

Sentenza: 9 aprile 2025, n. 89

Materia: concessioni demaniali marittime ad uso turistico - ricreativo

Parametri invocati: art. 117, primo e secondo comma, lettera e), Cost.

Giudizio: legittimità costituzionale in via principale

Ricorrente: Presidente del Consiglio dei Ministri

Oggetto: artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016).

Esito: illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, 3 e 4 della legge in oggetto

Estensore nota: Claudia Prina Racchetto

Sintesi:

L'art. 1 della legge in oggetto modifica il preambolo della l.r. 31/2016, aggiungendo ad esso quattro nuovi punti. In questi si richiamano i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa in ordine alle procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e si afferma l'opportunità di intervenire in via legislativa, in attesa del riordino della disciplina della materia da parte dello Stato. Ciò al fine di prevedere una disciplina uniforme delle procedure di affidamento di tali concessioni su tutto il territorio regionale, ritenendo altresì necessaria, sempre nelle more del riordino della disciplina statale, la definizione dei criteri per la determinazione di un indennizzo per il concessionario uscente, le cui modalità di determinazione sono demandate alle linee guida adottate dalla Giunta regionale.

I commi 3 e 4 dell'art. 2 della legge in oggetto sono, invece, intervenuti sull'art. 2 della citata l.r. 31/2016 inserendo, rispettivamente, al comma 1, la lettera b-bis), relativa alla previsione di un criterio di premialità per la valutazione delle domande concorrenti, nonché il comma 1-bis, contenente i criteri per la definizione dell'indennizzo. Il successivo art. 3 ha, infine, novellato l'art. 3 della l.r. 31/2016, rubricato «Linee guida», inserendovi la previsione relativa alla determinazione dell'indennizzo suddetto.

Per il Presidente del Consiglio dei ministri, le disposizioni regionali impugnate non rientrerebbero nell'ambito della potestà legislativa regionale ma violerebbero piuttosto l'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.. Ciò in quanto compete unicamente al legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza, definire i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime. Inoltre, a giudizio del ricorrente, le disposizioni impugnate violerebbero anche l'art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e, in particolare, dall'art. 12 della “direttiva servizi”, in quanto gli elementi di premialità e i criteri di determinazione dell'indennizzo, introdotti dal legislatore regionale toscano, attribuirebbero un vantaggio al concessionario uscente, vietato invece a livello europeo.

Per quanto concerne l'esame della prima questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., la Corte ricostruisce sinteticamente la cornice normativa di riferimento inerente all'affidamento delle concessioni demaniali marittime, ponendo in evidenza come le sia ben nota la vicenda ad esse relativa, il «travagliato susseguirsi» (sentenza n. 109 del 2024) dei numerosi interventi del legislatore statale sulla durata delle concessioni in scadenza e come essa stessa in passato sia stata, in più occasioni, chiamata a valutare la legittimità costituzionale di previsioni regionali che, in attesa del riordino della disciplina da parte del legislatore statale, hanno provveduto a regolare la materia. Ricorda che la

normativa nazionale di riferimento ha «dovuto confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi comunitari di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento» (sentenza n. 109 del 2024), che assumono «particolare rilevanza» (sentenza n. 222 del 2020) per quanto attiene ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni. Essi sono declinati, in special modo, dall'art. 12 della citata direttiva servizi, attuato dall'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), il quale impone, per le attività economiche caratterizzate dalla scarsità delle risorse naturali (come nel caso delle concessioni demaniali), 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), come pure 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). Il legislatore statale ha tentato più volte di realizzare una riforma complessiva del settore ricorrendo a leggi delega: dapprima con l'art. 11, comma 2, della legge 15 dicembre 2011, n. 217 «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010» e, successivamente, con l'art. 4 della L.118/2022. Entrambi i tentativi sono rimasti inattuati. Per quanto concerne l'ultima legge delega, la giurisprudenza amministrativa ha affermato che i principi e i criteri direttivi in essa contenuti «soccrono certamente per una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, al fine di indirizzare nell'esercizio delle rispettive competenze l'attività amministrativa delle Regioni e dei Comuni» ed entrano «a comporre il quadro dei referenti assiologici che permeano l'ordinamento vigente», contribuendo a disciplinare direttamente la materia fino a quando il legislatore statale «non provveda direttamente ad abrogarli e/o a disciplinare diversamente» (Cons. Stato, n. 4481 del 2024).

La Corte ricorda ancora come, dopo l'approvazione della legge regionale qui impugnata, il legislatore statale, invece di ricorrere ancora una volta alla delega, abbia disciplinato direttamente la procedura di affidamento delle concessioni con l'art. 1, comma 1, lettera b), del d.l. 131/2024, come convertito.

Tale decreto-legge ha modificato l'art. 4 della L.118/2022 che, a seguito delle modifiche, stabilisce, in particolare: i termini per l'avvio delle procedure; i contenuti del bando di gara; i criteri di aggiudicazione che l'ente concedente deve applicare; il diritto del concessionario uscente al riconoscimento di un indennizzo, posto a carico del subentrante, corrispondente al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, compresi quelli effettuati in occasione di eventi calamitosi, al netto di ogni misura pubblica di sovvenzione eventualmente percepita e non rimborsata, sulla base di criteri previsti da un apposito decreto ministeriale.

La Corte, come più volte affermato, evidenzia che la disciplina relativa alle concessioni su beni demaniali attiene a diversi ambiti materiali, alcuni afferenti alle competenze legislative regionali» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2022). Essa, inoltre, chiarisce che le competenze amministrative relative al rilascio di tali concessioni sono state conferite alle regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del d.lgs. 112/1998 e che le relative funzioni sono, di regola, esercitate dai comuni in forza dell'art. 42 del d.lgs. 96/1999, nei confronti dei quali le regioni mantengono poteri di indirizzo (tra le tante, sentenze n. 161 del 2020 e n. 221 del 2018).

La Corte ricorda di avere 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).

Allo stesso tempo è stato 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).

La Corte sottolinea che, pertanto, sono state 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).

In considerazione di quanto sopra premesso, la Corte ritiene fondata la questione di legittimità costituzionale relativa all’articolo 1, in quanto le disposizioni regionali all’esame incidono direttamente sull’assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari.

La Corte evidenzia come l’art. 1 impugnato abbia 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. L’articolo 2, introducendo 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. Il comma 3 dell’art. 2 della l.r. 30/2024 attribuisce, nella fase di valutazione delle domande dei concorrenti, un vantaggio, consistente nel riconoscimento di un punteggio ulteriore, al micro, piccolo o medio operatore turistico-balneare rispetto all’operatore che non rientri in tale dimensione imprenditoriale. Il comma 4 prevedendo l’obbligo, in capo ai soggetti diversi dal gestore uscente, di corrispondere a quest’ultimo, in caso di aggiudicazione, un indennizzo, dà luogo ad un potenziale «disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all’affidamento» (sentenza n. 157 del 2017).

L’articolo 3, anche esso impugnato, attribuisce alla Giunta regionale il potere di approvare linee guida per la determinazione dell’indennizzo sopra detto, incorrendo nelle medesime criticità di cui al comma precedente.

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. La Corte non ritiene condivisibili le argomentazioni addotte, in senso contrario, dalla Regione Toscana. Essa ha, infatti, già in precedenti occasioni escluso che un intervento regionale nel campo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sia consentito in caso di inerzia del legislatore statale» (sentenza n. 222 del 2020) o al fine 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), o che possa essere giustificato in nome 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). La Corte sottolinea, inoltre, che la mancanza di una disciplina statale all’epoca dell’entrata in vigore della legge regionale impugnata, non precludeva alle amministrazioni comunali di procedere alla selezione di nuovi concessionari. A suo giudizio, infatti, erano già rinvenibili nell’ordinamento, sia europeo che nazionale, principi e altri indicatori normativi utili in base ai quali indire le relative gare. Tali principi sono stati valorizzati dalla stessa giurisprudenza amministrativa, richiamata anche 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). In considerazione di quanto sopra, la Corte dichiara l’illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della l.r. 30/2024 per violazione dell’art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. A seguito della declaratoria d’illegittimità costituzionale dell’art. 3, la Corte dichiara anche l’illegittimità costituzionale dell’articolo 4 che resta privo di autonoma rilevanza e significatività, in quanto disposizione meramente accessoria e strumentale rispetto alle disposizioni caducate. Resta assorbita l’ulteriore censura formulata con riferimento all’art. 117, primo comma, Cost.