

DDL 246/A

Modifica all'art. 10 della LR 98/1981 e successive modifiche ed integrazioni, in materia di attività all'interno dei parchi naturali di rilevanza regionale. Proroga delle concessioni-contratto per gli operatori economici danneggiati dai fenomeni vulcanici del monte Etna.

(09 marzo 2011 - Impugnativa Commissario Stato)

COMMISSARIATO DELLO STATO PER LA REGIONE SICILIANA

ECC.MA CORTE COSTITUZIONALE

R O M A

L'Assemblea Regionale Siciliana, nella seduta dell'1 marzo 2011, ha approvato il disegno di legge n. 246 dal titolo Modifica all'articolo 10 della legge regionale 6 maggio 1981, n. 98 e successive modifiche ed integrazioni, in materia di attività all'interno dei parchi naturali di rilevanza regionale. Proroga delle concessioni-contratto per gli operatori economici danneggiati dai fenomeni vulcanici del monte Etna, pervenuto a questo Commissariato dello Stato, ai sensi e per gli effetti dell'art. 28 dello Statuto speciale, il successivo 4 marzo 2011.

L'articolo 2, che di seguito si trascrive, dà adito a censura per violazione degli articoli 11, 97, 117, 1° comma e 2° comma lett. 1) della Costituzione, nonché degli articoli 14 e 17 dello Statuto Speciale per interferenza in materia di diritto civile.

Art. 2

Proroga delle concessioni-contratto per gli operatori economici danneggiati dai fenomeni vulcanici del monte Etna.

1. Le concessioni-contratto rilasciate da enti pubblici nell'interesse di operatori economici le cui strutture siano state danneggiate dai fenomeni vulcanici del monte Etna, verificatisi nell'ottobre 2002, in corso alla data del 27 ottobre 2002, ovvero rilasciate nel periodo emergenziale, sono prorogate, ai medesimi patti e condizioni, per un periodo uguale alla durata dello stato di emergenza; per quelli stipulati nel periodo emergenziale i termini di durata decorrono dalla scadenza dello stato di emergenza, previa rivalutazione dei canoni e/o dei corrispettivi secondo i dati ISTAT.

La norma sopra riportata prevede che le concessioni - contratto già rilasciate da enti pubblici, (peraltro non puntualmente individuati) nell'interesse di operatori economici le cui strutture abbiano subito danni (non quantificati né specificati) a causa delle eruzioni dell'Etna verificatesi nell'ottobre 2002, nonché quelle rilasciate nel periodo emergenziale, siano tutte indistintamente prorogate senza alcuna condizione, con termini di durata variabile, attualmente non determinabili, atteso che lo stato di emergenza dichiarato nel 2002 non è ancora

cessato e da ultimo, con l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3916 del 30 dicembre 2010, è stato prorogato sino al 31/12/2011.

Preliminarmente non ci si può esimere dal rilevare che la durata di ogni singola concessione è elemento fondamentale del provvedimento concessorio, alla scadenza del quale è diritto-dovere dell'amministrazione competente verificare l'eventuale mutamento delle condizioni territoriali ed ambientali, nonché gli aggiornamenti intervenuti sul quadro normativo di riferimento, prima di potere assumere una qualsiasi decisione.

Il limite temporale di una concessione è dunque il punto cronologico oltre il quale l'intervento concessorio cessa di esistere.

Le concessioni, una volta venute a scadenza, richiedono infatti il rinnovo di un procedimento del tutto autonomo secondo procedure concorsuali, che non possono essere derogate a favore del precedente destinatario del provvedimento, non sussistendo per l'amministrazione alcun obbligo di accedere alle richieste di quest'ultimo, ben potendo, la stessa, determinarsi in senso negativo sia per ragioni soggettive sia per motivi di pubblico interesse (Consiglio di Stato Sezione IV sentenza n. 952 del 15/6/1998; TAR Toscana Sezione I, sentenza n. 79 del 24/4/1997; Consiglio di Stato sezione VI, sentenza n. 168/2005).

La disposizione testé approvata appare in palese conflitto con il principio di imparzialità e buon andamento dell'amministrazione di cui all'art. 97 Cost. giacché impedisce agli organi amministrativi competenti di svolgere una adeguata istruttoria e di procedere alla ponderazione dei diversi interessi coesistenti, privilegiando invece quelli economici del privato imprenditore.

La disposizione de qua appare censurabile anche in base alla considerazione, svolta da codesta Corte nella recente sentenza n. 302 del 2010, secondo cui alla vecchia concezione statica e legata ad una valutazione tabellare ed astratta del valore dei beni di proprietà pubblica, si è progressivamente sostituita un'altra tendente ad assicurare i valori di tali beni a quelli di mercato, sulla base cioè delle potenzialità degli stessi di produrre reddito in un contesto specifico.

E' di tutta evidenza che il disporre ope legis la prosecuzione dei rapporti concessori antecedenti al 2002 alle medesime condizioni e di quelli successivi con l'adeguamento agli indici ISTAT di rivalutazione, non consente agli enti pubblici interessati dalla norma di potere adeguare i canoni di godimento dei beni, rendendoli più equilibrati rispetto a quelli pagati in favore di locatari privati e di incrementare al contempo le entrate (sentenza C.C. n. 488 del 1997).

L'eventuale incremento del canone nella linea di valorizzazione dei beni pubblici, come assicurato da codesta Corte nella prima citata sentenza n. 302/2010, mira ad una loro maggiore redditività per l'ente territoriale, vale a dire per la generalità dei cittadini, diminuendo proporzionalmente i vantaggi dei soggetti particolari che assumono la veste di concessionari.

La disposizione testé adottata inoltre genera una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento, dal momento che non sono previste procedure di gara al fine di tutelare le esigenze concorrenziali delle imprese che non siano titolari di una concessione scaduta o in scadenza.

Codesta Eccellentissima Corte, con ormai consolidata giurisprudenza (ex plurimis sentenze n. 180, 233 e 340 del 2010), ha sancito che leggi regionali che prevedono un diritto di proroga in favore di soggetti già possessori di concessioni, consentendo il rinnovo automatico delle medesime, violano l'articolo 117, 1° comma della Costituzione, per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza.

L'automatico rinnovo determinerebbe, infatti, una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione del principio di concorrenza dal momento che, coloro che in precedenza non utilizzavano beni pubblici non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione di prendere il posto del vecchio gestore. La disciplina regionale non solo viola il principio di parità di trattamento, che si ricava dagli articoli 49 e seguenti del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea in tema di libertà di stabilimento, favorendo i vecchi gestori concessionari, a scapito degli aspiranti nuovi, ma anche impedisce l'accesso di altri potenziali operatori al mercato, ponendo barriere all'ingresso tali da alterare la concorrenza tra imprenditori (sentenza C.C. n. 1 del 2008).

Le concessioni di beni pubblici di rilevanza economica, in quanto idonee a fornire un'occasione di guadagno agli operatori del libero mercato sono soggette all'applicazione delle norme sulla concorrenza ed all'articolo 81 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. Conseguentemente la regola generale che deve presiedere all'attribuzione della concessione è la gara pubblica perché la procedura selettiva è l'unica rispettosa della tutela della concorrenza, in quanto consente l'apertura del mercato a tutti gli operatori interessati. Tale meccanismo è da ritenersi peraltro il più coerente con la logica dell'ottimizzazione delle risorse disponibili che deve guidare le amministrazioni locali e regionali.

La proroga, invero, potrebbe impedire l'affidamento a condizioni economicamente più vantaggiose rispetto a quelle originarie per l'ente destinatario del relativo canone.

La Commissione europea, peraltro, nel corso della procedura d'infrazione n. 4908/2008 per il mancato adeguamento della normativa nazionale in materia di concessioni demaniali ai contenuti della Direttiva n. 123/2006/CEE, ha evidenziato che la preferenza accordata al concessionario uscente, nonché il meccanismo di proroga automatica della concessione alla scadenza del provvedimento, oltre ad essere in contrasto con l'articolo 43 del Trattato CE è difforme anche dall'articolo 12 della prima menzionata Direttiva. La richiesta della Commissione europea alle autorità italiane di adottare tutte le misure necessarie per eliminare gli elementi di contrasto

della normativa interna con il diritto comunitario è stato posto da codesta Corte a motivazione della dichiarazione di illegittimità costituzionale di una legge regionale che autorizzava la proroga di preesistenti concessioni di beni pubblici nella considerazione che i principi comunitari della libertà di stabilimento e di non discriminazione sono direttamente applicabili nell'ordinamento interno a prescindere dalla ricorrenza di specifiche norme interne o comunitarie (sentenza C.C. n. 180/2010).

In proposito si richiama la circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri n. 945 del 1° marzo 2002 con cui nello sviluppare il contenuto della comunicazione della Commissione europea del 12/4/2000, è stato rimarcato che, sebbene il Trattato non contenga alcuna esplicita menzione delle concessioni, molte delle sue disposizioni, che presiedono e garantiscono il buon funzionamento del mercato unico, sono rilevanti e vincolanti e, specificatamente, quelle attinenti ai principi di non discriminazione, di parità di trattamento, di trasparenza, di mutuo riconoscimento e proporzionalità quali risultano dalla costante tradizione giurisprudenziale della Corte Europea. Principi questi tutti disattesi dalla norma regionale che si reputa pertanto in violazione degli articoli 11 e 117, 1° comma della Costituzione.

La disposizione infine è censurabile sotto il profilo dell'interferenza in materia di diritto civile giacché impone alle parti modifiche autoritative a contratti, connessi ad atti concessori, stipulati originariamente per una durata prefissata, ponendo di fatto a loro carico obbligazioni non valutate preventivamente né negoziate all'atto della conclusione del contratto.

PER I MOTIVI SUESPOSTI

e con riserva di presentazione di memorie illustrative nei termini di legge, il sottoscritto prefetto Carmelo Aronica, Commissario dello Stato per la Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 28 dello Statuto Speciale, con il presente atto

I M P U G N A

L'articolo 2 del disegno di legge n. 246 dal titolo Modifica all'articolo 10 della legge regionale 6 maggio 1981, n. 98 e successive modifiche ed integrazioni, in materia di attività all'interno dei parchi naturali di rilevanza regionale. Proroga delle concessioni- contratto per gli operatori economici danneggiati dai fenomeni vulcanici del monte Etna approvato dall'Assemblea regionale siciliana per violazione degli articoli 11, 97, 117, 1° comma e 2° comma lett. 1) della Costituzione, nonché degli articoli 14 e 17 dello Statuto Speciale per interferenza in materia di diritto civile.

Palermo 9 marzo 2011

Il Commissario dello Stato
per la Regione Siciliana
(Prefetto Carmelo Aronica)