



Quadrimestrale di teoria generale, diritto pubblico comparato
e storia costituzionale

Ordinanza n. 154 del 2022

Presidente: Giuliano Amato - Giudice relatore e redattore: Daria de Pretis
decisione del 25 maggio 2022, deposito del 17 giugno 2022
[comunicato stampa del 25 maggio 2022](#)

Conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato

atto di promovimento: ricorso n. 3 del 25 gennaio 2022

parole chiave:

CONCESSIONI BALNEARI – PREROGATIVE SINGOLO PARLAMENTARE –
CONSIGLIO DI STATO

atti impugnati:

Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, sentenze nn. [17](#) e [18](#) del 9 novembre 2021

dispositivo:

inammissibilità

Le decisioni dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, oggetto del conflitto di attribuzione qui analizzato, prendono posizione sull'annosa questione della **proroga legislativa delle concessioni balneari**. In particolare, con il decreto n. 160 del 24 maggio 2021, il Presidente del Consiglio di Stato aveva deferito al formato nomofilattico del massimo organo della giustizia amministrativa la trattazione di tre questioni di diritto, la prima delle quali relativa alla sussistenza o meno del dovere di disapplicazione delle leggi statali o regionali che prevedono proroghe automatiche e generalizzate delle concessioni balneari (l'art. 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 - Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021 - e l'art. 182, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 - Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19), potenzialmente in contrasto con la normativa europea (l'art. 49 TFUE e l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno).

L'Adunanza ha così rilevato (1) il dovere dei giudici e della pubblica amministrazione di disapplicare le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, (2) l'insussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari anche qualora siano intervenuti atti amministrativi di proroga. Da ultimo, la stessa Adunanza ha stabilito che (3) «al 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, le concessioni demaniali per

finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando 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.». A ciò si accompagna la presa di posizione (4) sui principi che dovranno ispirare le future gare.

Con ricorso del gennaio 2022, **sette deputati hanno sollevato un conflitto di attribuzione avverso dette decisioni, perché suppostamente lesive delle proprie prerogative di singoli parlamentari** della Repubblica sotto una molteplicità di profili, così indicati nel ricorso: a) «individuazione del termine di validità delle concessioni in essere»; b) «delimitazione delle [...] regole per le future procedure di gara cui assoggettare le concessioni demaniali marittime»; c) «impedimento al legislatore di legiferare in modo difforme dal sentenziato», nonostante «gli spazi di operatività che [...] anche il legislatore comunitario ha doverosamente inteso lasciare al Parlamento italiano» (si cita qui l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE). In sostanza, a parere dei ricorrenti, le decisioni lederebbero le loro prerogative parlamentari in riferimento alla possibilità di definire liberamente lo spazio di discrezionalità affidato al legislatore, sia sotto il profilo della definizione dei principi che debbono ispirare le gare, sia nella possibilità di modulare nel tempo l'applicazione della normativa europea, come anche previsto dalla stessa direttiva.

A concreta esplicitazione delle lesioni indicate, i ricorrenti rilevano tra l'altro come essi siano i presentatori di un disegno di legge in tema di concessioni demaniali (AC 652, presentato nel 2018), che, anche ove approvato, sarebbe automaticamente destinato alla disapplicazione. In questo senso, la decisione del Consiglio di Stato intercetta in maniera pregiudizievole le prerogative del singolo parlamentare, chiamato ad «attuare il procedimento legislativo [...] sia attraverso la presentazione di progetti di legge ed emendamenti (art. 71 Cost.) sia mediante l'esame dei progetti di legge presentati nelle commissioni e in aula (art. 72 Cost.)» (così il ricorso).

La Corte costituzionale non scende nel merito della questione, ma ricostruisce l'impianto motivo dell'inammissibilità del ricorso sulla base del **discrimine tra le prerogative proprie del parlamentare come singolo** (in questa veste agiscono i ricorrenti) **e quelle proprie della singola Camera nella sua dimensione collettiva**. Infatti, come già con l'ordinanza n. 17 del 2019, la Consulta ha riconosciuto «l'esistenza di una sfera di prerogative del singolo parlamentare, diverse e distinte da quelle che spettano all'assemblea di cui fa parte - prerogative che, qualora risultino lese da altri organi parlamentari, possono essere difese con lo strumento del ricorso per conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato» (così il testo dell'ordinanza qui analizzata). Tali attribuzioni riguardano il diritto di parola, di proposta e di voto, da esercitare in modo autonomo e indipendente. Invece, «per la tutela delle prerogative che spettano all'assemblea nel suo complesso la legittimazione a sollevare un conflitto compete a ciascuna Camera (ordinanze n. 188 e n. 186 del 2021, n. 129 del 2020 e n. 17 del 2019)» (così ancora il testo della presente ordinanza).

Partendo da tale differenziazione, la Corte afferma come **l'eventuale lesione della funzione legislativa non intercetta qui la sfera di competenze proprie del singolo parlamentare, ma riguarda le prerogative per Costituzione affidate all'intera Assemblea parlamentare**. Ecco perché «nella sua parte principale - che censura il carattere "legislativo" delle sentenze dell'Adunanza plenaria e il loro effetto condizionante la futura attività parlamentare - il ricorso è inammissibile perché con esso i singoli parlamentari fanno valere una prerogativa che spetta, in realtà, alla Camera di appartenenza» (sempre il testo dell'ordinanza).

Il ricorso risulta inammissibile poi anche sotto altri profili, lì dove i deputati sembrano sottolineare una lesione delle proprie singole prerogative con riguardo alla presentazione di proposte di legge che, anche se approvate, non produrrebbero effetti, data la decisione *pro futuro* del Consiglio di Stato in merito alla disapplicazione della legislazione di proroga delle concessioni balneari in essere. La Consulta sottolinea nuovamente come, «in realtà, anche in tali punti il ricorso denuncia il condizionamento che deriverebbe dalle due sentenze contestate a carico della funzione legislativa delle Camere, e non di prerogative del tipo di quelle che questa Corte ritiene segnatamente riconosciute ai singoli parlamentari, con

conseguente inammissibilità delle censure, per quanto sopra già osservato» (così l'ordinanza). Tanto più che, «se anche si volessero ritenere effettivamente invocate prerogative spettanti ai parlamentari individualmente considerati, il ricorso sarebbe inammissibile perché non dà conto di alcun ostacolo all'esercizio del diritto di parola, proposta e voto dei deputati, attestando, anzi, l'avvenuto deposito di un disegno di legge e prospettando la possibilità della sua approvazione» (così il penultimo paragrafo della parte motiva).

Francesco Severa