogo l'«indiscriminata» proroga di trenta anni delle concessioni in atto, quale disposta dalla norma censurata.

La Regione, nel contestare tale prospettazione, sostiene che la disposizione censurata sia, viceversa, compatibile con i parametri costituzionali in riferimento ad essa evocati. E ciò in ragione del suo carattere temporaneo e della sua finalità di tutela dell'affidamento e della certezza del diritto nei confronti degli operatori liguri.

Detta disposizione non invaderebbe, pertanto, la sfera di competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, attenendo propriamente ad ambiti riservati alla legge regionale, quali sono gli interventi che, pur interferendo con la predetta materia, siano come nella specie «sintonizzati sulla realtà produttiva regionale».

La resistente richiama, quindi, al riguardo la «clausola di cedevolezza» prevista, dal legislatore statale, all'art. 84 del d.lgs. n. 59 del 2010 (di recepimento della «direttiva servizi») e, in prospettiva rovesciata, sostiene che l'intervento della legge regionale avrebbe «colmato – seppur in via transitoria, e cioè fino al complessivo riordino della normativa ad opera di un intervento congiunto Stato-Regioni – un «vuoto normativo». Ciò con il duplice effetto di dare attuazione alla normativa europea e di dare affidamento alle imprese e agli investitori, altrimenti lasciati nell'incertezza dall'inerzia del legislatore statale».

4.1.– La questione relativa all'art. 2, comma 2, dell'impugnata legge regionale è fondata, in relazione al parametro di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., restando assorbito ogni altro profilo di censura.

4.1.1.– L’ enunciata finalità di tutelare, relativamente alla Regione Liguria, l’ affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali, non vale ad escludere il vulnus arrecato dalla disposizione in esame alla competenza esclusiva dello Stato, in materia di tutela della concorrenza.

Come, infatti, anche di recente ribadito dalla sentenza n. 118 del 2018 (in linea con le precedenti sentenze n. 157 e n. 40 del 2017), la tutela dell’ affidamento degli operatori balneari riguarda una «sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell’ affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni», per la ragione, appunto, che la tutela di tale affidamento incide sui «criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo», i quali «devono essere stabiliti nell’ osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell’ art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.».

Ciò che, del resto, è stato da questa Corte già sottolineato, con la sentenza n. 171 del 2013, che ha dichiarato l’ illegittimità costituzionale dell’ art. 1 della legge 30 luglio 2012, n. 24 della medesima Regione Liguria, recante «Modifica della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell’ ambiente marino e costiero demanio marittimo e porti) per la salvaguardia dei litorali erosi dalle mareggiate», nella parte relativa ad altra fattispecie di proroga automatica di concessioni del demanio marittimo.

4.1.2.– Non vale, d’ altra parte, evocare concorrenti competenze regionali, indotte dalla natura prettamente locale della realtà sulla quale interviene la legge reg. Liguria n. 26 del 2017, poiché il mercato delle concessioni balneari non ha dimensione solo locale, ma rilievo potenzialmente transfrontaliero (tanto da interessare le competenze dell’ Unione europea, che appunto sono impegnate sul presupposto che l’ offerta di una concessione balneare possa intercettare l’ interesse di un operatore stabilito in altro Stato membro).

4.1.3.– Né maggior pregio ha, infine, l’ argomento della resistente che fa leva sulla «clausola di cedevolezza», di cui all’ art. 84 del d.lgs. n. 59 del 2010, giacché l’ ambito di applicazione di tale clausola attiene alle materie di competenza esclusiva regionale e a quelle di competenza concorrente. Competenze, queste, che – al fine di assicurare il tempestivo recepimento della direttiva 2006/123/CE – lo Stato può “attrarre in sussidiarietà” nelle more del loro esercizio da parte delle Regioni, senza, però, che la previsione della clausola consenta, poi, alle Regioni di intervenire sull’ intera materia regolata dalla direttiva e, quindi, anche in ordine a suoi contenuti o profili che attengano alla competenza esclusiva del legislatore statale.

Il che vale anche nella prospettiva della cosiddetta “cedevolezza invertita”, poiché l’ intervento che il legislatore regionale può anticipare nell’ inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione. Ed invero la sentenza n. 398 del 2006 – dalla quale la resistente ritiene di evincere un tale (inespresso) speculare principio di cedevolezza – afferma bensì «[l]a legittimità dell’ intervento legislativo di una Regione in funzione [immediatamente] attuativa di una direttiva comunitaria», ma contestualmente precisa che tale intervento dipende «dalla sua inerenza ad una materia attribuita alla potestà legislativa regionale».

4.1.4.– Da qui, dunque, l’ illegittimità costituzionale dell’ esaminato art. 2, comma 2, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017, che coinvolge, nella correlativa declaratoria, anche le connesse disposizioni di cui al comma 1 (che fissa l’ ambito di operatività della proroga ex lege) e al comma 3 del medesimo art. 2 (che demanda, come detto, ai Comuni di comunicare l’ estensione della durata della concessione ai rispettivi titolari).

5.– Alla stregua delle considerazioni che precedono, risulta fondata anche la questione di legittimità costituzionale del successivo art. 4, comma 1, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017, per violazione dell’ art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

La fissazione, ivi disposta, di una durata minima (20 anni) e massima (30 anni) delle “nuove” concessioni demaniali viene a disciplinare, infatti, un oggetto – la durata, appunto, dell’ affidamento in concessione – che è riservato alla competenza dello Stato in materia di tutela della concorrenza. E

su tale materia incide, per di più, in modo particolarmente accentuato, in ragione della eccessiva estensione della durata delle concessioni in atto, poiché, anche alla luce del diritto europeo, «durate eccessive stimolano gestioni inefficienti» (sentenza n. 176 del 2018).

per questi motivi

LA CORTE COSTITUZIONALE

dichiara

l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, e dell'art. 4, comma 1, della legge Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26 (Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative).

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 21 novembre 2018.