



CORTE COSTITUZIONALE

SENTENZA 1° LUGLIO 2025, N. 89

Testo

Materia

Concessioni demaniali - Concorrenza

Tipologia di decisione

Sentenza di accoglimento

Oggetto della q.l.c.

Art. 1, 2, co. 3 e 4, e 3 *legge reg. Toscana 29 luglio 2024, n. 30* (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016)

Parametri

Art. 117, co. 2, lett. e) Cost.

Massima

- Benché la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investa diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali, i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali.

Profili d'interesse

- All'interno di una cornice normativa densa di interventi da parte del legislatore statale, la sentenza ribadisce la centralità della tutela della concorrenza quale competenza esclusiva statale, escludendo ogni possibilità di interferenza normativa da parte delle Regioni sull'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari.
- La Corte ribadisce l'inviolabilità della competenza del legislatore statale *ratione materiae*, anche nelle ipotesi di prolungata inerzia dello stesso.

- La Corte ha dichiarato l'illegittimità consequenziale dell'art. 4 della medesima legge regionale, in quanto disposizione meramente accessoria e strumentale rispetto a quelle annullate.

Precedenti connessi

Sulla compatibilità a Costituzione di previsioni regionali non limitative della concorrenza

- C. cost., *sentenza 19 dicembre 2024, n. 206*;
- C. cost., *sentenza 7 marzo 2024, n. 36*;
- C. cost., *sentenza 30 maggio 2018, n. 109*;
- C. cost., *sentenza 7 luglio 2017, n. 157*;
- C. cost., *sentenza 24 febbraio 2017, n. 40*.

Sulle concessioni demaniali marittime

- C. cost., *sentenza 24 giugno 2024, n. 109*;
- C. cost., *sentenza 1° marzo 2022, n. 46*;
- C. cost., *sentenza 23 ottobre 2020, n. 222*;
- C. cost., *sentenza 23 luglio 2020, n. 161*;
- C. cost., *sentenza 15 aprile 2019, n. 86*;
- C. cost., *sentenza 5 dicembre 2018, n. 221*;
- C. cost., *sentenza 7 giugno 2018, n. 118*.

Estratto della motivazione

5.2. – [V]a rilevato che, come più volte affermato da questa Corte, «la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2022).

È stato inoltre chiarito che le competenze amministrative afferenti al rilascio di siffatte concessioni sono state conferite alle regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del d.lgs. n. 112 del 1998 e che le relative funzioni sono, di regola, esercitate dai comuni in forza dell'art. 42 del d.lgs. n. 96 del 1999, nei confronti dei quali le regioni mantengono poteri di indirizzo (tra le tante, sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018).

In tale quadro, questa Corte ha poi costantemente sottolineato che «i criteri e le modalità di affidamento di tali concessioni debbono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza recati dalla normativa statale e dell'Unione europea, con conseguente loro attrazione nella competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., che rappresenta sotto questo profilo un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali (*ex multis*, sentenze n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221, n. 118 e n. 109 del 2018)» (sentenza n. 10 del 2021).

Nondimeno, è stato altresì riconosciuto che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di

intervento espressivo di una correlata competenza» (sentenza n. 161 del 2020), purché la normativa regionale non influisca «sulle modalità di scelta del contraente» e non incida «sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018), dovendo altrimenti «cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza» (ancora, sentenza n. 161 del 2020).

Sono state quindi ritenute conformi a Costituzione previsioni regionali non limitative della concorrenza e riconducibili prevalentemente alle competenze regionali (sentenze n. 36 e n. 206 del 2024, n. 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017).

5.3. – Tanto premesso, la questione è fondata.

Le disposizioni regionali all'esame, infatti, incidono direttamente sull'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari.

Più precisamente, l'art. 1 impugnato ha individuato i principi e i criteri direttivi per lo svolgimento delle procedure selettive di affidamento delle suddette concessioni, codificandoli nel preambolo della precedente legge regionale.

Il successivo art. 2, nell'introdurre un criterio di premialità per la valutazione dei concorrenti nonché criteri e modalità per la determinazione dell'indennizzo a favore del concessionario uscente, ha inciso su aspetti fondamentali delle procedure di affidamento.

Così accade per il comma 3 dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, che attribuisce, nella fase di valutazione delle domande dei concorrenti, un vantaggio – mediante il riconoscimento di un punteggio ulteriore (un premio, appunto) – al micro, piccolo o medio operatore turistico-balneare, rispetto all'operatore che non rientri in tale dimensione imprenditoriale, così che il primo sia «quantomeno, innegabilmente favorit[o]» (sentenza n. 221 del 2018) nei confronti del secondo. Analogamente può dirsi del successivo comma 4, atto a creare un potenziale «disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento» (sentenza n. 157 del 2017) con riguardo ai soggetti diversi dal gestore uscente, sui quali graverà, in caso di aggiudicazione, l'indennizzo in favore di quest'ultimo.

Analogo *vulnus* si riscontra per l'art. 3, pure impugnato, che ha poi attribuito alla Giunta regionale il potere di approvare linee guida per la determinazione dell'indennizzo sopra detto.

In tal modo, la disciplina regionale interferisce evidentemente con l'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari, «restringe[ndo] il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018, richiamata dalle sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018), in violazione della competenza legislativa esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza.

5.4. – Non risultano condivisibili le argomentazioni addotte, in senso contrario, dalla Regione Toscana.

Questa Corte ha, invero, già escluso che un intervento regionale nel campo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative possa essere consentito in ragione della «lamentata situazione di inerzia del legislatore statale» (sentenza n. 222 del 2020) o della «finalità di tutelare [...] l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori

locali» (sentenza n. 1 del 2019; in senso analogo, sentenza n. 118 del 2018), ovvero ancora della “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» (sentenza n. 1 del 2019).

5.5. – Né si può ritenere che la mancanza di una disciplina statale, all’epoca dell’entrata in vigore della legge regionale impugnata, precludesse alle amministrazioni comunali di procedere alla selezione di nuovi concessionari.

Come sopra evidenziato, erano infatti già enucleabili dall’ordinamento, sia europeo che nazionale, principi e altri indicatori normativi utili in base ai quali indire le relative gare, valorizzati dalla stessa giurisprudenza amministrativa, pure richiamata dalla Regione Toscana (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 9 novembre 2021, n. 17; sezione settima, sentenze n. 4481, n. 4480 e n. 4479 del 2024).