CORTE COSTITUZIONALE

Sentenza **89/2025** (ECLI:IT:COST:2025:89)
Giudizio: **GIUDIZIO DI LEGITTIMITÀ COSTITUZIONALE IN VIA PRINCIPALE**
Presidente: **AMOROSO** - Redattrice: **SCIARRONE ALIBRANDI**
Udienza Pubblica del **09/04/2025**; Decisione del **09/04/2025**
Deposito del **01/07/2025**; Pubblicazione in G. U. **02/07/2025**
Norme impugnate: Artt. 1, 2, c. 3° e 4°, e 3 della legge della Regione Toscana 29/07/2024, n. 30.
Massime: **46823 46824**
Atti decisi: **ric. 37/2024**

SENTENZA N. 89

ANNO 2025

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE COSTITUZIONALE

composta da: Presidente: Giovanni AMOROSO; Giudici : Francesco VIGANÒ, Luca ANTONINI, Stefano PETITTI, Angelo BUSCEMA, Emanuela NAVARRETTA, Maria Rosaria SAN GIORGIO, Filippo PATRONI GRIFFI, Marco D'ALBERTI, Giovanni PITRUZZELLA, Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Massimo LUCIANI, Maria Alessandra SANDULLI, Roberto Nicola CASSINELLI, Francesco Saverio MARINI,

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016), promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri, con

ricorso notificato il 3 ottobre 2024, depositato in cancelleria il successivo 4 ottobre, iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2024 e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica n. 44, prima serie speciale, dell'anno 2024.

Visto l'atto di costituzione della Regione Toscana;

udita nell'udienza pubblica del 9 aprile 2025 la Giudice relatrice Antonella Sciarrone Alibrandi;

uditi l'avvocato dello Stato Sergio Fiorentino per il Presidente del Consiglio dei ministri e l'avvocata Arianna Paoletti per la Regione Toscana;

deliberato nella camera di consiglio del 9 aprile 2025.

Ritenuto in fatto

1.– Con ricorso depositato il 4 ottobre 2024 ed iscritto al n. 37 del registro ricorsi 2024, il Presidente del Consiglio dei ministri, rappresentato e difeso dall'Avvocatura generale dello Stato, ha impugnato gli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016), che hanno novellato, rispettivamente, il preambolo nonché gli artt. 2 e 3 della legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015), per violazione dell'art. 117, commi primo e secondo, lettera *e*), della Costituzione.

1.1.– Preliminarmente, il ricorrente riferisce che la finalità della legge regionale impugnata, come enunciata nel suo preambolo, è quella di «adeguare e attualizzare» la legge reg. Toscana n. 31 del 2016 alle sopravvenienze normative e giurisprudenziali succedutesi negli anni in materia di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative. In tale ottica, il legislatore regionale ha ritenuto «necessario» intervenire in via legislativa, «in conformità ai principi stabiliti dal legislatore statale» nell'art. 4 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), allo scopo di fornire ai comuni indicazioni uniformi su tutto il territorio regionale per l'esperimento delle procedure comparative dirette all'affidamento di siffatte concessioni, in ragione della «situazione di grande incertezza» dovuta all'approssimarsi della loro scadenza al 31 dicembre 2024. A tal fine, si è in particolare previsto – «nelle more di un intervento normativo statale» – il riconoscimento di un equo indennizzo a favore del concessionario uscente e a carico di quello subentrante.

1.1.1.– Nel quadro dei suddetti obiettivi, le disposizioni impugnate hanno quindi apportato modifiche alla legge reg. Toscana n. 31 del 2016.

In particolare, l'art. 1 è intervenuto sul preambolo di detta legge, e lo ha integrato con quattro nuovi numeri, statuendo espressamente che:

«1. Dopo il numero 4 del preambolo della legge regionale 9 maggio 2016, n. 31 (Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 32 della l.r. 82/2015), è inserito il seguente:

"4-*bis*. Dall'entrata in vigore della presente legge si sono sempre più consolidati, in via giurisprudenziale, i principi sulla cui base effettuare le procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative, fino alla loro consacrazione in via legislativa avvenuta con l'articolo 4 della legge 8 agosto 2022 [*recte*: legge 5 agosto 2022], n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), che, nel

declinare i principi ed i criteri direttivi in base ai quali effettuare il riordino della disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, conferendo apposita delega al Governo che l'esecutivo non ha esercitato, ha stabilito, tra l'altro, che le procedure comparative debbano svolgersi nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità, nonché ha sancito il riconoscimento di un indennizzo al concessionario uscente posto a carico del concessionario subentrante; principio individuato dal Consiglio di Stato nella sentenza dell'adunanza plenaria 9 novembre 2021, n. 17, ove si afferma che 'L'indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni dovrà, pertanto, ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti, essendo tale meccanismo indispensabile per tutelare l'affidamento degli stessi;'.".

2. Dopo il numero 4-*bis* del preambolo della l.r. 31/2016 è inserito il seguente:

"4-*ter*. Considerato inoltre che il Consiglio di Stato, sezione VII, con le sentenze 20 maggio 2024, nn. 4479, 4480 e 4481, ha affermato: n. 4479 ai paragrafi 29, 30 e 31, n. 4480 ai paragrafi 60, 61 e 62, n. 4481 ai paragrafi 58, 59 e 60, che i principi e i criteri direttivi enunciati dalla l. 118/2022 soccorrono certamente per una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, anche se non hanno trovato attuazione essendo la delega scaduta senza esercizio, in quanto tali principi e criteri direttivi entrano senz'altro a comporre il quadro dei riferimenti assiologici che permeano l'ordinamento vigente;".

3. Dopo il numero 4-*ter* del preambolo della l.r. 31/2016 è inserito il seguente:

"4-*quater*. Considerato pertanto che, in attesa del riordino della disciplina della materia da parte dello Stato, è opportuno intervenire, tenendo conto dei principi della l. 118/2022, al fine di esercitare il coordinamento istituzionale degli enti locali per definire una disciplina uniforme su tutto il territorio regionale delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, che i comuni devono effettuare nell'esercizio delle funzioni attribuite loro da parte della Regione;".

4. Dopo il numero 4-*quater* del preambolo della l.r. 31/2016 è inserito il seguente:

"4-*quinquies*. Nelle more del riordino della disciplina statale in materia, si rende pertanto necessario definire i criteri per la determinazione dell'indennizzo e demandare alle linee guida adottate dalla Giunta regionale, che costituiscono direttive generali ai comuni per l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite, di stabilire le modalità con le quali determinarlo;".».

1.1.2.– I commi 3 e 4 dell'art. 2 della legge regionale impugnata hanno invece inciso sull'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, rubricato «Criteri e condizioni per il rilascio delle concessioni ultrasessennali», aggiungendo, rispettivamente, la lettera *b-bis*), al comma 1 di detto articolo, relativa alla previsione di un criterio di premialità per la valutazione delle domande concorrenti, e il comma 1-*bis*, concernente la determinazione dell'indennizzo per il concessionario uscente.

Nello specifico, si è così previsto:

«3. Al comma 1 dell'articolo 2 della l.r. 31/2016, dopo la lettera *b*) è inserita la seguente lettera:

"*b-bis*) fermo restando quanto stabilito alla lettera *b*), per la valutazione delle domande concorrenti, costituisce elemento di premialità l'essere micro, piccola o media impresa turistico-ricreativa operante in ambito demaniale marittimo;".

4. Dopo il comma 1 dell'articolo 2 della l.r. 31/2016, è aggiunto il seguente:

“1-*bis*. Fino al riordino della disciplina statale in materia, le linee guida di cui all’articolo 3 definiscono, in applicazione dei principi enunciati nell’articolo 4 della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), le modalità per la determinazione dell’indennizzo da corrispondere al concessionario uscente da parte del concessionario subentrante, in ragione del valore aziendale dell’impresa, attestato da una perizia giurata di stima redatta da un professionista abilitato, a cura e spese del concessionario uscente, considerando sia il residuo ammortamento degli investimenti realizzati nel corso del rapporto concessorio, autorizzati ove necessario dall’ente concedente, sia il valore reddituale dell’impresa turistico-balneare, come definita dall’articolo 11, comma 6, della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010).”.».

1.1.3.– Infine, l’art. 3, pure impugnato, ha modificato l’art. 3 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, rubricato «Linee guida», affidando a tale atto, di competenza della Giunta regionale, la determinazione dell’indennizzo sopra detto.

1.2.– Il Presidente del Consiglio dei ministri sottolinea anche come, alla luce della giurisprudenza costituzionale, la disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi intersechi una pluralità di ambiti materiali di competenza sia statale che regionale. Ricorda poi che le competenze amministrative relative al rilascio di dette concessioni sono state conferite alle regioni in virtù dell’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 1997, n. 59); mentre le relative funzioni sono, di regola, esercitate 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), fermo restando il potere regionale di indirizzo e programmazione.

1.2.1.– Dopo aver ripercorso integralmente la lunga, e nota, vicenda relativa all’adeguamento del quadro regolatorio nazionale ai principi unionali in materia di concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo, il Presidente del Consiglio dei ministri rappresenta che il legislatore statale è da ultimo intervenuto con il decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131 (Disposizioni urgenti per l’attuazione di obblighi derivanti da atti dell’Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano), convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 2024, n. 166, «successivo alla legge regionale impugnata e in corso di conversione al momento in cui si [è proposto] il presente ricorso». Nello specifico, detto decreto-legge, all’art. 1, ha modificato gli artt. 3 e 4 della legge n. 118 del 2022, definendo le caratteristiche delle procedure di affidamento delle concessioni – che dovranno avviarsi al più tardi entro il 30 giugno 2027 – e prevedendo un sistema di indennizzi per i concessionari uscenti.

1.3.– Tanto premesso, il ricorrente ritiene che le disposizioni regionali impugnate contrastino, in primo luogo, con l’art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

Secondo il Presidente del Consiglio dei ministri, infatti, la Regione Toscana avrebbe disciplinato ambiti estranei alla sua potestà legislativa di intervento, in quanto, per costante giurisprudenza costituzionale, la definizione dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime spetterebbe unicamente al legislatore statale, nell’esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

In senso contrario, per il ricorrente – che riporta, a tal proposito, un ampio passaggio della sentenza n. 1 del 2019 di questa Corte – non potrebbe rilevare la circostanza che, al tempo dell’entrata in vigore della legge regionale impugnata, mancasse una specifica disciplina statale di riordino della materia, non essendo in ogni caso consentito alle regioni intervenire

con legge in ambiti di competenza esclusiva statale, quale quello delle concessioni demaniali marittime, regolato dalla direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno ("direttiva servizi").

1.3.1.– Alla luce di quanto precede, l'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024 sarebbe costituzionalmente illegittimo poiché, pur modificando il solo preambolo della precedente legge toscana, riconoscerebbe al legislatore regionale, sia pure «[n]elle more del riordino della disciplina statale in materia», la competenza a stabilire i principi e i criteri direttivi per lo svolgimento delle procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative nonché quelli per la determinazione dell'indennizzo. La disposizione impugnata, inoltre, nell'incorporare nell'ordinamento regionale i criteri di delega individuati dalla legge n. 118 del 2022, finirebbe illegittimamente «per conferire potenziale ultrattività a tali previsioni, rendendole resistenti a eventuali interventi di novellazione da parte del legislatore statale».

1.3.2.– I commi 3 e 4 dell'art. 2 della medesima legge regionale sarebbero, invece, costituzionalmente illegittimi in quanto incidenti su aspetti essenziali delle procedure di affidamento.

Il comma 3, infatti, introducendo, con la lettera *b-bis*), un criterio di premialità («l'essere micro, piccola o media impresa turistico-ricreativa operante in ambito demaniale marittimo») e confermando quello già contenuto nella lettera *b*) del comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, riferito alla presentazione di progetti di riqualificazione ambientale e valorizzazione paesaggistica del territorio costiero, definirebbe un aspetto essenziale della procedura di affidamento, quale è quello dei criteri di scelta del contraente.

Anche il successivo comma 4, disciplinando il riconoscimento di un indennizzo in favore del concessionario uscente da porre a carico del subentrante, sarebbe in grado di incidere, secondo la giurisprudenza costituzionale, sul corretto dispiegarsi della concorrenza, perché idoneo ad introdurre «una ingiustificata ed eccessivamente elevata barriera di ingresso ai nuovi entrati».

Ad avviso del ricorrente poi, l'*incipit* del comma 1-*bis* dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, come introdotto dall'impugnato comma 4 («[f]ino al riordino della disciplina statale in materia»), non sarebbe comunque in grado di eliminare il *vulnus* alla competenza legislativa esclusiva statale. E ciò sia per la non operatività del meccanismo della «"cedevolezza invertita"» – che, al fine di assicurare il tempestivo recepimento della direttiva servizi, consente alle regioni, nelle materie di competenza concorrente, di intervenire sulla materia, anticipando l'inerzia del legislatore statale – sia per la vaghezza della stessa formula utilizzata, che rende incerto il verificarsi dell'evento.

1.3.4.– Conseguentemente, risulterebbe costituzionalmente illegittimo anche l'art. 3 della legge regionale impugnata, il quale, nell'attribuire alla Giunta regionale il potere di adottare linee guida per la determinazione dell'indennizzo, consentirebbe all'organo di governo regionale «di invadere […] la competenza esclusiva dello Stato».

1.4.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, infine, pur ritenendo assorbente la censura relativa alla violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., ha altresì dedotto, con riguardo ai contenuti delle previsioni regionali impugnate, la violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e in specie dall'art. 12 della direttiva servizi.

A suo avviso, infatti, gli elementi di premialità per la selezione dei concorrenti e i criteri di determinazione dell'indennizzo, come introdotti dal legislatore regionale, sarebbero «eccentrici» rispetto a quelli statali, discostandosi – in senso favorevole per il concessionario

uscente così da attribuirgli un vantaggio, vietato invece a livello europeo – da quelli stabiliti con il d.l. n. 131 del 2024, come convertito, il quale rappresenta, per il ricorrente, «l'equilibrio» raggiunto dallo Stato italiano nell'interlocuzione con la Commissione europea in vista della chiusura della procedura di infrazione.

2.– La Regione Toscana si è costituita in giudizio, chiedendo che le questioni di legittimità costituzionale, promosse dal Presidente del Consiglio dei ministri, siano dichiarate inammissibili e comunque non fondate.

2.1.– La difesa regionale evidenzia, innanzitutto, come la volontà del legislatore toscano sia stata «quella di limitare il proprio intervento al periodo di incertezza normativa determinata dall'assenza di una compiuta disciplina statale» sull'argomento.

A fronte dell'entrata in vigore del d.l. n. 131 del 2024, come convertito, secondo la Regione Toscana cesserebbero gli effetti sia dell'art. 1, comma 4, sia dell'art. 2, comma 4, della legge reg. Toscana n. 30 del 2024 (contenenti, rispettivamente, l'inciso «[n]elle more del riordino della disciplina statale in materia», nonché quello «[f]ino al riordino della disciplina statale in materia»). Preannunzia poi la Regione che, come da specifico impegno preso dal Presidente della Giunta regionale con la lettera inviata alla Presidenza del Consiglio dei ministri in data 26 settembre 2024, le linee guida, approvate con deliberazione della Giunta della Regione Toscana 16 settembre 2024, n.1042 (Approvazione Linee guida per l'istruttoria e la valutazione delle istanze per il rilascio di concessioni demaniali per finalità turistico ricreative e per la determinazione dell'indennizzo, in attuazione dell'articolo 3 della legge regionale 9 maggio 2016, n. 31, come modificata dalla legge regionale 29 luglio 2024, n. 30), «avendo perso il loro fondamento nella legge regionale» verranno adeguate alla sopravvenuta normativa statale per la parte relativa alla determinazione dell'indennizzo.

Tali circostanze determinerebbero, per la resistente, la cessazione della materia del contendere con riferimento alle questioni di legittimità costituzionale di cui agli artt. 1, 2, comma 4, e 3 della legge regionale impugnata.

2.2.– Nel merito, la Regione Toscana contesta la fondatezza delle censure, poiché le disposizioni impugnate, contrariamente all'assunto del ricorrente, non disciplinerebbero le modalità di scelta del contraente né la durata del rapporto concessorio e, dunque, non afferirebbero alla materia della tutela della concorrenza.

Quanto ai criteri di determinazione dell'indennizzo, la difesa resistente evidenzia come il legislatore regionale si sia piuttosto attenuto all'applicazione dei criteri direttivi indicati nell'art. 4 della legge n. 118 del 2022, i quali, come ritenuto dal Consiglio di Stato, sarebbero entrati a «comporre il quadro dei referenti assiologici che permeano l'ordinamento vigente» (Consiglio di Stato, sezione settima, sentenze 20 maggio 2024, n. 4479, n. 4480 e n. 4481, pure richiamate nell'art. 1 impugnato).

Inoltre, a suo avviso, troverebbe applicazione la "cedevolezza invertita", in base alla quale, secondo la giurisprudenza costituzionale, a fronte dell'inerzia statale, le regioni potrebbero intervenire e normare provvisoriamente, ed eccezionalmente, la materia nelle discipline in cui si intrecciano competenze statali e regionali, fino all'adozione degli atti statali.

2.2.1.– Con riguardo, poi, ai criteri di premialità nelle selezioni per gli affidamenti delle concessioni di cui all'impugnato art. 2, comma 3, della legge regionale in questione, la resistente individua, nell'ambito della censura formulata nel ricorso, una specifica impugnazione proposta «nei confronti della lettera *b*) [del comma 1] dell'art. 2» della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, relativa al criterio premiale basato sulla presentazione di progetti di riqualificazione ambientale e valorizzazione paesaggistica, e ne deduce prima di tutto l'inammissibilità. Tale elemento di preferenza – evidenzia la Regione Toscana – era invero già

previsto nell'originario testo dell'art. 2 della citata legge regionale del 2016, non contestato nell'impugnazione allora proposta dal Presidente del Consiglio dei ministri e decisa da questa Corte con la sentenza n. 157 del 2017.

La previsione sarebbe in ogni caso costituzionalmente legittima in quanto, ad avviso della Regione, la predisposizione normativa dei criteri di selezione non invaderebbe, in sé, la competenza legislativa statale legata alla tutela della concorrenza, rientrando invece, sulla base della giurisprudenza di questa Corte nelle «competenze legislative demandate alle Regioni in esito al trasferimento delle funzioni amministrative legate al demanio marittimo e idrico, nel rispetto dei principi di concorrenza» (si richiamano le sentenze n. 86 del 2019 e n. 109 del 2018).

3.– Con memoria depositata il 19 marzo 2025, il Presidente del Consiglio dei ministri ha ulteriormente illustrato le censure già svolte nel ricorso e replicato a quanto dedotto dalla Regione Toscana.

3.1.– Il ricorrente, in particolare, ha sottolineato il contenuto innovativo e vincolante delle modifiche apportate, con l'impugnato art. 1, al preambolo della legge reg. Toscana n. 31 del 2016; circostanza che ne renderebbe ammissibile l'impugnazione, diversamente dal caso deciso da questa Corte con la sentenza n. 185 del 2024 – successiva alla proposizione del presente ricorso – che ha escluso il sindacato di legittimità costituzionale avente ad oggetto i «considerato» di un preambolo, in quanto i medesimi «avendo un contenuto meramente descrittivo, nulla aggiungono o tolgono al testo delle disposizioni di legge, risultando essi del tutto privi di un autonomo carattere precettivo e innovativo e quindi di contenuto normativo».

3.2.– Quanto alla prospettata cessazione della materia del contendere, il Presidente del Consiglio dei ministri esclude, nella specie, il ricorrere delle due condizioni ritenute a tale fine necessarie dalla giurisprudenza costituzionale. Le disposizioni regionali impugnate, infatti, non sarebbero state abrogate, essendosi la Regione Toscana limitata ad affermare che i relativi effetti sarebbero automaticamente venuti meno con l'entrata in vigore del d.l. n. 131 del 2024, come convertito; le stesse disposizioni avrebbero poi ricevuto attuazione attraverso l'adozione delle linee guida regionali, allo stato ancora vigenti e non modificate.

3.3.– Riguardo al merito delle censure, nel ribadire l'esclusione, nella specie, di una competenza legislativa regionale per la definizione dei criteri di selezione del concessionario e di determinazione dell'indennizzo, il ricorrente sottolinea come la Regione Toscana non si sia affatto limitata a richiamare l'applicazione dei criteri individuati dalla legge n. 118 del 2022, avendoli anzi declinati «secondo una propria personale visione», compiendo così un'operazione spettante al legislatore delegato.

3.3.1.– Infine, in replica all'eccepita inammissibilità della parte del ricorso rivolta al criterio di premialità di cui alla lettera *b*) del comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, il ricorrente afferma che il richiamo fatto a detto criterio nella successiva lettera *b-bis*), ne «rende certamente attuale l'interesse all'impugnazione».

4.– Anche la Regione Toscana, in data 19 marzo 2025, ha depositato una breve memoria con cui, dopo aver confermato l'avvenuta cessazione della materia del contendere in riferimento alle questioni prospettate avverso gli artt. 1, 2, comma 4, e 3 della legge regionale scrutinata, ha altresì rappresentato di aver inserito, nella proposta di legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2025, un'espressa modifica della lettera *b-bis*), più volte citata, ribadendo inoltre l'intenzione di adeguare le linee guida «nel momento in cui verrà emanato il Decreto del Ministero delle Infrastrutture e della mobilità sostenibile, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, a seguito dell'emanazione del d.l. n. 131/2024».

5.– Da ultimo, in data 3 aprile 2025, la Regione Toscana ha depositato la proposta di legge

24 marzo 2025, n. 1 (Legge di manutenzione dell'ordinamento regionale 2025), approvata dalla Giunta regionale e contenente, all'art. 49, una modifica del criterio di premialità introdotto dalla disposizione regionale impugnata.

6.– All'udienza pubblica, le parti hanno insistito per l'accoglimento delle conclusioni formulate nei rispettivi atti.

Considerato in diritto

1.– Il Presidente del Consiglio dei ministri, con il ricorso indicato in epigrafe (reg. ric. n. 37 del 2024), ha promosso questioni di legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, che hanno introdotto modifiche alla legge reg. Toscana n. 31 del 2016.

In particolare, l'art. 1 della legge regionale impugnata ha novellato il preambolo della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, aggiungendovi quattro nuovi numeri. In essi, dopo aver richiamato i principi elaborati dalla giurisprudenza amministrativa sulla cui base svolgere le procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, si afferma l'opportunità di intervenire in via legislativa «in attesa del riordino della disciplina della materia da parte dello Stato», al fine di dettare una disciplina uniforme delle procedure di affidamento di siffatte concessioni su tutto il territorio regionale, ritenendo altresì necessaria, sempre «[n]elle more del riordino della disciplina statale», la definizione dei criteri per la determinazione di un indennizzo per il concessionario uscente, le cui modalità di determinazione sono demandate alle linee guida adottate dalla Giunta regionale.

I commi 3 e 4 dell'art. 2 della legge regionale impugnata hanno invece inciso sull'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, con l'inserimento, rispettivamente, della lettera *b-bis*), al comma 1, relativa alla previsione di un criterio di premialità per la valutazione delle domande concorrenti, nonché del comma 1-*bis*, contenente i criteri per la definizione dell'indennizzo.

Il successivo art. 3 ha infine novellato l'art. 3 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, rubricato «Linee guida», inserendovi la previsione relativa alla determinazione dell'indennizzo suddetto.

Secondo il ricorrente, tutte le disposizioni regionali impugnate esulerebbero dall'ambito della potestà legislativa di intervento regionale, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost., spettando unicamente al legislatore statale la definizione dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

In ogni caso, con riguardo ai contenuti delle previsioni regionali impugnate, il ricorrente ha ravvisato un contrasto anche con l'art. 117, primo comma, Cost., per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e in specie dall'art. 12 della "direttiva servizi", in quanto gli elementi di premialità e i criteri di determinazione dell'indennizzo, introdotti dal legislatore regionale toscano, attribuirebbero un vantaggio al concessionario uscente, vietato invece a livello europeo.

2.– In via preliminare, occorre esaminare la prospettazione della difesa regionale secondo cui l'intervenuta adozione del d.l. n. 131 del 2024, come convertito, – mediante il quale il legislatore statale, dopo l'entrata in vigore della normativa regionale impugnata, ha riordinato la materia delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo (*infra*, punto 5.1.) –

avrebbe determinato il verificarsi della cessazione della materia del contendere.

Più precisamente, secondo la difesa resistente sarebbe venuta meno l'efficacia degli artt. 1, 2, comma 4, e 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, emanati «in attesa» e «[n]elle more del riordino della disciplina» da parte del legislatore nazionale.

2.1.– La tesi non può essere condivisa.

Secondo la costante giurisprudenza di questa Corte, «a fronte della modifica della disposizione impugnata in un giudizio in via principale, la cessazione della materia del contendere si determina quando ricorrano, in pari tempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione della disposizione impugnata *medio tempore*» (sentenza n. 198 del 2024).

Nel caso di specie, non vi sono elementi dai quali desumere che le disposizioni impugnate non hanno ricevuto applicazione *medio tempore*. Al contrario, come emerso in udienza, risultano avviate, proprio sulla base della normativa impugnata, procedure selettive di nuovi concessionari balneari.

Il che esclude in radice la dichiarazione della cessazione della materia del contendere.

3.– Ancora in via preliminare, la Regione Toscana eccepisce l'inammissibilità della censura rivolta nei confronti della lettera *b*) del comma 1 dell'art. 2 della legge reg. Toscana n. 31 del 2016, relativa al criterio di preferenza basato sulla presentazione di progetti di riqualificazione ambientale e di valorizzazione paesaggistica del territorio costiero, in quanto tale criterio sarebbe già previsto nell'originario impianto dell'art. 2, comma 1, citato, non contestato nell'impugnazione proposta all'epoca dal Governo.

3.1.– L'eccezione è in realtà inconferente, in quanto sollevata nei confronti di una censura non formulata nel ricorso. La citata lettera *b*) è, infatti, richiamata nella successiva lettera *b-bis*) solo a fini descrittivi del contesto normativo complessivo nel quale le nuove disposizioni sono state inserite: è, invero, la lettera *b-bis*) a rappresentare il reale oggetto delle censure del Presidente del Consiglio dei ministri.

4.– Infine, questa Corte ritiene ammissibile l'impugnazione dell'art. 1 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024, intervenuto a novellare il preambolo della precedente legge regionale. Il sindacato di legittimità costituzionale qui richiesto verte, infatti, su una specifica disposizione legislativa, che incide sul preambolo di una legge regionale preesistente integrandolo mediante il richiamo ai «principi ed [a]i criteri direttivi in base ai quali effettuare il riordino della disciplina in materia di concessioni demaniali marittime» (principi già contenuti nell'art. 4 della legge delega n. 118 del 2022, rimasta tuttavia non attuata), secondo cui «le procedure comparative debb[o]no svolgersi nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità» e mediante il «riconoscimento di un indennizzo al concessionario uscente posto a carico del concessionario subentrante». La disposizione impugnata, pertanto, rivela un contenuto normativo innovativo e precettivo, piuttosto che meramente descrittivo, come invece nel caso scrutinato dalla sentenza n. 185 del 2024, ove la censura aveva direttamente a oggetto il preambolo di una legge regionale, limitatamente ai punti in cui si forniva «una spiegazione in termini discorsivi» delle ragioni sottese alla adozione della legge, «dando luogo ad un sintetico resoconto esplicativo» delle vicende contabili che l'avevano preceduta.

5.– Può ora passarsi all'esame della prima questione promossa dal Presidente del Consiglio dei ministri in riferimento all'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

5.1.– La vicenda delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e del «travagliato susseguirsi» (sentenza n. 109 del 2024) dei numerosi interventi del legislatore

statale sulla durata delle concessioni in scadenza è ben nota a questa Corte, già più volte chiamata a valutare la legittimità costituzionale di previsioni regionali che, in attesa del riordino della disciplina da parte del legislatore statale, hanno provveduto a regolare la materia.

La normativa nazionale di riferimento ha «dovuto confrontarsi con i vincoli derivanti dai principi comunitari di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento» (sentenza n. 109 del 2024), che assumono «particolare rilevanza» (sentenza n. 222 del 2020) per quanto attiene ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni. Essi sono declinati, in special modo, dall'art. 12 della direttiva servizi, attuato dall'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), il quale impone, per le attività economiche caratterizzate dalla scarsità delle risorse naturali (come nel caso delle concessioni demaniali), che la risorsa pubblica sia affidata previo espletamento di una «procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza» (art. 12, paragrafo 1, della direttiva servizi), come pure che il titolo, da rilasciarsi «per una durata limitata adeguata», non preveda procedure di rinnovo automatico né accordi altri vantaggi al prestatore uscente (art. 12, paragrafo 2).

In questo quadro, non sono mancati tentativi di riforma complessiva del settore da parte del legislatore statale, che per due volte è intervenuto con leggi delega (dapprima con l'art. 11, comma 2, della legge 15 dicembre 2011, n. 217, recante «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010»; in seguito con l'art. 4 della legge n. 118 del 2022), in entrambi i casi rimaste, tuttavia, non attuate. Nondimeno, in particolare con riferimento all'ultima legge delega, la giurisprudenza amministrativa si è espressa nel senso che i principi e i criteri direttivi in essa contenuti «soccorrono certamente per una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, al fine di indirizzare nell'esercizio delle rispettive competenze l'attività amministrativa delle Regioni e dei Comuni» ed entrano «a comporre il quadro dei referenti assiologici che permeano l'ordinamento vigente», contribuendo a disciplinare direttamente la materia fino a quando il legislatore statale «non provveda direttamente ad abrogarli e/o a disciplinare diversamente» (Cons. Stato, n. 4481 del 2024).

Infine, in un momento successivo all'adozione della legge regionale qui impugnata, con l'art. 1, comma 1, lettera *b*), del d.l. n. 131 del 2024, come convertito, il legislatore statale ha provveduto a disciplinare direttamente la procedura di affidamento delle concessioni, senza fare più ricorso alla legge delega.

A seguito delle modifiche apportate dal decreto-legge suddetto, il nuovo art. 4 della legge n. 118 del 2022, ora rubricato «[d]isposizioni in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive», stabilisce, in particolare: i termini per l'avvio delle procedure (commi 2 e 3); i contenuti del bando di gara (comma 4); i criteri di aggiudicazione che l'ente concedente deve applicare (comma 6); nonché il diritto del concessionario uscente al riconoscimento di un indennizzo, posto a carico del subentrante, corrispondente al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, compresi quelli effettuati in occasione di eventi calamitosi, al netto di ogni misura pubblica di sovvenzione eventualmente percepita e non rimborsata, sulla base di criteri previsti da un apposito decreto ministeriale (comma 9).

5.2.– Così brevemente ricostruita la cornice normativa di riferimento inerente all'affidamento delle concessioni demaniali marittime, va rilevato che, come più volte affermato da questa Corte, «la disciplina concernente le concessioni su beni demaniali investe diversi ambiti materiali, alcuni dei quali afferenti alle competenze legislative regionali» (da ultimo, sentenza n. 46 del 2022).

È stato inoltre chiarito che le competenze amministrative afferenti al rilascio di siffatte

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

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

Nondimeno, è stato altresì riconosciuto che «il riferimento alla tutela della concorrenza non può ritenersi così pervasivo da impedire alle Regioni, in materia, ogni spazio di intervento espressivo di una correlata competenza» (sentenza n. 161 del 2020), purché la normativa regionale non influisca «sulle modalità di scelta del contraente» e non incida «sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali» (sentenza n. 109 del 2018), dovendo altrimenti «cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza» (ancora, sentenza n. 161 del 2020).

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

5.3.– Tanto premesso, la questione è fondata.

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

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

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

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

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

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

concorrenza.

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

Questa Corte ha, invero, già escluso che un intervento regionale nel campo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative possa essere consentito in ragione della «lamentata situazione di inerzia del legislatore statale» (sentenza n. 222 del 2020) o della «finalità di tutelare […] l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali» (sentenza n. 1 del 2019; in senso analogo, sentenza n. 118 del 2018), ovvero ancora della "cedevolezza invertita", «poiché l'intervento che il legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione» (sentenza n. 1 del 2019).

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

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

5.6.– Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost.

6.– La declaratoria d'illegittimità costituzionale dell'art. 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024 rende, altresì, inoperante anche l'art. 4 della medesima legge regionale, del quale, pertanto, deve essere dichiarata l'illegittimità costituzionale; il citato art. 4 prevedendo, con una norma transitoria, che la Giunta regionale, nel termine di 45 giorni, adegui le linee guida di cui alla legge reg. Toscana n. 31 del 2016 alle disposizioni caducate, resta privo di autonoma rilevanza e significatività, in quanto disposizione meramente accessoria e strumentale rispetto a queste ultime (sentenza n. 127 del 2023).

7.– Resta assorbita l'ulteriore censura formulata con riferimento all'art. 117, primo comma, Cost.

PER QUESTI MOTIVI

LA CORTE COSTITUZIONALE

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

Così deciso in Roma, nella sede della Corte costituzionale, Palazzo della Consulta, il 9 aprile 2025.

F.to:

Giovanni AMOROSO, Presidente

Antonella SCIARRONE ALIBRANDI, Redattrice

Roberto MILANA, Direttore della Cancelleria

Depositata in Cancelleria l’1 luglio 2025

Il Direttore della Cancelleria

F.to: Roberto MILANA

Le sentenze e le ordinanze della Corte costituzionale sono pubblicate nella prima serie speciale della Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana (a norma degli artt. 3 della legge 11 dicembre 1984, n. 839 e 21 del decreto del Presidente della Repubblica 28 dicembre 1985, n. 1092) e nella Raccolta Ufficiale delle sentenze e ordinanze della Corte costituzionale (a norma dell'art. 29 delle Norme integrative per i giudizi davanti alla Corte costituzionale, approvate dalla Corte costituzionale il 16 marzo 1956).

Il testo pubblicato nella Gazzetta Ufficiale fa interamente fede e prevale in caso di divergenza.