

13 AGOSTO 2025

Nel mare mosso delle concessioni
demaniali marittime per finalità
turistico-ricreative: i principi giuridici
come architrave di uno “statuto” del
sistema

di Luca Fanotto

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Nel mare mosso delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: i principi giuridici come architrave di uno “statuto” del sistema *

di Luca Fanotto

Dottore di ricerca in Diritto costituzionale
Alma Mater Studiorum - Università di Bologna

Abstract [It]: Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sono da anni al centro di una tensione tra tutela del legittimo affidamento e obblighi di concorrenza derivanti dal diritto unionale. L’evoluzione normativa e giurisprudenziale ha prodotto un quadro disomogeneo, segnato da prassi applicative divergenti e contenziosi stratificati. Dall’analisi delle fonti e dei principi consolidati emerge la possibilità di delineare uno statuto giuridico della concessione. Tale impianto ricostruttivo riflette coordinate già presenti nell’ordinamento. Esso può offrire una base coerente per la riforma della disciplina di settore.

Title [En]: In the Turbulent Waters of Maritime State Concessions for Tourism and Recreational Use: Legal Principles as the Cornerstone of a System Statute

Abstract [En]: Maritime state concessions for tourism and recreational purposes have long been at the center of a tension between the protection of legitimate expectations and the competition obligations imposed by EU law. The regulatory and judicial evolution has resulted in a fragmented framework, marked by divergent practices and layered litigation. An analysis of legal sources and consolidated principles reveals the potential to outline a juridical statute of concessions. This reconstructive framework reflects coordinates already present within the legal system. It may provide a coherent foundation for the reform of the sector’s regulatory regime.

Parole chiave: Concessioni demaniali marittime; Direttiva Bolkestein; Liberalizzazione; Legittimo affidamento; Contenzioso giurisdizionale

Keywords: Maritime State Concessions; Bolkestein Directive; Liberalization; Legitimate Expectation; Judicial Litigation

Sommario: **1.** Uno scenario normativo in costante evoluzione nella perenne tensione tra apertura al mercato e tutela dei concessionari uscenti. **2.** La progressiva trasformazione funzionale del demanio marittimo e la ripartizione delle competenze. **3.** Il difficile percorso normativo delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, tra proroghe legislative e riforme mancate. **4.** La Direttiva Bolkestein e il paradigma europeo della liberalizzazione dei servizi. **5.** Il multiforme contenzioso giurisdizionale, tra principi europei e dinamiche nazionali. **5.1.** Il contenzioso europeo: dalla sentenza “*Promoimpresa*” ai più recenti interventi della Corte di Giustizia. **5.2.** Il contenzioso costituzionale: il riparto delle competenze e la salvaguardia della concorrenza. **5.3.** Il contenzioso amministrativo: disapplicazioni, procedure ad evidenza pubblica e tutela del legittimo affidamento. **5.4.** Il contenzioso civile e penale: occupazione abusiva e validità del titolo concessorio. **6.** Le basi di uno statuto delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, tra principi emergenti e nuovi paradigmi. **7.** La ricomposizione sistemica delle fonti e la ricerca di un equilibrio tra concorrenza ed interesse pubblico.

* Articolo sottoposto a referaggio.

1. Uno scenario normativo in costante evoluzione nella perenne tensione tra apertura al mercato e tutela dei concessionari uscenti

Il tema dell'uso del demanio marittimo e in particolare quello avente finalità turistico-ricreativa è ancora oggi oggetto di un complesso ed articolato dibattito.

La disciplina e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime sono infatti al centro oramai da quasi vent'anni di una forte tensione tra due contrapposte visioni: l'apertura al mercato del settore da un lato e la tutela e conservazione delle realtà imprenditoriali esistenti dall'altro¹.

Il braccio di ferro tra legislatore nazionale, teso a “proteggere” i concessionari uscenti costituiti per circa l'85% da microimprese legate al territorio², e l'Unione europea, volta invece a garantire una liberalizzazione del quadro regolatorio, ha determinato una situazione di stallo e di profonda incertezza sul futuro dell'intero comparto balneare.

Sette provvedimenti legislativi di proroga, tre procedure di infrazione per violazione del diritto unionale, una delle quali ancora aperta, e quattro mancate promesse di revisione organica della materia hanno caratterizzato sino ad oggi l'approccio sostanzialmente inerziale e inadeguato del legislatore italiano che, a sua volta, ha ingenerato un altissimo grado di conflittualità³, scaturito in un abnorme contenzioso giurisdizionale a vari livelli.

Il ricorso a procedure di selezione per la scelta del concessionario era già previsto dal codice della navigazione del 1942, seppur mitigato dal riconoscimento del c.d. “diritto di insistenza” nei confronti di quello uscente successivamente abrogato.

Tuttavia, tale meccanismo non ha trovato mai una adeguata applicazione e la riluttanza al cambiamento manifestata dalle rappresentanze di categoria del settore è stata a più riprese sposata dal legislatore.

Alla naturale scadenza del periodo fissato nel titolo concessorio, l'area demaniale marittima dovrebbe infatti rientrare nella disponibilità dell'amministrazione concedente, recuperando così l'esercizio di tutte le facoltà legate al bene. Nonostante ciò, con una serie di interventi straordinari e in contrasto con la normativa codicistica e quella europea, che di fatto l'hanno privata di effettività, il legislatore nazionale ha trasfigurato la fase estintiva del rapporto in un momento di riviviscenza dello stesso.

¹ In particolare, da un lato, la necessità di garantire l'adozione di procedure pubbliche, trasparenti ed imparziali, conformi agli obblighi costituzionali e di derivazione comunitaria, e, dall'altro, l'esigenza di tutelare gli investimenti economici dei privati e le piccole realtà imprenditoriali, che hanno maturato un importante know-how al servizio della collettività. Cfr. M.C. GIRARDI, *La disciplina delle concessioni demaniali marittime. Il persistente contrasto tra diritto interno e diritto sovranazionale*, 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*, ESI, Napoli, 2021, 47 ss.; G. DI PLINIO, *Il Mostro di Bolkestein in spiaggia. La “terribile” Direttiva e le concessioni balneari, tra gli eccessi del Judicial Italian Style e la crisi del federlizing process*, in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), 2020, n. 5, p. 1 ss.; G. CARULLO, A. MONICA, *Le Concessioni demaniali marittime nel mercato europeo dei servizi: la rilevanza del contesto locale e le procedure di aggiudicazione*, in [Federalismi.it](https://www.federalismi.it), 2020, 26, pp. 24 ss.

² G. DI PLINIO, *Il Mostro di Bolkestein in spiaggia*, cit., pp. 1 ss.

³ F. DI LASCIO, *Le concessioni di spiaggia tra diritti e incertezza delle regole*, in *Dir. Amm.*, 4, 2022, pp. 1037 ss.



La stratificazione normativa venutasi a determinare⁴, che ha reso estremamente frammentaria la disciplina della materia, e il conseguente intervento giurisprudenziale, perlopiù dissonante rispetto alle scelte operate dal legislatore, ha portato ancora una volta a confermare la forza, la capacità e la validità dei principi giuridici, quali mezzi di orientamento delle soluzioni nei contesti più conflittuali.

Nel mare aperto e agitato delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, obbiettivo della presente indagine è quello di chiarire come i principi⁵, intesi quali norme giuridiche dal contenuto spiccatamente valoriale, possano oggi esercitare non solo un ruolo chiave nella costruzione e coerenza del sistema normativo complessivamente considerato, fungendo da strumenti di armonizzazione e integrazione tra norme di diversa provenienza e natura, ma anche costituire un vero e proprio statuto di riferimento in materia, dal quale attingere per individuare soluzioni che il legislatore, finora, ha mostrato più di qualche esitazione a definire.

⁴ E. AJMAR, P. MAFFEI, *Concessioni balneari: si naviga a vista. Uno studio di caso*, in federalismi.it, 2020, n. 18, p. 1 ss.

⁵ Per tutti di veda L. MEZZETTI, *Valori, principi e regole*, in L. Mezzetti (a cura di), *Principi costituzionali*, Giappichelli, Torino, 2011, pp. 1 ss.; G. PINO, *Diritti ed interpretazione. Il ragionamento giuridico nello Stato costituzionale*, Il Mulino, Bologna, 2010, pp. 51 ss.

2. La progressiva trasformazione funzionale del demanio marittimo e la ripartizione delle competenze

La radicale trasformazione della funzione⁶ del demanio marittimo⁷ e della concezione della sua utilizzazione ha progressivamente prodotto una rottura del monopolio statale, facendo emergere una

⁶ Nel Codice della marina mercantile del 1865 i beni demaniali marittimi erano considerati funzionali alle esigenze di difesa dello Stato pur riconoscendo, mediante lo strumento concessorio, la possibilità di “*usi particolari*” degli stessi per il soddisfacimento di obiettivi specifici. Tale impostazione dogmatica viene confermata anche nel Codice della navigazione del 1942, ove i beni del demanio marittimo sono valutati quale espressione della sovranità statale, in quanto necessari all’esplicazione delle sue funzioni, con rilevanti conseguenze anche sotto il profilo dell’organizzazione relativa alla loro gestione, affidata unicamente ad amministrazioni dello Stato di tipo verticistico-piramidale. L’art. 36 del Codice della Navigazione ha continuato a garantire la possibilità di concedere l’occupazione e l’uso, anche esclusivo, per un tempo determinato dei beni demaniali marittimi, ma «*compatibilmente con le esigenze di pubblico uso*», a significare che la concessione rimane congegno atto ad assicurare l’attuazione della destinazione di tali beni, necessariamente finalizzata all’assolvimento di esigenze pubbliche. La situazione muta con l’entrata in vigore della Costituzione, mediante la quale si procede progressivamente al superamento della tradizionale prospettiva garantistico-conservativa, secondo la quale i beni demaniali devono essere esclusivamente preservati al fine di assicurarne l’uso generale, per accedere ad una visione legata, al contrario, ad un loro possibile impiego economico, per consentire allo Stato la realizzazione dell’interesse comune. Recentemente la giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione, sulla base di una visione personale-collettivistica dei beni pubblici, ha offerto una lettura costituzionalmente orientata della disciplina codicistica. Il caso è stato offerto dal problema legato alla rivendicazione della proprietà delle valli da pesca della laguna di Venezia, che aveva visto contrapposti da un lato lo Stato, teso a sostenere la demanialità del bene, e dall’altro i coltivatori privati, volti a reclamarne la proprietà privata. La Corte di Cassazione, superando l’impostazione patrimoniale-proprietaria dei beni pubblici ed abbracciando il concetto di bene comune, evidenzia che un bene possa essere pubblico non tanto sulla base del suo dato formale, legato alle astratte categorie codicistiche, quanto sulla base del suo dato sostanziale, essendo in grado per sua intrinseca natura o finalizzazione funzionale al perseguimento ed al soddisfacimento degli interessi della collettività. Le Sezioni Unite della Suprema Corte, riconoscendo nelle valli da pesca della laguna di Venezia uno dei casi in cui i principi costituzionali dello sviluppo della persona umana, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovino specifica attuazione, con la pronuncia del 18 febbraio 2011, n. 3938 sanciscono la natura pubblica del bene, in quanto strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali. Per una puntuale ricostruzione dei suesposti profili si veda: F. BENVENUTI, *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Riv. Dir. Nav.*, 1965, pp. 154 ss.; L. ANCIS, *Tendenze evolutive delle concessioni turistico-ricreative sul demanio marittimo*, in *Dir. trasp.*, 1, 2006, pp. 157 ss.; M. CASANOVA, *Demanio Marittimo*, in A. Antonini (coord.), *Trattato Breve di diritto marittimo. Principi - Soggetti - Beni - Attività*, Vol. 1, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 201 ss.; A. SALOMONE, *La concessione di beni demaniali marittimi*, Aracne, Roma, 2013, pp. 34 ss.; M. ESPOSITO, *I fondamenti costituzionali del demanio. Basi per uno studio sulla disciplina legislativa dei beni pubblici*, Giappichelli, Torino, 2018, pp. 43 ss.; A. LEFEBVRE D’OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Giuffrè, Milano, 2019, pp. 103 ss.;

⁷ Gli artt. 822 e 824 del Codice Civile, secondo la tecnica della tipizzazione i beni demaniali, indicano che l’elencazione ivi contenuta risulta tassativa. In particolare, l’art. 822 del Codice civile ricomprende, accanto ai beni del demanio idrico e a quelli del demanio militare, il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti tra i beni del demanio marittimo. Tuttavia, è solo con il coevo Codice della navigazione che l’assetto del demanio marittimo trova una sua completa ed organica definizione. L’art. 28 opera, infatti, una specificazione e un ulteriore ampliamento di quanto previsto in relazione alla nozione di demanio marittimo dal Codice civile. Per approfondimenti sul tema cfr. F. QUERCI, *Il demanio*, in *Enc. dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964, pp. 92 ss.; A. LEFEBVRE D’OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *op. cit.*, pp. 105 ss.; M. SCIASCIA, *Diritto delle gestioni pubbliche*, Giuffrè, Milano, 2007, pp. 38 ss.; V. LOPILATO, *Manuale di diritto amministrativo*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 384; D. CAIRO, *Beni demaniali: definizioni, caratteristiche, distinzioni, categorie*, in M. Iaselli (a cura di), *Le problematiche giuridiche del demanio*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna, 2014, pp. 13 ss.; M. BOLCINA, *La regolazione statale in materia di concessione di spiaggia. Dall’unità del codice della navigazione alla frammentazione del quadro regolatorio*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spagge in cerca di regole. Studio d’impatto sulle concessioni balneari*, Il Mulino, Bologna, 2011, pp. 23 ss.; *contra* V. GIANNUZZI SAVELLI, *Brevi note di regolazione del demanio marittimo*, in *Rass. Adv. St.*, 1, 2017, pp. 1 ss.; D. GRANARA, *I beni demaniali marittimi ed il relativo regime giuridico*, in *Riv. Giur. Ed.*, 2011, 6, pp. 277 ss.

economia balneare⁸ precedentemente assente. Ciò è venuto inevitabilmente a riverberarsi anche sulla stessa organizzazione amministrativa⁹ interessata al governo delle aree e degli spazi costieri.

I profili gestori dei beni demaniali marittimi, secondo l'impostazione accolta nel Codice della navigazione, risultavano infatti affidati in via esclusiva allo Stato: a livello centrale, attraverso il Ministero della marina mercantile e, a livello periferico, mediante l'Autorità marittima¹⁰.

Solo con l'entrata in vigore della c.d. "legge ponte"¹¹ del 1967, che ha definitivamente sancito la competenza pianificatoria dei Comuni sulle aree demaniali, subordinando la realizzazione di opere private al rilascio della licenza da parte del Sindaco, la monoliticità del potere statale¹² ha incominciato ad oscillare. L'attuazione dell'ordinamento regionale, ad opera della l. 22 luglio 1975, n. 382 e del successivo art. 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, ha comportato per delega il trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sul demanio lacuale e fluviale, quando l'utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative¹³, mantenendo in capo allo Stato la competenza in materia di navigazione marittima, sicurezza nazionale e polizia doganale.

⁸ Dopo la fine del secondo conflitto mondiale il turismo balneare è divenuto un fenomeno di massa. L'Italia risulta caratterizzata da una linea di costa lunga circa 8.300 km². Su tale area insistono circa 52620 concessioni demaniali marittime, di cui circa la metà sono per uso turistico-ricreativo, mentre le restanti per pesca, acquacultura, diporto, usi pubblici e tutela ambientale. I dati, aggiornati al 2018, sono consultabili dal sito del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, all'interno della piattaforma che raccoglie il Sistema informativo del demanio marittimo (SID). Cfr. <https://www.sid.mit.gov.it>; sulla mappatura delle concessioni demaniali si veda A. NARDONE, *La mappatura delle concessioni di beni: il Siconbep*, in *Giorn. Amm.*, 1, 2024, pp. 65 ss.; secondo un rapporto dalla Camera di commercio di Milano Monzabrianza Lodi il numero delle imprese che gestiscono stabilimenti balneari tra spiagge sul mare, sui laghi e sui fiumi nel 2018 ha raggiunto quota 7.816, un settore in crescita del +2,5% in un anno; con un totale occupazionale di circa 300.000 addetti; secondo, invece, un recente studio della Banca d'Italia tra il 2010 e il 2017 il prodotto mare ha contribuito per un quarto della crescita delle presenze di turisti stranieri in Italia. I pernottamenti per vacanze al mare sono infatti cresciuti nel periodo del 4,5% in media all'anno. Più di due terzi dei flussi turistici riguardanti le vacanze al mare sono rappresentati da destinazioni con un livello di urbanizzazione medio-basso e con una più scarsa dotazione di patrimonio culturale. Cfr. [Banca d'Italia](#); ma si veda anche A. MONICA, *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in *Riv. Dir. pubbl. comunit.*, 2, 2013, pp. 437 ss.

⁹ In realtà, c'è chi ha notato che l'entrata in vigore della Costituzione repubblicana del 1948, in particolare, l'affermazione del principio autonomistico (art. 5) e il riconoscimento di un demanio regionale (art. 119), abbia contribuito a scardinare l'esclusività dei poteri statali sul demanio marittimo, attraverso l'emersione di una dimensione regionale del concetto di territorio, anche alla luce dell'attribuzione di competenze urbanistiche in capo alle Regioni. Cfr. M. BOLCINA, *La regolazione statale in materia di concessione di spiaggia. Dall'unità del codice della navigazione alla frammentazione del quadro regolatorio*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 27.

¹⁰ L'Autorità marittima, in virtù dell'art. 28 del Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione approvato con D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328, gestiva l'uso del demanio marittimo, vigilava sulle concessioni ed esercitava poteri di polizia amministrativa.

¹¹ L. 6 agosto 1967, n. 765, recante modifiche ed integrazioni alla legge urbanistica del 17 agosto 1946, n. 1150.

¹² Precedentemente all'entrata in vigore della c.d. "legge ponte", la Suprema Corte di Cassazione aveva infatti affermato la supremazia degli interessi collegati agli usi pubblici del mare, con conseguente pienezza dei poteri esercitati dallo Stato e prevalenza degli stessi anche sulla disciplina urbanistica ed edilizia comunale. Si vedano Cass., sez. un., 25 ottobre 1954, n. 4091, in *Foro it.*, 1955, I, pp. 1181 ss.; Cass., sez. un., 18 febbraio 1965, n. 274, in *Foro it.*, 1965, I, pp. 631 ss.. Per approfondimenti si veda per tutti M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, Giuffrè, Milano, 1986, p. 7 ss.

¹³ Nell'ambito della delega di funzioni amministrative conferite alle regioni rientravano i profili relativi all'occupazione, all'uso, alla gestione ed alla disciplina del litorale marittimo e delle aree demaniali marittime immediatamente prospicienti, per ragioni turistiche e ricreative, con il conseguente esercizio di poteri di polizia amministrativa,

Tuttavia, per molti anni il procedimento di devoluzione delle competenze amministrative non ha trovato applicazione, avendo l'art. 59, co. 2, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 subordinato l'effettiva esplicazione della delega¹⁴ all'adozione di un D.P.C.M., contenente un elenco di beni di preminente interesse nazionale da mantenere riservati alle funzioni esercitate dallo Stato¹⁵.

Al fine di superare l'*impasse*¹⁶, è stato emanato il d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, successivamente convertito con modificazioni nella l. 4 dicembre 1993, n. 494, con il quale si è stabilito che, se entro un anno dall'entrata in vigore della legge di conversione il governo non avesse provveduto agli adempimenti necessari di cui all'art. 59, le funzioni amministrative avrebbero dovuto comunque considerarsi delegate alle Regioni.

In realtà, la gestione amministrativa del demanio marittimo diventa a tutti gli effetti competenza regionale o comunale solo con il d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112¹⁷, recante «*Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*». L'art. 105 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, a differenza dell'art. 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, attua un vero e proprio trasferimento di funzioni a carattere generale¹⁸ che investe l'intera materia concessoria dei beni del

competenze precedentemente assolve dal Ministero dei Trasporti e dalle Autorità marittime periferiche. Cfr. M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, cit., pp. 8 ss.

¹⁴ Anche la giurisprudenza aveva confermato che, in assenza dell'esatta determinazione della portata dei rapporti tra Stato e regioni in materia, l'esercizio della delega fosse subordinato emanazione del D.P.C.M.. Si veda Cons. St., sez. V, 16 giugno 1987, n. 358. Per una puntuale ricostruzione si veda R. TRANQUILLI LEALI, *Il demanio turistico-ricreativo: problemi attuali e nuovi profili di gestione*, in Aa. Vv., *Regioni e demanio marittimo*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 111 ss.

¹⁵ In particolare, l'attuazione della delega di funzioni era stata infatti subordinata all'adozione, entro il 31 dicembre 1978, con D.P.C.M. di un elenco di beni da riservare alle funzioni statali nelle materie della navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale, nonché nelle materie dei porti e delle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima. Tale D.P.C.M. è stato varato solo il 21 dicembre 1995, con un ritardo di diciotto anni che ha di fatto impedito l'esercizio concreto della delega da parte delle regioni. Come è stato attentamente notato, il rilevante ritardo nel trasferimento effettivo delle funzioni amministrative in capo alle regioni ha determinato uno stato di profonda incertezza e un importante contenzioso promosso dalle stesse regioni con l'obiettivo rivendicare le proprie prerogative. Si veda L. ANCIS, *Tendenze evolutive delle concessioni turistico-ricreative sul demanio marittimo*, cit., p. 166.

¹⁶ Nel frattempo, al fine di porre rimedio al ritardo il legislatore varava la l. 31 dicembre 1982, n. 979, recante «*Disposizioni per la difesa del mare*», con la quale all'art. 41 veniva disposto che sino all'approvazione degli elenchi dell'art. 59, co. 2, del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 «*le concessioni di cui l'autorità marittima disporrà il rinnovo o il rilascio riguarderanno, quando l'utilizzazione prevista risponda a finalità turistiche e ricreative, periodi di tempo non superiori all'anno. Qualora, per la natura delle iniziative rispondenti ad obiettive esigenze di interesse pubblico, il rapporto concessorio debba avere maggiore durata, l'autorità marittima procederà, sentita la regione territorialmente interessata*».

¹⁷ Sino al 1998, al fine di evitare una paralisi dell'attività amministrativa, legata alla riscossione dei canoni e al rilascio dei titoli, e contemperare l'esigenza delle regioni di organizzarsi con unità idonee, il legislatore con il d.l. 18 ottobre 1995, n. 433 e il successivo d.l. 21 ottobre 1996, n. 535, convertito nella l. 23 dicembre 1996, n. 647, ha disposto che le regioni potessero avvalersi delle Capitanerie di porto e degli uffici da esse dipendenti per l'esercizio delle relative funzioni amministrative. Per una puntuale ricostruzione sistemica dei rapporti tra Regioni e Capitanerie di porto di veda R. TRANQUILLI LEALI, *Il demanio turistico-ricreativo: problemi attuali e nuovi profili di gestione*, in Aa. Vv., *Regioni e demanio marittimo*, Giuffrè, Milano, 1999, pp. 111 ss.

¹⁸ I poteri così devoluti alle Regioni vanno infatti ben oltre al mero rilascio delle concessioni, per ricomprendere anche quelli inerenti le funzioni di organizzazione e le attività connesse e strumentali all'esercizio delle funzioni medesime e dei compiti conferiti, tra i quali quelli di programmazione, di vigilanza, di accesso al credito, di polizia amministrativa e relativi all'adozione di provvedimenti contingibili ed urgenti previsti dalla legge. Si veda G. DI GIANDOMENICO,

demanio marittimo e della navigazione interna¹⁹. Il legislatore, nella volontà di evitare il ripetersi di situazioni di stallo simili a quelle verificatesi nel passato, adotta a distanza di poco tempo il d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96, sancendo all'art. 42 che le funzioni amministrative di cui all'art. 105, co. 2, lett. l) possano essere direttamente esercitate dai Comuni²⁰ sino quando le Regioni abbiano provveduto con propria legge all'individuazione di quali a sé riservare.

L'esercizio delle funzioni regionali e comunali sul demanio marittimo turistico-ricreativo rimane tuttavia soggetto a due limiti statali: il potere di indirizzo e coordinamento e la titolarità dei beni che, assieme alla percezione dei canoni, è posta in capo allo Stato²¹.

Il d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito con modificazioni nella l. 4 dicembre 1993, n. 494, ha segnato il vero punto di rottura anche sotto il profilo della stessa concezione del demanio marittimo, soprattutto con riferimento alle sue molteplici possibilità di sfruttamento economico. Il D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616 non aveva infatti chiarito cosa dovesse intendersi per usi turistici e ricreativi²², che troveranno una propria definizione solo con l'art. 1 della l. 4 dicembre 1993, n. 494. Tale disposizione prevede infatti come le concessioni demaniali marittime, diverse dall'erogazione di servizi pubblici e dall'esercizio di attività portuali e produttive, possano essere rilasciate per: a) gestione di stabilimenti balneari; b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande e generi di monopolio; c) noleggio di imbarcazioni e natanti; d) gestione di attività ricettive e di attività ricreative e sportive; e) esercizi commerciali; f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione delle precedenti categorie.

L'appartenenza del demanio marittimo dopo le recenti modifiche legislative e costituzionali, in AA. VV., *La gestione del demanio marittimo, dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 82 ss.

¹⁹ In particolare, l'art. 105 del d.lgs. n. 112 del 1998 ha esteso alle regioni le funzioni amministrative relative a tutto il demanio marittimo, ricomprendendo il mare territoriale, indipendentemente dalla destinazione turistica dei suoi usi, ad eccezione di quelle relative all'approvvigionamento energetico e sui porti ed aree di preminente interesse nazionale come individuate dal D.P.C.M. del 21 dicembre 1995. Il testo della norma è stato poi riscritto dall'art. 9 della l. 16 marzo 2011, n. 88, che ha limitato l'esclusione ai porti di rilevanza economica internazionale e nazionale oltre a quelli legati alla difesa militare e alla sicurezza dello Stato. Cfr. C. ANGELONE, *Le nuove funzioni del Comune sul demanio marittimo e nel mare territoriale: modalità di esercizio e profili applicativi*, in AA. VV., *La gestione del demanio marittimo, dallo Stato, alle Regioni ai Comuni*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 26 ss.; M. CASANOVA, *Demanio marittimo*, cit., p. 209.

²⁰ Il d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96 di fatto anticiperà su tale aspetto il contenuto dell'art. 118 Cost., così come riformato dalla l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, nella parte in cui conferirà in via generale ai Comuni tutte le funzioni amministrative, salvo che per esigenze unitarie non debbano essere attribuite agli Enti superiori in virtù dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

²¹ C. ANGELONE, *Profili evolutivi della disciplina delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico e ricreativo: durata, finalità, competenze*, in *Dir. trasp.*, 1999, p. 808; G. DI GIANDOMENICO, *L'appartenenza del demanio marittimo dopo le recenti modifiche legislative e costituzionali*, cit., p. 88; M. BASILAVECCHIA, *Le problematiche tributarie nella gestione del demanio marittimo*, in AA. VV., *La gestione del demanio marittimo. Dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni*, Giuffrè, Milano, 2002, p. 43; F. SORRENTINO, *Poteri regionali e poteri statali di fronte al mare*, in D. Granara (a cura di), *In litore maris. Poteri e diritti di fronte al mare*, Giappichelli, Torino, 2019, p. 28;

²² Anche se come è stato attentamente notato, le utilizzazioni turistico-ricreative del demanio marittimo nel nostro ordinamento erano già conosciute nel R.D. 1° dicembre 1885, n. 726, nella parte rivolta all'uso voluttuario delle spiagge lacuali. Si veda R. TRANQUILLI LEALI, *Il demanio turistico-ricreativo: problemi attuali e nuovi profili di gestione*, cit., p. 102.

La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, ad opera della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3, innova ulteriormente il quadro normativo di riferimento²³. Sul versante legislativo, per quello che qui rileva, la nuova formulazione dell'art. 117, co. 2, Cost. riserva in capo allo Stato la competenza legata alla tutela della concorrenza tra operatori balneari di cui alla lett. e), l'ordinamento e l'organizzazione delle strutture pubbliche statali per l'amministrazione dei relativi beni di cui alla lett. g), la salvaguardia dell'uso generale del demanio marittimo di cui alla lett. m), la disciplina delle funzioni fondamentali dei Comuni e degli altri enti locali nella gestione del demanio marittimo con finalità turistico-ricreative di cui alla lett. p) e la tutela dell'ambiente costiero di cui alla lett. j)²⁴.

Sul versante amministrativo, il nuovo art. 118 Cost. sancisce definitivamente l'attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative, provvedendo alla costituzionalizzazione dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.

L'ente locale più vicino al cittadino acquista così una posizione centrale nella complessiva amministrazione dei beni demaniali marittimi, esclusi quelli riservati allo Stato, nel quadro generale degli atti di indirizzo e di programmazione di livello statale e regionale, favorendo l'iniziativa privata nella gestione delle strutture balneari conformemente al principio di sussidiarietà orizzontale.

La riforma del 1993 determina un radicale mutamento del quadro normativo di riferimento, innovandolo profondamente e mutandone l'approccio legato all'uso. L'occupazione del bene demaniale da eccezionale diventa infatti normale, così da ricondurre l'utilizzazione per scopi turistico-ricreativi all'interno della sua destinazione naturale²⁵.

Si è così potuto assistere ad un progressivo passaggio da una funzione "statica" del demanio, tesa esclusivamente alla sua conservazione, ad una "dinamica", rivolta al contrario a porre l'accento sulle potenzialità scaturenti dall'utilizzo²⁶. Cambia così l'approccio nei confronti dei beni demaniali marittimi, sempre più intesi come "elementi" da valorizzare, per le intrinseche opportunità economiche, quali fonti

²³ F. SORRENTINO, *Poteri regionali e poteri statali di fronte al mare*, cit., pp. 28 ss.; M. BOLCINA, *La regolazione statale in materia di concessione di spiaggia. Dall'unità del codice della navigazione alla frammentazione del quadro regolatorio*, cit., pp. 30 ss.

²⁴ L. ANCIS, *Tendenze evolutive delle concessioni turistico-ricreative sul demanio marittimo*, cit., pp. 174 ss.;

²⁵ È infatti noto come nella tradizionale impostazione dogmatica l'uso dei beni pubblici da parte di un privato possa essere ricondotto a tre diverse categorie: l'uso normale o detto anche ordinario, l'uso speciale e l'uso eccezionale o detto anche particolare. È stato tuttavia rilevato da attenta dottrina l'inadeguatezza della concezione tradizionale, in quanto spesso attraverso usi particolari, consentiti a mezzo di concessione, viene realizzata una funzione primaria del bene pubblico. Cfr. A.M. SANDULLI, *Beni Pubblici*, in *Enc. dir.*, V, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 227 ss.; F.A. QUERCI, *Il demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII, Giuffrè, Milano, 1964, pp. 92 ss.; C. CINQUE, *Profili funzionali e valorizzazione imprenditoriale in tema di "demanio marittimo"*, in *Trasporti: Diritto, economia, politica*, 104, 2008, pp. 11 ss.; N. CARNIMEO, *Spunti per una riforma della disciplina dei beni del demanio marittimo e dell'impresa balneare*, in S. Zunarelli, N. Carnimeo (a cura di), *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, Cacucci, Bari, 2019, 8 ss.

²⁶ I beni demaniali marittimi risultano infatti potenzialmente idonei a soddisfare una imprecisata serie di interessi pubblico-sociali, che si atualizzano e mutano a seconda del contesto storico. A. GIANNELLI, *Beni sfruttabili o consumabili: demanio marittimo e porti*, in www.federalismi.it, 22, 2016, pp. 2 ss.

di benessere per un'ampia gamma di soggetti, e per le fondamentali necessità di preservazione ambientale, naturalistica e paesaggistica, determinate dalla loro peculiare vulnerabilità²⁷.

3. Il difficile percorso normativo delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, tra proroghe legislative e riforme mancate

Con la mutazione funzionale del demanio marittimo, la concessione²⁸, da strumento eccezionale, data la originaria indiscussa prevalenza dei valori della proprietà statale e dell'uso pubblico, si trasforma in provvedimento ordinario, stante la variegata molteplicità di utilizzazioni possibili da parte dei privati, in grado di risolversi in un generale beneficio per la collettività²⁹.

Il rilascio di una concessione demaniale marittima interviene a costituire un rapporto giuridico complesso tra amministrazione concedente e concessionario, dal quale derivano in capo a quest'ultimo una serie di diritti e di obblighi. Tra i diritti si possono senz'altro annoverare quelli di uso peculiare del bene demaniale, dai quali scaturisce in capo all'amministrazione uno speculare obbligo di consegna (art. 34 cod. nav.), il diritto di non subire turbative da parte di terzi nella concreta utilizzazione del bene e quello di costituire ipoteca sulle opere costruite sul demanio marittimo (art. 41 cod. nav.), mentre tra gli obblighi quello di eseguire tutte le opere prescritte nell'atto di concessione, di garantire l'osservanza delle disposizioni dei competenti uffici relativi ai servizi militari, doganali, sanitari, e ad ogni altro servizio di interesse pubblico (art. 27, co. 2, reg. nav. mar.), di consentire l'accesso nei beni oggetto di concessione e nelle opere eseguite (art. 28 reg. nav. mar.), di prestare garanzia dell'adempimento degli obblighi assunti mediante il pagamento di una cauzione (art. art. 17 reg. nav. mar.), di pagare il canone (art. 16 reg. nav. mar.) e di manlevare l'amministrazione concedente da ogni azione intentata da terzi per danni causati nell'esercizio della concessione a cose o persone (art. 23 cod. nav. mar.).

A ciò si aggiunga come il concessionario sia tenuto ad esercitare direttamente l'attività principale (art. 30 reg. nav. mar.), potendo "subconcedere", previo gradimento dell'ente concedente data la natura fiduciaria

²⁷ Mediante la concessione del bene demaniale marittimo lo Stato può infatti raggiungere il soddisfacimento di fini di interesse generale. Il concessionario, sotto la vigilanza dell'autorità amministrativa, attraverso la gestione della proprietà pubblica garantisce servizi essenziali come la pulizia dell'arenile e l'assistenza dei bagnanti. Cfr. C. ANGELONE, *Le concessioni «stagionali» di demanio marittimo per finalità turistico ricreative*, in *Dir. Mar.*, 2005, p. 747; F. SALVIA, *La difficile coesistenza tra usi e tutela dell'ambiente costiero*, in *Dir. eco.*, 1, 2015, pp. 23 ss.

²⁸ La concessione è l'atto con il quale si consentono gli usi particolari del demanio marittimo e può essere definita come strumento di attuazione della destinazione dei beni pubblici, i quali vengono sottratti in tutto o in parte all'uso generale, producendo una parziale deroga al principio costituzionale di eguaglianza. La concessione, come provvedimento amministrativo, da origine ad un rapporto giuridico pubblico complesso, nel quale si inseriscono diritti ed obblighi reciproci. Cfr. A.M. SANDULLI, *Beni pubblici*, in *Enc. dir.*, Giuffrè, Milano, 1959, pp. 277 ss.; M.S. GIANNINI, *Diritto amministrativo*, Giuffrè, Milano, 1993, pp. 673 ss.; M. BOLCINA, *La regolazione statale in materia di concessione spiaggia. Dall'Unità del Codice della navigazione alla frammentazione del quadro regolatorio*, cit., p. 38

²⁹ L. ANCIS, *Tendenze evolutive delle concessioni turistico-ricreative sul demanio marittimo*, in *Dir. traspr.*, 2006, 175 ss.

del rapporto e la necessità di evitare violazioni dei principi di selezione pubblica, solo le attività accessorie (art. 45-bis cod. nav.)³⁰.

Il procedimento di rilascio e di rinnovo delle concessioni demaniali marittime³¹ sino al 1993 risultava, e ancora oggi in parte risulta, disciplinato dagli artt. 36 e 37 cod. nav. e dagli artt. 18 e 25 del regolamento di esecuzione³².

In particolare, ai sensi dell'art. 36 del cod. nav., la pubblica amministrazione può concedere a terzi l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali marittimi e di zone del mare territoriale, per un determinato periodo di tempo, compatibilmente con le esigenze di pubblico uso. In caso di concorrenza di più domande, nell'ipotesi di rilascio di nuova concessione, l'art. 37 cod. nav. prevede la necessità di seguire alcuni criteri di preferenza per la selezione del concessionario: *a)* in primo luogo, la domanda che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e risponda ad un più rilevante interesse pubblico (co. 1); *b)* in secondo luogo, si doveva distinguere tra concessioni di durata superiori ai due anni (co. 2), per le quali risultava necessario procedere con gara o con licitazione privata, e concessioni di durata inferiore ai due anni (co. 3), per le quali operava una generale preferenza per il concessionario uscente e, in caso di mancanza, la licitazione privata.

L'art. 02, co. 1, del d.l. n. 400 del 1993³³ ha modificato in maniera incisiva i commi 2 e 3 dell'art. 37 cod. nav., introducendo per il rilascio di nuove concessioni un criterio di preferenza per quelle che comportino attrezzature non fisse o completamente amovibili e per il rinnovo un criterio di preferenza per il concessionario uscente rispetto alle nuove istanze.

³⁰ Per approfondimenti si veda M. CONTICELLI, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, in *Riv. Trim. dir. Pubbl.*, 4, 2020, pp. 1069 ss.

³¹ L'art. 36, co. 2, cod. nav. distingue l'autorità competente al rilascio della concessione demaniale marittima sulla base di due criteri: *a)* la durata; *b)* la presenza o meno di impianti di difficile sgombero. Sulla base di tale distinzione il regolamento attuativo del codice della navigazione individua le concessioni "per licenza", rilasciate dal capo del compartimento marittimo per un periodo non superiore a quattro anni e non importanti impianti di difficile sgombero, e le concessioni "per atto formale", rilasciate per atto pubblico con decreto del capo compartimento per una durata superiore a quattro anni e importanti impianti di difficile rimozione. Tale distinzione è stata poi superata dall'art. 01, co. 2, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito con modificazioni nella l. 4 dicembre 1993, n. 494, successivamente modificato dall'art. 10 della l. 16 marzo 2001, n. 88, che ha disposto una durata di anni sei per tutte le concessioni, indipendentemente dalla natura o dal tipo di impianti previsti per lo svolgimento dell'attività. Successivamente, l'art. 13, co. 2, della l. 8 luglio 2003, n. 172 ha esteso il procedimento per licenza a tutte le concessioni incluse nell'art. 01, co. 1, del d.l. n. 400/1993, senza distinzione tra difficile o facile rimozione degli impianti.

³² M. TIMO, *Concessioni demaniali marittime: tra tutela della concorrenza e protezione della costa*, in *Giur. It.*, 10, 2017, pp. 2191 ss.; C. FIORILLO, *Concessioni di aree demaniali marittime con finalità turistico-ricreative: contrasti tra normativa interna e normativa comunitaria*, in *Dir. Trasp.*, 2011, 1, pp. 170 ss.

³³ Il d.l. n. 400 del 1993, oltre ad introdurre tale criterio di preferenza nel codice della navigazione, aveva stabilito una tipizzazione più esaustiva delle concessioni demaniali marittime turistico-ricreative, determinando per le stesse una durata di quattro anni, risultando irrilevante il tipo di impianto previsto per lo svolgimento dell'attività.

La preferenza in favore del concessionario uscente, così come introdotta dal d.l. n. 400 del 1993, ha assunto la denominazione di “*diritto di insistenza*”³⁴, ponendo di fatto un pesante limite alla discrezionalità³⁵ dell’amministrazione in sede di rinnovo³⁶, in quanto atto a garantire una sorta di perpetuità della concessione demaniale marittima in favore dell’originario titolare³⁷. Tale impostazione si è ulteriormente rafforzata con l’entrata in vigore della l. 16 marzo 2001, n. 88, che ha riscritto quanto previsto dall’art. 01, co. 2, del d.l. n. 400 del 1993. L’art. 10 della l. 16 marzo 2001, n. 88 ha infatti portato a sei anni la durata delle concessioni³⁸, introducendo un “*diritto al rinnovo automatico*”³⁹ alla scadenza delle stesse, fatto salvo il potere di revoca, ai sensi dell’art. 42 cod. nav., per motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse.

L’assetto normativo così congegnato è risultato fortemente derogatorio dei principi di concorrenzialità, libertà di stabilimento, trasparenza e parità di trattamento, quali pilastri del diritto comunitario (oggi eurounitario), soprattutto nei confronti di imprese non titolari di una concessione scaduta o in scadenza, ostacolate a priori dalla possibilità di partecipare alla sua assegnazione⁴⁰.

³⁴ S. CASSESE, *Concessione di beni pubblici e «diritto di insistenza»*, in *Gior. dir. Amm.*, 4, 2003, pp. 356 ss.; L.R. PERFETTI, «*Diritto di insistenza e rinnovo della concessione di beni pubblici*», in *Foro amm.*, 2, 2003, p. 621; M. ALESIO, *Il diritto di insistenza secondo la giurisprudenza amministrativa. Opinioni non conformi su una prelazione atipica*, in *dir. e giust.*, 3, 2003, p. 36 ss.; A. SQUAZZONI, *Il regime di proroga delle concessioni demaniali non resiste al vaglio della Corte di giustizia*, in *Riv. Reg. merc.*, 2, 2016, pp. 162 ss.; C. BENETAZZO, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo tra diritto interno ed europeo*, in *Munus*, 1, 2018, pp. 299 ss.; C. ANGELONE, *Demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo: concorso di più domande di concessione e diritto di insistenza*, in *Dir. Tur.*, 2008, 3, pp. 233 ss.

³⁵ F. DI LASCIO, *Concessioni di demanio marittimo e tutela della concorrenza*, in *Foro Amm.*, 2009, pp. 790 ss.

³⁶ La giurisprudenza amministrativa aveva configurato il diritto di insistenza non come un vero e proprio diritto soggettivo al rinnovo, evidenziando il solo diritto del concessionario uscente di essere preferito a parità di condizioni di fronte a nuovi potenziali aspiranti. Cfr. Tar Lombardia Milano, sez. II, 22 gennaio 2001, n. 134; Tar Sardegna, sez. I, 30 dicembre 2009, n. 2679; Tar Toscana Firenze, sez. I, 11 marzo 2002, n. 461; Tar Liguria, sez. II, 5 febbraio 2002, n. 125; Cons. St., sez. IV, 29 novembre 2000, n. 6321; Cons. St., sez. VI, 2004, n. 417; Cons. St., 31 maggio 2007, n. 2825.

³⁷ M. CARLIN, *Innovazioni al codice della navigazione in materia di concessioni demaniali marittime*, in M. Carlin (a cura di), *Concessioni demaniali marittime e lacuali. Problemi e casi pratici*, Key, Milano, 2019, p. 108.

³⁸ La l. 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), all’art. 1, co. 253, ha successivamente stabilito termine non inferiore a sei anni e non superiore a vent’anni per la durata di una concessione demaniale marittima del settore turistico-ricreativo, in ragione dell’entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predispose dalle regioni, e ha per la prima volta previsto i criteri di quantificazione dei canoni di concessione introducendo, accanto ad un canone tabellare, un canone commisurato al valore di mercato, seppur mitigato secondo varie modalità.

³⁹ Ai fini dell’applicazione dell’automatismo previsto dalla norma risultava necessaria la sussistenza di due presupposti: a) l’identità soggettiva del concessionario; b) l’identità del bene oggetto di concessione. Cfr. C. ANGELONE, *Le concessioni «stagionali» di demanio marittimo per finalità turistico ricreative*, in *Dir. Mar.*, 2005 pp. 757 ss.; ID., *Demanio Marittimo ad uso turistico-ricreativo: concorso di più domande di concessione e diritto di insistenza*, in *Dir. tur.*, 3, 2008, pp. 283 ss.; E. BOSCOLO, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, in *Urb. e app.*, 11, 2016, pp. 1213 ss.

⁴⁰ C. FIORILLO, *Concessioni di aree demaniali marittime con finalità turistico-ricreative: contrasti tra normativa interna e normativa comunitaria*, in *Dir. trasp.*, 1, 2011, pp. 170 ss.

La giurisprudenza amministrativa aveva incominciato ad offrire una lettura restrittiva⁴¹ della portata dell'art. 37, co. 2, cod. nav., tanto da essere equiparata ad una sua sostanziale abrogazione⁴². Il *leading case* è rintracciabile nella nota pronuncia della VI Sezione del Consiglio di Stato 25 gennaio 2005, n. 168⁴³, con la quale il supremo consesso di giustizia amministrativa ha promosso una interpretazione comunitariamente orientata del diritto di insistenza, subordinandolo al rispetto di tre presupposti: *a)* l'effettiva equipollenza delle condizioni offerte dal concessionario e dagli altri aspiranti sul piano della rispondenza agli interessi pubblici; *b)* l'idonea pubblicizzazione relativa al rinnovo, tale da consentire alle imprese interessate la conoscenza della procedura per una loro eventuale ma concreta partecipazione; *c)* la necessità di depurare la procedura da fattori di vantaggio rinvenienti in capo al concessionario dalla titolarità della concessione ovvero dalla titolarità di altro rapporto concessorio funzionalmente collegato al primo⁴⁴.

Nonostante l'importante contributo offerto in via pretoria, l'assenza di conformazione delle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime ai principi derivanti dall'ordinamento comunitario ha iniziato a emergere in tutta la sua portata. In primo luogo, con la segnalazione AS/481 del 20 ottobre 2008⁴⁵ da parte dell'AGCM, nella quale l'Autorità ha riscontrato la presenza di elementi in grado di

⁴¹ In particolare, la giurisprudenza amministrativa aveva ritenuto che il diritto di insistenza potesse essere applicato soltanto a condizione che le nuove istanze non fossero in grado di esprimere una maggior soddisfazione dell'interesse pubblico. Si veda Cons. St., sez. VI, 30 gennaio 2007, n. 362; Cons. St., sez. V, 31 maggio 2007, n. 2825.

⁴² S. PRETE, *Effetti dell'applicazione del principio comunitario di evidenza pubblica alla procedura di rilascio delle concessioni demaniali marittime*, in *Dir. mar.*, 2007, pp. 1063 ss.; G. GRUNER, *L'affidamento ed il rinnovo delle concessioni demaniali marittime tra normativa interna e principi del diritto dell'Unione europea*, in *Foro. amm.*, 3, 2010, pp. 678 ss.;

⁴³ Il caso ebbe origine in virtù di un contenzioso sorto nel Comune di Lignano Sabbiadoro e scaturito sulla base di un ricorso presentato da un operatore balneare (Consorzio Ventuno s.c.a.r.l.), che voleva concorrere all'assegnazione di una concessione del demanio turistico-ricreativo, precedentemente assegnata per quarant'anni alla A.P.T. L'Amministrazione, in prossimità della scadenza, applicando l'istituto del diritto di insistenza aveva infatti riassegnato la concessione a favore del precedente titolare, in assenza di una procedura competitiva. Da qui la censura mossa dall'operatore che, dopo una pronuncia di rigetto del Tar, decide di appellare al Consiglio di Stato sulla base dei medesimi motivi. Per un primo commento si veda Cons. St., sez. VI, 25 gennaio 2005, n. 168, in *Urb. app.*, 2005, pp. 333 con nota di R. CARANTA, *Concessione di beni e regola della gara*. Questo orientamento è stato confermato anche da successive pronunce cfr. Cons. St., sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 525; Cons. St., sez. VI, 17 luglio 2020, n. 4610.

⁴⁴ La giurisprudenza amministrativa a ribadito questo primo orientamento in plurime pronunce. Si vedano, in particolare, sull'onere generale di pubblicità delle domande: Cons. St., sez. VI 26 ottobre 2006, n. 6421; Cons. St., sez. VI, 1 luglio 2008, n. 3326; Cons. St., sez. VI, 24 dicembre 2009, n. 8716; Cons. St., sez. VI, 6 dicembre 2010, n. 6477. Sulla riduzione in generale della portata dell'art. 37 cod. nav.: Cons. St., sez. VI, 15 febbraio 2006, n. 613; Cons. St., sez. VI, 17 febbraio 2009, n. 902; Cons. St., sez. VI, 3 dicembre 2009, n. 7547. Sulla necessità di comparazione tra domande per l'applicazione del diritto di insistenza: Cons. St., sez. VI, 7 febbraio 2004, n. 417; Cons. St., sez. V, 31 maggio 2007, n. 2825; Cons. St., sez. VI, 24 dicembre 2009, n. 8716; sul diritto al rinnovo automatico e l'estensione del principio di concorrenzialità: Cons. St., sez. VI, 25 settembre 2009, n. 5765; Cons. St., sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 525.

⁴⁵ In particolare, l'AGCM aveva rilevato come, con riferimento all'art. 1, co. 2, del d.l. 400/1993, la previsione del rinnovo automatico di una concessione sessennale non solo non risultasse in grado di stimolare gli operatori economici a corrispondere un canone più alto all'amministrazione e ad offrire migliori servizi nei confronti degli utenti, ma potesse addirittura favorire comportamenti collusivi fra titolari delle concessioni.

L'Authority, nella sua segnalazione, aveva inoltre criticato la legge regionale del Friuli-Venezia Giulia 13 novembre 2006, n. 22, recante "Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa e modifica alla legge regionale 16/2002 in materia di difesa del suolo e di demanio idrico". In particolare, l'articolo 9, commi 4 e 5, prevedeva che il

produrre effetti restrittivi e quindi distorsivi della concorrenza nelle previsioni normative sul diritto di insistenza e sul rinnovo automatico, auspicandone pertanto la revisione. In secondo luogo, con la notificazione all'Italia della lettera di messa in mora del 29 gennaio 2009 e di apertura della procedura di infrazione n. 2008/4908⁴⁶, nella quale la Commissione europea ha contestato la compatibilità della disciplina interna in materia di concessioni del demanio marittimo alla libertà di stabilimento sancita dall'art. 43 TCE (oggi art. 49 TFUE).

Al fine di superare le denunciate criticità, il d.l. 30 novembre 2009, n. 194 ha soppresso il diritto di insistenza, stabilito dall'art. 37, co. 2, cod. nav., prorogando la durata delle concessioni demaniali in essere sino al 31 dicembre 2012. Tuttavia, in sede di conversione, la l. 26 febbraio 2010, n. 25, oltre ad estendere ulteriormente la proroga delle concessioni in essere sino al 31 dicembre 2015, ha nuovamente fatto salve le disposizioni relative al rinnovo automatico⁴⁷.

La risposta della Commissione europea non è tardata ad arrivare e con lettera di messa in mora complementare del 5 maggio 2010 ha aperto una seconda procedura d'infrazione n. 2010/2734, censurando la posizione privilegiata dei prestatori uscenti, così come cristallizzata dalla l. 26 febbraio 2010, n. 25, avendo la possibilità di vedersi rinnovare la concessione in assenza di una procedura imparziale e trasparente, in violazione della libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) e dell'art. 12⁴⁸ della direttiva 2006/123/CE⁴⁹, che avrebbe dovuto essere recepita negli ordinamenti nazionali entro il 28 dicembre 2009.

diritto di insistenza, di cui all'art. 37, comma 2, del codice della navigazione, potesse essere utilizzato come criterio nella scelta del contraente, ai fini della più proficua utilizzazione della concessione, attribuendogli un peso non inferiore al 30% per le concessioni destinate a enti o associazioni senza fini di lucro e non inferiore al 10% per quelle aventi finalità di lucro. Tuttavia, tale criterio veniva previsto come applicabile solo in una fase successiva, ovvero nel caso di perfetta equivalenza tra più offerte. L'Authority ha ritenuto tale impostazione non conforme ai principi comunitari, ribadendo – in linea con la giurisprudenza amministrativa – che il diritto di insistenza deve avere un ruolo meramente residuale e sussidiario. Cfr. Cons. St., sez. V, 31 maggio 2007, n. 2825; Cons. St., sez. VI, 1° luglio 2008, n. 3326; Cons. St., sez. VI, 6 giugno 2008, n. 2721.

⁴⁶ In particolare, la Commissione censurava l'art. 37, co. 2, cod. nav., la l.r. del Friuli-Venezia Giulia 13 novembre 2006, n. 22 e il Piano di Utilizzazione del demanio marittimo della Regione Friuli-Venezia Giulia, approvato con Decreto del Presidente della Regione, n. 0320/Pres. del 9 ottobre 2007, in quanto configuranti restrizioni alla libertà di stabilimento e tese a snaturare la procedura di selezione del concessionario, provocando una rottura della parità di trattamento dei diversi operatori economici.

⁴⁷ In particolare, la legge di conversione del d.l. 30 novembre 2009, n. 194, alla fine del comma 18 dell'art. 1, aveva infatti previsto che venissero fatte salve le disposizioni di cui all'art. 03, co. 4-*bis*, del d.l. n. 400/1993, convertito nella l. n. 494/1993.

⁴⁸ L'art. 12 della c.d. direttiva 2006/123/CE prevede che, qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, l'applicazione di una procedura di selezione che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e stabilisca un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. Inoltre, il par. 2 del medesimo articolo precisa come sia vietato il rinnovo automatico di tali autorizzazioni nonché altri eventuali vantaggi al prestatore uscente.

⁴⁹ Conosciuta anche come Direttiva Bolkestein o direttiva servizi, recepita in Italia con il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59.

Il legislatore è così dovuto ancora una volta correre ai ripari e, al fine di chiudere la procedura d'infrazione⁵⁰, ha approvato la l. 15 dicembre 2011, n. 217 (legge comunitaria 2010), con la quale⁵¹ è stata disposta definitivamente l'abrogazione dell'art. 01, co. 2, d.l. n. 400/1993 ed è stato delegato il Governo all'adozione entro quindici mesi (in realtà mai avvenuta), previa intesa in Conferenza unificata, di un decreto legislativo di revisione e riordino della legislazione in materia di concessioni demaniali marittime. Nonostante la complessità della vicenda dall'esito sicuramente non scontato, dopo pochi mesi, il legislatore è nuovamente intervenuto sulla materia e con l'art. 34-*duodecies* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni nella l. 17 dicembre 2012, n. 221, ha ulteriormente prorogato sino al 31 dicembre 2020 la durata delle concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo in scadenza al 31 dicembre 2015.

L'art. 1, commi 675-682, della l. 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio del 2019), ponendo le basi per un riordino complessivo della disciplina di settore delle concessioni demaniali, rimesso all'adozione di un futuro di D.P.C.M da adottarsi entro il 1° maggio 2019, ha ulteriormente prorogato le concessioni in essere al 1° gennaio 2019 sino al 31 dicembre 2033⁵².

Quest'ultima proroga⁵³, la quarta in ordine cronologico, ha portato la Commissione europea ad aprire sul tema una nuova procedura di infrazione n. 2020/4118 nei confronti dell'Italia⁵⁴, rilevando ancora una volta l'incompatibilità con il diritto dell'Unione della normativa italiana in materia di rilascio di concessioni

⁵⁰ Intervenuta in via definitiva il 27 febbraio 2012. Per approfondimenti si veda C.E. LEONARDO, *Il recepimento della direttiva servizi in Italia*, in *Giorn. dir. amm.*, 12, 2010, pp. 1239 ss.

⁵¹ Si veda l'art. 11 della l. 15 dicembre 2011, n. 217 che, al co. 2, aveva individuato tra i principi e criteri direttivi la necessità di: a) stabilire limiti minimi e massimi di durata delle concessioni entro i quali le regioni potranno fissare la durata delle stesse in modo da assicurare un uso rispondente all'interesse pubblico nonché proporzionato all'entità degli investimenti; b) prevedere criteri e modalità di affidamento nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti; c) individuare modalità per la riscossione e per la suddivisione dei proventi derivanti dai canoni tra comuni, province e regioni.

⁵² C. LENZETTI, *La (futura) riforma delle concessioni demaniali marittime e la loro (attuale) proroga*, in *Dir. Trasp.*, 2019, 3, pp. 89 ss.; R. TRUDDU, *La nuova "proroga" delle concessioni demaniali marittime deve essere disapplicata*, in *Aziendaitalia*, 2019, 6, pp. 889 ss.

⁵³ Emerge, inoltre, con evidenza come, nonostante le chiare indicazioni della giurisprudenza e gli impegni assunti dal legislatore per procedere, entro termini precisi, al riordino della disciplina del settore, l'art. 182, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. "Decreto Rilancio"), convertito con modificazioni nella legge 17 luglio 2020, n. 77, nel tentativo disorganico di evitare possibili impugnative dinanzi al giudice amministrativo da parte di potenziali concorrenti esclusi dalle proroghe/rinnovi delle concessioni demaniali in essere, da un lato, e di offrire un riferimento normativo alle pubbliche amministrazioni disorientate da un quadro regolatorio confuso e da prassi applicative profondamente disomogenee, dall'altro, ha finito per rafforzare ulteriormente le scelte pregresse, imponendo il divieto di avvio di nuove procedure di affidamento e sospendendo quelle volte alla riacquisizione del patrimonio pubblico delle aree demaniali. Cfr. sul punto N. MAZZA, *Le autonomie territoriali alla prova dell'attuazione della Direttiva Bolkestein in materia di demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo*, 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*, ESI, Napoli, 2021, 53 ss.; B. CARAVITA, G. CARLOMAGNO, *La proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime. Tra tutela della concorrenza ed economia di mercato. Una prospettiva di riforma*, in federalismi.it, 2021, 20, p. 9.

⁵⁴ G. MARCHEGIANI, *La proroga al 2033 delle concessioni balneari nell'ottica della procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea*, in *Urb. e app.*, 2021, 2, pp. 153 ss.

demaniali marittime, in quanto in grado di creare incertezza giuridica per i servizi turistici balneari, di scoraggiare gli investimenti in un settore fondamentale per l'economia e di causare una perdita di reddito potenzialmente significativa per il Paese⁵⁵.

La l. 30 dicembre 2018, n. 145 è stata oggetto di censura da parte dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che, come si vedrà di seguito, con le sentenze nn. 17 e 18 del 2021 ha individuato nella proroga delle concessioni estesa sino al 2033 una sostanziale elusione degli obblighi di adeguamento della normativa interna al diritto dell'Unione europea, con l'effetto di reintrodurre di fatto un rinnovo automatico ostativo ad una procedura selettiva.

Facendo proprio l'orientamento espresso dall'Adunanza plenaria, il legislatore ha approvato la l. 5 agosto 2022, n. 118, Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, con la quale viene stabilito come le attuali concessioni demaniali in essere continuino ad avere efficacia sino al 31 dicembre 2023 (art. 3, co. 1), salvo che, in presenza di oggettive ragioni⁵⁶ incidenti sulla procedura selettiva, l'autorità competente con atto motivato differisca il termine di scadenza, comunque entro e non oltre il 31 dicembre 2024.

Tale disposizione è stata oggetto di ulteriori tre modifiche a cura del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198⁵⁷, che ha portato il termine generale di scadenza delle concessioni in essere al 31 dicembre 2024, del d.l. 16 settembre 2024, n. 131⁵⁸, che ha nuovamente spostato il medesimo termine al 30 settembre 2027, e dalla l. 14 novembre 2024 n. 166, di conversione del d.l. 131/2024, che lo ha ulteriormente posticipato al 31 marzo 2028, in caso di contenziosi pendenti o altre ragioni di oggettiva difficoltà nell'esecuzione delle gare.

4. La Direttiva Bolkestein e il paradigma europeo della liberalizzazione dei servizi

Il forte contrasto tra normativa interna e sovranazionale, in ordine al tema delle concessioni demaniali marittime, si è ulteriormente acuito con l'entrata in vigore della c.d. Direttiva Bolkestein sulla liberalizzazione dei servizi.

⁵⁵ Cfr. G. GUZZO, *L'attività edilizia nelle aree oggetto di concessione demaniale marittima*, in G. Guzzo, G. Palligiano, *L'attività edilizia. Titoli, procedure, sanzioni tutela*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 573 ss.

⁵⁶ La c.d. Legge Draghi aveva indicato a titolo esemplificativo come le ragioni dovessero legarsi alla presenza di un eventuale contenzioso o a difficoltà riscontrate nell'espletamento della procedura selettiva. Per approfondimenti si veda E. BRUTI LIBERATI, *La legge annuale sulla concorrenza e la sua difficile attuazione*, in *Gior. Dir. Amm.*, 2, 2023, pp. 143 ss.

⁵⁷ Convertito con modificazioni nella l. 24 febbraio 2023, n. 14.

⁵⁸ Il c.d. "decreto salva infrazioni", con il quale il Governo ha concertato con la Commissione europea la chiusura della procedura d'infrazione n. 2020/4118, che tuttavia allo stato attuale rimane ancora aperta, nell'attesa da parte dell'istituzione dell'Unione di verificare la concreta attuazione di quanto promesso dall'Italia.

Alle origini del cammino comunitario, l'instaurazione di un mercato comune⁵⁹, poi divenuto mercato interno⁶⁰, ha rivestito una posizione centrale, quale strumento per il raggiungimento dello sviluppo economico e dell'integrazione tra Stati. Ciò è confermato dal rilievo degli obiettivi che le istituzioni comunitarie erano state chiamate a perseguire: l'abolizione dei dazi e delle restrizioni quantitative all'entrata e all'uscita delle merci fra gli Stati, come di altre misure ad effetto equivalente, la creazione di un regime di concorrenza non falsata e il ravvicinamento delle legislazioni nazionali nella misura necessaria al funzionamento del mercato comune, nel quale fossero altresì garantite le libertà di circolazione delle persone, dei servizi, delle merci e dei capitali⁶¹.

L'art. 49 TFUE (ex art. 52 TCE) definisce il diritto di stabilimento come la libertà per i cittadini di uno Stato membro di poter esercitare in forma autonoma o d'impresa attività in uno Stato membro diverso da quello di origine, alle stesse condizioni previste per i cittadini del Paese ospitante⁶², mentre l'art. 57 TFUE (ex art. TCE) sancisce come debbano essere considerati servizi le prestazioni normalmente fornite dietro retribuzione⁶³, non regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, e che ricomprendono attività di carattere industriale, commerciale, artigianale e legate alle libere professioni⁶⁴.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia ha chiarito che il divieto di restrizioni alla libertà di circolazione imposto agli Stati, nel quale risulta incluso anche il divieto di restrizioni alla libertà di stabilimento e di

⁵⁹ La realizzazione del mercato comune era stata infatti prefigurata dall'art. 2 TCEE come lo strumento atto a garantire uno sviluppo armonioso delle attività economiche, il miglioramento del tenore della qualità della vita e la solidarietà tra gli Stati membri. La sua costruzione è avvenuta per tappe graduali: inizialmente attraverso una integrazione negativa, con l'unione doganale e la conseguente eliminazione delle barriere commerciali tra gli Stati membri agli scambi di merci, persone, servizi e capitali; successivamente attraverso una integrazione positiva, a partire dalla seconda metà degli anni ottanta, con la definitiva eliminazione delle frontiere tecniche, fisiche e fiscali tra i mercati degli Stati membri e l'armonizzazione della fiscalità indiretta. Per approfondimenti si veda J.H.H. WEILER, *La Costituzione dell'Europa*, Il Mulino, Bologna, 2003, 307 ss.; B. OLIVI, R. SANTANIELLO, *Storia dell'integrazione europea*, Il Mulino, Bologna, 2005, pp. 125 ss.; G. TESAURO, *Diritto dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2012, pp. 366 ss.;

⁶⁰ L'Atto unico europeo del 1986 ha integrato l'obiettivo della creazione del mercato interno nel Trattato CEE, definendolo come «uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali», anche se spesso l'utilizzazione delle espressioni mercato comune, mercato interno e mercato unico è stata ritenuta equivalente. In realtà, la differenza tra mercato comune e mercato interno è riposta nella diversa disciplina data alle libertà di circolazione: nel primo caso intese solo come libertà negative, ovvero nel divieto posto agli Stati di adottare misure discriminatorie, nel secondo come libertà positive, ovvero nella prospettiva che i trattamenti siano armonizzati.

⁶¹ R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 347 ss.; F. POLITI, *Temi di diritto dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 4 ss.; G. CAPECCHI, *Il mercato interno*, in U. Draetta, N. Parisi (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2018, pp. 103 ss.

⁶² Tale diritto si estende anche agli operatori economici stabiliti in uno Stato membro, i quali possono aprire agenzie, succursali e filiali negli altri Stati membri.

⁶³ La Corte di giustizia ha chiarito che la locuzione «fornite normalmente dietro retribuzione» debba essere intesa nel senso che i servizi devono in ogni caso avere carattere economico, ovvero devono essere prestati a fronte di un corrispettivo. C. Giust., sent. 23 febbraio 2016, C-179/14, *Commissione c. Ungheria*.

⁶⁴ Sono fatte salve regole peculiari per i servizi bancari, assicurativi e dei trasporti (art. 57 TFUE).

prestazione di servizi, è dotato di efficacia diretta⁶⁵. Limitazioni all'esercizio di tali libertà sono ammesse dai Trattati⁶⁶, ma devono risultare circoscritte e giustificate da esigenze nazionali collegate alla salvaguardia dell'ordine pubblico, della pubblica sicurezza, della sanità pubblica e dalla necessità di esercitare i pubblici poteri dello Stato⁶⁷ o, ancora, da ragioni imperative di interesse generale⁶⁸, purché ragionevoli e proporzionate.

Al fine di dare attuazione alle norme di diritto primario sancite dai Trattati, il legislatore comunitario ha adottato la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno. La direttiva scaturisce dal quadro delle azioni del Consiglio europeo di Lisbona del 2000⁶⁹, tese a realizzare entro il 2010 una crescita economica sostenibile, con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggior coesione sociale⁷⁰.

Obiettivo generale della direttiva è quello di eliminare gli ostacoli di ordine legislativo e burocratico, che limitano lo sviluppo del mercato dei servizi e, in particolare, impediscono di fatto alle attività autonome di circolare liberamente tra gli Stati membri⁷¹. Al fine di raggiungere tale risultato, la direttiva agisce su due versanti: quello della semplificazione dei procedimenti amministrativi e quello dell'armonizzazione del regime delle autorizzazioni⁷². La regola generale diventa pertanto quella della libera prestazione dei servizi, salvo il caso della presenza di una imperante ragione di interesse generale⁷³, che richieda, al fine del controllo da parte della pubblica autorità, il rilascio di un preventivo titolo abilitativo⁷⁴.

Il regime autorizzatorio diventa così una eccezione alla regola generale, da considerarsi legittima solo nell'ipotesi in cui i requisiti richiesti a livello statale per il rilascio del titolo rispettino il principio di non discriminazione e siano chiari e inequivocabili, oggettivi, resi pubblici preventivamente, trasparenti, accessibili e giustificati da un motivo imperativo di interesse generale⁷⁵.

⁶⁵ C. Giust., sent. 21 giugno 1974, C-2/74, *Reyners*; Id., sent. 7 luglio 1976; C-118/75, *Lynne Watson e Alessandro Belmann*; Id., sent. 11 marzo 2004, C-9/02, *Hughes de Lasteyrie du Saillant*; Id., sent. 30 marzo 1993, C-168/91, *Konstantinidis*.

⁶⁶ Si legga in particolare il combinato disposto degli artt. 51, 52 e 62 TFUE.

⁶⁷ La Corte di Giustizia ha più volte avuto modo di affermare che tali limitazioni, costituendo una deroga alle libertà enunciate dal Trattato, devono andare interpretate restrittivamente. Cfr. ad esempio C. Giust., 24 maggio 2011, *Commissione c. Francia*, C-50/08.

⁶⁸ Come, ad esempio, la tutela dell'ordine sociale, l'efficacia dei controlli fiscali, la lotta contro la criminalità e la frode, la protezione dell'ambiente e della salute, la tutela dei consumatori.

⁶⁹ C.d. "strategia Lisbona".

⁷⁰ Si vedano le [Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000](#).

⁷¹ L'obiettivo primario della direttiva è l'eliminazione delle barriere allo sviluppo dei servizi tra i singoli Stati membri, al fine di garantire una libertà di accesso nell'esercizio delle relative prestazioni. Cfr. G. TESAURO, *op. cit.*, pp. 526 ss.; A. FLORIO, *Le concessioni demaniali marittime tra vecchia disciplina e auspicata riforma alla luce degli interventi dell'Unione europea*, in *Nuov. Giur. civ. Comm.*, 4, 2023, pp. 997 ss.

⁷² B. BAREL, *Diritto europeo, direttiva «servizi» e disciplina italiana delle concessioni degli arenili*, in *Munus*, 1, 2018, 354 ss.

⁷³ L'art. 4, n. 8, della direttiva 2006/123/CE positivizza i motivi imperativi di interesse generale, che consentono deroghe da parte degli Stati, così come riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia.

⁷⁴ V. LOPILATO, *op. cit.*, pp. 660 ss.

⁷⁵ Si veda l'art. 10 della direttiva 2006/123/CE.

Il recepimento della direttiva 2006/123/CE nell'ordinamento interno, avvenuto con il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, ha tuttavia posto svariate problematiche, soprattutto con riferimento all'inquadramento giuridico della sua portata applicativa all'ambito materiale delle concessioni demaniali. In primo luogo, è stato rilevato come la stessa si occupi essenzialmente di servizi, per i quali deve essere garantita la libera circolazione e il diritto di stabilimento, e ciò ha fatto dubitare della sua estensione alla disciplina interna che regola la concessione del godimento esclusivo di un bene⁷⁶. In secondo luogo, l'assenza di una chiara linea di demarcazione tra contratto di appalto e contratto di concessione ha portato a ritenere la materia in esame assoggettata ad altra disciplina eurounitaria di cui alla direttiva 2014/23/UE⁷⁷.

Tali perplessità interpretative sono state definitivamente superate con la pronuncia della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016⁷⁸, nelle cause riunite C-418/14 e C-67/15⁷⁹, che ha permesso di offrire una soluzione alle principali questioni sollevate.

⁷⁶ Cfr. B. BAREL, *op. cit.*, p. 358; D. CICCARELLI, S. CARRATÙ, *Le concessioni demaniali marittime in Italia: principi europei, leggi regionali e bandi comunali. Lo stato dell'arte*, in *App. e contr.*, 9, 2017, pp. 58 ss.; A. PELLICANÒ, *Le concessioni demaniali marittime in Italia alla luce della Direttiva Bolkestein e il principio di concorrenza*, 2019, in www.ildirittoamministrativo.it; S. VILLAMENA, *Concessioni demaniali marittime e concorrenza. (Profili ricostruttivi e modalità operative)*, in G. Lami (a cura di), *Le concessioni demaniali marittime tra passato, presente e futuro*, Cedam, Padova, 2010, pp. 90 ss.; M.P. CHITI, *Le concessioni demaniali tra diritto europeo e codice dei contratti pubblici. Simmetrie e asimmetrie*, in D. Granara (a cura di), *In litore maris. Poteri e diritti in fronte al mare*, Giappichelli, Torino, 2019, pp. 197 ss.; S. ZUNARELLI, *Concessioni demaniali e "diritto d'insistenza" alla luce della Direttiva Bolkestein*, in S. Zunarelli, N. Carnimeo (a cura di), *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, Cacucci, Bari, 2019, 25 ss.

⁷⁷ Il 15° considerando della direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione stabilisce infatti che «taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni o qualsiasi proprietà pubblica, in particolare nel settore dei porti marittimi o interni o degli aeroporti, mediante i quali lo Stato oppure l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore fissa unicamente le condizioni generali d'uso senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva». La direttiva è stata recepita nel nostro ordinamento con il d.lgs. 50/2016, c.d. novo Codice dei contratti pubblici, ove all'art. 17 si affermava «Le disposizioni del presente codice non si applicano agli appalti e alle concessioni di servizi: a) aventi ad oggetto l'acquisto o la locazione, quali che siano le relative modalità finanziarie, di terreni, fabbricati esistenti o altri beni immobili o riguardanti diritti su tali beni». La medesima norma è oggi riscontrabile nell'art. 56, co. 1, lett. e) del d.lgs. 36 del 2023.

⁷⁸ La pronuncia scaturisce a seguito del rinvio pregiudiziale operato dal Tar Lombardia e dal Tar Sardegna circa la compatibilità dell'art. 1, co. 18, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché con gli artt. 49, 56 e 106 TFUE. In particolare, i giudici amministrativi si chiedono se le reiterate proroghe del termine di scadenza delle concessioni demaniali marittime, operate dal legislatore nazionale, possano configurare una restrizione ingiustificata alla libera concorrenza e a quella di stabilimento, rendendo estremamente difficile l'accesso di qualsiasi altra realtà imprenditoriale. Per un commento alla sentenza si vedano A. SQUAZZONI, *Il regime di proroga delle concessioni demaniali marittime non resiste al vaglio della Corte di giustizia*, in *Riv. Reg. dei mercati*, 2016, 2, pp. 160 ss.; A. TORTORA, *Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga ex lege*, in Giustamm.it, 2017, 11, pp. 1 ss.; E. AMANTE, *La Corte di Giustizia si pronuncia sulla proroga automatica delle concessioni demaniali, il legislatore interno corre ai ripari: due passi avanti e uno indietro in favore della concorrenza*, in *Riv. Giur. Urb.*, 2016, 2, pp. 95 ss.; L. NICOTERA, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo al vaglio della Corte di Giustizia dell'U.E.*, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 2016, 97 ss.; F. PRADA, *Proroga ex lege della durata delle concessioni demaniali marittime: tra diritto europeo e nazionale*, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 22, 2018, pp. 46 ss.; E. BOSCOLO, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime – Il commento*, in *Urb. e app.*, 2016, 11, pp. 1211 ss.

⁷⁹ Per un commento sul rinvio pregiudiziale si veda D. MONEGO, *La proroga ex lege delle concessioni demaniali a finalità turistico-ricreativa al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 2015, 14, pp. 157 ss.; M. MAGRI, «Direttiva Bolkestein» e legittimo affidamento dell'impresa turistico balneare: verso una importante decisione della Corte di Giustizia UE, in *Riv. Giur. Ed.*, 2016, 4, pp. 359 ss.

In particolare, la Corte⁸⁰ ha chiarito che gli atti di ammissione allo sfruttamento di beni appartenenti al demanio marittimo fluviale e lacuale con finalità turistico-ricreative non rientrano nell'ambito delle concessioni di servizi, disciplinate dalla direttiva 2014/23/UE, ma debbano essere ricondotti fra le "autorizzazioni" di cui alla direttiva servizi 2006/123/CE, a prescindere dalla qualificazione del diritto nazionale⁸¹. Ciò in quanto le concessioni risultano atti formali che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali per esercitare la propria attività economica, facendo così applicazione dell'ormai consolidato principio eurounitario della prevalenza della sostanza sulla forma⁸².

Tuttavia, la Corte precisa come la Direttiva Bolkestein non trovi applicazione in tutte le concessioni demaniali marittime, ma solo in quelle che ai sensi dell'art. 12⁸³, per scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche, siano autorizzabili in numero limitato, rimettendo però tale valutazione al giudice nazionale.

Da ciò è possibile comprendere come, una volta stabilita la sussistenza di una scarsità di risorse naturali, debbano trovare applicazione i principi stabiliti dalla direttiva, che impongono per il rilascio di dette autorizzazioni l'assolvimento di una procedura di selezione comparativa tra i candidati, atta a garantire il rispetto dell'imparzialità, della trasparenza e di una adeguata pubblicità. Pertanto, una proroga generalizzata ad opera di una normativa nazionale risulta in contrasto con la direttiva e i principi stabiliti dai Trattati.

La Corte di Giustizia evidenzia altresì, sulla base di un principio emerso in sede pretoria e da ritenersi oramai consolidato, che il diritto primario dell'Unione abbia una portata residuale⁸⁴, qualora vi sia stata una armonizzazione completa di un dato settore a livello sovranazionale. Questo è proprio il caso della

⁸⁰ Come attentamente osservato, la Corte di Giustizia ha fatto riferimento al complessivo assetto dell'Unione europea quale parametro per valutare la legittimità della disposizione interna. Si veda per tutti B. BAREL, *op. cit.*, p. 363.

⁸¹ In realtà, come è stato evidenziato da più parti, tra autorizzazione e concessione si rilevano molteplici profili di differenziazione. Basti pensare al fatto che con una autorizzazione la p.a. si limita a rendere possibile l'esercizio di un diritto o di un potere già in capo al richiedente, mentre con una concessione quest'ultimo acquisisce una nuova situazione giuridica soggettiva da parte della p.a. Per approfondimenti si veda M. CLARICH, *Autorizzazioni e concessioni: presidi dell'interesse pubblico o barriere all'accesso al mercato?*, in *Dir. eco.*, 1, 2015, pp. 9 ss.; L. DI GIOVANNI, *Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga ex lege*, in *Riv. It. Dir. Pubb. Comu.*, 3-4, 2016, pp. 912 ss.; M.C. GIRARDI, *op. cit.*, p. 42.; M. CERUTI, *L'istituto euro-unitario della concessione e la fine della dicotomia fra autorizzazione e concessione (Parte I)*, in *Urb. e App.*, 2020, 6, pp. 745 ss.; ID., *L'istituto euro-unitario della concessione e la fine della dicotomia fra autorizzazione e concessione (Parte II)*, in *Urb. e App.*, 2021, 1, pp. 5 ss.

⁸² Alcuni autori hanno infatti più volte notato come la questione fosse più teorica che pratica, alla luce dei numerosi segnali provenienti dall'ordinamento dell'Unione europea circa la necessità di porre la materia delle concessioni demaniali sotto le regole della concorrenza. Cfr. S. VILLAMENA, *Concessioni demaniali e concorrenza*, in G. Lami (a cura di), *Le concessioni demaniali marittime tra passato, presente e futuro*, Cedam, Padova, 2010, p. 90;

⁸³ L'art. 12, par. 1, della direttiva 2006/123/CE stabilisce infatti che: «qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento».

⁸⁴ C. BENETAZZO, *op. cit.*, pp. 322 ss.

direttiva servizi, pertanto il diritto di stabilimento sancito dall'art. 49 TFUE potrebbe ritenersi violato solo nell'ipotesi di totale assenza di trasparenza nell'ambito di una procedura di assegnazione di una concessione demaniale avente un interesse transfrontaliero certo⁸⁵, a favore di una impresa con sede nello Stato dell'amministrazione aggiudicatrice, in quanto integrante una disparità di trattamento a danno di imprese con sede in altro Stato membro.

La Corte ha così concluso che, in virtù del principio dell'effetto diretto delle norme comunitarie, il giudice nazionale avrebbe dovuto disapplicare il diritto interno contrastante ed applicare il diritto sovranazionale, garantendo una procedura ad evidenza pubblica nell'ambito dell'affidamento di una concessione del demanio marittimo.

5. Il multiforme contenzioso giurisdizionale tra principi europei e dinamiche nazionali

Sette provvedimenti legislativi di proroga, tre procedure di infrazione per violazione del diritto unionale, una delle quali ancora aperta, e quattro mancate promesse di revisione organica della materia hanno caratterizzato sino ad oggi l'approccio sostanzialmente inerziale e inadeguato del legislatore italiano.

Questa impostazione ha alimentato un altissimo grado di conflittualità, sfociato in un abnorme contenzioso giurisdizionale, articolato su quattro distinti livelli: *a)* in sede europea, davanti alla Corte di Giustizia; *b)* in sede costituzionale, di fronte al Giudice delle Leggi; *c)* in sede amministrativa, dinanzi a numerosi Tar e al Consiglio di Stato; *d)* in sede civile e penale, davanti alla Suprema Corte di Cassazione. L'ampia produzione giurisprudenziale che ne è scaturita ha contribuito in modo significativo alla elaborazione e alla definizione di numerosi principi, che oggi, nel loro insieme, costituiscono un vero e proprio statuto delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

5.1. Il contenzioso europeo: dalla sentenza “*Promoimprese*” ai più recenti interventi della Corte di Giustizia

La Corte di Giustizia, come già sopra evidenziato, è intervenuta a più riprese per chiarire la portata applicativa del diritto dell'Unione rispetto al regime delle proroghe legate alle concessioni demaniali.

⁸⁵ La Corte precisa inoltre, al punto 66, che per aversi un interesse transfrontaliero certo è necessaria la ricorrenza di tutti i criteri individuati dalla giurisprudenza, quali l'importanza economica dell'affidamento, il luogo dell'esecuzione, le caratteristiche tecniche. Ciò ha permesso ad alcuni di ritenere in linea più teorica che pratica che, in presenza di una concessione demaniale di scarsa rilevanza economica, sia possibile prescindere da una procedura ad evidenza pubblica. Si veda, ad esempio, F. PRADA, *Proroga ex lege della durata delle concessioni demaniali marittime: tra diritto europeo e nazionale*, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 22, 2018, p. 84; V. GIANNUZZI SAVELLI, *Brevi note sul sistema di regolazione del demanio marittimo*, in *Rass. Adv. St.*, 2017, n. 1, pp. 10 ss.

In particolare, già con la sentenza *Promoimprese e Melis*⁸⁶, l'Alta Corte europea, chiamata a decidere in via pregiudiziale, ha avuto modo di fornire ai giudici nazionali una guida per una corretta interpretazione della Direttiva 2006/123/CE e degli artt. 49, 56 e 106 TFUE con riferimento alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali.

In particolare, il Giudice europeo con la sentenza del 14 luglio 2006 ha chiarito come: *a)* le concessioni demaniali marittime rientrino nell'ambito di applicazione della Direttiva Bolkestein; *b)* il *genus* delle concessioni debba essere ricondotto nell'ambito delle autorizzazioni all'esercizio di attività economiche, a prescindere dalla qualificazione operata dal legislatore nazionale; *c)* spetti al giudice nazionale l'accertamento della sussistenza della scarsità naturale, quale presupposto per l'applicazione dell'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE; *d)* laddove sia applicabile l'art. 12, par. 1, della Direttiva 2006/123/CE, ovvero in tutte le ipotesi in cui il giudice nazionale accerti preliminarmente che le risorse demaniali siano scarse, la proroga automatica si pone in contrasto con il par. 2 del medesimo art. 12; *e)* la proroga automatica di autorizzazioni relative allo sfruttamento economico del demanio marittimo non consenta di organizzare una procedura di selezione come prevista dal par. 1 dell'art. 12; *f)* soluzioni fondate sulla tutela del legittimo affidamento dei concessionari rispetto agli investimenti effettuati e adottate dalle Autorità nazionali non possano prescindere da una valutazione caso per caso, che consenta di dimostrare che il titolare dell'autorizzazione poteva legittimamente aspettarsi il rinnovo della propria autorizzazione; *g)* nell'ipotesi in cui l'affidamento delle concessioni demaniali marittime sia sottratta all'ambito applicativo dell'art. 12 della Direttiva, ovvero nell'assenza di scarsità di aree demaniali, le relative procedure di affidamento e di rinnovo soggiacciono all'art. 49 TFUE, volto a sancire il principio di non discriminazione; *h)* presupposto applicativo dell'art. 49 TFUE sia la sussistenza di un interesse transfrontaliero certo⁸⁷, da valutarsi sulla base dei criteri elaborati dalla giurisprudenza della stessa Corte di Giustizia, quali l'importanza economica della concessione, il luogo della sua esecuzione e le sue caratteristiche; *i)* in presenza di un interesse transfrontaliero certo l'assegnazione della concessione demaniale ad una impresa con sede nello Stato membro dell'amministrazione aggiudicatrice debba avvenire con una procedura trasparente, diversamente si sostanzia una disparità di trattamento a danno

⁸⁶ C. Giust., sent. 14.07.2006, *Promoimprese e Melis*, C-458/14 e C-67/15. Per un commento si veda: A SQUAZZONI, *Il regime di proroga delle concessioni demaniali marittime non resiste al vaglio della Corte di Giustizia*, in *Riv. Reg. mercati*, 2, 2016, pp. 160 ss.; A. COSSIRI, *La proroga delle concessioni demaniali marittime sotto la lente del giudice costituzionale e della Corte di Giustizia dell'UE*, in federalismi.it, 14, 2016, pp. 2 ss.; 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 Promoimprese-Melis*, in *Riv. Reg. mercati*, 2, 2016, pp. 182 ss.; L. DI GIOVANNI, *Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga ex lege*, in *Riv. It. Dir. Pubbl.*, 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 UE*, in *Riv. Giur. Edilizia*, 4, 2016, pp. 359 ss.

⁸⁷ C. Giust., sent. 7.12.2000, *Teleaustria*, C-324/98, 60; Id., sent. 14.11.2013, *Belgacom*, C-221/12, 29; Id., sent. 17.12.2015, *UNIS e Beaudout Père et Fils*, C-25/14 e C-26/14, 30;

di imprese con sede in altri Stati membri vietata dall'art. 49 TFUE; *l*) l'art. 49 TFUE vieti una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico ricreative qualora presentino un interesse transfrontaliero certo.

Con la sentenza *AGCM c. Comune di Ginosa* del 20 aprile 2023⁸⁸, la Corte di Giustizia, adita in via pregiudiziale dal Tar Lecce⁸⁹, torna a pronunciarsi sulla disciplina delle concessioni demaniali marittime⁹⁰. Molte delle questioni oggetto di questo pronunciamento⁹¹ erano già state affrontate e decise; tuttavia, in tale sede la Corte ha modo di meglio puntualizzarne certi aspetti e correggerne e chiarirne degli altri.

In particolare, il Giudice europeo afferma come: *a*) l'interesse transfrontaliero⁹² certo non costituisca presupposto per l'applicazione dell'art. 12, parr. 1 e 2, della Direttiva 2006/123/CE, dovendo trovare attuazione sempre. Pertanto, la valutazione dell'interesse transfrontaliero certo si pone come meramente eventuale e secondaria, una volta escluso il carattere scarso delle risorse naturali in questione. Gli articoli contenuti nel Capo III della Direttiva sono così applicabili anche a situazioni puramente interne, ovvero prive di elementi transfrontalieri⁹³; *b*) requisito di applicabilità della direttiva rimane la determinazione della scarsità delle risorse naturali. La Corte, rispetto al caso *Promoimprese*, specifica come possano sussistere due diversi approcci utili all'accertamento di tale presupposto, anche combinati tra di loro: uno di carattere generale e astratto, valido per tutto il territorio nazionale, e uno rivolto a stabilire caso per caso, teso a porre l'attenzione sul territorio costiero del singolo comune. In ogni caso è necessario che i criteri adottati dallo Stato membro per stabilire la sussistenza della scarsità delle risorse naturali si basino su elementi obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati; *c*) l'art. 12, parr. 1 e 2, della Direttiva 2006/123/CE, nella parte in cui si rivolge a imporre l'obbligo nei confronti degli Stati membri di svolgere

⁸⁸ C. Giust., sent. 20.04.2023, *AGCM c. Comune di Ginosa*, C-348/22.

⁸⁹ La vicenda trae origine dalla delibera del Comune pugliese di Ginosa che nel dicembre 2020, in applicazione della legge di bilancio, aveva disposto la proroga delle concessioni demaniali in essere sino al 31 dicembre 2033. La delibera era stata oggetto di attenzione da parte dell'AGCM che, nell'esercizio dei suoi poteri di controllo, l'aveva ritenuta incompatibile con gli artt. 49 e 56 TFUE e l'art. 12 della Direttiva servizi. Di fronte al rifiuto del Comune di adeguarsi al parere rilasciato dall'AGCM, quest'ultima ha deciso di impugnare di fronte al Tar Lecce la delibera e i successivi atti di proroga delle concessioni adottati dal Comune.

⁹⁰ Cfr. E. CHITI, *Le concessioni demaniali marittime e la Corte di Giustizia*, in *Gior. Dir. Amm.*, 5, 2023, pp. 629 ss.; D. GRANARA, *Le concessioni balneari al vaglio della Corte di Giustizia dell'Unione europea*, in *Giur. It.*, 2024, pp. 885 ss.; G. ARMAO, *Concessioni demaniali marittime e diritto eurounitario: la fine del "tempo delle more"*, in *Nuove Autonomie*, 1, 2023, pp. 53 ss.; C. 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](https://www.federalismi.it), 14, 2023, pp. 126 ss.; E. CAMPAGNANO, *La concorrenza nel settore delle concessioni demaniali marittime dopo le sentenze dell'Adunanza plenaria e della Corte di Giustizia: l'Italia all'ultima spiaggia*, in *Contr. Impr.*, 2, 2024, pp. 537 ss.; G. MARCHEGIANI, *Le vicissitudini delle concessioni balneari e la precarietà della loro situazione*, in *Urb. App.*, 1, 2024, pp. 5 ss.

⁹¹ Si tratta principalmente delle questioni legate alla scarsità delle risorse naturali e all'interesse transfrontaliero certo che, tuttavia, sono oggetto di una ulteriore puntualizzazione.

⁹² D'altronde la Corte aveva già chiarito nella precedente sentenza *Promoimprese* come l'interesse transfrontaliero certo di cui all'art. 49 TFUE rilevasse esclusivamente laddove non fosse applicabile l'art. 12 della Direttiva servizi in ragione dell'accertamento negativo in ordine alla scarsità delle risorse naturali.

⁹³ La Corte sul punto richiama propri precedenti orientamenti, cfr. C. Giust., sent. 30.01.2018, *X e Visser*, C-360/15 e C-31/16; Id., sent. 22.09.2020, *Cali Apartments*, C-724/18 e C-727/18.

una procedura di selezione imparziale e trasparente tra candidati potenziali e a vietare di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività, è formulato in termini incondizionati e sufficientemente precisi da poter essere considerato disposizione produttiva di effetti diretti; d) dall'effetto diretto deriva l'obbligo di disapplicazione delle disposizioni nazionali contrarie sia da parte dei giudici nazionali sia dalle autorità amministrative, comprese quelle comunali⁹⁴.

Nel più recente pronunciamento dell'11 luglio 2024⁹⁵, su rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato e attinente al caso *Società Italiana Imprese Balneari srl c. Comune di Rosignano Marittimo*, il Giudice di Lussemburgo ha altresì avuto modo di chiarire come: a) non costituisca una restrizione alla libertà di stabilimento, prevista dall'art. 49 TFUE, una norma nazionale, come quella dell'art. 49 del cod. nav., secondo la quale, alla scadenza di una concessione per l'occupazione del demanio pubblico e salva diversa pattuizione nell'atto concessorio, il concessionario sia tenuto a cedere immediatamente, gratuitamente e senza indennizzo le opere non amovibili da esso realizzate nell'area concessa, anche in caso di rinnovo della concessione⁹⁶.

5.2. Il contenzioso costituzionale: il riparto delle competenze e la salvaguardia della concorrenza

Il contenzioso costituzionale venutosi a generare sul tema oggetto della presente indagine ha coinvolto segnatamente alcune leggi regionali, impugnate dal Governo con ricorso in via principale *ex art. 127 Cost.* La disciplina delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, come peraltro già sottolineato, si presenta infatti potenzialmente atta a coinvolgere una pluralità di materie, alcune delle quali di competenza esclusiva statale, come la tutela della concorrenza e dell'ambiente, altre di competenza concorrente Stato-regioni, come il governo del territorio, e altre ancora di competenza residuale delle regioni, come il turismo. Tutto ciò rende facilmente comprensibile come la Corte costituzionale sia stata chiamata, ancora una volta, a dirimere i confini, attraverso un'opera di ripermimetrazione degli ambiti competenziali dello Stato e delle regioni.

⁹⁴ A tal fine la Corte di Lussemburgo richiama la propria precedente giurisprudenza, con la quale aveva già da tempo chiarito come incomba anche su tutte le autorità amministrative presenti negli ordinamenti degli Stati membri l'obbligo di disapplicazione della normativa interna contrastante con il diritto dell'Unione. Si tratta delle sentenze C. Giust., sent. 22.06.1989, *Fratelli Costanzo*, C-103/08; Id., sent. 10.10.2017, *Frarell*, C-413/15.

⁹⁵ C. Giust., sent. 11.07.2024, *Società Italiana Imprese Balneari srl c. Comune di Rosignano Marittimo*, C-598/22, 62.

⁹⁶ Cfr. G. IOANNIDES, *La devoluzione gratuita delle opere amovibili realizzate dal concessionario di aree demaniali marittime e il nodo degli indennizzi*, in *DPCE Online*, 3, 2024, 2183 ss.; M. CALABRÒ, *Concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo e acquisizione al patrimonio dello Stato delle opere non amovibili: una riforma necessaria*, in *Dir. Soc.*, 3, 2021, pp. 441 ss.; M. LUCETTI, *La devoluzione delle opere allo Stato e gli effetti sui futuri affidamenti delle concessioni demaniali*, in *Urb. e app.*, 2019, 1, pp. 21 ss.

Il contributo così offerto dalla giurisprudenza costituzionale⁹⁷ ha permesso di chiarire ulteriori e significativi aspetti della materia, utili ad essere ricompresi nell'ambito dei principi costituenti lo statuto delle concessioni demaniali marittime.

In particolare, le censure mosse nei confronti della legislazione regionale si fondano essenzialmente sulla violazione degli artt. 117, co. 1, e 117, co. 2, lett. e), Cost., legati al rispetto dei vincoli derivanti dall'Unione europea, e segnatamente dei principi di libera concorrenza, parità di trattamento e diritto di stabilimento, e alla competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza. I filoni tematici affrontati dalla Corte possono essere schematicamente classificati in tre categorie.

La prima riguarda gli aspetti legati alla legislazione regionale di proroga/rinnovo delle concessioni demaniali in essere. Molte regioni, parallelamente alle iniziative legislative dello Stato, avevano infatti proceduto all'adozione di provvedimenti normativi rivolti a favorire meccanismi di preferenza per i concessionari uscenti, tra i quali innanzitutto quelli volti ad incidere sulla durata delle concessioni demaniali marittime, mediante una estensione temporale delle stesse.

⁹⁷ Per una ricostruzione dei principali approdi giurisprudenziali si veda S. DE NARDI, *Il sindacato della Corte costituzionale sulle (cosiddette) proroghe regionali delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo*, in *Munus*, I, 2018, pp. 371 ss.; F. SANCHINI, *Il contributo della Corte costituzionale nella definizione del riparto di competenze legislative sulle concessioni "balneari": quali margini d'intervento per le Regioni?*, in [federalismi.it](https://www.federalismi.it), 24, 2024, pp. 195 ss.; 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 (Nota a C. cost., sentenza n. 1/2019)*, in [Dirittifondamentali.it](https://www.dirittifondamentali.it), 1, 2019, 1 ss.; 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 Quad. Cost.*, 2020, 3, pp. 543 ss.; M. CERUTI, *La "grande illusione": la proroga ex lege delle concessioni demaniali [Nota a sentenza: Corte cost., 9 gennaio 2019, n.1]*, in *Appalti e contratti*, 2019, 4, pp. 58 ss.

In relazione a tale tentativo, perpetrato dalle Regioni Emilia-Romagna⁹⁸, Friuli-Venezia Giulia⁹⁹, Toscana¹⁰⁰, Marche¹⁰¹, Abruzzo¹⁰², Veneto¹⁰³, Liguria¹⁰⁴, Puglia¹⁰⁵, Calabria¹⁰⁶ e Sicilia¹⁰⁷ in un primo momento la Corte costituzionale ha ritenuto violato il solo parametro di cui all'art. 117, co. 1, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea in tema di diritto di stabilimento e tutela della concorrenza. In particolare, il Giudice delle leggi in più occasioni ha affermato come la previsione di una proroga dei rapporti concessori in corso, in luogo di una procedura aperta, risulti in netto contrasto rispetto al fine della tutela della concorrenza, della parità di trattamento e di adeguamento ai principi del diritto dell'Unione¹⁰⁸, determinando un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato nella gestione del demanio marittimo. In un secondo momento, la Corte ha fatto riferimento anche alla violazione dell'art. 117, co. 2, lett. e), Cost. in quanto l'introduzione di nuove proroghe si pone in contrasto con l'art. 12, par. 2, della Direttiva 2006/123/CE, che vieta qualsivoglia forma di automatismo alla scadenza della concessione in quanto volto a favorire il concessionario uscente. Inoltre, secondo la Corte la disciplina dei termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime, incidendo sull'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato, rientra nell'ambito della materia della tutela della concorrenza¹⁰⁹ di competenza esclusiva dello Stato.

⁹⁸ L'Emilia-Romagna, con l'art. 1 della l.r. 23 luglio 2009, n. 8, dichiarato incostituzionale con la sentenza della C. cost., sent. 20 maggio 2010, n. 180.

⁹⁹ Il Friuli-Venezia Giulia, con l'art. 36, co. 2, della l.r. 30 luglio 2009, n. 13, dichiarato incostituzionale con la sentenza della C. cost., sent. 1° luglio 2010, n. 233, e successivamente con l'art. 9, co. 3, della l.r. 21 aprile 2017, n. 10, con il quale veniva individuato il termine massimo di durata delle concessioni del demanio marittimo turistico ricreativo in quarant'anni, dichiarato incostituzionale con la sentenza della C. cost., sent. 30 maggio 2018, n. 109, e con l'art. 2 della l.r. 18 maggio 2020, n. 8, con il quale si riproduceva l'art. 1, commi 682 e 683, della l. 30 dicembre 2018, n. 145, dichiarato incostituzionale con la sentenza della C. cost., sent. 6 luglio 2021, n. 139.

¹⁰⁰ La Toscana, con l'art. 16, co. 2, della l.r. 23 dicembre 2009, n. 77, dichiarato incostituzionale con la sentenza della C. cost., sent. 26 novembre 2010, n. 340.

¹⁰¹ Le Marche, con l'art. 4, co. 1, della l.r. 11 febbraio 2010, n. 7, dichiarato incostituzionale con la sentenza della C. cost., sent. 18 luglio 2011, n. 213.

¹⁰² L'Abruzzo, con gli artt. 1 e 2 della l.r. 18 febbraio 2010, n. 3, dichiarati incostituzionali con la sentenza della C. cost., sent. 18 luglio 2011, n. 213.

¹⁰³ Il Veneto, con l'art. 5 della l.r. 16 febbraio 2010, n. 13, dichiarato incostituzionale con la sentenza della C. cost., sent. 18 luglio 2011, n. 213.

¹⁰⁴ La Liguria, con l'art. 1 della l.r. 30 luglio 2012, n. 24, dichiarato incostituzionale con la sentenza della C. cost., sent. 4 luglio 2013, n. 171, e degli art. 2, co.1-3, art. 4, co. 1, della l.r. 10 novembre, 2017, n. 26, che avevano esteso sino a trent'anni la durata dei titoli concessori, dichiarati incostituzionali con sentenza della C. cost., sent. 9 gennaio 2019, n. 1.

¹⁰⁵ La Puglia, con l'art. 14, co. 9, della l.r. 10 aprile 2015, n. 17, dichiarato incostituzionale con la sentenza della C. cost., sent. 24 febbraio 2017, n. 40.

¹⁰⁶ La Calabria, con l'art. 1 della l.r. 25 novembre 2019, n. 46, dichiarato incostituzionale con sentenza della C. cost., sent. 29 gennaio 2021, n. 10.

¹⁰⁷ La Sicilia, con l'art. 36 della l.r. 22 febbraio 2023, n. 2, dichiarato incostituzionale con sentenza della C. cost., sent. 24 giugno 2024, n. 109.

¹⁰⁸ Si veda, in particolare C. cost., sent. 20.05.2010, n. 180, in *Foro it.*, 2010, I, 1977 ss.

¹⁰⁹ Come specificato nella sentenza C. Cost., sent. 13 gennaio 2004, n. 14, per definire l'espressione «tutela della concorrenza», di cui all'art. 117, co. 2, lett. e), Cost. non è possibile prescindere dalla sua dimensione operante a livello dell'Unione europea, volta a ricomprendere non solo gli interventi regolativi, ma anche la disciplina dell'antitrust e delle misure destinate a promuovere un mercato aperto. Ciò ha portato a rappresentare la concorrenza come una «materia

La seconda categoria attiene alle declaratorie d'incostituzionalità delle normative regionali introducenti misure volte ad assicurare indennizzi in favore dei concessionari uscenti e posti a carico di quelli subentranti.

La Toscana¹¹⁰, il Friuli-Venezia Giulia¹¹¹ e il Veneto¹¹² avevano infatti previsto meccanismi atti a prevedere forme di indennizzo, variamente modulate, a carico del nuovo concessionario da versare prima del subentro a favore di quello uscente.

La Corte costituzionale ha avuto modo di chiarire come la previsione di simili forme di indennizzo, pur volte a tutelare il concessionario uscente, si ponga in contrasto con il principio di libera concorrenza sancito dall'ordinamento dell'Unione europea e con la competenza esclusiva dello Stato in materia di concorrenza, ai sensi dell'art. 117, co. 2, lett. e), Cost.

In diverse pronunce¹¹³, la Corte costituzionale ha evidenziato come l'introduzione di un obbligo indennitario a carico del concessionario subentrante finisca per alterare il naturale equilibrio concorrenziale del mercato, disincentivando la partecipazione di nuovi operatori economici e ponendo barriere all'accesso che contrastano con il principio di parità di trattamento e con il diritto di stabilimento garantito dall'ordinamento dell'Unione europea.

In particolare, la Corte ha ribadito che la regolamentazione della materia delle concessioni demaniali marittime deve garantire condizioni di mercato aperte e competitive, senza introdurre oneri ingiustificati che possano favorire i concessionari uscenti a scapito di nuovi operatori. Di conseguenza, le normative regionali che prevedevano forme di indennizzo sono state dichiarate costituzionalmente illegittime per violazione dell'art. 117, co. 1 e 2, lett. e), Cost., nella misura in cui si ponevano in contrasto con le direttive europee e con la competenza esclusiva dello Stato nella tutela della concorrenza.

La terza e ultima categoria di questioni affrontate dalla Corte costituzionale riguarda le disposizioni regionali che tentavano di introdurre criteri selettivi o modalità di preferenza per determinati operatori economici nella procedura di assegnazione delle concessioni. Diversi legislatori regionali, nel tentativo di tutelare il tessuto economico locale e garantire una continuità gestionale, avevano introdotto criteri che

trasversale» o «materia-non materia», in quanto in grado di legittimare l'intervento dello Stato anche a settori riservati, in tutto o in parte, alle regioni. Cfr. C. cost., sent. 26 luglio 2022, n. 407; C. cost., sent. 15 gennaio 2010, n. 10; C. cost., sent. 24 luglio 2012, n. 207.

¹¹⁰ La Toscana, con l'art. 2, co. 1, lett. d), della l.r. 9 maggio 2016, n. 31, aveva previsto un indennizzo pari al 90% del valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto della concessione, attestato da una perizia giurata, da pagarsi integralmente prima del subentro. Tale norma è stata dichiarata incostituzionale con C. cost., sent. 7 luglio 2017, n. 157.

¹¹¹ Il Friuli-Venezia Giulia, con l'art. 49 della l.r. 21 aprile 2017, n. 10, aveva previsto un meccanismo analogo a quello della regione Toscana, dichiarato incostituzionale con C. cost., sent. 20 maggio 2018, n. 109.

¹¹² Il Veneto, con l'art. 54, commi 2, 3, 4 e 5, della l.r. 4 novembre 2002, n. 33, aveva previsto un meccanismo analogo a quello della Toscana e del Friuli-Venezia Giulia, dichiarato incostituzionale con C. cost., sent. 23 ottobre 2020, n. 222.

¹¹³ Si vedano C. cost., sent. 5 dicembre 2018, n. 221, che dichiara l'illegittimità costituzionale della l.r. Liguria 10 novembre 2017, n. 25; C. cost., sent. 22 settembre 2020, n. 222, che dichiara l'illegittimità costituzionale della l.r. Veneto 4 novembre 2002, n. 33.

attribuivano punteggi preferenziali o altre forme di vantaggio ai concessionari uscenti o agli operatori economici locali.

Anche in questo caso, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale di tali disposizioni, ritenendole in contrasto con l'art. 117, co. 1, Cost., per violazione delle norme europee sulla concorrenza e sul diritto di stabilimento. La Corte ha sottolineato che qualsiasi meccanismo che privilegi il concessionario uscente, sia esso diretto o indiretto, costituisce una restrizione ingiustificata alla concorrenza e ostacola l'ingresso di nuovi operatori, in violazione della Direttiva 2006/123/CE. Inoltre, è stato ribadito che le concessioni devono essere assegnate attraverso procedure aperte, trasparenti e competitive, senza favoritismi di alcun tipo.

In conclusione, la giurisprudenza costituzionale ha svolto un ruolo fondamentale nel delimitare il perimetro delle competenze tra Stato e regioni in materia di concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, riaffermando il primato della tutela della concorrenza quale competenza esclusiva statale e garantendo il rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione europea.

5.3. Il contenzioso amministrativo: disapplicazioni, procedure ad evidenza pubblica e tutela del legittimo affidamento

Il tema delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo ha generato un contenzioso giurisdizionale di proporzioni eccezionali, frutto di un'approssimativa gestione normativa. L'incapacità del legislatore di adeguare il quadro normativo ai principi europei ha determinato un alto grado di conflittualità e la sede della giurisdizione amministrativa ha rappresentato il principale campo di battaglia¹¹⁴.

Il cuore della disputa è ruotato essenzialmente attorno a tre temi: *a)* la illegittimità delle proroghe automatiche delle concessioni; *b)* l'obbligo di gara pubblica; *c)* la questione degli indennizzi per i concessionari uscenti.

¹¹⁴ Cfr. sul punto i vari commenti M. CERUTI, *Quel pasticcio brutto delle concessioni demaniali marittime*, in *App. cont.*, 5, 2017, pp. 61 ss.; L. CAIANELLO, *Concessioni demaniali marittime fino al 20235: alcune precisazioni in ordine alle proroghe dei titoli*, in *Foro Amm. (II)*, 12, 2018, pp. 2309 ss.; S. AGUSTO, *Gli incostanti approdi della giurisprudenza amministrativa sul tema delle concessioni del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 5, 2020, pp. 625 ss.; L. NICOTERA, *Rassegna giurisprudenziale sul demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo*, in *Riv. It. Dir. Tur.*, 2015, 14, pp. 215 ss.; E. CHITI, *False piste: Il T.A.R. Lecce e le concessioni demaniali marittime*, in *Gior. Dir. Amm.*, 6, 2021, pp. 801 ss.; C. CARRERA, *L'illegittimità eurounitaria della recente proroga delle concessioni balneari (art. 10-quater, comma 3, D.L. n. 198/2022)*, in *Urb. e App.*, 4, 2023, pp. 467 ss.

Con riferimento al primo profilo, nella maggior parte dei casi, i giudici amministrativi¹¹⁵ sia in primo grado¹¹⁶ sia in grado di appello hanno convenuto per la disapplicazione¹¹⁷ della proroga prevista dall'art. 1, co. 682, l. 20 dicembre 2018, n. 145, in quanto in contrasto con l'art. 49 TFUE sulla libertà di stabilimento e con l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (Direttiva Bolkestein), e l'applicazione di procedure ad evidenza pubblica¹¹⁸.

I giudici amministrativi hanno quindi ribadito l'obbligo per le amministrazioni locali di avviare procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni, in applicazione diretta del diritto unionale, e il Consiglio di Stato n. 7874/2019¹¹⁹ ha sancito l'incompatibilità delle proroghe con i principi della concorrenza.

Questo orientamento è stato recentemente confermato sia da numerosi TAR¹²⁰ sia dal Consiglio di Stato, anche in relazione all'art. 3 della legge 29 dicembre 2022, n. 118, il quale prevedeva che le concessioni demaniali in essere mantenessero efficacia fino al 31 dicembre 2023, salvo che — in presenza di oggettive ragioni ostative allo svolgimento della procedura selettiva — l'autorità competente, con atto motivato, ne differisse la scadenza entro e non oltre il 31 dicembre 2024.

Tale disciplina è stata successivamente oggetto di ulteriori interventi normativi: prima con il decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, che ha esteso il termine generale di scadenza al 31 dicembre 2024; poi con il decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, che ha prorogato ulteriormente la durata delle concessioni fino al 30 settembre 2027. Infine, la legge di conversione del decreto-legge n. 131/2024 ha stabilito una nuova proroga fino al 31 marzo 2028, qualora risultino pendenti contenziosi o sussistano ulteriori cause oggettive che ostacolano l'espletamento delle gare.

¹¹⁵ Già all'inizio degli anni 2000: Cons. St., sez. IV, 25 gennaio 2005, n. 168; Cons. St., sez. V, 31 maggio 2007, n. 2825.

¹¹⁶ Con riferimento ai Tar si vedano ad esempio: Tar Campania Salerno, sez. II, 10 febbraio 2020, n. 221; Tar Veneto, sez. I, 3 marzo 2020, n. 218; Tar Campania Salerno, sez. II, 29 gennaio 2021, n. 265; Tar Abruzzo Pescara, sez. I, 3 febbraio 2021, n. 40; Tar Sicilia Catania, sez. III, 15 febbraio 2021, nn. 504 e 505; Tar Campania Napoli, sez. VII, 23 febbraio 2021, n. 1218; Tar Toscana, sez. II, 8 marzo 2021, n. 363; Tar Calabria Catanzaro, sez. II, 13 maggio 2021, n. 973; Tar Toscana Firenze, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 112;

¹¹⁷ Con riferimento al Consiglio di Stato si vedano ad esempio: Cons. St., sez. V, 28 febbraio 2018, n. 1219; Cons. St., sez. VI, 6 giugno 2018, n. 3412. Dopo la legge di bilancio 2019: Cons. St., sez. VI, 18 novembre 2019, n. 7874; Sulla disapplicazione del diritto interno contrastante con la normativa eurolunitaria si vedano anche le pronunce della Suprema Corte di Cassazione: Cass. pen., sez. III, 16 maggio 2013, n. 21158; Cass. pen., sez. III, 2 maggio 2013, n. 32966; Cass. pen., sez. III, 31 luglio 2013, n. 33170; Cass. pen., sez. III, 14 febbraio 2014, n. 7267; Cass. pen., sez. III, 21 maggio 2015, n. 21045; Cass. pen., sez. III, 14 maggio 2018, n. 21281; Cass. pen., sez. III, 13 maggio 2019, n. 20476; Cass. pen., sez. III, 6 marzo 2019, n. 25993; Cass. pen., sez. II, 15 giugno 2020, n. 18200; Cass. pen., sez. III, 21 ottobre 2020, n. 29105; Cass. pen., sez. III, 28 gennaio 2021, n. 3581.

¹¹⁸ Consiglio di Stato: Cons. St., sez. VI, 10 luglio 2017, n. 3377; Cons. St., sez. V, 17 gennaio 2020, n. 431. Tar: Tar Puglia Lecce, sez. I, 28 luglio 2017, n. 1329; Tar Campania Salerno, sez. II, 2 ottobre 2019, n. 1697; Tar Puglia Lecce, sez. I, 17 gennaio 2020, n. 36; Tar Campania Napoli, sez. VII, 10 maggio 2021, n. 3082.

¹¹⁹ Cons. St., sez. VI, 18 novembre 2019, n. 7874.

¹²⁰ Tar Toscana Firenze, sez. IV, 29 gennaio 2024, n. 112; Tar Calabria, sez. II, 22 aprile 2024, n. 653; Tar Campania, sez. VII, 14 gennaio 2025, n. 365; Tar Liguria, 19 febbraio 2025, n. 183;

La VII sezione del Consiglio di Stato¹²¹, sulla scorta dei principi enunciati dall'Adunanza Plenaria nelle sentenze 17 e 18 del 9 novembre 2021¹²², ha infatti ritenuto che tutte queste disposizioni nazionali, volte nuovamente ad introdurre le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, debbano essere disapplicate, in quanto contrastanti con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE e comunque con l'art. 49 TFUE, e che l'unica proroga ammissibile risulti quella tecnica sino al 31 dicembre 2024, al fine di consentire il completamento delle procedure di gara.

Con riferimento al secondo profilo, il contenzioso amministrativo ha portato al definitivo superamento del cosiddetto diritto di insistenza. Inizialmente, la giurisprudenza aveva mostrato un andamento oscillante, con alcune pronunce volte a riconoscerne la validità¹²³ e altre orientate verso la sua eliminazione¹²⁴. La svolta decisiva è avvenuta con la sentenza del Consiglio di Stato n. 168/2005, che per la prima volta ha stabilito in modo chiaro l'incompatibilità del diritto di insistenza con la normativa europea, in particolare con i principi di concorrenza e parità di trattamento sanciti dall'ordinamento comunitario. Tale principio è stato poi ribadito dalle successive decisioni amministrative¹²⁵, consolidando l'obbligo di ricorrere a procedure ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime.

Tale principio è stato definitivamente confermato nelle sentenze gemelle n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, che hanno dichiarato l'illegittimità della proroga delle concessioni al 2033, imponendo alle amministrazioni di bandire immediatamente nuove gare e stabilendo che qualsiasi normativa nazionale in contrasto con il diritto UE debba essere disapplicata. L'Adunanza Plenaria ha chiarito che il mercato delle concessioni demaniali marittime deve essere aperto alla concorrenza e che qualsiasi forma di rinnovo preferenziale a beneficio dei concessionari uscenti è da considerarsi illegittima.

¹²¹ Cons. St., sez. VII, 29 maggio 2024, nn. 4479, 4480 e 4481; si vedano anche Cons. Stato, sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192; Cons. St., sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; Cons. St., sez. VII, 3 novembre 2023, n. 9493; Cons. St., sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11200. Per un commento ai più recenti assesti del Consiglio di Stato si veda A. MARTINO, *Le concessioni balneari: tra (in)certezza del diritto e arte del procrastinare*, in *Urb. App.*, 4, 2024, pp. 441 ss.; N. CARNIMEO, G. DELLE FOGLIE, *Direttiva Bolkestein e nuovi orientamenti in materia di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in *Riv. Dir. Eco. Trasp. Amb.*, XXII, 2024, pp. 171 ss.

¹²² Per un commento si veda A. GIANNELLI, G. TROPEA, *Il funzionalismo dell'Adunanza Plenaria in tema di concessioni demaniali marittime e l'esigenza del katékon*, in *Riv. Dir. Pubbl. Com.*, 5-6, 2021, pp. 723 ss.; F. DI LASCIO, *Le concessioni di spiaggia tra diritti in conflitto e incertezza delle regole*, in *Dir. Amm.*, 4, 2022, pp. 1037 ss.; D. GRANARA, *Le concessioni balneari tra le Corti e il Legislatore: dialogo o monologhi?*, in *Giur. It.*, 2023, pp. 2710 ss.

¹²³ Cons. St., sez. VI, 9 dicembre 2002 n. 6764; Cons. St., sez. V, 31 maggio 2007, n. 2825; Cons. St., sez., VI, 1° luglio 2008, n. 3326;

¹²⁴ Cons. St., sez. VI, 6 settembre 2010, n. 6477; Cons. St., sez. VI, 26 maggio 2011, n. 3160; Tar Abruzzo -L'aquila, sez. I, 18 giugno 2009, n. 270;

¹²⁵ Si vedano Cons. St., sez. VI, 25 settembre 2009, n. 5765; Cons. St., sez. VI, 26 maggio 2011, n. 3160; Cons. St., sez. V, 14 ottobre 2014, n. 5061; Cons. St., sez. VI, 12 giugno 2015, n. 2889; Cons. St., sez. VI, 14 maggio 2017, n. 1763; Cons. St., sez. VI, 17 luglio 2020, n. 4610.

Con riferimento al terzo profilo, nonostante la Corte Costituzionale abbia già dichiarato l'illegittimità costituzionale di normative regionali che prevedevano forme di indennizzo per i concessionari uscenti, ritenendole in contrasto con il principio della libera concorrenza, e la Corte di Giustizia abbia recentemente chiarito che l'art. 49 del Codice della Navigazione - che stabilisce l'acquisizione gratuita da parte dello Stato delle opere inamovibili realizzate dal concessionario alla scadenza del rapporto o in caso di rinnovo - non contrasti con il diritto di stabilimento sancito dall'art. 49 TFUE, la giurisprudenza amministrativa, in presenza di determinate condizioni, ha aperto alla possibilità di riconoscere forme di indennizzo.

In particolare, il Consiglio di Stato, in diverse pronunce, ha chiarito che l'uscente non ha un diritto automatico al rinnovo della concessione, ma può vantare una legittima aspettativa alla tutela dei propri investimenti, purché essi siano stati realizzati in conformità alle previsioni della concessione stessa e delle normative vigenti¹²⁶.

L'Adunanza Plenaria, affrontando la problematica del legittimo affidamento ingenerato nei concessionari attraverso il regime delle proroghe automatiche *ex lege*, ha affermato che, ove ne ricorrano i presupposti, le procedure competitive per l'assegnazione delle nuove concessioni dovranno essere supportate dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti¹²⁷.

Tuttavia, il Supremo Consesso Amministrativo collega la corresponsione dell'indennizzo alla lesione del legittimo affidamento ingenerato dalla previsione delle proroghe automatiche, limitandone di fatto la portata a tali casi e a quelli in cui l'atto di concessione lo contempli espressamente¹²⁸.

Le sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria costituiscono un passaggio epocale per garantire la piena conformità dell'ordinamento nazionale al diritto eurounionale, mettendo fine a quella incertezza interpretativa che sino ad oggi ha caratterizzato il tema delle concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo.

Le pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, oltre a dichiarare l'illegittimità delle proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime previste dall'art. 1, commi 682 e 683, della l. n. 145/2018 e dall'art. 182, comma 2, del d.l. n. 34/2020, ribadiscono l'obbligo di assegnare tali concessioni attraverso procedure di evidenza pubblica, nel rispetto dei principi di trasparenza, concorrenza e non discriminazione tra gli operatori economici. In particolare le sentenze chiariscono che: a) l'art. 12 della

¹²⁶ Cons. St., sez. VI, 18 novembre 2019, n. 7874.

¹²⁷ Cons. Stato, Ad. Plen., n. 18/2021, punto 49; per un approfondimento sul diritto di indennizzo dei concessionari uscenti si veda A. CUTOLO, *Concessioni demaniali: indennizzo o punteggio maggiorato al concessionario uscente? Le scelte del legislatore ad un anno dalle sentenze gemelle dell'adunanza plenaria*, in *Riv. Giur. Ed.*, 6, 2022, 527 ss.

¹²⁸ N. D'ANZA, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo. Prolegomeni e prospettive*, in *Osservatorio costituzionalisti*, 2024, n. 2, 43 ss.

Direttiva 2006/123/CE è *self-executing*, senza necessità di ulteriori atti di recepimento da parte dello Stato; b) le amministrazioni pubbliche sono tenute a disapplicare le norme nazionali in contrasto con il diritto eurounionale, senza dover attendere un intervento della Corte costituzionale o del legislatore, in quanto le proroghe *ex lege* sono da considerarsi *tamquam non esset*; c) le aree demaniali marittime costituiscono una risorsa naturale scarsa, dato l'elevato numero di concessioni già rilasciate e la limitata disponibilità di nuovi spazi assegnabili; d) le concessioni balneari presentano sempre un interesse transfrontaliero certo¹²⁹ e pertanto devono essere assegnate mediante procedura di evidenza pubblica, in conformità al principio di concorrenza; e) non sussiste un diritto automatico all'indennizzo per i concessionari uscenti, ma nella definizione delle gare potranno essere valutati gli investimenti¹³⁰ dagli stessi effettuati per garantire equità e tutelare l'affidamento legittimo¹³¹; f) il sistema dei canoni¹³² concessori deve essere riformato per garantire che le concessioni rispecchino il reale valore di mercato dei beni demaniali; g) le concessioni cesseranno comunque di produrre effetti al 31 dicembre 2023 indipendentemente dall'eventuale presenza di provvedimenti amministrativi o sentenze favorevoli ai concessionari.

Le decisioni dei giudici amministrativi hanno dunque costituito un elemento essenziale per la modernizzazione del settore, ponendo fine a un sistema caratterizzato da incertezza e proroghe reiterate. L'Adunanza Plenaria ha stabilito in modo chiaro i vincoli derivanti dal diritto dell'Unione Europea, imponendo alle amministrazioni l'adozione di criteri competitivi e non discriminatori per la gestione del demanio marittimo. In tal modo, la giurisprudenza amministrativa ha assunto un ruolo di garante della legalità e dell'effettiva apertura del mercato, promuovendo un modello di gestione più efficiente e conforme ai principi della concorrenza e della trasparenza.

¹²⁹ L'Adunanza Plenaria, ripercorrendo la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea, ritiene, infatti, come sussista nel caso delle concessioni demaniali un interesse per le imprese di altri Stati membri a partecipare alle gare per la relativa assegnazione, con conseguente obbligo dello Stato di garantire una procedura di selezione pubblica e non discriminatoria. L'Italia, infatti, possiede un patrimonio costiero di altissimo valore economico e turistico, l'interesse economico e le possibilità di investimento superano i confini nazionali e non è possibile escludere l'interesse transfrontaliero valutando singolarmente ogni concessione.

¹³⁰ Tuttavia, l'Adunanza Plenaria chiarisce come l'eventuale indennizzo debba essere limitato agli investimenti non ancora ammortizzati e che abbiano un legame diretto con l'attività concessa.

¹³¹ L'Adunanza Plenaria ricorda come secondo il diritto europeo un legittimo affidamento possa sorgere solo alla presenza di un certo numero di condizioni. In particolare, si richiede: a) la presenza di assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili, fornite dall'amministrazione; b) tali assicurazioni debbano essere idonee a generare fondate aspettative nel soggetto in cui si rivolgono; c) siffatte assicurazioni debbano essere conformi alle norme applicabili.

¹³² In particolare, l'Adunanza Plenaria evidenzia come l'attuale sistema di determinazione dei canoni risulti inadeguato, non riflettendo il reale valore economico delle concessioni. Il settore balneare in Italia possiede infatti un giro d'affari stimato in circa 15 miliardi di euro annui, mentre l'importo complessivo dei canoni riscossi dallo stato supera di poco i 100 milioni di euro, registrando una gestione inefficiente e poco remunerativa per l'interesse pubblico.

5.4. Il contenzioso civile e penale: occupazione abusiva e validità del titolo concessorio

Le concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo costituiscono un ambito particolarmente sensibile in cui si intrecciano competenze amministrative, vincoli costituzionali e principi derivanti dall'ordinamento europeo. Oltre al ruolo storicamente ricoperto dalla giustizia amministrativa, anche la Corte di Cassazione, sia in sede civile sia in sede penale, ha fornito un contributo determinante nel delineare i contorni applicativi di tale disciplina.

Le controversie legate al rilascio, rinnovo o revoca del titolo, hanno infatti finito per radicarsi anche di fronte ai giudici ordinari, a causa delle diverse situazioni giuridiche soggettive e dei differenti interessi coinvolti.

Sul piano civile, l'esigenza di tutela di diritti patrimoniali e contrattuali, nonché la necessità di regolare i rapporti tra concessionari e terzi (o tra i medesimi concessionari), hanno determinato il sorgere di contenziosi concernenti in particolare la validità di contratti accessori stipulati sul bene demaniale¹³³, le responsabilità per danni subiti o arrecati durante la gestione delle strutture balneari¹³⁴ e la sorte delle opere realizzate sull'area oggetto della concessione¹³⁵.

Sul piano penale, invece, il principale fattore di attrazione del contenzioso è venuto a costituirsi dalla configurabilità del reato di occupazione abusiva di spazio demaniale marittimo, previsto dall'articolo 1161 del Codice della Navigazione, che sanziona la permanenza sul bene pubblico in mancanza di un valido titolo.

È stato proprio l'intreccio tra l'illegittimità delle proroghe automatiche, dichiarata anche dalla Corte di Giustizia e recepita dalla giurisprudenza interna, e la centralità dei principi di libera concorrenza e non discriminazione che ha portato le questioni sul demanio marittimo a sfociare, in ultima analisi, davanti alla Corte di Cassazione.

In particolare, in plurimi pronunciamenti, il Supremo Giudice di Legittimità ha più volte avuto modo di chiarire come l'abusiva occupazione di suolo demaniale non dipenda soltanto dalla mancanza formale di un atto di concessione, ma anche da un titolo che sia divenuto inefficace o che sia intrinsecamente nullo o inesistente, in quanto in contrasto con norme imperative come, ad esempio, i principi di derivazione europea in materia di libera concorrenza¹³⁶.

¹³³ Cass. civ., sez. III, 27.03.2009, n. 7532; Cass. civ., sez. III, 31.01.2017, n. 2347; Cass. civ., sez. III, 14.03.2016, n. 4902.

¹³⁴ Cass. civ., sez. I, 12.06.2006, n. 13589; Cass. civ., sez. III, 15.10.2010, n. 21330.

¹³⁵ Cass. civ., sez. III, 24.03.2020, n. 5842; Cass. civ., sez. V, 22.01.2020, n. 1326; Cass. civ., 24.10.2023, n. 29492; Cass. civ., sez. I, 24.12.2024, n. 34250.

¹³⁶ La Cassazione ha chiarito che le proroghe sono applicabili solo alle concessioni non scadute: Cass. pen., sez. III, 16 maggio 2013, n. 21158; Cass. pen., sez. III, 2 maggio 2013, n. 32966; Cass. pen., sez. III, 31 luglio 2013, n. 33170; Cass. pen., sez. III, 14 febbraio 2014, n. 7267; Cass. pen., sez. III, 21 maggio 2015, n. 21045; Cass. pen., sez. III, 14 maggio 2018, n. 21281; Cass. pen., sez. III, 13 maggio 2019, n. 20476; Cass. pen., sez. III, 6 marzo 2019, n. 25993; Cass. pen., sez. II, 15 giugno 2020, n. 18200; Cass. pen., sez. III, 21 ottobre 2020, n. 29105; Cass. pen., sez. III, 28 gennaio 2021, n. 3581.

La Cassazione¹³⁷ recentemente, circoscrivendo l'applicazione dell'orientamento dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, ha ribadito che le proroghe legali possono riguardare esclusivamente nuove concessioni, ossia quelle rilasciate dopo l'entrata in vigore del d.l. n. 194/2009, con la conseguenza che quando un concessionario detenga un titolo rilasciato prima di tale data e successivamente prorogato *ex lege* risulta integrato il reato di abusiva occupazione di suolo demaniale¹³⁸.

Tale orientamento ha destato più di qualche perplessità¹³⁹, in quanto in contrasto con la giurisprudenza delle stesse Sezioni Unite¹⁴⁰, volta a sancire il principio secondo cui la disapplicazione di una norma interna per contrasto con il diritto dell'Unione europea non possa comportare effetti pregiudizievoli per l'imputato. In tal modo, si verrebbe a determinare una interpretazione in *malam partem* della fattispecie penale nazionale, vietata dalla stessa giurisprudenza della Corte di giustizia UE che, in ossequio ai principi generali del diritto, di legalità della pena e di applicazione retroattiva della pena più mite, quali elementi delle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, ha statuito come l'obbligo di interpretazione conforme non possa giungere sino al punto che una direttiva determini o aggravi la responsabilità penale di coloro che ne trasgrediscono le sue disposizioni¹⁴¹.

Il concessionario, in questo caso, non può invocare la propria buona fede, laddove prosegua l'occupazione demaniale in virtù di proroghe legislative o amministrative contrastanti con il diritto dell'Unione europea o già dichiarate incompatibili¹⁴². L'errore scusabile potrebbe semmai configurarsi solo se l'illegittimità della proroga non fosse stata già acclarata in via definitiva.

La Cassazione penale ha più volte evidenziato che il giudice penale non può sostituirsi a quello amministrativo nell'accertare la legittimità formale di una concessione. Tuttavia, ai fini della sussistenza del reato, il giudice penale ben può (e deve) verificare se il titolo che abilita l'occupazione sia valido anche sotto il profilo della sua esistenza giuridica e concreta efficacia.

Se tale atto risulta inesistente, annullato, scaduto oppure privo di effetti per contrasto con norme di rango superiore (come quelle eurounitarie), il giudice penale – senza invadere il merito dell'azione

¹³⁷ Cass. pen., sez. III, 13 aprile 2022, n. 15676.

¹³⁸ Per un commento sul punto di veda G. BOTTO, *Demanio e patrimonio dello stato e degli enti pubblici. Sviluppo delle pronunce dell'Adunanza plenaria sulle proroghe ex lege delle concessioni demaniali marittime*, in *Giur. It.*, 12, 2022, p. 2729 ss.

¹³⁹ P. OTRANTO, *Illegittima proroga ex lege della concessione balneare e reato di "abusiva occupazione dello spazio demaniale"*. Cronaca di un finale annunciato (nota a Cass. pen. 22 aprile 2022, n. 15676), in [Giustiziainsieme.it](https://www.giustiziainsieme.it), 2022; si veda anche G. TROPEA, *Concessioni balneari e diritto europeo: nuovi "lati oscuri" della disapplicazione del giudice penale* (nota a Cass. pen., sez. III, 12 giugno 2019, n. 25993), in [Dirittifondamentali.it](https://www.dirittifondamentali.it), 1, 2020, pp. 706 ss.

¹⁴⁰ Cass., sez. un., 19 gennaio 2012, n. 22225.

¹⁴¹ C. Giust., grand. sez., 3 maggio 2005, in cause riunite C-387/02, C-391/02, C-403/02, *Berlusconi*; Id., 16 giugno 2005, in causa C-105/03, *Pupino*; Id., 5 luglio 2007, in causa C-321/05 *Kofoed*, § 45.

¹⁴² La Corte di Cassazione ha infatti chiarito che il reato di abusiva occupazione di suolo demaniale si configuri anche quando una concessione rea valida in passato, ma è stata mantenuta senza titolo legittimo a seguito di proroghe ritenute illegittime. Vedi Cass., sez. III, 19 gennaio 2023, n. 404.

amministrativa – deve ritenere integrato il reato di cui all’art. 1161 cod. nav., salva la possibilità di un proscioglimento se si configuri un errore scusabile di diritto o un caso di forza maggiore.

6. Le basi di uno statuto delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, tra principi emergenti e nuovi paradigmi

L’analisi sin qui condotta ha evidenziato come la complessa evoluzione legislativa e la fitta rete di interventi giurisdizionali, maturati su quattro diversi fronti, abbiano finito per convergere verso un insieme di regole di fondo, capaci di orientare in modo coerente e sistematico l’affidamento e la gestione delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative. Queste regole costituiscono, a tutti gli effetti, un vero e proprio “statuto” delle concessioni demaniali, frutto dell’intersezione delle fonti eurounitarie con i precetti costituzionali, l’elaborazione dei giudici amministrativi e le pronunce della Corte di Cassazione in sede civile e penale.

Tali principi, diversi per importanza ed estrazione, operano oggi in modo complementare, garantendo sia la tutela dell’interesse generale – insito nella proprietà pubblica del demanio marittimo e nelle sue finalità ambientali e sociali – sia il rispetto di valori imprescindibili, come la concorrenza, la parità di trattamento, la trasparenza delle procedure e la libera circolazione dei servizi nel mercato unico europeo.

Nell’intento di offrire una mappa chiara dei fondamenti giuridici ai quali occorre oggi necessariamente rapportarsi per affrontare il tema oggetto della presente indagine, è possibile ordinare i principi rientranti nello statuto delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative secondo due diverse sistematizzazioni, a seconda della loro fonte di derivazione, da un lato, e della loro funzione, dall’altro.

Nell’ambito della prima categoria possono essere innanzitutto ricondotti i principi di matrice eurounitaria, tra cui: il principio della libera concorrenza (art. 49 TFUE), che assicura l’apertura del mercato impedendo forme di rinnovo automatico delle concessioni e imponendo procedure a evidenza pubblica; il principio di libertà di stabilimento (art. 49 TFUE) e di libera prestazione dei servizi (art. 56 TFUE), i quali tutelano l’accesso di operatori di altri Stati membri e vietano discriminazioni a favore dei concessionari esistenti; il principio di non discriminazione e di trasparenza, che, unitamente all’art. 12 della direttiva 2006/123/CE (Bolkestein), impongono meccanismi selettivi imparziali e aperti a tutti gli interessati, specie in caso di “scarsità naturale” delle aree costiere; il principio dell’effetto diretto delle disposizioni eurounitarie e quello di disapplicazione delle norme interne ad esse contrastanti, che rendono inoperanti proroghe automatiche o rinnovi preferenziali.

I principi di matrice eurounitaria risultano idonei a inficiare immediatamente la validità di qualsiasi norma interna contrastante, obbligando le autorità nazionali – giudiziarie e amministrative – a disapplicarla.

In secondo luogo, sempre nell'ambito della medesima categoria, possono scorgersi i principi di rango costituzionale, fra i quali: il rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento europeo (art. 117, co. 1 Cost.), che obbliga il legislatore e la pubblica amministrazione a conformarsi ai Trattati e alle direttive UE; la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza (art. 117, co. 2, lett. e) Cost.), che impedisce alle regioni di introdurre proroghe, rinnovi automatici o criteri selettivi che ostacolano l'ingresso di nuovi operatori; i principi di buon andamento e imparzialità (art. 97 Cost.), richiamati dalla giurisprudenza per ribadire l'obbligo delle amministrazioni di affidare le concessioni con procedure trasparenti e concorrenziali; i principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 118 Cost.), che giustificano il conferimento delle funzioni amministrative ai Comuni, fermo restando il rispetto della competenza statale sui profili concorrenziali.

I principi costituzionali costituiscono il perno della conformazione degli atti legislativi e amministrativi ai valori supremi dell'ordinamento, ribadendo l'esigenza di conformarsi alle indicazioni europee e di salvaguardare la libera concorrenza nelle procedure di gara.

In terzo luogo, emergono i principi affermati dalla giurisprudenza amministrativa, che ha chiarito in modo decisivo: la necessità di procedure di evidenza pubblica per il rilascio o il rinnovo delle concessioni, superando il "diritto di insistenza" e il rinnovo automatico; l'illegittimità delle proroghe generalizzate, da disapplicare in quanto contrarie al diritto UE; la protezione del legittimo affidamento dei concessionari solo se fondato su investimenti effettivamente autorizzati e nel rispetto delle norme vigenti, ammettendo eventuali indennizzi unicamente in casi selettivi e non automatici; l'obbligo per le autorità amministrative di disapplicare la legge nazionale contrastante con l'ordinamento eurounitario, senza attendere pronunce della Corte costituzionale.

In quarto luogo, sul piano civile, la Corte di Cassazione ha chiarito: il principio di acquisto gratuito delle opere inamovibili (art. 49 Cod. Nav.) da parte dello Stato alla scadenza della concessione (o in caso di rinnovo), ritenuto conforme al diritto di stabilimento; la tutela dei diritti patrimoniali dei concessionari e dei terzi, con riferimento alla validità di rapporti contrattuali e alle pretese risarcitorie, purché non si traducano in ostacoli alla concorrenza e alla trasparenza delle assegnazioni.

Infine, sul piano penale, si collocano i principi che riguardano la configurazione del reato di occupazione abusiva di suolo demaniale (art. 1161 Cod. Nav.): il principio di legalità e di tipicità, in forza dei quali è punibile chi permane sull'area demaniale in assenza o inefficacia del titolo concessorio, anche se tale inefficacia derivi dal contrasto tra la norma interna e il diritto UE; l'eventuale errore scusabile (o buona fede), invocabile solo se l'illegittimità della proroga non fosse già stata accertata in modo definitivo.

I principi di derivazione giurisprudenziale, sia amministrativa che ordinaria, possiedono eguale impatto superprimario, perché danno concreta attuazione, in via interpretativa, ai fondamentali obblighi costituzionali ed eurounitari e ne fanno discendere effetti diretti a carico delle norme interne difformi.

Nell'ambito della seconda categoria, seppur originati da fonti differenti, i principi possono invece essere tra loro raggruppati secondo un criterio funzionale, in base al ruolo che essi esercitano sulla disciplina delle concessioni, distinguendosi così: i principi di concorrenza (libera circolazione, non discriminazione, pubblicità, trasparenza e divieto di proroghe automatiche); i principi di corretto esercizio dell'azione amministrativa (buon andamento, imparzialità, rispetto delle competenze); i principi di tutela del concessionario (affidamento, ipotizzabile indennizzo per gli investimenti), i principi sanzionatori e di responsabilità (profilo penale e civile, con particolare riguardo all'occupazione abusiva e ai rapporti tra concessionari e terzi).

Tutti questi principi, benché di differente fonte e con diverso grado di cogenza, formano oggi un sistema coerente – un vero e proprio “statuto” delle concessioni demaniali marittime – che garantisce l'armonizzazione tra le esigenze di concorrenza e tutela del mercato da un lato e la difesa degli interessi pubblici e del corretto assetto del demanio dall'altro.

7. La ricomposizione sistemica delle fonti e la ricerca di un equilibrio tra concorrenza ed interesse pubblico

Nel mare aperto e spesso agitato delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, i principi enucleati e applicati dalla giurisprudenza costituiscono la bussola necessaria per orientarsi nel complesso panorama normativo. Essi assumono infatti una rilevanza centrale nel guidare e disciplinare l'operato del legislatore, dei giudici, delle amministrazioni e degli stessi operatori economici, garantendo un equilibrio tra esigenze di mercato e tutela degli interessi pubblici.

I principi giuridici, sia essi derivanti dalla Costituzione, dal diritto eurounitario o dall'elaborazione della giurisprudenza amministrativa, civile e penale, non rappresentano solo norme astratte, ma autentici punti cardinali che permettono di orientare interpretazioni e comportamenti.

In questo contesto, il ruolo dei principi, come si è cercato di dimostrare, si rivela decisivo, poiché essi fungono da parametro di legittimità sostanziale a cui il legislatore e la prassi amministrativa dovrebbero costantemente conformarsi, rappresentando altresì un criterio di risoluzione dei contrasti laddove la disciplina normativa non sia univoca o si dimostri lacunosa.

La loro importanza non risiede esclusivamente nella forza cogente immediata o nella loro capacità di disapplicare norme interne incompatibili, ma soprattutto nella loro funzione di "valori guida" che



riflettono esigenze fondamentali quali la concorrenza, l'imparzialità, il buon andamento della pubblica amministrazione e la tutela dell'affidamento.

Nel contesto delle concessioni demaniali marittime, questi principi agiscono da catalizzatori giuridici, armonizzando il diritto nazionale con quello europeo e trasformando un quadro normativo altrimenti caotico e conflittuale in un sistema coerente e unitario.

Così, il principio della libera concorrenza tutela il mercato impedendo barriere ingiustificate; il principio di imparzialità e buon andamento assicura procedure amministrative trasparenti e giuste; i principi di derivazione giurisprudenziale in ambito civile e penale garantiscono certezza e giustizia nei rapporti tra i diversi attori coinvolti.

Questo ruolo dei principi rende possibile superare lo stallo creato dalla contrapposizione tra tutela degli interessi imprenditoriali esistenti e apertura alla concorrenza europea, indirizzando la gestione del demanio verso soluzioni sostenibili e conformi alle esigenze di un contesto giuridico sempre più complesso e interconnesso.

In definitiva, nella continua evoluzione della disciplina delle concessioni demaniali marittime, l'applicazione rigorosa e coerente di questi principi costituisce la condizione imprescindibile per assicurare equilibrio, giustizia e sviluppo durevole dell'intero settore.