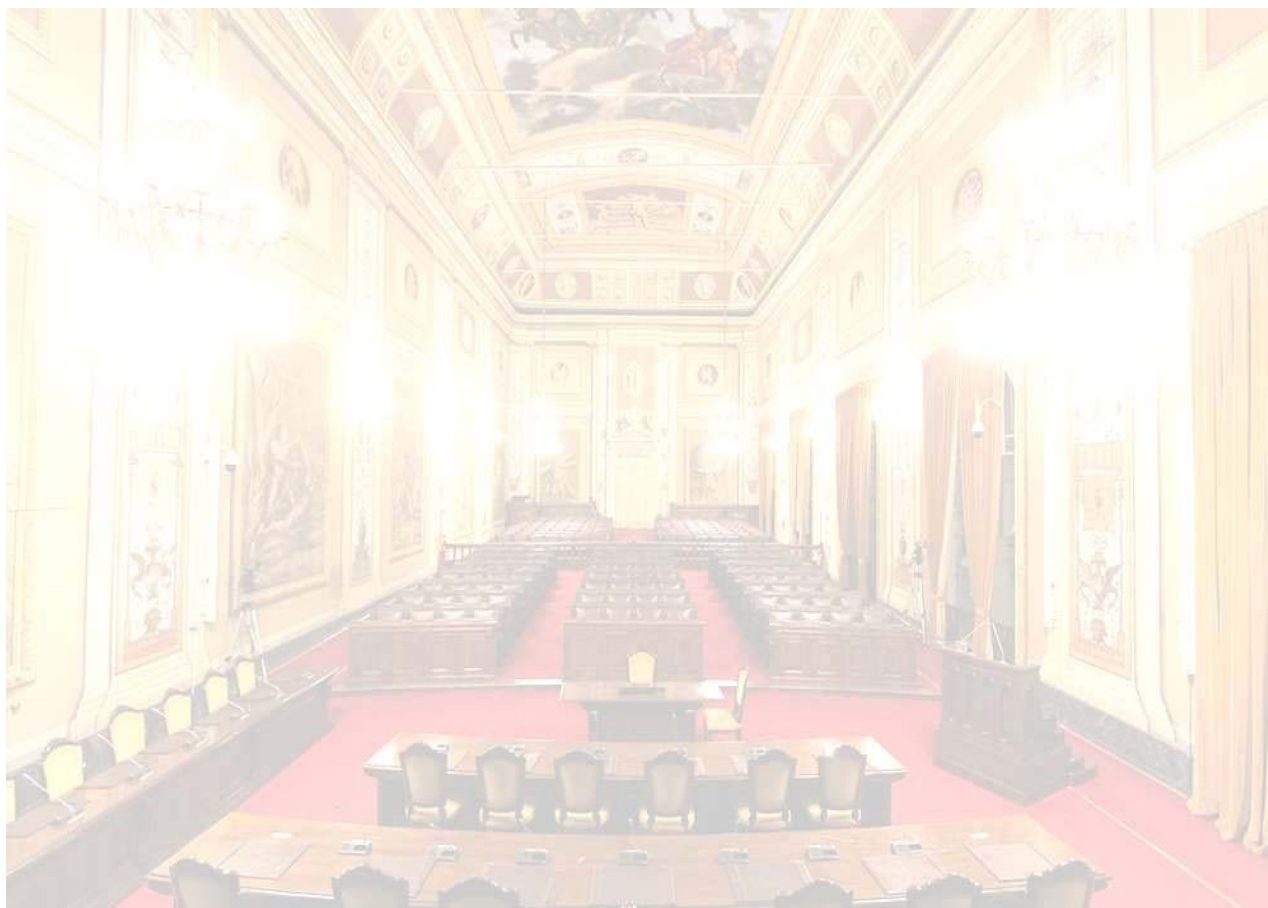


# **RASSEGNA SEMESTRALE DI GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA**



**ANNO IV NUMERO 1  
GENNAIO – GIUGNO 2024**



*Nella presente Rassegna, a cura del Servizio Studi, sono riepilogate le pronunzie riguardanti la Regione siciliana emesse dalla Corte costituzionale nell'arco del primo semestre dell'anno 2024. Sono altresì svolti alcuni focus di approfondimento, a cura dei consiglieri parlamentari del Servizio Studi, su sentenze rese nel periodo considerato che risultano di particolare interesse dal punto di vista del riparto di competenze tra lo Stato e la Regione, della copertura finanziaria delle leggi di spesa, del procedimento legislativo e del sistema delle fonti.*

**Servizio Studi: tel. 091 705 4752 mail: [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)**

Direttrice, Consigliere parlamentare, Elisa Giudice  
Consigliere parlamentare, Andrea Giurdanella  
Consigliere parlamentare, Ruggero Moretti  
Consigliere parlamentare, Fabio Francesco Pagano  
Consigliere parlamentare, Giovanna Perniciaro  
Consigliere parlamentare, Marina Salvetti  
Segretaria parlamentare, Piera Cangelosi  
Coadiutore parlamentare, Marco Giuseppe Santoro

I documenti possono essere richiesti alla segreteria del Servizio:  
tel. 091 705 4752 - fax 091 705 4371 - mail [serviziostudi@ars.sicilia.it](mailto:serviziostudi@ars.sicilia.it)

---0---

## INDICE

TABELLA DI SINTESI .....	5
FOCUS DI APPROFONDIMENTO.....	8
1. SENTENZA N. 1 DEL 2024. ASSEGNAZIONE ALL'AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE (ARPA) DI UNA QUOTA DI FINANZIAMENTO ORDINARIO ANNUALE DELLE RISORSE DEL FONDO SANITARIO REGIONALE (FSR) .....	8
2. SENTENZA N. 9 DEL 2024. IL RIPIANO DECENNALE DEL DISAVANZO E LE NORME DI ATTUAZIONE DELLO STATUTO SPECIALE .....	13
3. SENTENZA N. 109 DEL 2024. SULLE PROROGHE DELLE CONCESSIONI DEMANIALI DA PARTE DELLA REGIONE SICILIANA.....	21

# **GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE**

**CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA**

**GENNAIO – GIUGNO 2024**

## TABELLA DI SINTESI

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA**  
**GIUGNO – DICEMBRE 2024**

SENTENZA	NORME IMPUGNATE	PARAMETRO	OGGETTO	ESITO
<b>Sentenza n. 1</b>  23/11/2023- 04/01/2024	Art. 90, comma 10, della legge della Regione Siciliana 03/05/2001, n. 6, come sostituito dall'art. 58, comma 2, della legge della Regione Siciliana 07/05/2015, n. 9	art. 117, terzo comma, della Costituzione art. 117, secondo comma, lettera e), Cost artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.	<b>FINANZIAMENTO DEL FUNZIONAMENTO DELL'AGENZIA REGIONALE DI PROTEZIONE DELL'AMBIENTE</b>	<b>illegittimità costituzionale</b> dell'art. 90, comma 10, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6
<b>Sentenza n. 9</b>  06/12/2023- 26/01/2024	Art. 7 del decreto legislativo 27/12/2019, n. 158, nel testo vigente <i>ratione temporis</i> ; art. 4, comma 2, della legge della Regione Siciliana 28/12/2019, n. 30, e art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge della Regione Siciliana 15/04/2021, n. 9.	artt. 81, 97, primo comma, 117, secondo comma, lettera e), e 119, primo comma, della Costituzione, in combinato con gli artt. 3, 5 e 120, secondo comma, Cost. L'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2021 è stato censurato altresì in riferimento all'art. 81, quarto comma, Cost., in relazione all'art. 51 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118	<b>RIPIANO DECENNALE DEL DISAVANZO DA PARTE DELLA REGIONE SICILIANA</b>	<b>illegittimità costituzionale</b> art. 7 del decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158 (nel testo vigente prima delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8); <b>art. 4, comma 2</b> , della legge della Regione Siciliana 28 dicembre 2019, n. 30; <b>art. 110, commi 3, 6 e 9</b> , della legge della Regione Siciliana 15 aprile 2021, n. 9.
<b><u>Ordinanza n. 79</u></b>  16/04- 07/05/2024	Art. 9 della legge della Regione Siciliana 22/02/2023, n. 2	artt. 97, quarto comma, e 117, secondo comma, lettere g) ed l), della Costituzione, nonché violazione delle competenze attribuite alla Regione Siciliana dal regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (Approvazione dello statuto della Regione siciliana), convertito in legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2	<b>PERSONALE SANITARIO</b>	<b>Cessazione a materia del contendere</b>

**GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE CONCERNENTE LA REGIONE SICILIANA**  
**GIUGNO – DICEMBRE 2024**

SENTENZA	NORME IMPUGNATE	PARAMETRO	OGGETTO	ESITO
<a href="#"><u>Ordinanza n. 108</u></a> 16/04-18/06/2024	Artt. 1, commi 4 e 5; 5; 10; 11; 26, commi 15, 78, 79 e 80; 48; 55; da 60 a 88; da 90 a 92; 94, commi da 1 a 3; da 95 a 110; 111, commi da 1 a 10; da 112 a 115; 116, commi da 1 a 5, della legge della Regione Siciliana 22/02/2023, n. 2	art. 81, terzo comma; art. 117, terzo comma, in relazione all'art. 38, comma 1, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e agli artt. 14 e 17 dello Statuto; 117, secondo comma, lettera/), e lettera e)	<b>BILANCIO E CONTABILITÀ PUBBLICA</b>	<b>Cessazione a materia del contendere</b> in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 26, commi da 78 a 80; dell'art. 48; dell'art. 55; dell'art. 116, commi da 1 a 5 della legge della Regione Siciliana 22/02/2023, n. 2
<a href="#"><u>Sentenza n. 109</u></a> 16/04-24/06/2024	Artt. 36 e 38 della legge della Regione Siciliana 22/02/2023, n.2	artt. 117, primo comma, 3 e 9 della Costituzione e 14 e 17 dello Statuto	<b>CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME</b>	<b>illegittimità costituzionale</b> dell'art. 36 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2;  <b>Cessazione a materia del contendere</b> in ordine alle questioni di legittimità costituzionale dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023

## FOCUS DI APPROFONDIMENTO

### 1. SENTENZA N. 1 DEL 2024. ASSEGNAZIONE ALL'AGENZIA REGIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE (ARPA) DI UNA QUOTA DI FINANZIAMENTO ORDINARIO ANNUALE DELLE RISORSE DEL FONDO SANITARIO REGIONALE (FSR)

La sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2024 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 90, comma 10, della legge della Regione Siciliana 3 maggio 2001, n. 6 (Disposizioni programmatiche e finanziarie per l'anno 2001), come sostituito dall'art. 58, comma 2, della legge della Regione Siciliana 7 maggio 2015, n. 9 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2015. Legge di stabilità regionale).

La disposizione censurata, *medio tempore* novellata dal legislatore regionale, prevedeva l'assegnazione all'Agenzia regionale per la protezione dell'ambiente (ARPA) di una quota di finanziamento ordinario annuale delle risorse del Fondo sanitario regionale (FSR), determinata nell'importo di 29 milioni di euro, per svolgere attività tecniche istituzionali e di controllo obbligatorie.

La Consulta ha ritenuto che il citato dettato normativo si ponesse in contrasto con l'art. 117, comma 2, lett. e), in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, in relazione alla norma interposta sul "perimetro sanitario" di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 118 del 2011, nonché con l'art. 117, comma 3 in materia di coordinamento della finanza pubblica.

#### *1. Violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e) - Armonizzazione dei bilanci pubblici*

La sentenza n. 1/2024 rileva, anzitutto, che la disposizione in esame viola l'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, che, quale norma interposta dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici, richiede alle Regioni di garantire, nell'ambito del bilancio, *"un'esatta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del proprio servizio sanitario regionale"* al dichiarato *"fine di consentire la confrontabilità immediata fra le entrate e le spese sanitarie iscritte nel bilancio regionale e le risorse indicate negli atti"* di programmazione finanziaria sanitaria.

La determinazione del perimetro sanitario delle spese incluse nel bilancio regionale è vincolata, peraltro, al rispetto di specifiche regole contabili volte a *"garantire effettività al finanziamento dei*



*livelli essenziali di assistenza sanitaria (LEA)”, da cui scaturisce “l'impossibilità di destinare risorse correnti, specificamente allocate in bilancio per il finanziamento dei LEA, a spese, pur sempre di natura sanitaria, ma diverse da quelle quantificate per la copertura di questi ultimi”.*

La Consulta ha dunque ritenuto che la disposizione censurata integrasse una violazione del sopra citato art. 20 in quanto, nel prevedere, nel testo vigente *ratione temporis*, che tutte le spese per il funzionamento dell'Agenzia potessero trovare copertura, in maniera indistinta, nel Fondo sanitario regionale, consentiva, di fatto, l'assegnazione di risorse all'ARPA in maniera indiscriminata, senza distinguere tra quelle necessarie a garantire le prestazioni afferenti ai LEA e quelle destinate a prestazioni dell'Agenzia di natura non sanitaria, come tali non finanziabili attraverso il Fondo sanitario regionale.

Ciò che occorre sottolineare è che il giudice delle leggi non ha, dunque, ritenuto illegittima di per sé la previsione di un trasferimento di risorse da un ente regionale ad un altro, nello specifico dall'Azienda pubblica di servizi alla persona (ASP) all'ARPA, agenzia regionale ambientale espressamente istituita *“senza oneri aggiuntivi per le regioni”* e destinataria delle funzioni per la protezione dell'ambiente e delle corrispondenti risorse finanziarie un tempo spettanti alle aziende sanitarie locali.

Ad essere oggetto di censura è, invece, che detto trasferimento sia stato disciplinato senza prevedere una correlazione tra le risorse assegnate all'ARPA a valere sul Fondo Sanitario Regionale e i LEA, ossia in violazione del rigido meccanismo di contabilizzazione delle spese sanitarie, che trova applicazione cogente in tutte le regioni, anche quelle che godono di autonomie speciali costituzionalmente garantite, in quanto espressione dell'armonizzazione dei bilanci pubblici, materia di competenza esclusiva dello Stato.

A riprova di ciò, la Consulta riporta la novella del censurato art. 90, comma 10, della Legge Reg. Siciliana n. 6 del 2001, introdotta con l'art. 4 della Legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, che, nel prevedere un contributo ordinario di funzionamento di tale Agenzia che si aggiunge a quello gravante sul FSR, stabilisce che la parte di risorse assegnate all'Agenzia a valere sul Fondo sanitario regionale debba essere destinata al *“perseguimento degli obiettivi di prevenzione primaria correlati ai determinanti ambientali e climatici associati direttamente e indirettamente alla prevenzione e al controllo dei rischi sanitari correlati all'erogazione dei LEA e al finanziamento dei costi per prestazioni che abbiano tali caratteristiche sulla base degli indirizzi dettati dalla Giunta regionale su base triennale”*.

Nel testo novellato della norma la Corte rintraccia, dunque, quella correlazione indispensabile tra le risorse assegnate all'ARPA a valere sul Fondo sanitario regionale e i LEA e inferisce che

l'esplicita introduzione della correlazione medesima soltanto con l'intervento legislativo del 2023 confermi la sua assenza nel testo previgente.

## *2. Violazione dell'art. 117, comma 3 – Coordinamento della finanza pubblica*

Sotto altro aspetto, la Consulta rileva che la disposizione censurata integra una violazione del principio di coordinamento della finanza pubblica, materia di legislazione concorrente, ai sensi dell'art. 117, comma 3 della Costituzione, in quanto determina un incremento della spesa sanitaria in costanza di un piano di rientro dal disavanzo sanitario.

Dal momento che i vincoli connessi al citato piano di rientro impediscono l'introduzione nel bilancio regionale di spese sanitarie ulteriori rispetto ai LEA e che detti vincoli in materia di contenimento della spesa pubblica sanitaria sono pacificamente espressione di un principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica, l'assegnazione di risorse del Fondo sanitario regionale all'ARPA, di cui al citato art. 90, nel testo vigente *ratione temporis*, risulta inibita alla Regione siciliana in quanto incremento della spesa sanitaria per motivi non inerenti alla garanzia delle prestazioni essenziali e per esborsi, dunque, non obbligatori.

Si tratta, con tutta evidenza, di un motivo di illegittimità costituzionale strettamente dipendente dal primo, in quanto è proprio la mancanza di un'espressa correlazione tra le risorse del Fondo sanitario regionale assegnate all'ARPA e i LEA che, anche in parte, tali spese sono finalizzate a garantire, ad integrare, oltre che una trasgressione del principio di armonizzazione dei bilanci pubblici, anche una violazione in materia di coordinamento della finanza pubblica, in quanto incremento della spesa sanitaria per finalità non riconducibili alla garanzia di LEA, unica eccezione al divieto di previsione di nuove voci di spesa in presenza di un piano di rientro dal disavanzo sanitario.

## *3. Considerazioni conclusive*

La sentenza in oggetto si pone nel solco di una giurisprudenza costituzionale che si è consolidata negli ultimi anni nel senso di rilevare l'illegittimità delle normative regionali che prevedono la destinazione di risorse al finanziamento di finalità *lato sensu* sanitarie, senza che risulti evidente la correlazione di tali risorse alla garanzia dei LEA e che sia rispettato il rigido meccanismo di contabilizzazione delle spese sanitarie previsto dall'art. 20, comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, quale norma interposta dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

La citata normativa nazionale persegue, infatti, l'obiettivo dell'esatta determinazione del perimetro sanitario ai fini dell'immediata confrontabilità tra le entrate e le uscite e del riscontro delle relative coperture finanziarie, con particolare attenzione alle risorse destinate alla garanzia dei LEA, e la Corte Costituzionale è attenta a stigmatizzare qualunque tentativo del legislatore regionale di approvare normative che consentano sconfinamenti diretti o indiretti della spesa sanitaria vincolata alla tutela dei LEA al perseguimento di finalità diverse e ulteriori, sebbene di natura pur sempre sanitaria.

Non può, tuttavia, non rilevarsi che l'attività di vigilanza della Consulta in ordine alla necessità di una stretta correlazione tra l'utilizzo di risorse sanitarie da parte delle Regioni e la garanzia dei LEA sortisce risultati talvolta disomogenei e rischia di fornire al legislatore regionale indicazioni di non sempre facile lettura.

Nella sentenza n. 132 del 25 giugno 2021, ad esempio, la Consulta ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 1 della legge della Regione Veneto n. 240 del 2010, che consentiva alla Giunta regionale di farsi carico, previa stipula di apposite convenzioni, degli oneri derivanti dalla chiamata di professori di prima e seconda fascia per l'implementazione e l'arricchimento dei corsi universitari di medicina e chirurgia e che destinava al finanziamento di tali iniziative risorse del Fondo Sanitario Regionale espressamente allocate nel capitolo di bilancio destinato alla garanzia dei LEA.

In tal caso è stata ritenuta priva di pregio l'argomentazione della Giunta Regionale in ordine all'inevitabile correlazione tra l'incremento dell'offerta formativa dei corsi universitari di medicina e chirurgia e il miglioramento indiretto, sotto il profilo dell'arricchimento professionale del personale medico, del livello delle prestazioni sanitarie e, in particolare, di quelle connesse alla garanzia dei LEA.

La Corte, in particolare, ha rilevato che accogliere le argomentazioni della difesa regionale *“condurrebbe a ritenere finanziabile, con le risorse destinate alle spese correnti per la garanzia dei LEA, tutti quegli oneri che possano avere una qualche forma di connessione con questi ultimi. Prospettiva, questa, che si porrebbe in contrasto con il quadro costituzionale di riferimento, come definito anche dalla richiamata giurisprudenza di questa Corte.”*

Nel caso, invece, della sentenza in commento, la Consulta cita, quale argomento *a contrario* a conferma dell'assenza, nella normativa regionale siciliana oggetto di censura, della necessaria correlazione tra le risorse assegnate all'ARPA a valere sul Fondo sanitario regionale e la garanzia dei LEA, l'esplicita previsione di detta correlazione nel testo novellato del 2023, ai sensi del quale la parte di risorse assegnate all'Agenzia a valere sul Fondo sanitario regionale deve essere destinata al *“perseguimento degli obiettivi di prevenzione primaria correlati ai determinanti ambientali e*

*climatici associati direttamente e indirettamente alla prevenzione e al controllo dei rischi sanitari correlati all'erogazione dei LEA e al finanziamento dei costi per prestazioni che abbiano tali caratteristiche sulla base degli indirizzi dettati dalla Giunta regionale su base triennale”.*

Alla luce delle superiori considerazioni, è ovviamente fondata l'aspettativa che un'eventuale eccezione di incostituzionalità del citato testo novellato venga rigettata e che, al contrario del testo ante novella, lo *jus superveniens* venga ritenuto coerente al quadro costituzionale di riferimento, ma resta problematica e non completamente risolta la questione dell'individuazione del confine entro il quale la normativa regionale che destini risorse del Fondo sanitario regionale al di fuori del perimetro sanitario rigidamente tracciato ai sensi dell'art. 20 , comma 1, del d.lgs. n. 118 del 2011, non determini, al di là del riferimento espresso ai LEA, ma senza alcuna indicazione in ordine al rispetto dei vincoli di bilancio, una violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e) della Costituzione in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici.

## 2. SENTENZA N. 9 DEL 2024. IL RIPIANO DECENNALE DEL DISAVANZO E LE NORME DI ATTUAZIONE DELLO STATUTO SPECIALE. CENNI SULLA SENTENZA N. 120 DEL 2024

Con la sentenza in commento la Corte costituzionale affronta, da talune prospettive inedite, il principio di armonizzazione dei bilanci pubblici entrato, ormai, a far parte del nucleo insopprimibile di regole volte alla tutela del bilancio della finanza pubblica allargata intesa come vero e proprio valore costituzionale.

Uno dei profili di novità che deriva dalla pronuncia *de qua* è dato dall’oggetto principale del giudizio costituzionale, ovvero l’articolo 7 del decreto legislativo n. 158 del 2019, recante “*Norme di attuazione dello Statuto della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli*”, cui sono seguite disposizioni di leggi regionali ordinarie, anch’esse impugnate come si dirà.

Non sfuggirà, in particolare, la natura pattizia e dunque il potere “riservato e separato rispetto a quello esercitabile dalle ordinarie leggi della Repubblica” del decreto legislativo in parola, la cui competenza a normare in materia di contabilità e disciplina del bilancio pubblico è stata messa in dubbio dal giudice rimettente: le Sezioni Riunite della Corte dei conti per la Regione Siciliana in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale per l’esercizio finanziario 2020.

Queste ultime, infatti, hanno sollevato diverse questioni di legittimità costituzionale riguardanti la disciplina del ripiano del disavanzo di bilancio della Regione Siciliana, ponendo in dubbio, come detto, la compatibilità con la Costituzione dell’articolo 7, d.lgs. n. 158 del 2019, nella versione vigente prima delle modifiche introdotte dal decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8 la quale, *ratione temporis*, veniva in rilievo nel giudizio *a quo*.

Le censure hanno riguardato, sostanzialmente, l’introduzione di un meccanismo di ripiano decennale del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario delle finanze regionali.

Nello specifico, il censurato articolo 7 prevedeva, al primo comma, che in sede di prima applicazione il disavanzo e le quote di disavanzo del rendiconto 2018, fossero ripianate in dieci esercizi. Inoltre, per far fronte agli effetti negativi derivanti dall’epidemia da Covid-19, il medesimo comma disponeva che, con esclusivo riferimento alle le quote di disavanzo accertato nel 2018 e da ripianare nell’esercizio 2021, vi fosse un rinvio all’anno successivo a quello di conclusione del ripiano originariamente previsto.

Il secondo comma dell’articolo 7 in commento, inoltre, aveva previsto che il termine di dieci anni fosse ridotto a tre anni laddove, entro il 31 gennaio 2021, la Regione e lo Stato non avessero sottoscritto un accordo contenente specifici impegni di rientro dal disavanzo.

Le censure principali attenevano alla possibile violazione della competenza statale in materia di armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 117, secondo comma, lettera e) Cost.) e al conseguente contrasto con il principio di uniformità del sistema contabile pubblico previsto dal d.lgs. n. 118 del 2011. Questo principio, com'è noto, impone una struttura contabile omogenea per tutte le regioni e mira a garantire la coerenza dei bilanci pubblici ai fini di una gestione finanziaria equilibrata e sostenibile.

Secondo la Corte dei Conti, il percorso differenziato previsto per la Sicilia avrebbe dilatato eccessivamente i termini per il risanamento del disavanzo, creando un effetto distorsivo sugli obblighi di consolidamento dei conti pubblici, rendendo difficile il conseguimento degli obiettivi di programmazione economico-finanziaria e di coordinamento della finanza pubblica. In altre parole, nella prospettiva del giudice remittente, tale regime avrebbe compromettere l'equilibrio finanziario generale della Regione, dal momento che andava ad autorizzare variazioni di bilancio a esercizio chiuso e consentendo una maggiore spesa in assenza di una copertura adeguata.

Un ulteriore aspetto sollevato atteneva alla legittimità costituzionale degli articoli delle leggi regionali (n. 30 del 2019 e n. 9 del 2021) che, in attuazione del disposto dell'art. 7 del citato d.lgs. n. 158 del 2019, avevano introdotto misure di ripiano del disavanzo in deroga alla disciplina statale.

Il supremo consesso della magistratura contabile regionale ha sottolineato come queste norme regionali, modificando il bilancio consuntivo del 2020 dopo la chiusura dell'esercizio, violassero il principio di annualità del bilancio stabilito dall'art. 81, comma 4, della Costituzione, secondo cui ogni bilancio deve essere pianificato e gestito su base annuale e chiuso al termine dell'esercizio.

La Corte dei Conti ha evidenziato, infine, l'impossibilità di adottare un'interpretazione conforme alla Costituzione delle disposizioni censurate, in considerazione dell'insanabile contrasto logico-giuridico con il modello ordinario di cui dal d.lgs. n. 118 del 2011 che, com'è noto, richiede che il disavanzo sia applicato al bilancio in corso e non oltre la durata della legislatura.

In conclusione, la Corte dei Conti Siciliana ha chiesto alla Corte Costituzionale di esaminare la legittimità delle norme in questione, in quanto, determinando un trattamento di favore per la Regione Siciliana, in contraddizione con i principi costituzionali di uniformità e trasparenza nella gestione dei conti pubblici, le stesse pregiudicavano l'equilibrio complessivo della finanza pubblica.

Tanto brevemente analizzato, si evidenzia che, in via preliminare, la Corte costituzionale ribadisce innanzitutto la legittimazione della Corte dei conti a sollevare questioni di legittimità nell'ambito del giudizio di parificazione del bilancio (come confermato dalle sentenze n. 184 del 2022 e n. 196 del 2018).

Il giudizio di parificazione sul rendiconto del 2020 della Regione Siciliana è, infatti, influenzato dalle questioni di costituzionalità sollevate: se le disposizioni in esame fossero dichiarate illegittime,

invero, vi sarebbe la necessità di ricalcolare il disavanzo da recuperare per il 2020, il che potrebbe influire sul risultato amministrativo e comprometterne la sostenibilità, impattando anche sui bilanci futuri in virtù del collegamento contabile tra esercizi consecutivi.

Al riguardo, il Giudice delle leggi, non manca di sottolineare come l'art. 110 della l.r. n. 9 del 2021 incida retroattivamente sugli stanziamenti del bilancio 2020, violando il principio di annualità, che impone di non apportare modifiche al bilancio dopo la chiusura dell'esercizio finanziario.

La Corte evidenzia, inoltre, che non è possibile proporre una interpretazione delle disposizioni regionali in maniera conforme alla Costituzione, poiché il testo è chiaro e prevede una disciplina del disavanzo per la Regione Siciliana divergente dal modello ordinario stabilito dall'art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011 il quale, come detto, mira all'armonizzazione dei bilanci pubblici, con l'obiettivo di mantenere l'equilibrio di bilancio e di evitare ampliamenti della spesa pubblica non giustificati.

Sempre in via preliminare, la Corte dichiara inammissibile la partecipazione del Procuratore generale della Corte dei Conti nel giudizio incidentale di costituzionalità. Secondo l'art. 4, comma 3, delle Norme integrative per i giudizi dinanzi alla Corte costituzionale (come ribadito dall'ordinanza allegata alla sentenza n. 1 del 2024), il Procuratore generale non è legittimato a intervenire in questo specifico contesto, poiché non vi è un interesse qualificato che giustifichi la sua partecipazione.

#### *Le declaratorie di incostituzionalità*

Venendo al merito della questione, i giudici costituzionali hanno sostanzialmente dato ragione ai giudici remittenti, affermando che **il d. lgs n. 158 del 2021 è costituzionalmente illegittimo per violazione del principio dell'equilibrio del bilancio di cui agli artt. 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.** Sono stati considerati, invece, assorbiti gli altri profili di potenziale illegittimità costituzionale, tra i quali quello della violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che attribuisce allo Stato competenza esclusiva nella materia di *“armonizzazione dei bilanci pubblici”*.

Innanzitutto, è stato riconosciuto che **la disposizione del decreto legislativo**, che dovrebbe recare una normativa di attuazione dello Statuto siciliano, **in realtà è eccentrica rispetto a quella competenza “riservata e separata” che la suddetta tipologia di fonte detiene rispetto a quella delle leggi ordinarie.** La Consulta evidenzia come la disciplina introdotta dal decreto attuativo n. 158 del 2019 non presenti in sostanza nessun riferimento alla normativa statutaria. In particolare, gli artt. 14 e 17 non includono in alcun modo tra le materie di competenza regionale quella della contabilità e della disciplina del bilancio.

Da questo punto di vista la Corte riprende la propria giurisprudenza costante, che ha valorizzato la finalità precipua delle norme di attuazione, quella di *“assicurare un collegamento e di coordinare l’organizzazione degli uffici, delle attività e delle funzioni trasferite alla Regione e di quelle rimaste allo Stato, in modo che vi sia una armonizzazione dei contenuti e degli obiettivi particolari delle autonomie speciali con l’organizzazione dello Stato”*. In tale fonte normativa, la possibilità di introdurre una disciplina innovativa si deve porre nel rispetto, oltre che delle norme costituzionali, del *“limite della corrispondenza alle norme e alla finalità di attuazione dello statuto, nel contesto del principio di autonomia regionale”*.

Solo in presenza di tali condizioni si giustifica la peculiare procedura dei decreti legislativi di attuazione degli statuti che, si ricorda, si differenziano dai decreti legislativi ordinari perché *“emanati dal Governo in assenza della legge di delega preventiva del Parlamento; non sono sottoposti al parere parlamentare; necessitano del consenso della Commissione paritetica Stato-Regione, prevista da ciascuno statuto speciale, cui partecipano membri designati in misura uniforme dal Governo e dalla Regione”*.

Per il vero, non ci si può esimere dal rilevare che in alcune circostanze la giurisprudenza costituzionale ha riconosciuto alle norme di attuazione ampi margini integrativi delle disposizioni dello Statuto avendo affermato che *“per il suo «sicuro ruolo interpretativo e integrativo» (sentenze n. 93 del 2017 e n. 142 del 2015), infatti, la normativa di attuazione statutaria costituisce un formidabile strumento di flessibilità del quadro delle competenze regionali, che consente – all’esito di uno speciale procedimento di formazione che vede protagoniste le commissioni paritetiche Stato-Regione – un adeguamento delle attribuzioni statutarie delle autonomie speciali alle mutate esigenze delle comunità locali” (Corte cost., sentenza n. 65 del 2019, cons. dir. 1.2).*

Inoltre, un risalente orientamento della Consulta, antecedente alle modifiche costituzionali del Titolo V, parte II, della Costituzione che hanno attribuito la materia dell’*“armonizzazione contabile”* prima alla potestà concorrente e poi esclusiva dello Stato, aveva individuato la disciplina del bilancio e della contabilità non già come materie ma piuttosto *“come mezzi e strumenti giuridici indispensabili perché l’ente Regione possa concretamente operare per il perseguimento dei vari fini assegnategli”*. La Corte, inoltre, aveva avuto modo di evidenziare anche che la potestà regionale a dettare norme in tema di bilancio e contabilità rientra nel precetto statutario dell’*“ordinamento degli uffici”*, *“poiché è fuor di dubbio che in questa espressione va ricompreso il potere di regolare tanto la composizione, quanto anche le competenze degli organi regionali e fra queste ultime sono certamente da includere la gestione del bilancio e l’erogazione delle spese in esso stanziare” (Corte cost., sentenza n. 107 del 1970).*



In ogni caso, nella pronunzia *de qua*, ha assunto una posizione più rigorosa circa il collegamento tra competenze statutarie e norme di attuazione in ragione dell'assenza tra le competenze di cui agli articoli 14 e 17 dello Statuto di un espresso riferimento alla materia contabile. La Corte, pertanto, è pervenuta alla conclusione che la disciplina legislativa generale di armonizzazione dei bilanci, con particolare riferimento a quella relativa al periodo temporale di recupero del disavanzo, non risulti derogabile attraverso le norme di attuazione degli Statuti. La sentenza evidenzia, infatti, come la disposizione censurata, permettendo il ripiano delle quote di disavanzo in dieci anni, piuttosto che in tre anni, rappresenti una **violazione dell'obbligo di prevedere la copertura della spesa, ai sensi dell'art. 81, terzo comma, della Costituzione**. Tale obbligo è, a sua volta, presupposto indispensabile per un bilancio in equilibrio, perché l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse.

La disposizione attuativa, difatti, nel prevedere una disciplina per il recupero del disavanzo valevole solo per la Regione siciliana, **diverge illegittimamente dal dettato dell'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011**<sup>1</sup>, regola generale prevista dal legislatore statale per il recupero del disavanzo, a tutela dell'equilibrio del bilancio del singolo ente e del complessivo equilibrio della finanza pubblica. Tale normativa non è derogabile attraverso i decreti di attuazione degli Statuti speciali per la realizzazione del contingente interesse regionale.

Per motivi analoghi anche l'**art. 4, comma 2, della legge regionale n. 30 del 2019 è stato considerato incostituzionale, per contrasto con gli artt. 81 e 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.**

Si ricorda che la disposizione regionale citata modificava il piano di rientro dal disavanzo pregresso, in attuazione del disposto dell'art. 7 del citato d.lgs. n. 158 del 2019, e introduceva misure di ripiano del disavanzo in deroga alla disciplina statale, con l'effetto pratico di ampliare la possibilità di nuove spese, e ciò, come ribadisce la Consulta, avveniva senza idonea copertura e con conseguente peggioramento dell'equilibrio finanziario.

Anche questa previsione è stata considerata in contrasto con la più volte citata regola generale prevista per il recupero del disavanzo dall'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011, violando così il principio dell'obbligo di copertura della spesa, dell'equilibrio e della sana gestione finanziaria del bilancio. Sono stati considerati invece assorbiti gli altri profili di censura.

---

<sup>1</sup> L'art. 42, c. 12, d.lgs. n. 118 del 2011 prevede che l'eventuale disavanzo di amministrazione accertato a seguito dell'approvazione del rendiconto sia applicato al primo esercizio del bilancio di previsione dell'esercizio in corso di gestione. In alternativa, il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio.

La Corte prende lo spunto per ribadire che l'**equilibrio dei singoli bilanci** rappresenta presupposto necessario sia della sana gestione finanziaria che dell'autonomia degli enti territoriali, in collegamento con l'obiettivo di concorrere agli obiettivi nazionali e sovranazionali. Sotto tale profilo non vi sono deroghe per le autonomie speciali: le Regioni autonome partecipano come gli altri enti territoriali alla finanza pubblica allargata.

Inoltre, i giudici costituzionali sottolineano come non vi fossero neanche stati, al momento dell'adozione della l.r. 30/2019 citata, quegli accordi tra Regione siciliana e Stato, con previsione di specifici impegni di rientro dal disavanzo, accordi che, ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, avrebbero dovuto essere il presupposto per il recupero del disavanzo in 10 anni.

Infine, sono state considerate fondate anche le censure sollevate nei confronti **dell'art. 110, commi 3, 6 e 9, della legge regionale n. 9 del 2021** in riferimento, anche in questo caso, agli artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost.

Si tratta di disposizioni che disponevano variazioni retroattive sulle poste attive e passive del bilancio, già assoggettate a parificazione per l'esercizio antecedente, che quindi lasciavano *ex post* prive di copertura le obbligazioni assunte in corso di quell'esercizio.

Ciò comporta, a cascata, effetti di sbilanciamento sulle risultanze degli esercizi successivi (anche già sottoposti alla parifica) e quindi determina un **contrasto**, analogamente ai casi precedenti, con **l'obbligo di copertura della spesa e con il principio di equilibrio di bilancio**.

Nel caso di tale disposizione, inoltre, è stato ravvisato un contrasto con l'art. 51 del d.lgs. n. 118 del 2011, norma interposta dell'art. 81, quarto comma, Cost. con riguardo ai **principi di annualità e di continuità del bilancio**.

Si tratta della norma (a sua volta specificazione del **principio dell'equilibrio tendenziale**) per cui, salve ipotesi eccezionali e tassativamente individuate, non è possibile effettuare variazioni al bilancio dopo il 30 novembre dell'anno a cui il bilancio stesso si riferisce.

La disposizione regionale, dato che incide sulla situazione relativa di un esercizio di bilancio successivo, è stata considerata incostituzionale perché priva di certezza i termini di riferimento per i bilanci successivi.

In conclusione, nel censurare la normativa contabile derogatoria per la Regione siciliana, la Corte Costituzionale ha ribadito l'importanza dell'armonizzazione contabile, definendola "ontologicamente" funzionale ad esigenze primarie dell'ordinamento, quali l'attendibilità, l'omogeneità e la comparabilità dei bilanci degli enti territoriali. Tale armonizzazione, inoltre, è strumentale al consolidamento dei conti pubblici e al rispetto dei vincoli europei.

La sentenza in commento chiarisce che esiste un nucleo inderogabile e indisponibile di norme in materia di contabilità, tra le quali i giudici costituzionali inseriscono la disciplina del rientro del disavanzo di cui all'art. 41 del d. lgs. 118/2011.

E ciò alla luce delle conseguenze pratiche delle deviazioni rispetto alle regole sul passivo accumulato. In particolare, in considerazione **dell'impatto concreto sui contribuenti e sul "futuro contribuente"** e **sugli effetti che le fasce deboli della popolazione subirebbero per via delle conseguenti manovre restrittive che potrebbero originare da una modalità di recupero del disavanzo derogatoria rispetto a quanto previsto dall'articolo 41 predetto.**

Inoltre, il riassorbimento del disavanzo in periodi che vanno ben oltre il ciclo di bilancio ordinario disincentiverebbe il buon andamento dei servizi e pertanto scoraggerebbe le buone pratiche ispirate a una oculata e proficua spendita delle risorse della collettività.

Si legge nella sentenza che il recupero del disavanzo in dieci anni, compromettendo la finanza regionale (perché la Regione è incentivata ad effettuare nuove spese senza idonea copertura piuttosto che coprire il disavanzo precedente), ha conseguenze sui contribuenti presenti e futuri, gravati dall'esigenza di un maggiore prelievo fiscale necessario a ripristinare il turbato equilibrio. Permettere di effettuare nuove spese pur in presenza di passività rilevanti provoca *"un ulteriore squilibrio dei conti pregiudizievole per la finanza pubblica allargata con conseguente necessità di ulteriori manovre finanziarie restrittive che possono gravare più pesantemente sulle fasce deboli della popolazione"*.

#### *Le vicende successive delle normative sul disavanzo della Regione siciliana*

La Corte Costituzionale è tornata sul tema del disavanzo con la successiva **sentenza n. 120 del 2024**, che in questa sede è opportuno riferire almeno nei suoi tratti generali.

La suddetta sentenza (resa dopo che la questione era stata sollevata dalla stessa Corte dei Conti in sede di parificazione del rendiconto generale del 2021) si pronuncia sullo stesso art. 7 del d.lgs. n. 158 del 2019, di attuazione dello Statuto siciliano, in questo caso nella versione risultante dalle successive modifiche legislative, operate dai decreti legislativi n. 8 del 2021 e n. 87 del 2022.

La nuova normativa, che in sostanza riprendeva con alcune modifiche quella precedente in materia di recupero decennale del disavanzo siciliano, è stata dichiarata illegittima sulla base di considerazioni analoghe rispetto a quelle rese nella sentenza n. 9 del 2024, in considerazione della inidoneità dei decreti attuativi dello Statuto a disciplinare la materia della contabilità, oltre che sulla base della violazione dei principi di equilibrio di bilancio. Analogamente, è stato dichiarato incostituzionale l'art. 5 della legge reg. Siciliana n. 30 del 2021.

Peraltro lo stesso articolo 7 del decreto legislativo di attuazione dello Statuto del 2019 è stato abrogato dall'art. 1 del decreto legislativo 21 dicembre 2023, n. 226.

Rimane in vigore, invece, la nuova normativa “di favore” sul disavanzo siciliano, che è stata introdotta dal legislatore nazionale con legge ordinaria. Si tratta della normativa di cui ai commi da 841 a 845 dell'articolo 1 della legge n. 197 del 2022 (legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2023), che è stata a sua volta modificata dal decreto legge n. 145 del 2023.

Le disposizioni attualmente in vigore hanno ripreso in parte la normativa di favore in materia di rientro (in questo caso in otto anni) del disavanzo siciliano già prevista dalle norme di attuazione citate. Pertanto, se è vero che risultano superate le censure della Corte dei conti e della Consulta circa competenza dei decreti attuativi dello Statuto a dettare regole di contabilità pubblica in deroga per le singole Regioni autonome, rimane da vedere se la nuova normativa verrà considerata conforme al principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio, richiamato più volte nelle sentenze commentate.

### 3. SENTENZA N. 109 DEL 2024. SULLE PROROGHE DELLE CONCESSIONI DEMANIALI DA PARTE DELLA REGIONE SICILIANA

#### *1. Premessa. La materia oggetto del contendere*

Con la sentenza n. 109 del 2024 la Corte costituzionale è tornata sul tema delle proroghe delle concessioni demaniali marittime e lacuali ad uso turistico-ricreativo (le c.d. concessioni balneari), ribadendo l'illegittimità del regime delle proroghe *ope legis*.

La pronuncia interviene a seguito di una questione di legittimità costituzionale sollevata dal Presidente del Consiglio dei ministri nei confronti di alcune disposizioni della legge regionale siciliana n. 2 del 2023. In particolare, si tratta dell'art. 36 della legge regionale citata che stabilisce la proroga di due termini già fissati da precedenti leggi regionali, portandoli entrambi al 30 aprile 2023. La disposizione prevedeva, da un lato, il differimento del termine per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali. D'altro, veniva prorogato il termine per la conferma, in forma telematica, dell'interesse all'utilizzazione del demanio marittimo.

Invero, con il ricorso era stata sollevata questione di legittimità costituzionale anche sull'articolo 38 della legge regionale n. 2 del 2023, che interveniva in materia di parchi e riserve naturali. Nell'inserire il nuovo comma 4-bis all'art. 24 della legge reg. Siciliana n. 14 del 1988, la disposizione impugnata consentiva, in tutto il territorio del parco, la realizzazione di opere finalizzate alla ricerca scientifica, anche in deroga alle disposizioni di vincolo dettate dallo statuto del parco. Tuttavia, successivamente alla presentazione del ricorso, la disposizione impugnata è stata abrogata dall'art. 15, comma 14, della legge reg. Siciliana n. 9 del 2023, con decorrenza dal giorno dell'entrata in vigore della norma abrogatrice. Pertanto – anche alla luce della dichiarazione dell'organo regionale competente per materia, che ha affermato che «l'articolo 38 della legge regionale in oggetto indicata non ha avuto alcuna applicazione» - la Corte costituzionale ha dichiarato la cessazione della materia del contendere in relazione all'impugnazione dell'art. 38 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023.

#### *2. I contenuti dell'articolo 36 della legge regionale siciliana n. 2/2023*

La disposizione impugnata interviene sul testo dell'art. 1 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 (Termine ultimo per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni demaniali marittime), con il quale, «[a]tteso il protrarsi dell'emergenza epidemiologica da Covid-19», era stato originariamente fissato, per la presentazione delle domande di proroga, il termine del 30 luglio 2021, poi protratto al 31 agosto 2021 dall'art. 1, comma 1, lettera a), della legge della

Regione Siciliana 3 agosto 2021, n. 22 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, gestione del servizio idrico integrato nell'ambito territoriale ottimale di Agrigento e di personale di Sicilia Digitale S.p.A. Disposizioni varie). In secondo luogo, viene prorogato il termine per la conferma, in forma telematica, dell'interesse all'utilizzazione del demanio marittimo. Deve qui ricordarsi che, in base all'art. 3 della legge della Regione Siciliana 16 dicembre 2020, n. 32 (Disposizioni in materia di demanio marittimo. Norme in materia di sostegno della mobilità), è stato istituito un portale telematico per la gestione delle istanze, presentate al Dipartimento regionale dell'ambiente, aventi ad oggetto l'utilizzo del demanio marittimo, del mare territoriale e delle pertinenze demaniali marittime (art. 3, comma 1), con l'esplicita previsione che tutte le istanze di autorizzazione, già presentate all'amministrazione regionale entro la fine del 2020, debbano essere confermate dal richiedente attraverso il medesimo portale (art. 3, comma 2). All'uopo, l'originario termine per la conferma dell'interesse, fissato al 30 giugno 2021, era poi stato differito – dopo esser giunto a scadenza – fino al 28 febbraio 2023 per effetto dell'art. 4, comma 4, della legge della Regione Siciliana 13 dicembre 2022, n. 18 (Variazioni al bilancio di previsione della Regione siciliana per il triennio 2022-2024). Entrambi i termini vengono, con la disposizione in esame, differiti al 30 aprile 2023, con ciò determinandosi, a giudizio del Presidente del Consiglio dei ministri, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., in relazione alle previsioni *self-executing* dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, c.d. direttiva “servizi” o “Bolkestein”. La proroga dei due termini, infatti, comporterebbe l'effetto di “corroborare”, per le aree demaniali ricadenti nel territorio della Regione Siciliana, il rinnovo, senza gara, delle concessioni marittime «fino alla data del 31 dicembre 2033», secondo quanto già stabilito dall'art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019. Tale effetto, secondo il ricorrente, contrasterebbe con il divieto di rinnovo automatico delle concessioni, da ultimo ribadito dalla Corte di giustizia dell'Unione europea, proprio in virtù della richiamata norma *self-executing*, nella sentenza 20 aprile 2023, in causa C-348/22, Autorità garante della concorrenza e del mercato. Il legislatore siciliano, esorbitando dalle proprie competenze legislative come stabilite dagli artt. 14 e 17 dello statuto di autonomia, avrebbe, così, introdotto un ostacolo alla piena applicazione, nell'ordinamento interno, della normativa dell'Unione.

### *3. La normativa nazionale in materia di concessioni demaniali, i “vincoli” europei e le pronunce giurisprudenziali*

La Corte prima di pronunciarsi ritiene utile ripercorrere quello che definisce un “travagliato susseguirsi” dei più importanti interventi normativi nella materia delle concessioni demaniali marittime e della relativa durata.

Ma ancor prima di tale *excursus*, il Giudice delle leggi coglie l'occasione per ricordare che gli interventi normativi in materia si devono confrontare con i vincoli derivanti dai principi europei di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento, declinati, in special modo, dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno.

Il diritto dell'Unione europea – per le attività economiche che, come nel caso delle concessioni demaniali, utilizzano a fini imprenditoriali la disponibilità esclusiva di un bene pubblico caratterizzato dalla “scarsità” della relativa risorsa – sottopone il rilascio del titolo autorizzativo a stringenti condizioni, volte a favorire il ricambio tra gli operatori e a rimuovere gli ostacoli all'ingresso nel mercato di riferimento. Detto altrimenti, tali condizioni impongono che la risorsa pubblica sia affidata previo espletamento di una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza (art. 12, paragrafo 1, della direttiva servizi), e che il titolo, da rilasciarsi «per una durata limitata adeguata», non preveda procedure di rinnovo automatico né accordi altri vantaggi al prestatore uscente (art. 12, paragrafo 2).

A fronte dell'inerzia del Parlamento nel dare attuazione a tali previsioni, la Commissione europea, già nel 2009, ha aperto una procedura di infrazione, facendo seguito alla quale il legislatore nazionale si è determinato ad eliminare, nella regolazione delle concessioni demaniali marittime, il cosiddetto diritto di insistenza, già previsto dall'art. 37, secondo comma, del regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, che di fatto prevedeva il rinnovo automatico di sei anni in anni delle concessioni demaniali marittime.

Tuttavia, seppure più volte annunciata (e oggetto di apposita delega al Governo, da parte della legge n. 217 del 2011), il legislatore non ha mai disciplinato in modo compiuto la materia, ma a partire dal 2011 ha avviato una stagione di ripetute proroghe delle concessioni in scadenza.

Un primo differimento al 31 dicembre 2012 è stato disposto dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante «Proroga di termini previsti da disposizioni legislative», convertito, con modificazioni, in legge 26 febbraio 2010, n. 25. A questa è seguita una nuova proroga fino al 31 dicembre 2020, con l'art. 34-duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese», come introdotto dalla relativa legge di conversione 17 dicembre 2012, n. 221.

E, nonostante la Corte di giustizia UE (con la sentenza 14 luglio 2016) avesse dichiarato il contrasto di tali previsioni con l'art. 12 della “direttiva servizi”, il legislatore nazionale ha prorogato ulteriormente la validità delle concessioni dei beni del demanio marittimo per ulteriori quindici anni (così art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145 del 2018, pur preannunciando un programma delineato, ai commi 677 e seguenti, di complessiva revisione del modello di gestione delle imprese

turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo, tale da comprendere anche una «revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime»).

Di fatto, con tali previsioni si è concessa la prosecuzione delle concessioni in essere, senza l'indizione di gare, fino all'anno 2033.

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

Questa indicazione è stata “recepita” dal legislatore nazionale con l'art. 3 della legge n. 118 del 2022, che ha disposto l'abrogazione dei commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 (comma 5) e ha contestualmente stabilito che le concessioni demaniali in essere continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023 (comma 1). Inoltre, in presenza di ragioni oggettive, tali da impedire la conclusione delle procedure di gara entro tale data, il legislatore ha acconsentito ad un ulteriore differimento del termine di scadenza delle concessioni, per il tempo strettamente necessario e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024 (comma 3).

Ma nell'approssimarsi della scadenza fissata, l'art. 12, comma 6-sexies, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 (Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi), come introdotto dalla



legge di conversione 24 febbraio 2023, n. 14, ha fissato il termine ultimo al 31 dicembre 2024, e l'art. 10-quater, comma 3, ha spostato al 31 dicembre 2025 l'ulteriore possibilità di differimento in caso di oggettive ragioni tali da impedire la conclusione tempestiva delle procedure selettive.

Quest'ultimo intervento normativo ha suscitato una serie di "reazioni". Anzitutto, contestualmente alla promulgazione della legge di conversione, il 24 febbraio 2023, il Presidente della Repubblica ha inviato una lettera ai Presidenti delle due Camere del Parlamento e al Presidente del Consiglio dei ministri, nella quale stigmatizzava la nuova proroga delle concessioni demaniali marittime, per contrasto sia con il diritto UE, sia con le citate sentenze dell'Adunanza plenaria.

Più di recente, il Consiglio di Stato (sezione sesta, sentenze 28 agosto 2023, n. 7992, e 1° marzo 2023, n. 2192), per le medesime ragioni già sottolineate dal Presidente della Repubblica, ha affermato che sono passibili di non applicazione le norme della legge n. 14 del 2023. E, ancora, su rinvio del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, la Corte di giustizia UE, con la sentenza in causa C-348/22 si è nuovamente pronunciata sulla disciplina italiana delle concessioni demaniali marittime, ribadendo la contrarietà delle proroghe alle norme del diritto UE.

#### *4. La normativa regionale siciliana*

Analogamente che a livello nazionale, anche nell'ordinamento della Regione Siciliana la materia delle concessioni sui beni del demanio marittimo è stata caratterizzata dalla previsione delle proroghe automatiche dei rapporti in essere.

Seguendo il modello nazionale (le previsioni dei commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, nel 2019), il legislatore siciliano ha stabilito di estendere la validità delle concessioni fino al 31 dicembre 2033, «a domanda dei concessionari», onerati di presentare richiesta di proroga entro il termine del 30 aprile 2020 (art. 1, comma 1, della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019).

Tale scadenza è stata poi più volte prorogata, fino alla previsione dell'art. 36 della legge reg. Siciliana n. 2 del 2023, con la quale il termine per la presentazione delle domande è stato differito al 30 aprile 2023. Differimento che si riferisce non alla scadenza delle concessioni demaniali, che rimane fissata al 31 dicembre 2033 (ai sensi dell'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019), quanto piuttosto alla data entro la quale gli interessati, in quanto titolari di un rapporto già in essere, possono presentare domanda di proroga della concessione.

Con il medesimo articolo 36 della legge regionale 2/2023 si rinvia al 30 aprile 2023 anche il termine per la conferma dell'interesse all'ottenimento della proroga, nel quadro del sistema telematico che, a norma della legge reg. Siciliana n. 32 del 2020, è oggi chiamato a gestire le relative procedure amministrative.

Se, dunque, la perdurante vigenza delle concessioni fino al 2033 è da ascrivere all'art. 1 della legge reg. Siciliana n. 24 del 2019 (disposizione mai impugnata dal Governo), ad avviso della Corte costituzionale le previsioni contenute nell'articolo 36 abilitano gli aventi diritto a compiere quanto necessario per ottenere il beneficio della proroga fino a tale lontana scadenza.

Nell'argomentare il giudizio, la Corte segue il percorso già seguito con riguardo al tema delle concessioni demaniali e della loro durata con la sentenza n. 180 del 2010 (su una legge della Regione Emilia-Romagna), laddove veniva rilevata una disparità di trattamento tra operatori economici per effetto delle proroghe automatiche *ex lege* delle concessioni del demanio marittimo, e la conseguente violazione dei principi di concorrenza.

In tale occasione la Corte aveva riscontrato la violazione dei principi del diritto UE, poiché per effetto della previsione normativa si realizzava la sostanziale chiusura del mercato di riferimento, a danno degli operatori economici che, per non aver in precedenza gestito il demanio marittimo, si vedevano *ex lege* preclusa la possibilità, alla scadenza delle concessioni in essere, di prendere il posto dei precedenti gestori.

Più di recente, sebbene con riguardo alle concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali e termali, la Corte ha sottolineato che le previsioni dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE impongono l'obbligo di procedere a una selezione tra i candidati potenziali, «che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento», e per questo «il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, dal momento che altri operatori non avrebbero la possibilità, alla scadenza della concessione, di concorrere per la gestione se non nel caso in cui il vecchio gestore non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti» (sentenza n. 233 del 2020).

Fatte tali premesse, la Corte ha ritenuto che le norme regionali impuginate, sebbene non si riferiscano alla vera e propria proroga delle concessioni demaniali (già prevista dalla legge regionale n. 24 del 2019) ma esclusivamente alla presentazione, da parte del titolare in scadenza, dell'istanza di proroga del titolo, finiscono con l'incidere sul regime di durata dei rapporti in corso, perpetuandone il mantenimento. Tali disposizioni producono, ad avviso della Corte, un rafforzamento la barriera in entrata per nuovi operatori economici potenzialmente interessati alla utilizzazione, a fini imprenditoriali, delle aree del demanio marittimo e, pertanto, sono illegittime.