

IL GIUDICE COSTITUZIONALE SI ESPRIME (ANCORA UNA VOLTA) SULLE PROROGHE DELLE CONCESSIONI BALNEARI: IL RECENTE CASO DELLA REGIONE SICILIANA.

Francesco Sanchini *

Abstract [It]: Il contributo si sofferma sulla recente pronuncia n. 109 del 2024 della Corte costituzionale. La sentenza, nel dichiarare l'incostituzionalità di una legge siciliana sulla proroga delle concessioni balneari, costituisce l'occasione per operare una più ampia riflessione su un tema di perdurante attualità.

Abstract [En]: The essay focuses on the recent ruling No. 109 of 2024 by the Constitutional Court. The judgment, in declaring the unconstitutionality of Sicilian law on the extension of beach concessions, provides an opportunity to make a broader reflection on an issue of enduring relevance.

Title: Constitutional court rules (once again) on extensions of beach concessions: the case of Sicilian Law No. 2 February 22, 2023.

Parole chiave: Concessioni balneari; Proroghe; Corte costituzionale; Regioni; Stato.

Keywords: Beach concessions; Extensions; Constitutional Court; Regions; State.

Sommario: 1. Introduzione – 2. Il travagliato percorso delle concessioni balneari nell'interpretazione del giudice costituzionale – 3. La declaratoria d'incostituzionalità della normativa siciliana – 4. Concessioni balneari e ruolo della fonte legislativa regionale – 5. Osservazioni finali: il futuro delle concessioni balneari tra inerzia statale e (tentativi di) regolamentazione regionale.

1. Introduzione.

La recente sentenza della Corte costituzionale n. 109 del 2024 rappresenta l'ennesimo "tassello" di una vicenda assai risalente e complessa, quella delle proroghe delle concessioni balneari, che stenta ancora, a distanza di molti anni, a trovare una chiara definizione.

La pronuncia, pur collocandosi nel solco di un formante giurisprudenziale – costituzionale e non soltanto – ormai abbondante e articolato, presenta aspetti d'interesse, sia per i relativi contenuti, sia perché interviene in un momento del tutto peculiare all'interno della delicata "saga" delle concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo¹.

¹ * Assegnista di ricerca in Istituzioni di diritto pubblico presso l'Università degli Studi di Firenze.

È circostanza ormai nota, del resto, come a seguito di un lungo e serrato confronto fra l'ordinamento interno e quello europeo – su cui avremo modo di riflettere, anche alla luce degli utili chiarimenti recati dalla sentenza – tale complessa “materia” non abbia ancora trovato un compiuto assestamento.

A fronte dei vincoli (e delle sollecitazioni) derivanti dall'ordinamento europeo, infatti, molti sono stati i tentativi del legislatore italiano di prorogare le concessioni balneari in essere, eludendo in tal modo l'obbligo di ricorrere a procedure selettive aperte e trasparenti, preposte ad assicurare un ricambio tra gli operatori economici del settore nonché, consequenzialmente, a rimuovere gli ostacoli in ingresso all'interno di tale (prolifico) mercato.

Obbligo, quest'ultimo, la cui osservanza è stata ribadita nei vari interventi – oltre che del giudice amministrativo interno – della Corte di giustizia dell'Unione europea, pronunciatisi nel 2023 ricordando che la direttiva *Bolkestein* possiede un carattere incondizionato e sufficientemente preciso da imporre agli Stati un obbligo di espletare procedure concorrenziali, senza possibilità di rinnovi automatici dei titoli concessori in essere².

Malgrado le indicazioni promananti dal contesto sovranazionale, il legislatore interno non è ancora riuscito, ad oggi, a metter mano a una riforma “di sistema” in grado di collocare la realtà delle spiagge italiane entro confini normativi coerenti con i principi e i vincoli europei.

A fronte di una simile inerzia del livello statale, molti sono stati i tentativi delle Regioni di (contribuire a) “governare” le complessità recate da una simile problematica, sia pur nei limiti delle competenze loro costituzionalmente riconosciute.

Su tale peculiare versante si è più volte soffermata la Corte costituzionale, che ha cercato di individuare – a seguito dei tempestivi e puntuali rilievi mossi in via principale dal Governo – l'effettivo margine di operatività della legge regionale nella disciplina di una così complessa e dibattuta fattispecie.

È nell'ambito di un simile scenario che si colloca la citata sentenza n. 109 del 2024, ove il giudice costituzionale è stato chiamato a verificare la legittimità della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2, che aveva disposto una proroga dei termini in materia di concessioni balneari.

Tale sentenza rappresenta quindi l'ultimo pronunciamento della Corte su un tema che – malgrado la sua lunga evoluzione – mantiene ancora una perdurante attualità, non soltanto

Per un'approfondita disamina delle problematiche recate dalle concessioni balneari negli ultimi anni si vedano, *ex multis*, i contributi raccolti in A. COSSIRI (a cura di), *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, Macerata, 2021 nonché in A. LUCARELLI, B. DE MARIA, M.C. GIRARDI (a cura di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime. Principi costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo e ordinamento interno*, Napoli, 2021.

² Si tratta della nota sentenza resa nella causa C-348/22, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato contro Comune di Ginosa e altri, a commento della quale v., fra gli altri, M. CLARICH, G. FONDERICO, *Concessioni balneari: no rinnovo automatico per le spiagge italiane e spazi a gare imparziali e trasparenti*, in *Guida al diritto*, fasc. n. 17/2023, pp. 96 ss.; D. DEL VESCOVO, *La procedura d'infrazione europea contro l'Italia per le concessioni demaniali: inerzia del legislatore e giurisprudenza ondivaga*, in *Ambientediritto.it*, fasc. n. 1/2024, pp. 1 ss.; 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. nonché A. PERSICO, *Concessioni balneari: interviene la Corte di giustizia, a conferma della posizione dell'Adunanza Plenaria*, in *Giustiziainsieme.it*, 27 luglio 2023, pp. 1 ss.

nel campo della giurisprudenza amministrativa ed europea, ma anche di quella costituzionale.

2. Il travagliato percorso delle concessioni balneari nell'interpretazione del giudice costituzionale.

La pronuncia della Corte costituisce l'esito di un giudizio promosso in via principale dal Governo avverso la richiamata disciplina siciliana del 2023 che, come anticipato, aveva stabilito nuovi termini sulle concessioni demaniali marittime vevoli all'interno del territorio regionale.

Segnatamente, l'art. 36 dell'articolo – che ha costituito oggetto di apposita censura – stabiliva la proroga dei termini, già precedentemente individuati da altre normative regionali, riguardanti due diversi aspetti.

La previsione, anzitutto, differiva il termine per la presentazione delle istanze di proroga delle concessioni in essere sino al 30 aprile 2023, intervenendo così sul disposto di precedenti discipline approvate nel 2021 che, in ragione dell'emergenza pandemica, avevano più volte prorogato tale scadenza³.

La medesima disposizione modificava, poi, il termine per la conferma – con modalità telematica – dell'interesse all'utilizzo del demanio marittimo, adempimento che, originariamente fissato al 30 giugno 2021⁴, era stato poi prorogato fino alla stessa data del 30 aprile 2023.

Tale regolamentazione, per il Governo, determinava una violazione del primo comma dell'art. 117 Cost. in relazione alla disciplina recata dalla sopra evocata direttiva *Bolkestein*, finendo per consolidare il ricorso a meccanismi di dilazionamento temporale del termine di scadenza delle concessioni balneari attive.

Il giudice costituzionale, a fronte delle evocate censure, ha dapprima avvertito la necessità di far chiarezza sul confuso quadro normativo di riferimento, illustrando i caratteri di una disciplina di cui ha fornito un "corretto inquadramento" – così come definito dalla Corte medesima – proprio in ragione della natura estremamente frammentaria e disorganica della stessa.

All'interno di tale *iter* ricognitivo, appaiono interessanti in particolare alcuni passaggi dai quali sembra trasparire una lettura critica della Corte sugli snodi fondamentali dell'intricata problematica delle concessioni balneari.

Nel ripercorrere le tappe fondamentali dell'evoluzione normativa della materia, invero, il giudice costituzionale ha evidenziato come, malgrado l'intervento della Corte di giustizia del 2016 con cui fu espressamente dichiarato il contrasto delle proroghe automatiche con il

³ La disposizione impugnata, segnatamente, era intervenuta sull'art. 1 della legge della Regione Siciliana 21 luglio 2021, n. 17 con cui era stato fissato il termine per la presentazione delle domande di proroga al 30 luglio 2021, scadenza poi posticipata al 30 luglio 2021 dalla successiva legge regionale 3 agosto 2021, n. 22.

⁴ Con la legge 16 dicembre 2020, n. 32, infatti, nella Regione è stato istituito un portale telematico per la gestione delle istanze concernenti l'utilizzo del demanio marittimo, del mare territoriale e delle pertinenze demaniali marittime, con l'esplicita previsione che tutte le istanze di autorizzazione vengano confermate dal richiedente.

diritto europeo⁵, il legislatore nazionale, in risposta, abbia prorogato fino al 2033 i titoli concessori in essere⁶.

Tale atteggiamento ha sortito l'“effetto pratico” di confermare il mantenimento delle concessioni in scadenza, senza però che alcun programma di riforma – nonostante i proclami nel frattempo intercorsi – fosse mai stato portato effettivamente a compimento.

Da qui, il richiamo della Corte ai successivi passaggi-chiave dell'articolata vicenda delle concessioni balneari, di cui è stato evidenziato, in particolare, il noto intervento del Consiglio di Stato del novembre 2021⁷ nonché il successivo (tentativo di) recepimento delle indicazioni di tale giudice da parte del legislatore con l'“anticipazione” della precedente scadenza delle concessioni balneari attive – fissata, come detto, inizialmente al 2033 – al 31 dicembre del 2023 (o, in caso di oggettive ragioni ostative alla chiusura delle procedure di gara, al 31 dicembre del 2024)⁸.

In un simile contesto la Corte non ha poi mancato di sottolineare la circostanza per cui, stante l'avvicinarsi della scadenza del termine, con la legge n. 14 del 2023 è stato individuato nella data del 31 dicembre 2024 (o in quella del 31 dicembre 2025, sempre in presenza di ragioni oggettive) il termine ultimo per la scadenza delle concessioni.

Momento, questo, di cui è stata evidenziata la rilevanza anche alla luce dell'intervento del Presidente della Repubblica che, in una lettera inviata ai presidenti delle Camere e del Consiglio dei ministri, nel promulgare tale legge, ha tuttavia evidenziato le criticità recate da una simile disciplina in ragione del perdurante contrasto di quella (ennesima) proroga con il diritto europeo⁹.

Posizione recepita di lì a poco anche dal Consiglio di Stato, pervenuto alla conclusione della non applicabilità delle disposizioni della richiamata legge n. 14 del 2023 proprio per ragioni – ricorda la Corte – “sostanzialmente corrispondenti” a quelle lamentate dal Capo dello Stato¹⁰.

5 Ci si riferisce alla nota sentenza della Corte di giustizia, sez. V, 14 luglio 2016, resa nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, su cui v., *ex multis*, i commenti 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. nonché di 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.

6 Proroga avvenuta, come noto, con i commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

7 Si tratta delle note sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 2021. Fra i molteplici contributi di riflessione su tali importanti pronunce si vedano 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. nonché 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. Sul punto, v. altresì i contributi di commento raccolti nel numero speciale pubblicato nella *Rivista Diritto e Società*, fasc. n. 3/2021, dal titolo *La proroga delle “concessioni balneari” alla luce delle sentenze 17 e 18 dell'Adunanza Plenaria*, reperibile all'indirizzo *Rivistadirittoesocieta.it*.

8 Tale proroga è stata disposta con l'art. 3 della legge 5 agosto 2022, n. 118.

9 Ci si riferisce, segnatamente, alla lettera inviata in occasione della promulgazione della legge di conversione del d.l. 198/2022, reperibile su *Quirinale.it*, ove il Presidente della Repubblica ha peraltro affermato la sussistenza di criticità tali da consentirgli di esercitare i poteri di cui all'art. 74 Cost., poteri poi non esercitati in quanto lo stesso si è dichiarato “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”.

A chiusura della complessa cornice di riferimento, non è poi mancato un riferimento alla successiva pronuncia del marzo 2023 della Corte di giustizia resa nella causa C-348/22, con cui, in ragione del carattere incondizionato e sufficientemente preciso dell'art. 12, parr. 1 e 2, della direttiva *Bolkestein*, è stata ribadita la necessità del ricorso a procedure imparziali e trasparenti, senza possibilità di qualsivoglia proroga automatica.

Il richiamo alla peculiare evoluzione della problematica delle concessioni balneari ha costituito il presupposto che ha poi consentito alla Corte di soffermarsi più da vicino sull'esperienza siciliana, del pari caratterizzata dal frequente ricorso a meccanismi di proroga.

Conformandosi alle previsioni nazionali, infatti, il legislatore siciliano nel 2019¹¹ ha disposto l'estensione della validità delle concessioni in essere fino al 2033 previa domanda da presentarsi entro il 30 aprile 2020, scadenza più volte rimandata – come poc'anzi ricordato – fino all'ultima proroga al 30 aprile 2023 disposta con il censurato art. 36 della l.r. n. 2 del 2023.

Il giudice costituzionale, sul punto, ha tenuto a sottolineare che una simile scadenza non si riferisce alle concessioni demaniali quanto piuttosto al termine entro cui poter presentare domanda di proroga da parte dei concessionari: pertanto, anche se la disciplina censurata non determinava di per sé il mantenimento in essere dei titoli concessori sino al 2033, ne confermava comunque la vigenza, abilitando gli interessati a compiere quanto necessario per ottenere il beneficio sino a quel termine¹².

È sulla scorta di tali chiarimenti, conclusivamente, che la Corte è potuta passare alla verifica nel merito della legittimità costituzionale della normativa sottoposta al suo sindacato, affrontando ancora una volta un tema, quello della durata delle concessioni balneari, su cui ha reiteratamente avuto occasione di pronunciarsi.

3. La declaratoria d'incostituzionalità della normativa siciliana.

L'apparato motivazionale della pronuncia sembra ruotare attorno ad alcuni "precedenti" della Corte, cui la stessa ha fatto riferimento quale utile termine di confronto.

Questa, in particolare, ha operato anzitutto un richiamo alla sentenza n. 180 del 2010 con cui la stessa aveva provveduto a dichiarare l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, primo comma, Cost., di una disciplina regionale emiliana che abilitava i concessionari in scadenza a proporre apposita domanda per conseguire una proroga del titolo concessorio fino a venti anni.

Un simile meccanismo determinava, in effetti, una barriera nell'accesso al mercato per coloro che non erano stati in precedenza titolari di concessioni demaniali a scopo turistico-ricreativo, assistendosi in tal modo a una preclusione di natura legislativa rispetto alla possibilità di subentrare ai precedenti gestori: ne è scaturita, così, la violazione dei parametri

10 V. in proposito le sentenze del Consiglio di Stato n. 7992 del 2023 e n. 2192 del 2023, su cui v. il commento 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.

11 Con legge della Regione Siciliana 14 dicembre 2019, n. 24, recante "Estensione della validità delle concessioni demaniali marittime".

12 Cons. dir., punto 2.3.

interposti di cui agli artt. 49 ss. del TFUE, stante la limitazione non giustificata dell'assetto del mercato con riguardo alla gestione del demanio marittimo che tale disciplina era in grado di determinare.

Malgrado siffatta sentenza non sia stata l'unica – come vedremo più approfonditamente in seguito – a dichiarare l'incostituzionalità di leggi regionali sulle proroghe automatiche per violazione del parametro di cui all'art. 117, comma primo, Cost., la Corte ha poi deciso di operare un riferimento a un'ulteriore decisione concernente un tema in realtà differente, ossia quello delle concessioni per lo sfruttamento delle acque minerali e termali¹³.

Nell'operare un richiamo alla più recente sentenza n. 233 del 2020, infatti, il giudice costituzionale sembra essersi premurato di specificare come, nonostante il diverso oggetto, tale pronuncia fosse pervenuta a conclusioni valedoli anche per le concessioni balneari.

Quest'ultima infatti, contrariamente alla precedente sentenza evocata, si caratterizzava per il puntuale richiamo all'art. 12 della direttiva *Bolkestein*, rappresentando un'occasione in cui la Corte ha potuto ribadire che il rinnovo o la proroga automatica dei titoli concessori in essere determina una lesione dell'art. 117, comma primo, Cost. per violazione dei vincoli europei sulla libertà di stabilimento e sulla tutela della concorrenza.

Il giudice costituzionale, alla luce di simili precisazioni, ha fatto così applicazione delle coordinate interpretative di cui ai richiamati orientamenti, rispetto ai quali ha tenuto ancora a precisare che, contrariamente a quelle ipotesi, nel caso di specie il differimento del termine evocato dalla normativa siciliana censurata non si riferiva in realtà alla proroga delle concessioni demaniali quanto piuttosto alla presentazione dell'istanza di proroga del titolo. Difatti, mentre la proroga in sé era stata disposta dalla precedente legge regionale n. 24 del 2019, peraltro mai impugnata dal Governo, l'art. 36 della legge regionale n. 2 del 2023 aveva ad oggetto esclusivamente l'inoltro di detta richiesta di proroga da parte del concessionario in scadenza (nonché la conferma, in forma telematica, dell'interesse all'utilizzo del demanio marittimo).

Da qui, l'importante affermazione – che sembra costituire il nucleo portante della decisione – per cui anche il semplice rinnovo di questa facoltà è in grado di riflettersi inevitabilmente sulla durata dei titoli concessori in essere, determinandone una sorta di "perpetuazione"¹⁴.

Per la Corte, quindi, si assiste a un irrobustimento della preclusione nell'accesso di nuovi operatori economici all'impiego del demanio marittimo a fini imprenditoriali, ragion per cui la stessa si è trovata a dichiarare l'illegittimità della disposizione per violazione dell'art. 117, comma primo, Cost. con riguardo alle norme interposte di cui all'art. 12 della più volte evocata direttiva *Bolkestein*.

La sentenza, pertanto, sembra collocarsi a pieno titolo nel solco della precedente giurisprudenza costituzionale sulle proroghe delle concessioni balneari, distinguendosi tuttavia per la peculiarità del tipo di proroga contemplato dalla disciplina siciliana su cui la Corte è stata chiamata a esercitare il proprio sindacato.

13 Cons. dir., punto 2.4.1.

14 Cons. dir., punto 2.4.2.

Colpisce tuttavia il limitato numero di “precedenti” richiamati dal giudice costituzionale nella sentenza, atteso che – oltre che con l’evocata pronuncia n. 180 del 2010 – lo stesso si è trovato in svariate ipotesi a dichiarare l’incostituzionalità di altre leggi regionali sul tema per contrasto con il parametro di cui all’art. 117, comma 1, Cost.

Per tale ragione, può essere utile soffermarci nel verificare la collocazione della recente pronuncia resa sul caso siciliano all’interno della più ampia produzione del giudice costituzionale, che si è sovente espresso su una molteplicità di problematiche recate dalle normative regionali intervenute nella (complessa) disciplina delle concessioni balneari.

4. Concessioni balneari e ruolo della fonte legislativa regionale.

Come poc’anzi anticipato, la sentenza n. 109 del 2024 rappresenta – pur con le peculiarità che la contraddistinguono – soltanto l’ultimo dei pronunciamenti della Corte sulle concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo e, segnatamente, sul controverso tema della relativa durata.

È il caso infatti di ricordare come, unitamente alla sentenza n. 180 del 2010 citata nella pronuncia, molti altri siano stati in realtà gli interventi della stessa su tale intricata questione che, secondo quanto si è potuto verificare, pone ancora oggi non poche criticità e interrogativi.

Sembra opportuno, così, ricordare come il giudice costituzionale, successivamente al citato precedente del 2010 sulla legge emiliana, abbia consolidato la propria posizione interpretativa con riguardo a ulteriori vicende che hanno interessato le più varie esperienze regionali.

Si rileva, infatti, che la Corte è addivenuta a conclusioni non dissimili pure con riferimento alle leggi delle regioni Toscana e Marche che, sulla falsariga della normativa emiliana, hanno riconosciuto al concessionario in scadenza analogo possibilità di chiedere una proroga della concessione sino a un massimo di venti anni: anche simili meccanismi finivano, infatti, per porre una barriera nell’ingresso al mercato, ragion per cui ne è stata parimenti dichiarata l’incostituzionalità per contrasto con l’art. 117, comma primo, Cost. in relazione sempre all’art. 49 TFUE¹⁵.

Non può sfuggire ancora come pure nella sentenza n. 233 del 2010 la Corte sia pervenuta a dichiarare l’incostituzionalità, fra le altre, di una disposizione della legge della regione Friuli-Venezia Giulia 30 luglio 2009, n. 13 con cui era stata estesa a soggetti persino “non in possesso dei requisiti di legge” la facoltà di avvalersi della proroga delle concessioni in essere¹⁶, ponendosi una simile disciplina, così, in contrasto con i principi europei di libera competizione economica nonché, consequenzialmente, con l’art. 117, comma primo, Cost.

Molteplici sono stati pertanto gli interventi del giudice costituzionale succedutisi nel tempo, pronunciamenti in relazione ai quali, tuttavia, può sottolinearsi un progressivo

¹⁵ Si tratta della sentenza della Corte costituzionale n. 340 del 2010 con cui è stata dichiarata 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” nonché della sentenza n. 213 del 2011 che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale 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”.

¹⁶ Ci si riferisce in particolare alla declaratoria d’incostituzionalità dell’art. 36, comma 2, della legge regionale 30 luglio 2009, n. 13.

spostamento del parametro alla stregua del quale la Corte ha provveduto a sindacare le varie leggi regionali recanti l'estensione della durata delle concessioni balneari.

Se infatti nelle pronunce sopra richiamate quest'ultima ha dichiarato l'incostituzionalità delle normative regionali per violazione del comma primo dell'art. 117 Cost., nei successivi interventi l'attenzione sembra essersi trasferita sul secondo comma della disposizione e, in particolare, sulla lettera e) della stessa, concernente – come noto – la materia di competenza esclusiva statale della “tutela della concorrenza”.

Circostanza verificatasi in una molteplicità di pronunce, alcune delle quali si presentano interessanti (anche) in ragione delle peculiarità recate dalle normative sottoposte al vaglio del giudice costituzionale.

Fra i più significativi interventi può ad esempio ricordarsi la pronuncia n. 171 del 2013, in cui è stata dichiarata l'incostituzionalità – tanto con riguardo al comma primo quanto con riguardo al comma secondo, lett. e), dell'art. 117 Cost. – di una disciplina regionale ligure che condizionava il prolungamento temporale dei titoli concessori ad eventi straordinari (per lo più legati a calamità naturali): persino tale proroga, infatti, è stata dichiarata illegittima a causa delle criticità ritenute dalla Corte comunque sussistenti sotto il profilo dell'alterazione della normale competizione economica tra operatori di mercato¹⁷.

Si pensi ancora – oltre alla sentenza n. 1 del 2019¹⁸ – alla pronuncia n. 139 del 2021, con cui si è dichiarata l'incostituzionalità di una disciplina friulana che estendeva sino al 2033 i titoli concessori attivi, riproducendo, di fatto, i contenuti della normativa statale¹⁹: ipotesi, questa, in cui la Corte ha ritenuto ricorrere un'invasione della competenza statale, sull'assunto che ogni disciplina in grado di determinare una limitazione nell'accesso al mercato deve considerarsi riservata esclusivamente alla potestà legislativa dello Stato²⁰.

17 A commento della pronuncia, v. il contributo di M. GRIMALDI, *Proroga della durata delle concessioni demaniali: ennesimo stop della Corte costituzionale*, in *Dir. mar.*, fasc. n. 1/2014, p. 107 s. Per la Corte infatti la disposizione, prevedendo una proroga automatica in favore del precedente concessionario, “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” (in tal senso, v. il Cons. dir., punto 3, della sentenza).

18 Con tale pronuncia è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale, per violazione dell'art. 117, comma 2, lett. e) di una disciplina ligure (ossia l'art. 2, commi 1, 2 e 3, nonché l'art. 4, comma 1, della legge regionale ligure 10 novembre 2017, n. 26) che, nel disporre una proroga fino a trent'anni delle concessioni in essere, adduceva finalità quali il legittimo affidamento dei concessionari, la continuità aziendale delle attività nonché, più generalmente, l'organizzazione sociale delle coste. A commento della sentenza, v. 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.

19 Veniva in rilievo, segnatamente, l'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”: tale disposizione veniva censurata dal Governo per violazione dell'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. in quanto riproduceva, di fatto, l'art. 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

20 Sottolinea il rilievo della pronuncia anche 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.

Simili precedenti, pertanto, restituiscono l'idea di come la recente sentenza sulla legge regionale siciliana, sia pur con le specificità legate alla peculiare tipologia di proroga recata dalla normativa censurata in quel giudizio, costituisca l'"ennesimo" intervento su un tema su cui il giudice costituzionale ha avuto più volte occasione di pronunciarsi, consolidando il principio della tendenziale inammissibilità di dilazionamenti temporali dei rapporti concessori in essere.

Per completezza, sembra opportuno altresì osservare che quella della durata delle concessioni balneari rappresenta a sua volta "una" delle molteplici questioni affrontate più in generale dalla Corte, che si è trovata a fronteggiare – e molto spesso a frenare – l'"attivismo" dei legislatori regionali anche in relazione a problematiche di diversa natura.

Si consideri, ad esempio, quell'insieme di pronunce aventi ad oggetto leggi regionali che prevedevano la corresponsione di indennizzi a carico del concessionario subentrante nei confronti del concessionario uscente.

Emblematico in tal senso è, fra gli altri, il caso di una legge toscana che disponeva, anteriormente al subentro nel rapporto concessorio, il pagamento di un importo pari al novanta per cento del valore aziendale di riferimento da parte del nuovo concessionario nei confronti del precedente²¹.

Disciplina, questa, dichiarata incostituzionale dalla Corte, che con la sentenza n. 157 del 2017 ha affermato che la previsione di indennizzi determina un'influenza negativa sulle opportunità di partecipazione al mercato, disincentivando l'accesso a procedure selettive per operatori diversi dall'operatore già titolare della concessione²².

Oltre a tale intervento – che peraltro è stato soltanto il primo di una serie di pronunciamenti di analogo tenore²³ – si pensi ancora all'ulteriore filone giurisprudenziale sui c.d. "titoli di preferenza" previsti da alcune discipline regionali e ispirati dalla comune *ratio* di tutelare – anche in tal caso – la posizione dei titolari di concessioni in scadenza²⁴.

Significativa al riguardo, tra le altre, appare la sentenza n. 221 del 2018²⁵, con cui la Corte ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge ligure che contemplava la qualifica di "impresa balneare ligure"; attribuzione, questa, che costituiva titolo preferenziale nelle procedure di

21 In base all'art. 2, comma 1, lett. d) della legge 9 maggio 2016, n. 31, veniva riconosciuto "[...] d) al concessionario uscente [...] 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".

22 A commento della pronuncia, v. M. CONTICELLI, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, fasc. n. 4/2020, p. 1073.

23 Si pensi alla sentenza n. 109 del 2018, con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità 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". Sul punto v. ancora la sentenza n. 222 del 2020, con cui è stata dichiarata l'incostituzionalità l'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".

24 Sottolinea la rilevanza di simili tematiche affrontate dalla Corte all'interno della complessiva giurisprudenza sulle concessioni balneari, in particolare, 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., pp. 112 ss.

25 Con nota di 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.

selezione per l'affidamento delle concessioni in ragione della compartecipazione di tali peculiari "imprese" alla valorizzazione del patrimonio culturale della regione.

Secondo la Corte, misure di tal genere finivano per configurare un indebito vantaggio nei confronti di tutte quelle realtà imprenditoriali già presenti nel territorio ligure, con ogni risvolto pregiudizievole sul piano della tutela della concorrenza nonché, conseguentemente, del mancato rispetto dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.²⁶.

La molteplicità di problematiche affrontate nel tempo dal giudice costituzionale, conclusivamente, consente di comprendere il ruolo che quest'ultimo ha svolto nell'arginare le iniziative dei legislatori regionali che nel tempo, come si è potuto verificare, sono state numerose e assai variegate.

Il richiamo alla composita giurisprudenza costituzionale sul tema, oltretutto, appare utile per "leggere" la recente sentenza n. 109 del 2024 sulla disciplina siciliana all'interno di un più ampio contesto, dal quale pare potersi trarre una chiara indicazione della Corte circa il necessario rispetto, anche da parte della dimensione regionale, dei principi europei sulla libera competizione economica.

Tale pronuncia costituisce pertanto l'occasione per riflettere sull'importanza del ruolo dei legislatori regionali che, più che introdurre regole volte ad assecondare tendenze anticompetitive, sembrano essere piuttosto esortati dal giudice costituzionale a elaborare soluzioni coerenti con i vincoli derivanti dall'appartenenza del nostro paese all'Unione europea.

Molti sono infatti gli ambiti di competenza, tanto di natura concorrente (come ad esempio il "governo del territorio") quanto residuale (si pensi al "turismo"), entro cui – sempre nel rispetto di quei vincoli sovranazionali, oltre che delle competenze statali – le regioni possono contribuire a disciplinare una così dibattuta, ma al contempo rilevante, fattispecie.

5. Osservazioni finali: il futuro delle concessioni balneari tra inerzia statale e (tentativi di) regolamentazione regionale.

Alla luce dell'analisi sin qui condotta, può essere utile sviluppare alcune osservazioni conclusive che intendono prendere spunto dalla sentenza da ultimo resa dalla Corte sul caso siciliano al fine di operare una più ampia riflessione sull'intricata vicenda delle concessioni balneari, ancora oggi – a distanza di molti anni – lontana da uno stabile assestamento.

È opportuno anzitutto chiarire che, come si è potuto verificare, la pronuncia, pur nella sua sinteticità, esibisce aspetti d'interesse per una molteplicità di ragioni.

Il giudice costituzionale infatti, prima di mettere a fuoco le criticità recate dalla legge regionale oggetto di censura, ha colto l'occasione per fornire una lettura chiarificatrice dell'articolata cornice giuridico-interpretativa nel tempo consolidatasi in materia, lettura all'interno della quale appare denso di significato il riferimento alla ferma posizione assunta

26 Si veda in particolare il Cons. dir., punto 4.3 della pronuncia, ove la Corte precisa "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'".

dall'altro organo di garanzia costituzionale, il Presidente della Repubblica, nella lettera inviata ai Presidenti delle Camere e del Consiglio dei ministri in occasione dell'ennesima proroga disposta a livello nazionale.

Sotto altra prospettiva, non è da sottovalutare la circostanza per cui il giudice costituzionale, anche in tale occasione, abbia nitidamente rilevato che la disciplina siciliana impugnata finiva per reiterare nel territorio regionale il meccanismo delle proroghe automatiche, strumento a più riprese ritenuto illegittimo dalla Corte di giustizia dell'Unione europea e, a livello interno, sottoposto ormai a disapplicazione da parte del giudice amministrativo.

Pur dinanzi a simili aspetti d'interesse, si è potuto altresì verificare come il giudice costituzionale si sia sforzato di richiamare anche pronunciamenti estranei allo specifico tema delle concessioni balneari (attingendo, in specie, alla giurisprudenza sulle concessioni per lo sfruttamento di acque minerali e termali), al fine di individuare precedenti che operassero un più chiaro riferimento all'art. 12 della direttiva *Bolkestein*, evocato quale parametro interposto nel giudizio *de quo*.

Al di là degli specifici contenuti della pronuncia, comunque, la sentenza n. 109 del 2024 si iscrive all'interno di un panorama giurisprudenziale assai articolato e complesso, dal quale emerge come la Corte sia ormai da molti anni coinvolta nel dipanare i numerosi problemi di costituzionalità recati dalle discipline regionali che nel tempo hanno concepito i più vari strumenti – in termini di durata delle concessioni, indennizzi e titoli di preferenza – a presidio dei concessionari uscenti.

Il riferimento a tale formante giurisprudenziale, oltre a consentire di contestualizzare con maggior precisione l'intervento del giudice costituzionale sul caso siciliano, induce peraltro a maturare un'ulteriore riflessione riguardante in particolare la posizione dello Stato con riguardo alla delicata tematica delle concessioni balneari.

Il semplice numero di pronunce e problematiche trattate dalla Corte, di cui la vicenda siciliana costituisce solo la più recente testimonianza, rende infatti chiaramente l'idea di come i diversi Governi succedutisi nel tempo – a prescindere dal loro orientamento politico – abbiano dimostrato un'attenzione costante nel censurare le iniziative dei legislatori regionali, sull'assunto della violazione da parte di questi ultimi dei principi sulla libera competizione economica.

Atteggimento, questo, che sembra al contempo porsi in controtendenza rispetto all'inerzia dimostrata ormai da molto tempo dallo Stato nel trovare soluzioni che, nonostante i numerosi ammonimenti provenienti dalle istituzioni europee (giurisdizionali e non soltanto), riescano a fornire risposte normative compatibili con i principi concorrenziali.

La sentenza esaminata, oltretutto, induce a interrogarci su un tema non meno importante, concernente il perimetro di operatività della fonte legislativa regionale nella disciplina delle concessioni balneari.

Si è già accennato al fatto che, pur dinanzi a un ruolo indubbiamente preponderante della competenza esclusiva statale in materia, le regioni possiedono comunque taluni spazi percorribili all'interno dei relativi titoli di competenza, così come peraltro evidenziato dalla

stessa Corte costituzionale che ha ritenuto di non poter impedire a queste ultime, malgrado l'indubbia rilevanza della "tutela della concorrenza", qualsivoglia margine di intervento²⁷.

Resta pertanto da chiedersi come i livelli di governo regionali intenderanno approcciarsi al tema delle concessioni balneari dopo l'ennesima pronuncia (quella appunto relativa alla legge siciliana) della Corte costituzionale, onde poter verificare se – malgrado tale ulteriore ammonimento – essi riusciranno a elaborare soluzioni coerenti con le dinamiche concorrenziali.

Uno degli ultimi tentativi di regolamentazione del fenomeno su base regionale è costituito, ad esempio, dalla legge 29 luglio 2024, n. 30 della regione Toscana²⁸, che ha specificamente affrontato il problema degli indennizzi in favore dei concessionari uscenti.

Tale articolato, nel modificare la precedente legge regionale 9 maggio 2016, n. 31²⁹ concernente la disciplina delle concessioni demaniali marittime all'interno della regione, muove dal dichiarato intento di procedere con urgenza per arginare la situazione d'incertezza venutasi a creare in tale ambito³⁰.

La legge infatti è orientata a fornire "indicazioni uniformi" su tutto il territorio regionale al fine di consentire alle amministrazioni di dar seguito a procedure comparative per l'affidamento delle concessioni balneari, prevedendo il riconoscimento di un equo indennizzo – le cui modalità di definizione sono demandate a un successivo provvedimento della Giunta regionale – in favore del concessionario uscente ed a carico del concessionario subentrante³¹.

Nel determinarsi in tal senso, invero, il legislatore regionale si è esplicitamente conformato a quanto già indicato a livello nazionale dalla legge delega 5 agosto 2022, n. 118 – come noto scaduta per decorrenza del termine di esercizio ma egualmente assunta quale utile termine di confronto – nonché alle affermazioni del Consiglio di Stato nella sentenza n. 17 del 2021³².

Malgrado simili intendimenti, la legge pare esibire alcuni dubbi di costituzionalità, se sol si considera la giurisprudenza della Corte sul tema che, secondo quanto si è potuto verificare, ha già in passato dichiarato l'incostituzionalità di una legge regionale – per l'appunto toscana – di analogo tenore³³.

Pur non essendo quindi da escludere che tale articolato possa essere nuovamente assoggettato al sindacato del giudice costituzionale a seguito di un'impugnativa in via principale da parte del Governo, l'intervento del legislatore toscano appare comunque significativo in quanto sintomatico del ruolo che i legislatori regionali potrebbero assolvere

27 Corte costituzionale, sentenza n. 161 del 2020, Cons. dir., punto 4.4.

28 Recante "Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016".

29 Recante "Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime. Abrogazione dell'articolo 31 della l.r. 82/2015".

30 Si veda in particolare il punto 6 del Preambolo della legge.

31 *Ivi*, punto 7.

32 In tale pronuncia, invero, si è affermato 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".

33 Ci si riferisce, fra le altre, alla sopra esaminata sentenza n. 157 del 2017 della Corte costituzionale.

di qui ai prossimi mesi qualora non si dovesse procedere con speditezza all'approvazione di una riforma organica di respiro nazionale.

L'auspicio pertanto è che simili iniziative regionali, pur con le loro potenziali criticità sul fronte della coerenza con il riparto di competenze legislative, possano rappresentare quanto meno uno stimolo per l'approvazione di una normativa generale di livello nazionale che, senza pregiudizio per i principi sulla tutela della concorrenza, riesca a tenere in adeguata considerazione la posizione dei concessionari uscenti per gli investimenti eventualmente realizzati.

Appare infatti ormai non più dilazionabile l'esigenza di approntare una disciplina di tale natura che, senza il ricorso (ormai abusato) allo strumento della proroga e al di fuori da logiche contingenti, sia in grado di definire una cornice di regole coerente con i vincoli – non più eludibili, come ci ha ricordato anche la Corte con la sentenza n. 109 del 2024 – promananti dall'Unione europea.