



9 OTTOBRE 2024

Il contributo della Corte costituzionale
nella definizione del riparto di
competenze legislative sulle
concessioni “balneari”: quali margini
d’intervento per le Regioni?

di Francesco Sanchini

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Firenze

Il contributo della Corte costituzionale nella definizione del riparto di competenze legislative sulle concessioni “balneari”: quali margini d’intervento per le Regioni?*

di Francesco Sanchini

Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Firenze

Abstract [It]: Il presente saggio si interroga sul ruolo della fonte legislativa regionale nella disciplina delle concessioni c.d. “balneari”. L’analisi si concentra in particolare sul contributo della Corte costituzionale che, al riguardo, ha condotto un sindacato attento alla salvaguardia della competenza esclusiva statale sulla tutela della concorrenza. Tuttavia, se da un lato la Corte ha dichiarato l’incostituzionalità di molteplici normative regionali, dall’altro, più di recente, non sono mancate talune “aperture” che inducono a riflettere sui margini d’intervento delle Regioni nella regolamentazione di tale peculiare fattispecie. Difatti, per stessa affermazione del giudice costituzionale, il regime del rilascio delle concessioni demaniali marittime interessa ambiti di competenza fra loro eterogenei, non solo statali ma anche regionali.

Title: The contribution of Constitutional Court in defining the distribution of legislative competence on maritime concessions: which spaces for Regions?

Abstract [En]: The essay focuses on the role of regional legislative source in the regulation of maritime concessions. The analysis focuses in particular on the contribution of Constitutional Court which conducted a specific review on safeguarding the exclusive state competence over protection of competition. However, if the constitutional judge on a first moment has often declared the unconstitutionality of multiple regional regulations, more recently, there has been some “openings” which lead us to reflect on the margins of intervention of Regions in the regulation of this peculiar subject. In fact, according to the Court’s own statement, the regime of maritime concessions involves heterogeneous areas of competence, not only state but also regional.

Parole chiave: Corte costituzionale, Regioni, Concessioni demaniali marittime, Unione europea, Concorrenza

Keywords: Constitutional Court, Regions, Maritime Concessions, European Union, Competition

Sommario: **1.** Introduzione. **2.** Le concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo nell’incessante “tensione” fra diritto interno e diritto sovranazionale. **3.** Il ruolo della Corte costituzionale nella definizione dei titoli di competenza legislativa regionale. **3.1.** Le complessità sottese agli indennizzi in favore del concessionario uscente. **3.2.** Il sindacato sui meccanismi di preferenza. **3.3.** L’incostituzionalità degli strumenti di dilazionamento temporale delle concessioni. **4.** Quali spazi per i legislatori regionali? **5.** Osservazioni conclusive: il contributo della fonte legislativa regionale al di là del “confine invalicabile” della tutela della concorrenza.

1. Introduzione

Il regime delle concessioni demaniali marittime, con particolare riguardo a quelle aventi scopo turistico-ricreativo, rappresenta un tema di indubbia attualità all’interno del dibattito giuspubblicistico.

* Articolo sottoposto a referaggio.

La sua risonanza, per la verità, travalica il perimetro squisitamente scientifico, avendo da ultimo assunto una eco persino mediatica a seguito di alcune importanti decisioni della giurisprudenza sovranazionale e interna, adottate a valle di controverse misure normative nazionali.

La problematica esprime profili di notevole complessità, ponendosi da tempo l'esigenza di assicurare un'adeguata disciplina a una fattispecie, quella appunto delle concessioni c.d. "balneari", verso cui è stata da più parti segnalata l'esigenza di un effettivo allineamento rispetto ai vincoli promananti dall'ordinamento europeo.

Si registrano infatti contrapposte sensibilità in ordine alla gestione del patrimonio demaniale marittimo italiano: l'una orientata alla salvaguardia delle posizioni dei gestori degli stabilimenti balneari, l'altra protesa alla più ampia apertura al mercato.

Così, se da un lato il legislatore interno ha adottato (e reiterato) meccanismi normativi di dilazionamento temporale dei regimi concessori in essere, dall'altro l'Ue ha più volte stigmatizzato prassi di tal genere, invocando la piena applicazione del principio concorrenziale secondo quanto stabilito dal diritto europeo. A ciò si aggiunge un ulteriore elemento di complessità che, seppur rimasto forse sullo sfondo, possiede in realtà un ruolo non meno significativo nella definizione dell'articolato quadro giuridico di riferimento. Si tratta in particolare del ruolo delle Regioni e, segnatamente, di quello dei legislatori regionali che, come avremo modo di verificare, non sono certamente rimasti inerti rispetto alla regolamentazione del fenomeno.

Dalla legislazione regionale, lo si anticipa, è possibile percepire una generalizzata attenzione verso le esigenze degli operatori economici già concessionari, attraverso la predisposizione di strumenti – talvolta anche "creativi" – per lo più orientati al mantenimento dei regimi concessori in essere.

Nell'esercizio di una simile potestà, le Regioni hanno tentato di esplorare "tutti" gli spazi percorribili alla luce del riparto disegnato dall'art. 117 Cost., avvalendosi di titoli competenziali diversificati, talvolta ricadenti nell'ambito concorrente, talaltra in quello residuale.

I riflessi di siffatte misure regionali sul piano della competizione economica, tuttavia, hanno mostrato sin da subito aspetti di contiguità rispetto alla "tutela della concorrenza", materia come noto di competenza esclusiva statale a mente della lett. e) del secondo comma dell'evocato art. 117 Cost.

Un simile profilo di vicinanza ha acceso un vivace contenzioso innescato dal Governo, che ha mostrato un certo "attivismo" nel censurare in via principale le leggi regionali asseritamente lesive di tale importante materia.

Ciò ha condotto all'adozione di svariate decisioni della Corte costituzionale, chiamata a svolgere il non semplice compito – divenuto ormai "cronico" a seguito della riforma del Titolo V – di delimitare i limiti di estensione delle discipline regionali succedutesi nel tempo.

Si pone allora l'esigenza di comprendere quale sia il perimetro d'intervento del legislatore regionale nonché il modo in cui il giudice costituzionale abbia condotto il proprio sindacato al fine di individuare una più puntuale linea di demarcazione fra i titoli di competenza coinvolti all'interno di questo peculiare ambito.

2. Le concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo nell'incessante "tensione" fra diritto interno e diritto sovranazionale

Prima di soffermarci sulla latitudine dell'azione legislativa regionale e sul sindacato esercitato dalla Corte al riguardo sia consentito, in via preliminare, operare una succinta ricostruzione delle problematiche più generalmente emerse attorno alla "storia infinita" delle concessioni balneari.

Come noto, il tema si è sviluppato all'interno di un animato confronto (non ancora sopito) fra l'ordinamento interno e quello sovranazionale, ove da tempo si sono alternate visioni fra loro antitetiche. In origine infatti lo Stato italiano è stato sottoposto ad una prima procedura di infrazione¹ a seguito del rilevato contrasto – da parte della Commissione europea – dell'art. 37 cod. nav. sul c.d. "diritto d'insistenza"² (ossia la preferenza del concessionario uscente al momento del rinnovo) rispetto alla libertà di stabilimento³, laddove ostacolava la possibilità per operatori diversi dai precedenti concessionari di vedersi assegnatari della concessione.

Censura, quest'ultima, che il legislatore ha cercato di fronteggiare abrogando siffatto risalente istituto⁴ ma dimostrando, per il resto, interesse al mantenimento dei titoli concessori in scadenza: da qui la parziale neutralizzazione degli effetti della misura adottata, con il conseguente perpetuarsi della contrapposizione con il diritto dell'Unione.

Gli ulteriori rilievi mossi dalla Commissione al riguardo⁵ – che evidenziavano in particolare l'inconciliabilità dell'impianto normativo nazionale con la direttiva 2006/123/CE⁶ – hanno indotto il legislatore interno a intraprendere iniziative volte a superare simili residui profili di criticità⁷;

¹ Ci si riferisce alla procedura di infrazione 2008/4908.

² Si trattava in particolare del comma secondo dell'art. 37 cod. nav.

³ Oggi riconosciuta dall'art. 49 TFUE (ossia l'art. 43 del Trattato CE).

⁴ In virtù del d.l. 30 novembre 2009, n. 194 recante "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

⁵ Si tratta della procedura d'infrazione 2010/2734.

⁶ Uno dei passaggi più significativi dell'intera vicenda è senz'altro rappresentato, infatti, dall'approvazione della direttiva *Bolkestein*, il cui art. 12 prevede che, qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della "scarsità" delle risorse naturali, gli Stati membri debbono espletare apposite procedure selettive; simili autorizzazioni, peraltro, devono essere rilasciate per una durata limitata e senza la possibilità di rinnovi automatici o altri vantaggi per il prestatore uscente.

⁷ Si veda in proposito la legge 15 dicembre 2011, n. 217 recante "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee-Legge comunitaria 2010". Tale disciplina, all'art. 11, comma 1, lett. s), oltre a disporre l'abrogazione dell'art. 1, comma 2, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400 sul rinnovo automatico, delegava infatti il Governo ad adottare un decreto legislativo di revisione e riordino della materia.

ciononostante, a fronte della loro adozione, non ha fatto seguito alcun riassetto organico della materia, optandosi piuttosto per il ricorso a misure di prolungamento temporale delle concessioni attive⁸.

È così che, con l'importante sentenza *Promoimpresa*⁹, la Corte di giustizia dell'Ue ha sancito l'incompatibilità con il diritto europeo, alla luce dell'art. 12 della direttiva *Bolkestein* e dell'art. 49 TFUE, di misure nazionali recanti proroghe automatiche in assenza di procedure selettive trasparenti fra i potenziali candidati¹⁰.

Il legislatore italiano tuttavia, nelle more di una risistemazione globale della disciplina, ha fatto ancora ricorso alla proroga delle concessioni – disponendola sino al 2033 – in assenza di qualsivoglia criterio comparativo¹¹, ponendosi in tal modo “oltre” l'autorevole interpretazione del giudice europeo.

A seguito della nuova procedura d'infrazione avviata dalla Commissione¹², è stata invece l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con le note pronunce nn. 17 e 18 del 2021¹³, a sancire l'illegittimità delle proroghe automatiche, stante la natura *self executing* dell'art. 12 della Direttiva, con obbligo di

⁸ Occorse in virtù di vari provvedimenti, fra cui il d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 recante “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 nonché il d.l. 24 giugno 2016, n. 113 recante “Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio”, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160.

⁹ Si tratta della sentenza della Corte di giustizia, sez. V, 14 luglio 2016, resa nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, su cui, fra gli altri, si vedano i contributi di A. COSSIRI, *La proroga delle concessioni demaniali marittime sotto la lente del giudice costituzionale e della Corte di giustizia dell'UE*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 14/2016, pp. 2 ss.; L. DI GIOVANNI, *Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga ex lege*, in *Riv. it. dir. pubbl.*, fasc. n. 3-4, 2016, pp. 912 ss.; M. MAGRI, *Direttiva Bolkestein e legittimo affidamento dell'impresa turistico balneare: verso una importante decisione della Corte di giustizia U.E.*, in *Riv. giur. edilizia*, fasc. n. 4/2016, pp. 359 ss.; A. SQUAZZONI, *Il regime di proroga delle concessioni demaniali marittime non resiste al vaglio della Corte di giustizia*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, fasc. n. 2/2016, pp. 160 ss. Al riguardo, sia consentito altresì richiamare F. SANCHINI, *Le concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo tra meccanismi normativi di proroga e tutela dei principi europei di libera competizione economica: profili evolutivi alla luce della pronuncia della Corte di giustizia resa sul caso Promoimpresa-Melis*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, fasc. n. 2/2016, pp. 182 ss.

¹⁰ Per la Corte, infatti, le concessioni in questione “possono [...] essere qualificate come ‘autorizzazioni’, ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123, in quanto costituiscono atti formali, qualunque sia la loro qualificazione nel diritto nazionale, che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica” (v. punto 41 della pronuncia). Da qui l'ulteriore rilievo per cui, allorquando sussistano i presupposti per l'applicazione dell'art. 12 della direttiva, è necessario osservare “una procedura di selezione tra i candidati potenziali che deve presentare tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza, in particolare un'adeguata pubblicità” (v., in tal senso, il punto 49 della sentenza).

¹¹ Con legge 30 dicembre 2018, n. 145 recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021” misura che ha trovato conferma nel d.l. 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 dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

¹² Procedura di infrazione n. 2020/4118.

¹³ Tali pronunce hanno richiamato l'attenzione di moltissimi commentatori. Fra i vari contributi – oltre a quelli contenuti nel numero speciale dal titolo *La proroga delle “concessioni balneari” alla luce delle sentenze 17 e 18 dell'Adunanza Plenaria* della Rivista *Diritto e Società*, fasc. n. 3/2021, reperibile all'indirizzo Rivistadirittoesocieta.it – si vedano in particolare: R. CARANTA, *Concessioni demaniali – Es gibt noch Richter Berlin! Stop alle proroghe delle concessioni balneari*, in *Giur. it.*, 2022, pp. 1204 ss.; A. COSSIRI, *L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato si pronuncia sulle concessioni demaniali a scopo turistico-ricreativo. Note a prima lettura*, in *Dir. pubbl. eu. rassegna online*, fasc. n. 2/2021, pp. 232 ss.; M.C. GIRARDI, *Nel “mare magnum” delle proroghe. Riflessioni a partire dalle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria*, in *Osservatorioaic.it*, fasc. n. 2/2022, pp. 254 ss.; G. MORBIDELLI, *Stesse spiagge, stessi concessionari?*, in *Dir. e Soc.*, fasc. n. 3/2021, pp. 385 ss.; nonché A. POLICE, A.M. CHIARIELLO, *Le concessioni demaniali marittime: dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria al percorso di riforma. Punti critici e spunti di riflessione*, in *Amministrativ@mente.it*, fasc. n. 2/2022, pp. 47 ss.

disapplicazione della relativa disciplina tanto da parte delle autorità giurisdizionali quanto delle pubbliche amministrazioni nazionali¹⁴.

Al fine di ridurre l'impatto della decisione a livello socioeconomico e organizzativo, nondimeno, la Plenaria – non senza rilievi critici¹⁵ – ha “modulato” gli effetti del proprio *dictum* giudiziale, disponendo una simile caducazione successivamente alla data del 31 dicembre 2023.

Il legislatore ha così confermato il mantenimento dell'efficacia delle concessioni sino alla data indicata dal giudice amministrativo (salve ragioni oggettive implicanti uno slittamento al 31 dicembre 2024) e ha delegato il governo al riordino della materia, con previsione di una “mappatura” delle concessioni attive¹⁶. Senonché, un successivo intervento ha consentito una proroga di un ulteriore anno (contemplando altresì l'eventualità di un'analogha proroga aggiuntiva, fondata su circostanze obiettive, sino al 31 dicembre 2025¹⁷), con impossibilità di bandire procedure selettive fino all'adozione dei citati decreti di riordino.

Misura, quest'ultima, rispetto alla quale anche il Presidente della Repubblica – pur senza esercitare il potere di rinvio – ha espresso più di una perplessità, stanti i persistenti profili di divergenza rispetto al diritto europeo¹⁸.

Simili criticità sono state nuovamente censurate dal Consiglio di Stato¹⁹ che, ribadendo il contrasto con la direttiva *Bolkestein* di una tale proroga aggiuntiva, ha rimarcato la necessità di procedere alla disapplicazione della normativa tanto a livello giurisdizionale quanto amministrativo.

¹⁴ Per la Plenaria, infatti, poiché le concessioni demaniali rientrano a pieno titolo nella sfera di operatività della direttiva – dovendosi ritenere sussistente un interesse transfrontaliero certo e considerare “risorsa scarsa” il litorale marittimo – ogni previsione nazionale di proroga deve essere disapplicata tanto dai giudici quanto dalle amministrazioni.

¹⁵ Evidenziati in dottrina, fra gli altri, da E. LAMARQUE, *Le due sentenze dell'Adunanza Plenaria...le gemelle di Shining?*, in *Dir. e Soc.*, fasc. n. 3/2021, pp. 473 ss., nonché da A. SQUAZZONI, *Le sentenze gemelle dell'Adunanza plenaria in tema di concessioni demaniali marittime: a proposito di un fatto di “brutta normazione giurisprudenziale”*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, fasc. n. 1/2022, pp. 292 ss.

¹⁶ Si tratta degli artt. 3 e 4 della legge 5 agosto 2022, n. 118 recante “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”.

¹⁷ Avvenuta con legge 24 febbraio 2023, n. 14 rubricata “Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi. Proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative”.

¹⁸ Si veda la lettera inviata in occasione della promulgazione della legge di conversione del d.l. 198/2022 ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri del 24 febbraio 2023, reperibile su *Quirinale.it*. Interessante, in particolare, è il passaggio in cui il Presidente della Repubblica illustra le ragioni per cui non ha esercitato il potere di rinvio, laddove si afferma che “[l]’esame della legge di conversione del decreto-legge in questione ha fatto [...] emergere molteplici profili critici, dei quali il più evidente è rappresentato dai ricordati emendamenti relativi alle concessioni demaniali, che potrebbero giustificare l'esercizio della facoltà attribuitami dall'articolo 74 della Costituzione. Sono tuttavia consapevole della delicatezza, sotto il profilo costituzionale, del rinvio alle Camere esercitato nei confronti di una legge di conversione di un decreto-legge, a pochi giorni dalla sua scadenza: farebbe, inevitabilmente, venir meno, con effetti retroattivi, in molti casi in maniera irreversibile, tutte le numerose altre disposizioni che il decreto-legge contiene, determinando incertezza e disorientamento nelle pubbliche amministrazioni e nei destinatari delle norme”.

¹⁹ Si tratta della pronuncia del Consiglio di Stato, sez. VI, 1 marzo 2023, n. 2912, con nota di M. MAGRI, *La giustizia politico-amministrativa e le sue contraddizioni (in merito all'ultima sentenza del Consiglio di Stato sulla proroga delle concessioni demaniali marittime)*, in *Giustiziainsieme.it*, 27 luglio 2023, pp. 1 ss. nonché di G. BRIGANTI, *Il Consiglio di Stato e le concessioni demaniali marittime: la nuova proroga automatica della legge n. 14 del 2023 va disapplicata perché si pone in contrasto con la Direttiva Bolkestein*, in *Riv. dir. ed econ. dei Comuni*, fasc. n. 1/2023, pp. 77 ss.

Da ultimo, è stata ancora la Corte di giustizia²⁰ a confermare che, non essendo ammissibili forme di rinnovo automatico in base alla direttiva, le concessioni devono costituire oggetto di procedure di selezione imparziali e trasparenti, con obbligo di disapplicazione – in considerazione del carattere incondizionato e sufficientemente preciso delle disposizioni europee – delle previsioni nazionali non conformi al diritto dell’Unione.

Interessante, inoltre, è la precisazione per cui il carattere di “scarsità” della risorsa evocato dall’art. 12 della direttiva *Bolkestein* debba valutarsi da parte di ciascuno Stato membro attraverso criteri obiettivi, non discriminatori e trasparenti e facendo coesistere una prospettiva generale, da condursi a livello nazionale, con un approccio casistico che consideri la specifica situazione esistente nel territorio costiero del comune o dell’autorità amministrativa competente²¹.

La pronuncia del giudice di Lussemburgo rappresenta pertanto un ulteriore importante snodo della “saga” delle concessioni balneari qui sinteticamente ripercorsa, che ha restituito un quadro evolutivo indubbiamente articolato e sviluppatosi attorno una “tensione” non ancora pienamente assestata fra l’ordinamento interno e quello sovranazionale con riguardo alla gestione del demanio marittimo italiano²². A una simile complessità si aggiunge il contributo del livello di governo regionale che, da par suo, non è certamente rimasto inerte rispetto alla disciplina del fenomeno.

Secondo quanto anticipato, infatti, è proprio all’interno di tale intricato percorso che le Regioni hanno mostrato una notevole “intraprendenza”, cercando di fornire alcuni tentativi di risposta sul piano normativo alla luce del riparto tracciato dall’art. 117 Cost.

²⁰ Corte di giustizia, sez. III, 20 aprile 2023, resa nella causa C-348/22, che vedeva come parti in causa l’Autorità Garante della concorrenza e il Mercato ed il Comune di Ginosa. A commento della pronuncia si vedano i contributi di G. ARMAO, *Concessioni demaniali marittime e diritto eurounitario: la fine del “tempo delle more”*, in *Nuove Autonomie*, fasc. n. 1/2023, pp. 53 ss. e di G. GRECO, *La Corte di giustizia ritorna sulle concessioni balneari precisandone le regole: problemi superati e problemi ancora aperti in sede di applicazione nazionale del diritto UE*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 14/2023, pp. 126 ss.

²¹ *Ivi*, punti 43 ss. In merito v. G. ARMAO, *Concessioni demaniali marittime e diritto eurounitario*, cit., pp. 74 ss. che, pur rappresentando come tale sentenza costituisca un “inevitabile epilogo”, evidenzia al contempo le aperture interpretative lasciate dalla Corte proprio con riguardo all’accertamento da condurre a livello nazionale sul carattere di “scarsità” della risorsa di cui all’art. 12 della Direttiva.

²² Si consideri peraltro che, dopo tale importante sentenza, la Corte di giustizia dell’Unione europea è intervenuta ancora una volta in materia con la recente pronuncia 11 luglio 2024, C-598/22, affermando che l’art. 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che non osta a una normativa nazionale come quella di cui all’art. 49, comma primo, cod. nav. sull’incameramento gratuito delle strutture non amovibili alla scadenza del rapporto concessorio: previsione, quest’ultima, ritenuta non in grado di configurare discriminazioni fra operatori economici e inidonea a creare qualsivoglia pregiudizio per la libertà di stabilimento. Per la Corte, infatti, “è pacifico che l’articolo 49, primo comma, del codice della navigazione è opponibile a tutti gli operatori esercenti attività nel territorio italiano”, che quindi “si trovano ad affrontare la medesima preoccupazione, che è quella di sapere se sia economicamente sostenibile presentare la propria candidatura e sottoporre un’offerta ai fini dell’attribuzione di una concessione sapendo che, alla scadenza di quest’ultima, le opere non amovibili costruite saranno acquisite al demanio pubblico” (v., in questi termini, il punto 50 della pronuncia).

Tentativi questi ultimi che, in ragione dei possibili sconfinamenti sul piano della tutela della concorrenza, hanno acceso un contenzioso costituzionale di portata tutt'altro che trascurabile, in cui il Governo ha dimostrato una peculiare attenzione a presidio delle proprie sfere di competenza legislativa.

Da tale punto di vista, può quindi essere utile soffermarsi sul sindacato condotto dalla Corte allorquando, nel vagliare simili discipline, si è trovata a dover delimitare spazi e limiti d'intervento della fonte legislativa regionale.

3. Il ruolo della Corte costituzionale nella definizione dei titoli di competenza legislativa regionale

Al fine di condurre una simile riflessione è opportuno sin da subito osservare come la disciplina delle concessioni demaniali marittime – avuto specifico riguardo, secondo quanto sopra osservato, a quelle aventi scopo turistico e ricreativo – investa una pluralità di materie ai sensi dell'art. 117 Cost.

Fra di esse, alcune sono di competenza esclusiva statale (come la “tutela della concorrenza” poco sopra evocata, ma anche la “tutela dell'ambiente” e “l'ordinamento civile”), altre di competenza concorrente (si pensi al “governo del territorio”), altre ancora invece di competenza residuale (quali, ad esempio, il “turismo” o il “commercio”)²³.

La stessa Corte costituzionale, del resto, ha affermato a più riprese che il regime del rilascio delle concessioni demaniali marittime interessa ambiti di competenza fra loro eterogenei, non solo statali ma anche regionali, precisando tuttavia che su tale terreno – specie quanto a criteri e modalità di affidamento – riveste preminente importanza il principio di libera concorrenza²⁴.

Se dunque ad assumere significativo rilievo è la lett. e) del comma 2 dell'art. 117 Cost.²⁵, ci si chiede sin dove possa estendersi il carattere “pervasivo” di tale materia rispetto alle sfere di operatività del legislatore regionale.

²³ Sul punto, chiaramente, v. E. VERDOLINI, *Oltre la “tutela della concorrenza”. Ruolo delle Regioni, valori sociali e ambientali nella gestione del patrimonio demaniale marittimo*, A. COSSIRI (a cura di), *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, Macerata, 2021, p. 118.

²⁴ Si veda, *ex multis*, Corte costituzionale, sentenza 18 luglio 2011, n. 213, Considerato in diritto, punto 4. È opportuno ricordare, per completezza, che tale materia – sulla base della nota sentenza 13 gennaio 2004, n. 14 – “non può essere intesa soltanto in senso statico, come garanzia di interventi di regolazione e ripristino di un equilibrio perduto, ma anche in quell'accezione dinamica, ben nota al diritto comunitario, che giustifica misure pubbliche volte a ridurre squilibri, a favorire le condizioni di un sufficiente sviluppo del mercato o ad istaurare assetti concorrenziali” (in tal senso il punto 4 del Considerato in diritto della decisione).

²⁵ Evidenzia il ruolo di tale previsione costituzionale nell'attenuazione della “differenza di fondo” tra l'esperienza nazionale e l'Ue con riguardo alla declinazione della concorrenza F. DONATI, *La tutela della concorrenza tra Costituzione e diritto dell'Unione europea*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, fasc. n. 1/2020, pp. 15 ss. Per l'Autore, infatti, l'art. 117 Cost. ha contribuito al progressivo accoglimento dei valori della concorrenza e del mercato all'interno del nostro ordinamento.

Note sono infatti le potenzialità espansive della “tutela della concorrenza”, stante la consolidata giurisprudenza della Corte volta a riconoscerle natura trasversale²⁶, rappresentando questa – più che una materia in senso stretto – una finalità da perseguire che lambisce una molteplicità di interessi ulteriori, si da investire anche settori di competenza regionale sia concorrenti che residuali²⁷.

La richiamata essenza di “materia trasversale”²⁸ non deve però condurre a conferire ad essa una portata “assoluta”, non potendosi escludere in radice ogni e qualsivoglia margine di operatività per il legislatore regionale.

²⁶ Al riguardo, v. G. AMATO, *Corte costituzionale e concorrenza*, in *Mercato concorrenza regole*, fasc. n. 3/2017, pp. 425 ss. secondo cui “la nostra Corte, oltre ovviamente a giudicare soltanto leggi, si è trovata a farlo in tema di concorrenza nella qualità di guardiana del confine fra Stato e Regioni posto al riguardo dalla Costituzione. Era un confine nuovo e particolarmente difficile da mettere a fuoco, perché la Corte si è presto resa conto che la concorrenza, intesa come materia ai fini del nostro art. 117, ha la peculiare caratteristica di essere una materia trasversale, tale da penetrare nei settori più diversi e quindi da essere, più di altre, fonte di potenziali conflitti”. Sul margine di estensione di tale materia v. in particolare A. MORRONE, *La concorrenza tra Unione europea, Stato e Regioni*, in M. AINIS, G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Roma-Bari, 2019, p. 106 che – nell’osservare come la concorrenza rappresenti, più che un valore trasversale, un limite sostanzialmente “indeterminato” per la legislazione regionale – precisa che i “pochi spiragli” riconosciuti alle Regioni sono comunque “soggetti al penetrante sindacato di ragionevolezza, nelle forme del bilanciamento dei valori e della proporzionalità, come qualsivoglia competenza territoriale”. L’Autore richiama altresì la sentenza n. 32 del 2015, quale “precedente che rappresenta il massimo concedibile alle regioni”, in cui il “riconoscimento dell’autonomia regionale mediante leggi pro-concorrenziali è ammesso nella misura in cui si risolve in atti solo ‘indiretti e marginali’” e comunque non contrastanti con gli obiettivi generali previsti nella disciplina statale di tutela e promozione della concorrenza.

²⁷ Per la Corte, invero, tale ambito possiede una “natura funzionale”, legittimando “l’intervento del legislatore statale anche su materie, sotto altri profili, di competenza regionale”. In tal senso, fra le altre, si esprime Corte costituzionale, sentenza 15 novembre 2004, n. 345, Considerato in diritto, punto 6.2.

²⁸ Sia consentito, per completezza, operare una riflessione di più ampio respiro sulle materie trasversali. Come noto, infatti, all’interno delle materie rimesse alla competenza statale, alcune – quelle appunto di natura “trasversale” – non si riferiscono a specifici oggetti, quanto piuttosto a finalità da raggiungere: per tale ragione, esse si intrecciano con una molteplicità di interessi ulteriori, venendo così a incidere su ambiti di competenza regionale. Simili materie sono quindi concepite in una prospettiva essenzialmente “finalistica” e, proprio in virtù di siffatta peculiarità, sono in grado di interessare una molteplicità di competenze facenti capo alle Regioni. È circostanza parimenti notoria come del fenomeno si sia occupata reiterate volte la giurisprudenza costituzionale, che ha variamente qualificato tali materie, talvolta utilizzando l’espressione “materie non materie” (v., ad esempio, la sentenza n. 228 del 2004, Considerato in diritto, punto 2.6), talaltra avvalendosi del termine “materie-funzioni” (su cui, fra le altre, v. la sentenza n. 272 del 2004, Considerato in diritto, punto 3) oppure, ancora, facendo riferimento alle “materie-compito” (v. la sentenza n. 336 del 2005, Considerato in diritto, punto 5). Fra le ipotesi più rilevanti di materie trasversali, secondo quanto osservato, vi è senz’altro quella della “tutela della concorrenza”, in relazione alla quale la Corte ha precisato che questa stessa materia “non ha solo un ambito oggettivamente individuabile che attiene alle misure legislative di tutela in senso proprio, quali ad esempio quelle che hanno ad oggetto gli atti e i comportamenti delle imprese che incidono negativamente sull’assetto concorrenziale dei mercati e ne disciplinano le modalità di controllo, ma, dato il suo carattere ‘finalistico’, anche una portata più generale e trasversale, non preventivamente delimitabile, che deve essere valutata in concreto al momento dell’esercizio della potestà legislativa sia dello Stato che delle Regioni nelle materie di loro rispettiva competenza” (v. Corte costituzionale, sentenza n. 150 del 2011, Considerato in diritto, punto 5). In proposito le pronunce della Corte sono molteplici, fra cui v. – oltre alla già richiamata sentenza n. 345 del 2004 – le sentenze nn. 301, 430 e 431 del 2007 nonché, fra gli interventi più recenti, le sentenze n. 109 del 2018 e n. 104 del 2021. Un’ulteriore importante ipotesi di materia trasversale è poi rappresentata dalla “tutela dell’ambiente”, relativamente alla quale la Corte ha pure ribadito, a più riprese, come non possa discutersi di materia “in senso tecnico”, atteso che la stessa “delinea” appunto “una sorta di ‘materia trasversale’, in ordine alla quale si manifestano competenze diverse, anche regionali, fermo restando che allo Stato spettano le determinazioni rispondenti ad esigenze meritevoli di disciplina uniforme sull’intero territorio nazionale (sentenze n. 96 del 2003 e n. 407 del 2002)” (così, *ex multis*, v. Corte costituzionale, sentenza n. 259 del 2004, Considerato in diritto, punto 2; negli stessi termini, v. altresì le sentenze n. 378 del 2007, n. 225 del 2009, n. 278 del 2012 nonché le

Del resto, è proprio il giudice costituzionale ad aver ulteriormente osservato che, pur in presenza della richiamata vocazione espansiva, a tale materia non deve comunque attribuirsi un portato così totalizzante da assorbire “aprioristicamente” gli ambiti di competenza regionale²⁹.

È allora opportuno non cadere nella (semplicistica) tentazione di accordare alla tutela della concorrenza un ruolo “egemone”, dovendosi piuttosto discernere con chiarezza quale sia, rispetto a questa stessa materia, il perimetro d'intervento del legislatore regionale³⁰.

più recenti n. 77 del 2017 e n. 262 del 2021). Altra emblematica ipotesi di materia trasversale è costituita dalla “determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale”, che la Corte ha ritenuto essere in grado di investire “tutte le materie, rispetto alle quali il legislatore stesso deve poter porre le norme necessarie per assicurare a tutti, sull'intero territorio nazionale, il godimento di prestazioni garantite, come contenuto essenziale di tali diritti, senza che la legislazione regionale possa limitarle o condizionarle” (così, fra le altre, la sentenza n. 282 del 2002, Considerato in diritto, punto 3). Senza voler fuoriuscire dal fuoco dell'analisi, giova altresì rammentare come, fra le ulteriori e più significative materie cui è stato riconosciuto analogo carattere “trasversale”, vi siano l’“armonizzazione dei bilanci” (v. Corte costituzionale, sentenze n. 184 del 2016 e n. 6 del 2017), l’“ordinamento civile” (su cui, fra le altre, v. Corte costituzionale, sentenze n. 233 del 2006 e nn. 165, 184 e 401 del 2007), l’“ordinamento penale” (v. Corte costituzionale, sentenze nn. 185 e 196 del 2004, oltre che n. 172 del 2005 e n. 183 del 2006), nonché la “politica estera e rapporti internazionali dello Stato” e i “rapporti dello Stato con l'Unione europea” (per cui, ad esempio, v. Corte costituzionale, sentenza n. 239 del 2004). Tra i molteplici contributi dedicati al tema delle materie trasversali, *ex multis*, v. G. ARCONZO, *Le materie trasversali nella giurisprudenza della Corte costituzionale dopo la riforma del Titolo V*, in N. ZANON, A. CONCARO (a cura di), *L'incerto federalismo: le competenze statali e regionali nella giurisprudenza della Corte costituzionale*, Milano, 2005, pp. 181 ss.; M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 20/2022, pp. 18 ss.; F. BENELLI, *La “smaterializzazione delle materie”. Problemi teorici ed applicativi del nuovo Titolo V della Costituzione*, Milano, 2006, pp. 83 ss.; S. CALZOLAIO, *Il cammino delle materie nello Stato regionale: la definizione delle competenze legislative nell'ordinamento costituzionale*, Torino, 2012, pp. 186; P. CARETTI, G. TARLI BARBIERI, *Diritto regionale*, Torino, 2019, pp. 55 ss.; A. D'ATENA, *Diritto regionale*, Torino, 2022, pp. 176 ss.; ID., *Materie legislative e tipologie delle competenze*, in *Quad. cost.*, fasc. n. 1/2003, pp. 21 ss.; G. DI COSIMO, *Materie (riparto di competenze)*, in *Dig. disc. pubbl.*, Agg. III, Torino, 2008, pp. 482 ss.; G. FERRAIUOLO, *Materie trasversali e leale collaborazione*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 25/2022, pp. 25 ss.; E. GIANFRANCESCO, *Materie (riparto tra Stato e Regioni)*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, vol. IV, pp. 3600 ss.; A. RUGGERI, *Regione (dir. cost.)*, in *Dig. disc. pubbl.*, cit., pp. 721 ss.; G. SCACCIA, *Le competenze legislative sussidiarie e trasversali*, in *Dir. pubbl.*, fasc. n. 2/2004, pp. 461 ss.; N. ZANON, *Legge statale*, in S. CASSESE (diretto da), *Dizionario di diritto pubblico*, cit., pp. 3453 ss. Con specifico riguardo alla giurisprudenza della Corte costituzionale sulla “tutela della concorrenza”, v. R. BIFULCO, *La tutela della concorrenza tra parte I e II della Costituzione (in margine alla sent. 14/2004 della Corte costituzionale)*, in *Le Regioni*, fasc. n. 4-5/2008, pp. 793 ss.; L. BUFFONI, *La “tutela della concorrenza” dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale e il riparto di competenze legislative*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, fasc. n. 2/2003, pp. 345 ss.; R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, fasc. n. 4/2004, pp. 990 ss.; B. CARAVITA DI TORITTO, *Tutela della concorrenza e Regioni nel nuovo assetto istituzionale dopo la riforma del Titolo V della Costituzione*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 20/2010, pp. 1 ss.; L. CASSETTI, *La Corte e le scelte di politica economica: la discutibile dilatazione dell'intervento statale a tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 5/2004, pp. 1 ss.; EAD., *La Corte costituzionale “salva” le liberalizzazioni del 2006: dalla trasversalità alla “prevalenza” della competenza statale in materia di tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 9/2008, pp. 1 ss.; G. CORSO, *La tutela della concorrenza come limite della potestà legislativa (delle Regioni e dello Stato)*, in *Dir. pubbl.*, fasc. n. 3/2002, pp. 981 ss.; E. LANZA, *Trasversalità e uniformità della tutela della concorrenza nel rapporto tra Stato e Regioni*, in *Issirfa.cnr.it*, giugno 2011, pp. 1 ss.; C. MAINARDIS, *“Materie” trasversali statali e (in)competenza regionale*, in *Le Regioni*, fasc. n. 5/2010, pp. 1128 ss.; C. PINELLI, *La tutela della concorrenza come principio e come materia. La giurisprudenza costituzionale 2004-2013*, in *Rivistaaiic.it*, fasc. n. 1/2014, pp. 1 ss.; F. PIZZOLATO, *La concorrenza nella giurisprudenza costituzionale*, in *Il diritto dell'economia*, fasc. n. 2-3/2010, pp. 507 ss.

²⁹ Si veda, ad esempio, Corte costituzionale, sentenza 10 maggio 2017, n. 98, Considerato in diritto, punto 6.5.

³⁰ Con riguardo invece alle competenze amministrative sulle concessioni del demanio marittimo, è opportuno ricordare come la Corte costituzionale abbia più volte ribadito che simili competenze “sono state conferite alle Regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo

Sotto tale profilo la Corte costituzionale, come avremo modo di approfondire di qui a breve, è spesso intervenuta nel censurare discipline regionali che, prevedendo misure di vantaggio per i titolari di concessioni balneari, sono state ritenute anticompetitive e, come tali, incostituzionali.

D'altra parte, non sono egualmente mancate ipotesi – sia pur meno frequenti – in cui sono stati riconosciuti significativi spazi di intervento proprio in favore del legislatore regionale³¹, allorché non sono state riscontrate ricadute pregiudizievoli sul piano concorrenziale.

Ciò posto, nel tentativo di operare una *reductio ad unitatem* tutt'altro che semplice (considerando la significativa produzione giurisprudenziale maturatasi al riguardo lungo diversi anni), giova anzitutto soffermarsi sulle pronunce di incostituzionalità, onde verificare, in un secondo momento, quelle che sono state invece le “aperture” della Corte rispetto all'azione legislativa regionale e poter così riflettere sui possibili margini di operatività di quest'ultima.

3.1. Le complessità sottese agli indennizzi in favore del concessionario uscente

Con riferimento alle declaratorie di illegittimità costituzionale, un primo “gruppo” di pronunce concerne il sindacato condotto dalla Corte in relazione a quelle misure introdotte dalle normative regionali volte ad assicurare indennizzi, posti a carico del concessionario subentrante, in favore del concessionario uscente³².

Uno dei casi più significativi ha riguardato la Regione Toscana, la cui legge 9 maggio 2016, n. 31³³ aveva previsto a carico del concessionario subentrante il pagamento, prima dell'eventuale subentro, di un indennizzo – pari al novanta per cento del valore aziendale di riferimento – in favore del concessionario uscente³⁴.

1997, n. 59)’. E che “[l]e funzioni relative sono esercitate, di regola, dai Comuni in forza dell'art. 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96 (Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'articolo 4, comma 5, della legge 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni), rispetto ai quali le Regioni mantengono poteri di indirizzo” (v., *ex multis*, il punto 4.1 del Considerato in diritto della sentenza 5 dicembre 2018, n. 221).

³¹ Nitida in tal senso è ad esempio la posizione di A. COSSIRI, *Il bilanciamento degli interessi in materia di concessioni balneari: quali spazi per il legislatore statale e per le autonomie?*, in *Federalismi.it*, fasc. n. 9/2022, p. 11, secondo cui “[g]li spazi che la Corte costituzionale ha riconosciuto al legislatore regionale anche in questa materia non sembrano irrisori, poiché laddove non si incida sull'assetto del mercato, con l'obiettivo di limitare l'ingresso di competitors, le competenze materiali delle Regioni tornano regolarmente ad espandersi”.

³² Si sofferma sul sindacato della Corte costituzionale in ordine agli “aspetti economici” delle discipline regionali, fra gli altri, G. DI COSIMO, *La legislazione regionale sulle concessioni demaniali marittime a uso turistico e ricreativo al vaglio della Corte costituzionale*, in A. COSSIRI (a cura di), *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, cit., p. 112 s.

³³ Recante “Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015”.

³⁴ Fra le diverse censure mosse dal Governo, quella concernente l'indennizzo era prevista dall'art. 2, comma 1, lett. d) della legge 9 maggio 2016, n. 31, che recitava “[...] d) al concessionario uscente è riconosciuto il diritto ad un indennizzo, da parte del concessionario subentrante, pari al 90 per cento del valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto della concessione, attestato dalla perizia giurata di cui alla lettera c), da pagarsi integralmente prima dell'eventuale subentro”.

Una simile previsione aveva costituito oggetto di censura da parte del Governo, che aveva osservato come la stessa non avrebbe assicurato né parità di trattamento, né uniformi condizioni di accesso al mercato nel territorio nazionale: obiettivi, questi, che solo la legge statale avrebbe potuto garantire alla luce della competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

La Regione si era difesa osservando che la misura era concepita, da un lato, nell'ottica di garantire una remunerazione dei capitali investiti al concessionario uscente e, dall'altro, al fine di evitare un indebito arricchimento di quello subentrante, dovendosi comunque ricondurre la normativa censurata alle materie del "turismo" e della "gestione del demanio marittimo".

Malgrado le difese regionali, per la Corte la previsione dell'indennizzo – proprio in quanto subordinava il subentro nella concessione al relativo pagamento – influiva sensibilmente sulle possibilità di accesso al mercato, costituendo in tal modo un disincentivo alla partecipazione alla procedura selettiva per gli operatori diversi dal concessionario uscente³⁵.

È per questa ragione che il giudice costituzionale, accogliendo le censure governative, ha ritenuto che la previsione regionale violasse la competenza statale in materia di tutela della concorrenza a mente dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

Il giudizio sulla legge toscana, lungi dal rappresentare un'ipotesi isolata, sembra aver fatto in realtà da "apripista" rispetto a ulteriori contenziosi successivamente instauratisi sulle misure di indennizzo in favore del concessionario uscente.

A conclusioni non dissimili, infatti, la Corte è pervenuta pure con riguardo all'esperienza friulana³⁶, ove la disciplina regionale impugnata³⁷ riproduceva, nella sostanza, il contenuto della disposizione toscana, con conseguente censura avanzata dal Governo per violazione del medesimo parametro³⁸.

Con ancor maggior puntualità il giudice costituzionale ha osservato che la previsione dell'indennizzo, attenendo alle aspettative patrimoniali del concessionario uscente e agli obblighi di quello subentrante,

³⁵ Corte costituzionale, sentenza 7 luglio 2017, n. 157, Considerato in diritto, punto 6. Sottolinea l'importanza di tale pronuncia fra quelle in cui la Corte ha valorizzato la competenza statale sulla tutela della concorrenza a fronte delle rivendicazioni regionali, fra gli altri, M. CONTICELLI, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. n. 4/2020, p. 1073.

³⁶ Corte costituzionale, sentenza 20 maggio 2018, n. 109.

³⁷ Si trattava, in particolare, dell'art. 49 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10, recante "Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale, demanio ferroviario e demanio stradale regionale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006".

³⁸ È interessante richiamare quanto ulteriormente osservato dalla Corte, laddove ha precisato che "[l]a difesa della Regione, nella consapevolezza dell'omologo contenuto delle due disposizioni, con la memoria depositata prima dell'udienza, ha eccepito l'inapplicabilità del citato parametro costituzionale in virtù di quanto previsto dall'art. 10 della legge cost. n. 3 del 2001. Eccezione, questa, come già anticipato, che deve ritenersi infondata in ragione del limite statutario alla competenza legislativa primaria puntualmente evocato nel ricorso del Governo insieme alla competenza esclusiva dello Stato in materia di "tutela della concorrenza". In tal senso, v. il punto 11.3.1. della decisione.

investiva aspetti privi di regolamentazione all'interno della normativa statale di riferimento (rappresentata, segnatamente, dal codice della navigazione)³⁹.

La misura regionale friulana, così, finiva per esibire elementi di novità sotto il profilo degli aspetti patrimoniali conseguenti alla cessazione del rapporto concessorio, presentando una significativa eterogeneità rispetto al resto del territorio nazionale.

Da qui la conclusione per cui l'indennizzo, incidendo sulle possibilità di accesso al mercato e sulla relativa uniforme regolamentazione, costituiva un disincentivo alla partecipazione alle gare, con conseguente violazione, ancora una volta, dell'art. 117, comma 2, lett. e)⁴⁰.

Di analogo tenore appare infine la declaratoria di incostituzionalità⁴¹, sempre per violazione del medesimo parametro, di talune disposizioni legislative approvate dalla Regione Veneto⁴².

Anche in questa ipotesi il giudice costituzionale ha ribadito che condizionare il subentro nel rapporto concessorio al pagamento di un indennizzo in favore del concessionario uscente influisce sulle possibilità di accesso al mercato e rappresenta un disincentivo alla partecipazione alla procedura di affidamento, da ciò deducendo la violazione della lett. e) della citata previsione costituzionale.

La decisione tuttavia appare interessante, più che per la sua conclusione – stante l'orientamento progressivamente rafforzatosi, come visto, a seguito dell'impulso fornito dalla vicenda toscana – per l'iter motivazionale della pronuncia.

In primo luogo, infatti, è stato escluso che la disciplina censurata potesse rientrare nella materia del “governo del territorio”⁴³ atteso che, per consolidata interpretazione della Corte, i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime sono da considerarsi ricadenti entro il perimetro dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

In secondo luogo, si è precisato che lo spazio riconosciuto dal diritto europeo ai legislatori nazionali nell'adozione di garanzie per l'ammortamento degli investimenti dei concessionari uscenti “non permette,

³⁹ Corte costituzionale, sentenza 20 maggio 2018, n. 109, Considerato in diritto punto 11.3.2. Per la Corte, invero, il codice della navigazione non attribuisce rilievo alle componenti economico-aziendali dell'impresa del concessionario uscente e non prevede, comunque, alcun onere ricadente sul concessionario subentrante.

⁴⁰ A commento della pronuncia si veda il contributo di A. LUCARELLI, L. LONGHI, *Le concessioni demaniali marittime e la democratizzazione della regola della concorrenza*, in *Giur. cost.*, n. 3/2018, p. 1255, che evidenziano la “singolarità” della circostanza per cui “la normativa regionale in questione si preoccupasse di tutelare l'investimento del concessionario uscente e non anche, simmetricamente, di garantire gli altri operatori economici (e, di riflesso, la collettività), prevedendo affidamenti quarantennali e apparendo, in tal modo, decisamente sbilanciata sul versante dell'interesse imprenditoriale”. Gli Autori, inoltre, rilevano che l'operatività della disciplina sulla concorrenza ai servizi balneari non deve essere interpretata “su logiche unicamente commerciali e lucrative” quanto piuttosto “quale moltiplicatore di ricchezza e benessere per la collettività”, coerentemente a una visione sistematica che tenga in considerazione la tutela dell'ambiente e del paesaggio nonché la funzione sociale della proprietà, a mente degli artt. 9 e 42 Cost.

⁴¹ Corte costituzionale, sentenza 23 ottobre 2020, n. 222.

⁴² Art. 54, commi 2, 3, 4, e 5, della legge della Regione Veneto, 4 novembre 2002, n. 33, recante “Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo”.

⁴³ In ragione, secondo quanto prospettato dalla regione Veneto, del perseguimento di obiettivi di “federalismo demaniale”.

in sé solo, alle Regioni di alterare le modalità con cui il legislatore statale, nell'ambito della sua competenza esclusiva, ha inteso dare attuazione a detta prerogativa [...]”⁴⁴.

Con questa ulteriore decisione, quindi, la Corte ha nuovamente riconosciuto alla “tutela della concorrenza” un'estensione tale da arginare quelle iniziative regionali che, rivendicando margini d'intervento sul fronte del “turismo” o del “governo del territorio”, si erano spinte nella disciplina degli interessi economici dei concessionari.

Per il giudice costituzionale, pertanto, lo scopo di salvaguardare l'affidamento e la certezza del diritto dei gestori uscenti non consente di giustificare limitazioni alla competenza esclusiva statale, cui soltanto è riconosciuta la possibilità di definire siffatte modalità e limiti di tutela.

3.2. Il sindacato sui meccanismi di preferenza

Oltre all'ambito ora considerato, una seconda rilevante parte delle pronunce di incostituzionalità ha riguardato il sindacato condotto dalla Corte sui diversi meccanismi di preferenza contemplati dalle varie leggi regionali in favore, ancora una volta, dei concessionari uscenti⁴⁵.

Particolarmente interessante appare il contenzioso apertosi sulla legge della Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 25⁴⁶, che aveva introdotto la figura delle “imprese balneari liguri”, quali enti caratterizzanti il paesaggio costiero nonché il patrimonio storico, culturale e sociale del luogo.

Nel definire detta qualifica, inoltre, la legge promuoveva la realizzazione di un apposito “marchio di qualità”, concepito per distinguere e tutelare tale categoria di impresa “in quanto attività radicata nel territorio regionale e rappresentante parte della cultura e storia locale”.

Simili caratteristiche assumevano rilevanza, segnatamente, per lo svolgimento di procedure di selezione fra i potenziali candidati, ragion per cui il Governo aveva impugnato la disciplina (anche) per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e): obiettivo della normativa, infatti, sarebbe stato quello di costituire un “titolo preferenziale” a vantaggio di specifici operatori nelle successive procedure di selezione.

Per la Regione, invece, la nozione di “impresa balneare ligure” non presupponeva la necessità di una precedente attività all'interno di quel territorio, definendo piuttosto un modello “tipico” di impresa balneare entro cui sarebbero potuti rientrare pure operatori non liguri, ossia di altre regioni o persino di altri Stati dell'Unione.

⁴⁴ Corte costituzionale, sentenza 23 ottobre 2020, n. 222, punto 3.4. La Corte, al riguardo, ha inoltre precisato che “[...] né alla Regione è consentito di intervenire quando il legislatore non si sia avvalso di questa possibilità, tenuto conto che, ai fini di tale attuazione, assume rilievo il riparto costituzionale delle competenze (art. 117, quinto comma, Cost.)”.

⁴⁵ Su cui si veda sempre G. DI COSIMO, *La legislazione regionale sulle concessioni demaniali marittime a uso turistico e ricreativo al vaglio della Corte costituzionale*, cit., p. 113 s.

⁴⁶ Recante “Qualificazione e tutela dell'impresa balneare”, di cui sono stati censurati – e poi dichiarati incostituzionali – l'art. 1, comma 2, l'art. 3, l'art. 4, commi 1, lett. b) e 2, nonché l'art. 6.

Il giudice costituzionale, coerentemente alla propria giurisprudenza, ha innanzitutto ribadito che i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni sui beni del demanio marittimo – dovendo essere definiti in ossequio ai principi di libera concorrenza e di libertà di stabilimento – corrispondono ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale ai sensi dell’art. 117, comma 2, lett. e).

La Corte, per il resto, non è stata persuasa dalle difese regionali, avendo osservato che nel contesto della disciplina censurata la nozione di “impresa balneare ligure” assumeva rilevanza proprio in funzione dello svolgimento di procedure di selezione fra potenziali concessionari⁴⁷.

In ragione di ciò, simili procedure di aggiudicazione avrebbero visto, se non in qualità di uniche legittimate, “quantomeno innegabilmente favorite le imprese già presenti sulla costa ligure”⁴⁸.

Con tale pronuncia, pertanto, il giudice costituzionale ha confermato che le competenze regionali trovano un limite impenetrabile nella competenza esclusiva statale sulla tutela della concorrenza, non potendo le stesse contemplare alcun “titolo preferenziale” a vantaggio dell’operatore uscente.

Conclusione, questa, non troppo diversa rispetto a quella cui la Corte è pervenuta in un’altra ipotesi – del pari significativa – concernente una legge regionale pugliese⁴⁹.

In questo caso la disciplina regionale consentiva, qualora i titoli concessori risultassero in contrasto con il piano comunale delle coste, una loro “variazione” o “traslazione” all’interno di aree demaniali diverse e appositamente individuate.

La misura, censurata tempestivamente dal Governo, permetteva quindi di salvaguardare con due diverse modalità le concessioni già in essere nel caso in cui fossero divenute incongruenti rispetto al detto piano, prevedendosi, da un lato, la possibilità di “variare” l’area oggetto della concessione – compensando così la parte revocata – nonché, dall’altro, di “traslare” la concessione, con integrale trasferimento della stessa su un’area diversa rispetto a quella originariamente concessa.

Anche con riguardo al presente contenzioso, il giudice costituzionale è stato chiaro nell’affermare come a simili modalità di “variazione” e “traslazione” dei titoli concessori corrispondesse, nella sostanza, “il

⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza 5 dicembre 2018, n. 221, Considerato in diritto, punto 4.3. Difatti per la Corte appare evidente “[...] che, nel contesto della disposizione di cui al comma 2 dell’art. 1 della legge regionale impugnata, la nozione di impresa balneare ligure viene espressamente in rilievo ai dichiarati ‘effetti dell’articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59’ e, cioè, in funzione di una ‘procedura di selezione’ tra i potenziali concessionari; e che, proprio a tali effetti, vengono considerate ‘imprese balneari liguri’ quelle che ‘in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione’”.

⁴⁸ *Ibidem*. A commento della pronuncia v. G. DIMITRIO, *Stato, regioni e fascia costiera: un mercato unico nazionale per le “imprese balneari”*, in *Giorn. dir. amm.*, fasc. n. 4/2019, pp. 478 ss.

⁴⁹ Si trattava in particolare del secondo periodo dell’art. 14, comma 8, della legge della regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17.

riconoscimento di un diritto su aree diverse da quelle originariamente assentite⁵⁰: il tutto, però, senza alcun ricorso a procedure di evidenza pubblica.

Si determinava così un ostacolo all'ingresso di nuovi operatori che determinava non soltanto un'invasione della competenza esclusiva statale sulla tutela della concorrenza ma, altresì, una violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., “per lesione dei principi di derivazione europea nella medesima materia [...]”⁵¹.

Tale ulteriore vicenda, assieme a quella ligure, testimonia quindi l'attenzione della Corte rispetto al mantenimento dell'“integrità” della competenza esclusiva statale in materia concorrenziale a fronte dei tentativi regionali – talvolta, come visto, anche “ingegnosi” – di introdurre titoli preferenziali in favore del concessionario uscente.

Non sembra discostarsi da un simile indirizzo neppure la declaratoria d'incostituzionalità di una legge regionale abruzzese che demandava ai Comuni la determinazione delle specifiche modalità con cui tutelare l'affidamento degli operatori balneari in scadenza⁵².

Anche siffatta previsione è stata ritenuta lesiva della competenza esclusiva statale, finendo per attribuire alla discrezionalità delle amministrazioni comunali l'adozione di misure che, a prescindere dalla loro successiva concreta configurazione, avrebbero inciso ancora una volta sfavorevolmente sulla materia della tutela della concorrenza, di cui al più volte evocato art. 117, comma 2, lett. e) Cost.⁵³.

⁵⁰ Corte costituzionale, sentenza 24 febbraio 2017, n. 40, Considerato in diritto, punto 5. Ciò, peraltro, avveniva “in deroga ai limiti complessivi fissati per l'estensione territoriale delle concessioni demaniali e su aree alle quali nessun altro operatore economico [poteva] aspirare”.

⁵¹ *Ibidem*. Interessanti al riguardo le riflessioni di M. TIMO, *Concessioni demaniali marittime: tra tutela della concorrenza e protezione della costa*, in *Giur. it.*, 2017, p. 2197, secondo cui “[c]iò che maggiormente interessa la Corte non è tanto la potenziale deroga alle regole pro-concorrenziali di cui alla direttiva servizi, quanto che, in ogni caso, la regolamentazione dell'ingresso degli operatori economici in un certo settore di mercato è materia riservata alla legislazione statale: la norma regionale che assegna nuovi ritagli di litorale a compensazione di quelli sottratti nell'attuazione del PCC è intrinsecamente illegittima, indipendentemente dal fatto che simile assegnazione impedisca (come effettivamente fa) o meno una selezione libera, pubblica e trasparente”. Difatti, aggiunge ancora l'Autore, “[q]uest'ultima specificazione è essenziale al fine di ribadire il divieto per i legislatori regionali di regolare il libero mercato: infatti, la disposizione censurata è costituzionalmente illegittima proprio per la violazione del riparto delle potestà legislative”. A commento della pronuncia, v. altresì il contributo di M. ESPOSITO, *Corte di giustizia UE e Corte costituzionale sottraggono allo Stato italiano la competenza sul regime della proprietà*, in *Giur. cost.*, fasc. n. 1/2017, pp. 370 ss.

⁵² Si trattava, segnatamente, dell'art. 3, comma 3, della legge della Regione Abruzzo 27 aprile 2017, n. 30 recante “Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari”, a mente della quale “[n]ell'esercizio delle proprie funzioni i Comuni garantiscono che il rilascio di nuove concessioni avvenga senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009”.

⁵³ Corte costituzionale sentenza 8 maggio 2018, n. 118, Considerato in diritto, punto 3.2. Il giudice costituzionale ha inoltre osservato come non possa neppure ritenersi legittima “la clausola di cui all'art. 1, comma 1, lettera d), della stessa legge reg. Abruzzo n. 30 del 2017, a tenore della quale la tutela dell'affidamento dei concessionari uscenti è garantita ‘nei limiti precisati dal diritto eurounitario’”. Osserva al riguardo la Corte che “[i]l profilo di incostituzionalità invocato dalla difesa erariale non concerne, infatti, il contrasto della disposizione con i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione europea, bensì soltanto la sua incidenza in una sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni. La disposizione impugnata viola, dunque, la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza”.

3.3. L'incostituzionalità degli strumenti di dilazionamento temporale delle concessioni

Un terzo e più tradizionale ambito d'interesse è rappresentato, infine, da quell'insieme di pronunce che si sono soffermate, specificamente, sui profili connessi alla durata delle concessioni balneari.

Molte sono state le occasioni in cui la Corte ha censurato misure di tal genere, laddove diverse leggi regionali sono ripetutamente intervenute, in vario modo, sul prolungamento dell'efficacia temporale dei titoli concessori in essere⁵⁴.

Simili discipline, così, hanno spesso previsto diritti di proroga in favore di operatori già concessionari o rinnovi automatici del titolo, con risvolti pregiudizievole sul piano della parità di trattamento e della competizione economica fra operatori di mercato.

Da qui il succedersi di numerose declaratorie d'incostituzionalità che – valorizzando, quantomeno in un primo momento, il (solo) parametro di cui all'art. 117, comma 1, Cost. – hanno riguardato leggi dell'Emilia-Romagna⁵⁵, della Toscana⁵⁶, delle Marche⁵⁷ nonché del Friuli-Venezia Giulia⁵⁸: Regione,

⁵⁴ Su cui si veda A. COSSIRI, *Il bilanciamento degli interessi in materia di concessioni balneari: quali spazi per il legislatore statale e per le autonomie?*, cit., p. 10 e S. DE NARDI, *Il sindacato della Corte costituzionale sulle (cosiddette) proroghe regionali delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo*, in *Munus*, n. 1/2018, pp. 373 ss., nonché G. DI COSIMO, *La legislazione regionale sulle concessioni demaniali marittime a uso turistico e ricreativo al vaglio della Corte costituzionale*, cit., p. 110 ss.

⁵⁵ Corte costituzionale, sentenza 20 maggio 2010, n. 180, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8 (recante “Modifica della legge regionale 31 maggio 2002 n. 9 – Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Demanio marittimo e di zone di mare territoriali – in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296”), nella parte in cui aveva inserito all'interno della legge regionale n. 9 del 2002 l'art. 8-*bis*, comma 2. Per la Corte, in particolare, la disciplina regionale “viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza” atteso che la stessa “prevede un diritto di proroga in favore del soggetto già possessore della concessione, consentendo il rinnovo automatico della medesima. Detto automatismo determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza [...]” (v. in tal senso il punto 2 del Considerato in diritto della pronuncia). Per un commento alla decisione v. M. ESPOSITO, *La triade schmittiana à rebours*, in *Giur. cost.*, fasc. n. 3/2010, pp. 2167 ss.

⁵⁶ Corte costituzionale, sentenza 26 novembre 2010, n. 340, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 16, comma 2, della legge della Regione Toscana 23 dicembre 2009, n. 77, recante “Legge finanziaria per l'anno 2010”, adducendo argomentazioni analoghe alla precedente pronuncia sul caso emiliano.

⁵⁷ Corte costituzionale, sentenza 18 luglio 2011, n. 213, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, fra le altre disposizioni, dell'art. 4, comma 1, della legge della Regione Marche 11 febbraio 2010, n. 7, recante “Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo”, laddove in presenza di certi requisiti prevedeva la possibilità di prorogare le concessioni demaniali marittime in corso.

⁵⁸ Corte costituzionale sentenza 1 luglio 2010, n. 233, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 36, comma 2, della legge regionale 30 luglio 2009, n. 13, censurato nella parte in cui estendeva anche ai soggetti “non in possesso dei requisiti di legge” la possibilità di usufruire della proroga delle concessioni demaniali marittime in atto. A commento della pronuncia, si veda il contributo di G. LO CONTE, *Rinnovo di concessione di beni demaniali e tutela della concorrenza: un matrimonio impossibile*, in *Gazz. amm.*, fasc. n. 2/2011, pp. 32 ss. Giova altresì osservare come, sempre in tema di proroghe, un ulteriore e interessante pronunciamento sia rappresentato dalla recente sentenza 24 giugno 2024, n. 109 della Corte costituzionale, con cui quest'ultima ha dichiarato l'incostituzionalità di una disposizione legislativa siciliana – l'art. 36 della l.r. 22 febbraio 2023, n. 2 (“Legge di stabilità regionale 2023-2025”) – che aveva disposto la proroga al 30 aprile 2023 del termine per la presentazione della domanda di rinnovo delle concessioni balneari (nonché la proroga, alla stessa data, del termine per la conferma in via telematica dell'interesse all'utilizzo del demanio marittimo) per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. La peculiarità della vicenda attiene al fatto che, in tal caso, il dilazionamento del termine contemplato dalla disposizione censurata non si riferiva alla proroga delle concessioni demaniali in sé considerata – proroga disposta da un'altra legge regionale, la l.r. n. 24 del 2019 – quanto

quest'ultima, ove la possibilità di usufruire dello strumento della proroga era stata estesa persino nei confronti di soggetti “privi dei requisiti di legge”⁵⁹.

Un'ipotesi peculiare ha riguardato poi la Regione Liguria, ove la Corte non ha ritenuto costituzionalmente compatibile – stavolta sia rispetto al comma 1 che al comma 2, lett. e), dell'art. 117 Cost.⁶⁰ – neppure quella misura che subordinava l'estensione della durata dei titoli concessori a taluni eventi eccezionali (quali mareggiate o altri accadimenti naturali dannosi per i concessionari), permanendo criticità sul piano della tutela della concorrenza⁶¹.

Più di recente il giudice costituzionale ha avuto modo di censurare ulteriori normative regionali, fra cui, ancora, una legge friulana, che individuava nel termine di quarant'anni la durata massima del titolo concessorio⁶²: previsione anch'essa ritenuta incoerente con la cornice europea e lesiva della competenza

piuttosto alla (sola) presentazione della domanda di rinnovo. Malgrado tale circostanza, la previsione è parsa al giudice costituzionale egualmente capace di “incidere sul regime di durata dei rapporti in corso”, in quanto di fatto ne “perpetuava” il mantenimento, consolidando così la “barriera in ingresso” di nuovi operatori interessati all'utilizzo a fini economici delle aree demaniali marittime (in tal senso, v. specificamente il Considerato in diritto, punto 2.4.2. della sentenza). Per una più ampia riflessione su tale pronuncia, sia consentito rinviare a F. SANCHINI, *Il giudice costituzionale si esprime (ancora una volta) sulle proroghe delle concessioni balneari: il recente caso della Regione Siciliana*, in *Ambientediritto.it*, fasc. n. 3/2024, pp. 1 ss.

⁵⁹ In tal modo secondo la Corte, così come osservato al punto 2 del Considerato in diritto della pronuncia, “si è introdotta una disciplina che risulta in contrasto con i principi comunitari in materia di libera concorrenza e con l'art. 117, primo comma, della Costituzione”; ciò poiché la previsione regionale, “nel consentire il rinnovo automatico della concessione, determina una violazione del principio di concorrenza, in quanto a coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo è preclusa la possibilità, alla scadenza della suddetta concessione, di prendere il posto del precedente gestore [...]”.

⁶⁰ Su tale aspetto si osserva come nella giurisprudenza della Corte sulle concessioni balneari, se in un primo momento si è fatto un più frequente utilizzo del parametro di cui all'art. 117, comma 1, Cost., successivamente si è assistito a un consolidamento nel ricorso al solo comma secondo, lett. e), dello stesso art. 117, ritenendo la prima disposizione assorbita. La progressiva “marginalizzazione” del primo parametro rispetto a quello dell'art. 117, comma 2, lett. e), ben emerge dalla ricerca di M. FERRARA, G. IOANNIDES, G. VOSA, *Dossier ragionato sulle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo*, in *Federalismi.it*, 21 luglio 2021, pp. 15 ss. I più attenti interpreti riconducono tale tendenza al sopravvenire dei chiarimenti interpretativi della sentenza *Promoimpresa* della Corte di giustizia, a seguito della quale il giudice costituzionale, non dovendo più interpretare “autarchicamente” “l'estensione del vincolo europeo” – cui appunto ha provveduto il giudice eurounitario con la detta pronuncia – “non si è più trovato nelle condizioni di dover stabilire se le normative regionali violassero il diritto Ue, ma solo a valutare se invadessero la disciplina della concorrenza, che è di esclusiva competenza statale”: in questo senso, A. COSSIRI, *Il rapporto tra diritto interno e Ue nel caso delle concessioni demaniali a scopo di impresa turistica e ricreativa: le coste italiane ritrovano certezza giuridica e opportunità di sviluppo* in EAD., *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, cit., p. 383.

⁶¹ Corte costituzionale, sentenza 4 luglio 2013, n. 171, secondo cui – alla luce di quanto affermato al punto 3 del Considerato in diritto – “[l]a norma regionale impugnata prevede, a determinate condizioni, una proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione, senza nemmeno determinarne la durata temporale”. Per la Corte infatti “il rinnovo o la proroga automatica delle concessioni viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti”. Sulla pronuncia, v. il commento di M. GRIMALDI, *Proroga della durata delle concessioni demaniali: ennesimo stop della Corte costituzionale*, in *Dir. mar.*, fasc. n. 1/2014, p. 107 s.

⁶² Corte costituzionale, sentenza 30 maggio 2018, n. 109, che ha dichiarato costituzionalmente illegittimo, fra gli altri, l'art. 9, comma 3, della legge friulana 21 aprile 2017, n. 10 (recante “Disposizioni in materia di demanio marittimo

statale “in ragione dell’incidenza che il prolungarsi dell’affidamento assume sulle prospettive legate alle potenzialità di ingresso nel mercato di riferimento di altri potenziali operatori economici”⁶³.

Un’altra disciplina ligure, pure dichiarata incostituzionale per lesione della competenza esclusiva statale, aveva invece posto a fondamento dell’ampliamento sino a trent’anni della durata dei titoli concessori – ritenuto eccessivo – l’esigenza di tutelare “l’organizzazione sociale delle aree costiere”, la “continuità aziendale delle attività” oltre che “il legittimo affidamento dei concessionari”⁶⁴.

Sulla medesima falsariga sembra porsi inoltre il giudizio riguardante una legge regionale della Calabria, che consentiva, nelle more dell’approvazione dei “piani comunali di spiaggia”, il rinnovo pluriennale dei titoli esistenti, rimuovendo il limite annuale stabilito in precedenza proprio per le ipotesi di rinnovo⁶⁵.

Secondo il giudice costituzionale, così facendo, la normativa calabrese introduceva un’ipotesi di proroga sostanzialmente automatica – che finiva per protrarsi, oltretutto, per una durata indeterminabile a vantaggio di uno stesso concessionario – senza l’osservanza di alcuna procedura competitiva coerente con i principi di libera competizione economica⁶⁶.

regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006”), previsione che, per le concessioni aventi finalità turistico-ricreative relative a beni insistenti in una certa zona del territorio, individuava in quaranta anni il termine di durata massima del titolo.

⁶³ “Di qui”, prosegue la Corte, l’affermazione per cui “la disciplina inerente alla durata delle concessioni demaniali marittime è di esclusiva competenza legislativa dello Stato, in quanto immediatamente attinente alla materia della ‘tutela della concorrenza’ ex art. 117, secondo comma, lettera e) [...]” (v. Considerato in diritto, punto 10.2). Al riguardo, si vedano le considerazioni di A. LUCARELLI, L. LONGHI, *Le concessioni demaniali marittime e la democratizzazione della regola della concorrenza*, cit., p. 1253 s. per i quali, nelle ipotesi di concessioni perduranti per un consistente lasso temporale, il rischio è “di fare del concessionario il vero dominus del bene, spogliando la collettività delle utilità che dovrebbero spettarle di diritto per la sua stessa natura demaniale e realizzando, in tal modo, una sorta di ‘espropriazione’ di fatto in danno dell’interesse generale”.

⁶⁴ Corte costituzionale, sentenza 9 gennaio 2019, n. 1, che ha dichiarato l’incostituzionalità dell’art. 2, commi 1, 2 e 3, nonché dell’art. 4, comma 1, della legge regionale ligure 10 novembre 2017, n. 26 recante “Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative”. Per la Corte, infatti, “[l]’enunciata finalità di tutelare [...] l’affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali, non vale ad escludere il vulnus arrecato dalla disposizione in esame alla competenza esclusiva dello stato, in materia di tutela della concorrenza”. Nel confermare che compete esclusivamente alla legge statale l’uniforme definizione delle modalità e dei limiti di tutela dell’affidamento dei concessionari, peraltro, la Corte ha altresì osservato che la previsione di un’estensione temporale troppo consistente dei titoli concessori determina, a prescindere dallo specifico caso ligure, il rischio di stimolare “gestioni inefficienti” (in tal senso vedasi, specificamente, il Considerato in diritto, punto 5, della pronuncia). Peraltro, è interessante osservare come la Regione Liguria avesse giustificato il proprio intervento legislativo sulla scorta della disciplina di recepimento della direttiva servizi di cui all’art. 84 del d.lgs. n. 59 del 2010, “colmando” in tal modo (anche se in via transitoria, fino al riordino complessivo della normativa) un “vuoto” normativo. Tale argomentazione non è stata ritenuta convincente dalla Corte in quanto “l’ambito di applicazione di tale clausola attiene alle materie di competenza esclusiva regionale e a quelle di competenza concorrente” (così, il punto 4.1.3 del Considerato in diritto della sentenza). Valorizza, fra gli altri, tale aspetto della pronuncia anche G. DALLA VALENTINA, *La proroga ope legis delle concessioni demaniali marittime dalla sentenza n. 1/2019 della Corte costituzionale al Decreto Rilancio*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, fasc. n. 3/2020, pp. 543 ss. Sempre a commento della pronuncia v. altresì A. LUCARELLI, *Il nodo delle concessioni demaniali marittime tra non attuazione della Bolkestein, regola della concorrenza ed insorgere della nuova categoria “giuridica” dei beni comuni*, in *Dirittifondamentali.it*, fasc. n. 1/2019, pp. 1 ss.

⁶⁵ In tal senso si esprimeva l’art. 1 della legge della Regione Calabria 25 novembre 2019, n. 46, recante “Modifica alla lettera a), comma 2 dell’articolo 14 della legge regionale 21 dicembre 2005, n. 17”.

⁶⁶ V. specificamente i punti 2.3. e 2.4 del Considerato in diritto della citata sentenza 9 gennaio 2019, n. 1.

Pur venendo in rilievo competenze riconducibili tanto allo Stato quanto alle Regioni, la Corte ha confermato che i criteri e le modalità di affidamento di simili concessioni devono essere stabiliti in ottemperanza ai principi concorrenziali, venendo così in rilievo la sola competenza esclusiva statale ex art. 117, secondo comma, lett. e) Cost.⁶⁷.

Posizione, quest'ultima, ribadita dal giudice costituzionale anche allorquando le discipline regionali si sono limitate a riprodurre, in concreto, quanto disposto dalla disciplina statale, come nel caso di un'ulteriore legge del Friuli-Venezia Giulia che estendeva fino al 31 dicembre 2033 la validità delle concessioni in essere⁶⁸.

La Corte, invero, ha ritenuto che l'invasione della competenza esclusiva statale non possa che ritenersi sussistente pure in una simile ipotesi, “poiché qualsiasi disciplina che comporti una restrizione al libero accesso al mercato di altri operatori, come certamente accade quando si stabiliscano proroghe dei rapporti concessori in corso, è riservata alla legislazione statale [...]”⁶⁹.

Alla luce di quanto osservato, quindi, è possibile comprendere come i (molteplici) tentativi intrapresi dalle varie leggi richiamate sotto il profilo del prolungamento temporale dei titoli concessori – tramite il ricorso a proroghe o rinnovi automatici⁷⁰, oltre che a termini eccessivi di durata – abbiano rinvenuto un argine piuttosto rigoroso nel sindacato della Corte, che ha individuato nella tutela della concorrenza “un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze regionali”⁷¹.

⁶⁷ Interessante al riguardo è il punto 5 del Considerato in diritto della pronuncia, ove si precisa che “[l]a circostanza, rilevata dalla difesa regionale, che la stessa disciplina statale più recente abbia previsto, nelle more della revisione del sistema delle concessioni marittime da parte di un d.P.C.m., il prolungamento della durata delle concessioni esistenti al 30 dicembre 2018 per quindici anni dalla data di entrata in vigore della legge n. 145 del 2018, non può d'altra parte legittimare le Regioni a dettare discipline che ad essa si sovrappongano, in un ambito riservato alla competenza esclusiva dello Stato”.

⁶⁸ Si trattava dell'art. 2 della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 18 maggio 2020, n. 8, recante “Misure urgenti per far fronte all'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di demanio marittimo e idrico”, censurata dal Governo sempre per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., laddove riproduceva nella sostanza l'art. 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

⁶⁹ Corte costituzionale, sentenza 6 luglio 2021, n. 139. Considerato in diritto, punto 2. Sulla pronuncia v. il commento di C. PENNACCHIETTI, *Recenti casi di “conflitto” nella governance multilivello: le ultime proroghe al vaglio della Commissione europea, della Corte costituzionale e dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, in A. COSSIRI (a cura di), *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, cit., pp. 303 ss.

⁷⁰ Pare opportuno osservare come la più attenta dottrina abbia rilevato che, all'interno della propria giurisprudenza, la Corte abbia spesso fatto ricorso a tali termini quasi come fossero sinonimi: al contrario, se la “proroga” riguarda gli effetti di un atto ancora efficace, il “rinnovo” implica, diversamente, l'adozione di un nuovo atto pur contenutisticamente analogo al precedente. Per tali ragioni si è osservato che “la Corte avrebbe coerentemente dovuto prestare la massima attenzione nell'impiegare in modo tecnicamente appropriato” simili termini. In questo senso, specificamente, S. DE NARDI, *Il sindacato della Corte costituzionale sulle (cosiddette) proroghe regionali delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo*, cit., p. 393 ss.

⁷¹ Secondo quanto affermato dalla Corte nella prima evocata pronuncia 9 gennaio 2019, n. 1.

4. Quali spazi per i legislatori regionali?

Esaurito l'esame dell'articolato quadro di pronunce di incostituzionalità, occorre ora verificare – secondo quanto anticipato – quali siano state invece le “aperture” riconosciute dalla Corte rispetto all'azione legislativa regionale.

Chiara appare a tal punto il presupposto concettuale adottato dal giudice costituzionale: ogni eventuale intervento delle Regioni non deve interferire sulla tutela della concorrenza, potendo configurarsi solo al di là di tale “confine invalicabile” eventuali spazi per il legislatore regionale.

Non è un caso allora se, nell'individuare simili ulteriori ambiti di operatività, la Corte ha valorizzato materie quali il “governo del territorio” e il “turismo”, come accaduto in una vicenda che aveva visto un legislatore regionale – in specie, quello pugliese – stabilire la porzione di territorio demaniale marittimo da destinare ad uso pubblico rispetto a quella invece concedibile per finalità turistico-ricreative⁷².

Per la Corte, con una simile misura, la Regione – sia pur con formulazione tutt'altro che lineare – non aveva previsto “né il rilascio in via preferenziale di nuove concessioni in favore di precedenti titolari, né un rinnovo automatico delle concessioni già in atto”, ragion per cui non poteva registrarsi alcuna invasione di competenza legislativa statale né contrasto con il diritto europeo⁷³.

Il legislatore in quel caso aveva piuttosto fatto legittimo ricorso alle proprie competenze “in una materia che attiene sia al governo del territorio sia alla disciplina del turismo, operando un bilanciamento tra l'interesse pubblico alla libera fruibilità degli arenili e l'interesse dei privati al loro sfruttamento per finalità turistico-ricreative”⁷⁴: ragioni, queste, tali per cui la disciplina non poteva essere ritenuta illegittima⁷⁵.

⁷² Corte costituzionale, 24 febbraio 2017, n. 40. Si trattava in particolare dell'art. 14, comma 8, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17, che prevedeva che in sede di redazione dei piani costieri comunali la quota del territorio demaniale marittimo concedibile a privati fosse individuata in corrispondenza delle aree già oggetto di concessione e che, qualora la somma di tali aree fosse risultata superiore al limite massimo concedibile stabilito dal comma 5 dello stesso art. 14 (ossia il 40 per cento della linea di costa utile di ciascun Comune), si dovesse procedere a una revoca parziale, in misura non superiore al 50 per cento, delle singole concessioni già assentite.

⁷³ *Ivi*, Considerato in diritto, punto 4.1. Secondo la Corte la disposizione censurata “non reintroduce, nella sua prima parte, alcun diritto di insistenza a favore del concessionario in essere, in quanto non dispone alcun rinnovo di concessioni già assentite e non riserva alcuna preferenza ai rispettivi titolari. Invece, previa fissazione di un criterio oggettivo volto ad evitare discriminazioni, consente una revoca parziale di quelle concessioni, ove indispensabile per permettere il rientro nel limite percentuale massimo di area concedibile, legittimamente fissato dalla stessa legge regionale. Ciò in armonia con l'art. 42 cod. nav., che consente la revoca, anche parziale, della concessione ‘per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse’: ragione di pubblico interesse che, nel caso di specie, è costituita dalla necessità di armonizzare la concedibilità di aree demaniali marittime a privati per finalità turistico-ricreative con il (prevalente) utilizzo pubblico di esse”.

⁷⁴ *Ibidem*.

⁷⁵ Si vedano, in proposito, anche le riflessioni di M. TIMO, *Concessioni demaniali marittime: tra tutela della concorrenza e protezione della costa*, cit., p. 2196 s., per il quale quanto affermato dalla Corte appare condivisibile, in quanto siffatte concessioni “non sono destinatarie di un ‘novello’ diritto di insistenza: la loro durata non è prorogata, i concessionari non sono e non saranno favoriti ad altri operatori economici e, per converso, l'estensione spaziale del lotto viene ridotta, sacrificando una prerogativa economica a favore del sovraordinato interesse paesaggistico-ambientale”.

Un controllo di costituzionalità conclusosi con esito egualmente favorevole per il legislatore regionale ha coinvolto altresì una legge della Regione Toscana, vicenda che appare interessante anche in ragione del fatto che la questione di legittimità costituzionale era stata promossa dal Governo relativamente all'art. 117, comma 2, lett. l), ed in particolare con riguardo alla materia dell'“ordinamento civile”.

La disciplina toscana prevedeva che il rilascio della concessione demaniale marittima fosse subordinato all'impegno dell'assegnatario di non affidare a terzi le attività oggetto di concessione, salva la possibilità di affidamento in gestione delle attività c.d. “secondarie” oppure la sopravvenienza di gravi e comprovate ragioni di impedimento alla conduzione diretta⁷⁶.

Una simile previsione non violava la competenza statale evocata, atteso che il codice della navigazione⁷⁷, laddove subordina l'affidamento “nei confronti di terzi” all'autorizzazione dell'amministrazione preposta alla gestione dell'area demaniale, “attrae” – per stessa affermazione della Corte – “profili della vicenda concessoria all'ambito del diritto pubblico”⁷⁸: da qui la conclusione per cui, collocandosi la normativa toscana all'interno delle competenze amministrative riconosciute alle Regioni, non poteva sussistere alcuna lesione di competenze statali⁷⁹.

Particolarmente interessante appare poi un ulteriore contenzioso riguardante la Regione Friuli-Venezia Giulia, di cui era stata censurata una legge che individuava alcuni principi alla stregua dei quali poter condurre la procedura comparativa tra più domande di concessione per l'utilizzo di beni demaniali, fra cui il “miglior utilizzo” del bene, gli “standard” di qualità del servizio, la “fruibilità e accessibilità” per persone con disabilità⁸⁰.

⁷⁶ Si trattava dell'art. 2, comma 1, lett. a), della legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31.

⁷⁷ Artt. 45-*bis* e 46 cod. nav.

⁷⁸ Corte costituzionale, sentenza 7 luglio 2017, n. 117, Considerato in diritto, punto 7.4.2. Prosegue ulteriormente la Corte precisando che “la possibilità di affidamento a terzi, prevista in linea di principio, rimane infatti condizionata a valutazioni che restano di esclusiva competenza dell'amministrazione chiamata alla gestione dell'area demaniale”.

⁷⁹ La Regione, infatti, aveva esercitato una potestà ad essa riconducibile, spettandole l'assenso sull'affidamento a terzi tanto dell'attività principale quanto di quelle secondarie. Per questo, di alcuno “sconfinamento” nell'area dell'“ordinamento civile” poteva trattarsi, avendo la disciplina toscana correttamente disposto una restrizione della possibilità di gestione indiretta sull'area demaniale. Al riguardo, v. il punto 7.4.2 del Considerato in diritto della pronuncia.

⁸⁰ Legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 21 aprile 2017, 10, art. 8, comma 1, secondo cui “in caso di pluralità di domande di concessione per l'utilizzo del bene demaniale la comparazione delle domande è fatta sulla base dei seguenti quattro principi: a) migliore utilizzo pubblico del bene demaniale; b) armonizzazione delle azioni sul territorio per uno sviluppo sostenibile; c) valutazione degli standard qualitativi dei servizi; d) misure migliorative della fruibilità e accessibilità per i soggetti diversamente abili”. Si consideri peraltro che, mentre in base al comma 2 dello stesso articolo la Giunta regionale è chiamata a definire una serie di ulteriori principi – implicanti valutazioni di tipo qualitativo, ambientale e di sviluppo occupazionale – da comunicarsi contestualmente all'invito a presentare istanze concorrenti, secondo il comma 3 le procedure, i termini, i criteri attuativi di tali principi oltre che le disposizioni per l'aggiudicazione delle concessioni sono individuati, anche ai fini di una valorizzazione dell'esperienza e della professionalità del concessionario, con apposito regolamento.

La normativa, impugnata dal Governo per asserita violazione della direttiva servizi e per eccessiva genericità, non è stata però valutata incostituzionale⁸¹.

La Corte ha evidenziato, invero, che il quadro europeo e nazionale di riferimento non contiene in realtà puntuali indicazioni di dettaglio in ordine alle regole che devono orientare le amministrazioni nel selezionare gli operatori che aspirano all'affidamento del bene⁸².

Aspetto che, per il giudice costituzionale, risponde ad una “logica di coerenza di sistema”, in quanto la determinazione dei citati criteri volti a “guidare” la procedura di selezione dei concorrenti rientra a pieno titolo fra le competenze regionali; ciò, segnatamente, “in esito al trasferimento delle funzioni amministrative legate al demanio marittimo e idrico nel rispetto dei principi di concorrenza”⁸³.

Per siffatti motivi la Corte, sotto tale aspetto, ha ritenuto in linea di principio ammissibili discipline territoriali fra loro eterogenee: difatti, l’interesse pubblico connesso all’utilizzo dei beni demaniali può rendere giustificabile la definizione di “linee guida di selezione motivate dalle peculiarità di riferimento e dagli obiettivi di matrice collettiva che ciascuna realtà regionale, sulla base delle indicazioni di principio contenute nella legislazione statale di riferimento, può ritenere preminenti nel procedere alla scelta dei possibili utilizzatori”⁸⁴.

Il giudizio richiamato, quindi, appare interessante atteso che gli spazi d’intervento normativo riconosciuti dalla Corte nel caso di specie possono potenzialmente rappresentare, in astratto, un valido termine di confronto per eventuali ulteriori esperienze regionali interessate a definire principi-guida per la selezione degli operatori concorrenti con riguardo all’affidamento in concessione di beni del demanio marittimo⁸⁵.

⁸¹ Corte costituzionale, sentenza 30 maggio 2018, n. 109.

⁸² *Ivi*, Considerato in diritto, punto 9.3.1. Difatti, per la Corte, la direttiva servizi, all’art 12, primo comma, “si limita ad imporre procedure di selezione improntate ad ‘imparzialità e [...] trasparenza’”. Allo stesso modo la disciplina attuativa di cui al d.lgs. n. 59 del 2010 impone, all’art. 16, comma 1, che al momento della determinazione delle regole della procedura di selezione “le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell’ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d’interesse generale conformi al diritto comunitario”. Viene operato un riferimento anche al codice della navigazione, che per la Corte “non contiene indicazioni precettive particolarmente dettagliate, imponendo la preferenza, tra più domande concorrenti, per quella che offre ‘[...] maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione’ e che a giudizio dell’amministrazione ‘risponda ad un più rilevante interesse pubblico’ (art. 37)”.

⁸³ *Ibidem*.

⁸⁴ Rilevante appare anche l’ulteriore precisazione sviluppata all’interno del punto 9.3.1 del Considerato in diritto della pronuncia, per cui la “predisposizione normativa dei criteri, in sé, non invade, dunque, la competenza legata alla tutela della concorrenza. Semmai, è il contenuto dei criteri che, di caso in caso, può portare alla violazione addotta, ove siano fonte di discriminazioni e pongano in discussione la par condicio dei partecipanti. Tuttavia, i criteri dettati dai primi due commi dell’articolo censurato non mettono in crisi il profilo della dinamica competitiva [...]”.

⁸⁵ Sulla rilevanza della pronuncia quale “riferimento utile” per altre esperienze regionali v. anche E. VERDOLINI, *Oltre la “tutela della concorrenza”. Ruolo delle Regioni, valori sociali e ambientali nella gestione del patrimonio demaniale marittimo*, cit., p. 124.

Si ritiene tuttavia imprescindibile che una simile determinazione “preventiva” non assuma una consistenza tale da introdurre forme di discriminazione o alterare la dinamica competitiva fra i vari partecipanti.

Sempre al fine di evidenziare gli ambiti di intervento legislativo regionale all’interno del peculiare ambito trattato, degno di nota appare infine un ulteriore pronunciamento della Corte, che ha ritenuto non fondata una questione di legittimità costituzionale promossa avverso una previsione di una legge della Regione Basilicata⁸⁶.

La disciplina, in specie, consentiva il rilascio di concessioni demaniali marittime provvisorie e stagionali a Comuni o ad organismi di volontariato impegnati nei confronti di persone con disabilità per la realizzazione di “strutture stagionali attrezzate per l’accoglienza e il godimento del mare”⁸⁷.

La Corte ha evidenziato che una simile regolamentazione, malgrado le censure del Governo tese ad evidenziare il possibile contrasto rispetto all’art. 117, comma 1 e comma 2, lett. e) Cost., perseguiva in realtà obiettivi rientranti fra i “motivi imperativi d’interesse generale” evocati dal diritto europeo.

Sulla scorta dell’art. 12 della direttiva e della normativa interna di attuazione⁸⁸, infatti, è consentito che, al momento della determinazione delle regole della procedura di selezione, le autorità competenti possano tenere in considerazione elementi di varia natura, fra cui esigenze di “salute pubblica” ed “obiettivi di politica sociale”.

Da qui la legittimità costituzionale di una normativa regionale come quella lucana che, perseguendo l’esigenza di permettere ai disabili la fruizione del mare, appariva all’evidenza preposta alla soddisfazione di un’esigenza – di carattere, appunto, sociale – integrante uno dei “motivi di interesse generale”, coerentemente a quanto disposto dal diritto dell’Unione⁸⁹.

Tale ulteriore pronuncia, conclusivamente, completa un quadro interpretativo piuttosto suggestivo in cui la Corte, pur non perdendo mai di vista il ruolo della competenza statale sulla tutela della concorrenza, ha comunque rimarcato il contributo che la fonte legislativa regionale può apportare nella definizione di importanti aspetti della complessa gestione del patrimonio demaniale costiero.

⁸⁶ Corte costituzionale, sentenza 15 aprile 2019, n. 86, Considerato in diritto, punto 2.7.1.

⁸⁷ Si trattava dell’art. 46, comma 1, della legge della Regione Basilicata n. 24 luglio 2017, n. 19, recante “Collegato alla legge di Stabilità regionale 2017” che andava a modificare, aggiungendo il comma 1-*bis*, l’art. 76 della legge 27 gennaio 2015, n. 5 rubricato “Aree demaniali marittime”.

⁸⁸ La Corte si riferisce sempre all’art. 16 del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 recante “Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno”. Interessante, peraltro, è il riferimento – operato all’interno del punto 2.7.1 del Considerato in diritto della pronuncia – alla sentenza *Promoimpresa* della Corte di giustizia dell’Unione europea, laddove ha precisato che la richiamata disciplina europea, oltre a prevedere il necessario ricorso a procedure selettive escludendo la possibilità di far ricorso proroghe automatiche, “consente agli Stati membri di tener conto di considerazioni legate a ‘motivi imperativi d’interesse generale’, anche se solo al momento di stabilire le regole della procedura di selezione dei candidati potenziali”.

⁸⁹ Corte costituzionale, sentenza 15 aprile 2019, n. 86, Considerato in diritto, punto 2.7.1.

5. Considerazioni conclusive: il contributo della fonte legislativa regionale al di là del “confine invalicabile” della tutela della concorrenza

La riflessione sin qui condotta ha consentito di comprendere come il sindacato esercitato della Corte nella definizione dei titoli di competenza legislativa sulle concessioni balneari costituisca un terreno assai articolato e complesso.

L'analisi, in particolare, ha permesso di verificare come le declaratorie di incostituzionalità si siano orientate su tre filoni fondamentali, riguardanti problematiche ricorrenti (ossia gli “indennizzi” in favore del concessionario uscente, i “titoli preferenziali” e i meccanismi di “dilazionamento temporale”), in relazione ai quali ferma è stata la posizione della Corte a presidio della competenza esclusiva statale – e “trasversale” – sulla tutela della concorrenza.

La disamina delle questioni emerse attorno alle leggi regionali ha inoltre consentito di individuare quella che, con ogni probabilità, rappresenta la principale ragione che ha condotto all'avvio del contenzioso costituzionale oggetto d'indagine, riconducibile essenzialmente alla generalizzata considerazione mostrata da tali discipline rispetto alle esigenze dei concessionari uscenti, a discapito di eventuali operatori subentranti.

Molteplici, infatti, sono stati i tentativi in tal senso intrapresi dalle Regioni, che si sono avvalse di ambiti di competenza fra loro diversificati – quali ad esempio il “turismo”, se non addirittura il “governo del territorio” – al dichiarato scopo di tutelare l'affidamento dei titolari di concessioni in essere.

Ciò, tuttavia, non mostrando una peculiare “sensibilità” rispetto ai possibili risvolti anticoncorrenziali di simili misure, che non sono andate così esenti rispetto alle puntuali impugnative del Governo in via principale e, successivamente, alle declaratorie d'incostituzionalità della Corte.

Malgrado la riconosciuta fondatezza dei rilievi critici dell'esecutivo, curioso appare che il Governo, se per un verso si è fatto portatore dei valori della concorrenza al fine di rivendicare quanti più spazi di competenza legislativa possibili, sotto altro punto di vista è stato – come noto – censurato dai massimi organi di giustizia nazionale ed europea proprio a cagione della natura anticompetitiva delle misure dallo stesso promosse⁹⁰.

In disparte un simile aspetto, soffermandoci ancora sul piano regionale, giova osservare come pur dinanzi alle molteplici pronunce d'incostituzionalità sulle quali abbiamo avuto modo di riflettere, non siano

⁹⁰ Sul punto si vedano le considerazioni di G. DI COSIMO, *La legislazione regionale sulle concessioni demaniali marittime a uso turistico e ricreativo al vaglio della Corte costituzionale*, cit., p. 109, per il quale, se per un verso le Regioni si sono mostrate “particolarmente sensibili agli interessi degli operatori economici che hanno ottenuto in concessione le spiagge”, dall'altro il Governo, malgrado la sua attenzione verso la tutela della concorrenza, avrebbe in realtà assunto una posizione “piuttosto ambigua, dato che il legislatore ha, ancora di recente, prorogato per l'ennesima volta le concessioni demaniali marittime”.

mancate da ultimo alcune “aperture” della Corte, che ha condotto un sindacato attento ad individuare taluni – limitati, ma non inconsistenti – margini d’intervento per le stesse Regioni.

Si pensi, solo per citarne alcuni maggiormente significativi fra quelli analizzati, agli spazi riconosciuti alla fonte legislativa regionale sotto il profilo della definizione dei “principi-guida” alla stregua dei quali poter condurre la comparazione fra più domande di concessione, piuttosto che, ancora, relativamente alla determinazione degli obiettivi rientranti fra i “motivi imperativi d’interesse generale” evocati dal diritto europeo⁹¹.

Pronunce, queste ultime, che possono quindi rappresentare un utile punto di partenza per lo sviluppo di un “nuovo” percorso legislativo regionale con riguardo al delicato tema delle concessioni balneari.

Nonostante l’innegabile pervasività della competenza legislativa statale sulla tutela della concorrenza, infatti, si ritiene che non possa essere del tutto disatteso il ruolo delle Regioni nella migliore definizione della gestione del patrimonio demaniale marittimo e, in specie, di quello destinato a finalità turistico-ricreative.

L’auspicio pertanto è che, proprio alla luce degli evocati “spazi” individuati dalla Corte, il livello di governo regionale riesca effettivamente a consolidare un proprio margine d’intervento, sì da contribuire – senza alcuna influenza restrittiva sul piano concorrenziale⁹² – a realizzare un miglior temperamento fra gli interessi connessi alle materie di sua competenza, da un lato, e la tutela della libera competizione economica, dall’altro.

Difatti, come ribadito dalla Corte, non può accordarsi alla tutela della concorrenza un carattere totalizzante o comunque “così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza”⁹³.

Da non sottovalutare, inoltre, il contributo che le stesse Regioni possono più globalmente fornire tanto all’interno delle sedi preposte ad attuare la “leale collaborazione” quanto nella definizione di quelle misure

⁹¹ Si tratta delle sopra evocate sentenze 30 maggio 2018, n. 109 e 15 aprile 2019, n. 86 della Corte costituzionale.

⁹² Secondo quanto osservato dalla Corte costituzionale nella sentenza 5 dicembre 2018, n. 221, Considerato in diritto, punto 4.1, le competenze regionali sono destinate a cedere il passo alla competenza legislativa statale sulla tutela della concorrenza nelle ipotesi in cui “l’oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente, ove si incida sull’assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali”.

⁹³ In questi termini, specificamente, si è espressa la sentenza 23 luglio 2020, n. 161, Considerato in diritto, punto 4.4, che ha dichiarato non fondate le questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, comma 2, 2, 3, comma 7, e 5 della legge della Regione Siciliana 7 giugno 2019, n. 8, recante “Norme per lo sviluppo del turismo nautico. Disciplina dei marina resort. Norme in materia di elezioni degli organi degli enti di area vasta”, promosse in riferimento all’art. 117, secondo comma, lettera e). Interessante, in particolare, è il passaggio della pronuncia relativo al comma 2 dell’art. 1 di tale legge (concernente le modalità di insediamento dei marina resort e le competenze sui procedimenti autorizzatori e di controllo da parte della Regione stessa e dei Comuni), disciplina ritenuta “meramente attributiva di una potestà regolatoria, riconducibile alle competenze amministrative inerenti all’uso dei beni del demanio marittimo che spettano [...] alla Regione” (v. il Considerato in diritto, punto 5.1 della pronuncia).



– legislative e non soltanto – funzionali a garantire un miglior recepimento delle scelte adottate a livello nazionale sul piano territoriale⁹⁴.

Anche in tal modo, del resto, potrebbe essere riconosciuto un “seguito” effettivo alle indicazioni della Corte che, pur riconoscendo il ruolo preponderante della prospettiva statale nella disciplina di una fattispecie innegabilmente attratta alla materia della tutela della concorrenza, non ha del pari disconosciuto l’apporto della dimensione regionale all’interno dell’intricata “saga” delle concessioni balneari.

⁹⁴ Riflette sul possibile contributo delle Regioni nella predisposizione di una riforma di sistema A. COSSIRI, *Il bilanciamento degli interessi in materia di concessioni balneari*, cit., p. 8 s.