



8 APRILE 2026

Il demanio costiero tra la tutela dell'ambiente e la concorrenza

di Vincenzo Ferraro

Professore a contratto in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Firenze



Il demanio costiero tra la tutela dell'ambiente e la concorrenza*

di Vincenzo Ferraro

Professore a contratto in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Firenze

Abstract [It]: Il contributo analizza il regime giuridico del demanio costiero, focalizzandosi sul complesso bilanciamento tra la tutela della concorrenza e la salvaguardia ambientale. Attraverso l'esame della normativa europea e della recente giurisprudenza nazionale, lo studio indaga come la sostenibilità possa trasformarsi da vincolo a criterio di selezione nelle procedure di evidenza pubblica. L'obiettivo è delineare un modello di gestione dei beni pubblici, che superi la logica della proroga automatica in favore di una valorizzazione sociale ed ecologica del litorale.

Title: The coastal public domain between environmental protection and competition

Abstract [En]: The paper examines the legal framework of coastal state property, focusing on the complex balance between the protection of competition and environmental safeguarding. By analyzing European regulations and recent national case law, the study investigates how sustainability can evolve from a constraint into a selection criterion in public tender procedures. The aim is to outline a management model for public assets that moves beyond the logic of automatic extensions towards a social and ecological enhancement of the coastline.

Parole chiave: Demanio costiero, Concorrenza, Tutela ambientale, Concessioni balneari, Sostenibilità

Keywords: Coastal State property, Competition, Environmental protection, Beach concessions, Sustainability

Sommario: 1. Un'introduzione al tema. 2. La sostenibilità ambientale e sociale nelle coste, nel diritto internazionale e n sovranazionale. 3. La sostenibilità ambientale e sociale negli spazi costieri: lo specifico approccio del diritto dell'Unione europea. 4. Un richiamo all'evoluzione della disciplina italiana sull'affidamento delle concessioni balneari. 5. Alcune osservazioni sul rapporto tra i principi ambientali e concorrenziali nell'ambito costiero, con un particolare riferimento alla definizione della giurisprudenza europea rispetto alla determinazione del rilievo dell'interesse generale nelle procedure per l'affidamento di alcune concessioni diverse e rilevanti comunque per la tutela dell'ambiente. 6. Un tentativo per la soluzione della possibile discordanza tra i descritti principi europei e nazionali: la ricerca di un'ideale configurazione del bando e delle procedure selettive e competitive per gli affidamenti concessori. 7. Alcune riflessioni conseguenti sul menzionato tema della proroga delle concessioni "balneari" in Italia. 8. Qualche riflessione conclusiva.

1. Un'introduzione al tema

Molto è stato scritto sull'uso del demanio marittimo per una finalità economica e turistica, esaminando tale argomento sia nella generale prospettiva dei beni pubblici sia relativamente alle procedure per l'affidamento di un simile uso, soprattutto considerato sulla base dei principi e delle norme individuate dal diritto europeo, nell'ultimo ventennio, particolarmente attraverso la Direttiva 2006/123/CE - Direttiva "Bolkestein"¹.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Su questa Direttiva, anche con un riferimento alla *governance* degli spazi costieri, si può vedere M. CONTICELLI, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, in *Riv. trim. di dir. pubb.*, 2020, 4, pp. 1069 e ss.; B.

Nella prima prospettiva, almeno nel diritto italiano, alcuni studi hanno evidenziato le potenzialità e le problematiche del demanio costiero, anche rispetto alla sua conformazione territoriale, rilevante adesso attraverso l'introduzione della particolare pianificazione disciplinata dalla Direttiva 2017/89/UE²; nella seconda impostazione, poi, come è generalmente noto, la tematica, almeno in Italia, è stata ampiamente dedicata al tema della validità e della proroga delle concessioni attribuite con la procedura prevista dal “codice dei contratti pubblici” e dal “codice della navigazione”³.

DETTEMER, *Trade Effects of the European Union' Service Directive: Contrasting ex ante Estimates with Empirical Evidence*, in *World Economy*, 2015, 38, 3, pp. 445 e ss.; G. M. CARUSO (coord.), M. MONTEDURO (coord.), *Libre prestación de servicios y administración local: Análisis comparado de la transposición de la Directiva Bolkestein diez años dopo*, Madrid, 2018; I. PISTONE, *Urban Coasts in Socio-ecological Transition A Methodological Framework to Support Planning and Management of the City-Sea Interface*, London, 2025, pp. 69 e ss.; M. PFAFFERMAYR, Y. WOLFMAYR, *The EU services directive: Untapped potentials of trade in services Autorinnen*, in *WIFO Working Papers*, n. 715, 2025. Nel presente studio, il riferimento alle coste è da intendersi principalmente rispetto ai “lidi” ed alle “spiagge”, intesi normativamente come una parte dei beni demaniali, indicati dagli artt. 822 e ss., c.c. e 28 e ss., Cod. nav.: su questi temi, si rinvia a M. S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Bulloni, Roma, 1963, pp. 96 e ss.; E. GUICCIARDI, *Il demanio*, Cedam, Padova, 1934; F. A. QUERCI, *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, XII, Varese, 1964, pp. 93 e ss.; O. RANELLETTI, *Concetto, natura e limiti del demanio*, in *Giur. it.*, 1898, pp. 126 e ss. e G. ZANOBINI, *Corso di diritto amministrativo*, IV, Giuffrè, Milano, 1942, pp. 56 e ss.; il riferimento alle concessioni demaniali costiere, nella presente ricerca, è, talvolta, indicato con il sintagma concessioni “balneari”. Per un riferimento ai principali documenti europei – del *soft law* –, su questo tema, si può citare EUROPEAN COMMISSION, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Services in the Internal Market* (COM(2004) 2), Brussels, 2004; EUROPEAN COMMISSION, *Handbook on implementation of the Services Directive*, Directorate-General for the Internal Market and Services, Brussels, 2008; EUROPEAN COMMISSION, *On the implementation of the services directive* (COM(2012) 261), Brussels, 2012; EUROPEAN COMMISSION, *Assessment of the economic impact of the Services directive - update of the 2012 study*, Brussels, 2015; EUROPEAN COMMISSION, *Mapping and assessment of legal and administrative barriers in the services sector. Summary report*, Brussels, 2021.

² Al riguardo, si può vedere – introduttivamente – F. BENVENUTI, *Il demanio marittimo tra passato e futuro* (1965), ora in *Scritti giuridici*, III, Vita e pensiero, Giuffrè, Milano, 2006, pp. 2391 e ss.; L. BENVENUTI, *La frontiera marina*, Cedam, Padova, 1988; G. COLOMBINI, voce *Lido e spiaggia*, in *Dig. disc. pubb.*, IX, Torino, 1994, pp. 262 e ss.; M. L. CORBINO, voce *Rada*, in *Dig. disc. priv.*, XI, Torino, 1995, pp. 541 e ss.; D. GAETA, voce *Rada*, in *Novissimo digesto italiano*, XIV, UTET, Torino, 1967, pp. 728 e ss.; D. GAETA, voce *Lido e spiaggia*, in *Novissimo digesto italiano*, IX, UTET, Torino, 1963, pp. 918 e ss. Per gli aspetti del diritto internazionale, si cita invece T. SCOVAZZI, *Elementi di diritto internazionale del mare*, Giuffrè, Milano, 2002.

Su questo argomento, per una visione compatibile con le tesi sostenute nel presente studio, diretta a considerare le spiagge non solamente nella prospettiva della concessione e dell'uso economico, si può menzionare anche G. DELLA CANANEA, *Le aree costiere: concetto e problemi*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, 3, pp. 29 e ss., in cui si afferma che le spiagge non possono essere riferite solamente a quell'ambito, ma devono includere anche la considerazione della gestione complessiva degli spazi contermini, rappresentati dalle “lagune”, dai “poli”, dagli “estuari” e dalle “dune”, conformemente perciò ad un approccio sistemico ed ambientale, nel quale il diritto della concorrenza rappresenta un possibile valore, non esclusivo, tra gli interessi tutelati giuridicamente e bilanciati dall'amministrazione aggiudicatrice, appunto nella concessione o nell'autorizzazione dell'uso degli spazi costieri.

Per i connessi aspetti pianificatori – idonei a conformare il bene costiero sulla base dei descritti interessi generali –, si può invece citare F. FRANCIOSI, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, in *Giustizia Insieme*, 16 novembre 2021; L. DI GIOVANNI, *I meccanismi di integrazione tra gli strumenti di salvaguardia delle coste*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, 3, pp. 116 e ss.; N. PECCHIOLI, *Il piano paesaggistico come strumento di integrazione tra GIZC e pianificazione marittima per la tutela e valorizzazione del territorio costiero*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, 3, pp. 308 e ss.

³ La letteratura su questo tema è amplissima ed *ex multis*, al riguardo, si cita F. CAPELLI, *Evoluzione, splendori e decadenza delle direttive comunitarie. Impatto della Direttiva CE n. 2006/123 in materia di servizi: il caso delle concessioni balneari*, Napoli, 2021; M. DE BENEDETTO, F. DI LASCIO, *La regolazione del demanio marittimo in Italia e Spagna: problemi, riforme e prospettive*, *Riv. giur. ed.*, 2014, 1, p. 29 e ss.; F. DI LASCIO, *Le concessioni di spiaggia tra diritti in conflitto e incertezza delle regole*, *Dir. amm.*, 2022, 4, pp. 1037 e ss.; A. GIANELLI, *Concessioni di beni e concorrenza*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2017; M. GNES (a cura di), *Le concessioni demaniali marittime tra diritti in conflitto e incertezza delle regole: progressi, problemi, prospettive*, Milano, 2023; L. MARCHETTA, *Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: profili di tutela ambientale*, *Ambientediritto.it*,

Da una parte, infatti, una ricerca sul demanio costiero può mostrare come questo argomento sia generalmente - e non sempre adeguatamente - affrontato, dalla giurisprudenza italiana ed europea e da una rilevante parte della dottrina, nella prevalente tematica della tutela dei principi concorrenziali e delle norme relative alle procedure competitive per l'affidamento delle concessioni per la gestione e l'utilizzo di quel demanio⁴; d'altra parte, però, un approfondito studio del medesimo tema delinea un ambito caratterizzato dall'emersione e dal confronto tra alcuni principi differenziati, i quali invece rilevano - anche e principalmente - per la tutela del pubblico interesse connesso alla protezione dell'ambiente, determinato dai diversi atti normativi e dalle regole del *soft law* adottati dall'Unione europea, con un riferimento costante alla tutela delle coste ed alla salvaguardia delle risorse marine⁵.

Nel presente contributo, richiamando il rilevante diritto internazionale per questa materia, poi delineando un sintetico e necessario richiamo ai principali elementi dello sviluppo del diritto europeo sul rapporto

2022, 4, pp. 190 e ss.; I. PISTONE, *Urban Coasts in Socio-ecological Transition A Methodological Framework to Support Planning and Management of the City-Sea Interface*, *op. cit.*, pp. 69 e ss.; M. RAGUSA, *Demanio marittimo e concessione: quali novità dalle pronunce del novembre 2021?*, *Dir. e soc.*, 2022, 3, pp. 545 e ss.; G. TORELLI, *Concessioni balneari e governo del territorio*, in M. GNES (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, 2023, Franco Angeli, Milano, pp. 85 e ss.; B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concorrenza*, Cedam, Padova, 2008: i citati scritti sono generalmente nel senso della prevalenza del diritto concorrenziale e quindi dell'obbligo dell'esperimento della procedura dell'evidenza pubblica - per le concessioni relative ai menzionati beni demaniali, con la sola eccezione delle osservazioni formulate in F. CAPELLI, *Evoluzione, splendori e decadenza...*, *op. cit.*

⁴ Come si cercherà di spiegare, infatti, la prospettiva adeguata per il tema, sulla base delle considerazioni svolte successivamente, sembra essere inevitabilmente legata all'importante rilievo dei principi ambientali posti anche dal diritto europeo e sovranazionale nella disciplina della medesima materia, ponendo la necessità di un bilanciamento anche nella configurazione dei bandi per i connessi affidamenti concessori tra questi principi e le stesse disposizioni dirette alla tutela della concorrenza nel mercato europeo. Nel presente studio, perciò, l'aspetto centrale sarà rilevato nello studio delle particolari problematiche poste per una pubblica amministrazione relativamente sia all'individuazione degli interessi rilevanti sia al loro bilanciamento nella specifica procedura della concessione dell'uso delle aree indicate sopra, appunto presupponendo ed affidando ad alcuni studi distinti il tema della concessione intesa come un contratto pubblico.

⁵ La principale normativa europea, nella materia della tutela delle coste e della salvaguardia dell'ecosistema marino, come si spiegherà successivamente, è articolata attraverso diversi atti fondamentali, che compongono il quadro giuridico attuale: il primo riferimento essenziale è costituito dalla Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008, la quale definisce la strategia per l'ambiente marino e fissa gli obiettivi per il raggiungimento del buono stato ecologico delle acque.

A tale provvedimento si aggiunge la Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 luglio 2014, che stabilisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, con il fine di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime: si deve considerare inoltre il recente regolamento (UE) 2024/1991 del Parlamento europeo e del Consiglio del 24 giugno 2024, il quale disciplina il ripristino della natura e impone degli obblighi specifici per la rigenerazione degli ecosistemi marini e degli ecosistemi costieri.

Il sistema della protezione si fonda anche sulla Direttiva 92/43/CEE del Consiglio del 21 maggio 1992, relativa alla conservazione dell'habitat naturale e della flora e della fauna selvatiche, la quale ha istituito la rete Natura 2000; a tale norma si affianca la Direttiva 2009/147/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 novembre 2009, concernente la conservazione degli uccelli selvatici e delle loro aree di nidificazione lungo i litorali; la qualità ecologica delle acque costiere è garantita inoltre dalla Direttiva 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, la quale istituisce un quadro per l'azione comunitaria in una materia di acque: infine, il panorama normativo è completato dal protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo, firmato a Madrid il 21 gennaio 2008 e ratificato dallo Stato italiano con la legge del 10 febbraio 2023, il numero 14, che introduce dei vincoli precisi per la protezione della fascia costiera. Relativamente a queste questioni, generalmente, si può rinviare a S. ÁRNADÓTTIR, *Emerging State Practice on Maritime Limits: A Grotian Moment Unveiling a Hidden Truth?*, *Grotiana*, 2023, 44, pp. 5 e ss. e L. GARTEN, *The Coastal Zone Management Act: A Mixed Success*, *Consilience*, 2016, 16, pp. 8 e ss.

tra l'ambiente e le coste, individuando anche la principale normativa italiana e la sua evoluzione complessa e riguardante l'uso dei beni costieri, si cercherà di comprendere come i principi sottesi al medesimo diritto europeo - concernenti anche la sostenibilità sociale della fruizione degli spazi demaniali - possano essere bilanciati con il diverso interesse - economico - appunto legato alla medesima Direttiva "Bolkestein", il quale, sulla base delle norme europee sulla libera prestazione dei servizi, sulla libertà dello stabilimento e rispetto alla parità di trattamento tra i soggetti aspiranti all'affidamento di una concessione nella materia dei servizi turisticirispetto ad un bene costiero, conformemente all'interpretazione della giurisprudenza europea, implicherebbe che, per l'affidamento di queste concessioni, si ricorra alle procedure competitive, concorrenziali e fondate sul criterio della procedura dell'evidenza pubblica⁶.

Nel presente contributo, si cercherà, perciò, di comprendere come i diversi principi indicati possano essere bilanciati nello studio delle concessioni demaniali, cercando così di risolvere le possibili antinomie ed i potenziali contrasti, forse non sempre adeguatamente esplorati dalla dottrina italiana, tra i principi concorrenziali ed ambientali⁷.

⁶ Tali posizioni erano state principalmente affermate dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea nelle sentenze "Promoimpresa" e "Agcm": si può vedere rispettivamente CGUE, sent. 14 luglio 2016, in C-458/14 e C-67/15 e CGUE, sent. 20 aprile 2023, in C-348/22, in <https://curia.europa.eu>, entrambe le pronunce essendo consultabili in <https://curia.europa.eu> - su tali sentenze, con un particolare riferimento all'ultima pronuncia indicata, si menziona F. LIGUORI, *Efficacia diretta e primato europeo: condizioni, effetti e limiti di operatività nel settore delle concessioni demaniali marittime*, *Munus*, 2023, 2, pp. 387 e ss.

Per una parziale revisione di queste affermazioni, si cita però recentemente CGUE, ord. 5 giugno 2025, in C-464/24 "Balneari Rimini", in <https://curia.europa.eu>. In questa pronuncia, originante da una richiesta proveniente dal Giudice di pace di Rimini, la Corte, infatti, afferma che la Direttiva "Bolkestein" si applicherebbe alle concessioni o alle autorizzazioni per l'uso dei beni demaniali, solamente qualora esse siano state attribuite dopo il 28-12-2009, giacché le precedenti "attribuzioni" sarebbero avvenute nella vigenza della precedente normativa e quindi la stessa Direttiva avrebbe dato agli Stati nazionali un termine fino quella data per l'adozione della conseguente normativa attuativa - in tale giurisprudenza, tra l'altro, i medesimi affidamenti sono ascritti all'ambito delle autorizzazioni, precisandosi che le concessioni dovrebbero principalmente riguardare i servizi.

Rispetto alle azioni intraprese dalla Commissione nei confronti dell'Italia, per l'infrazione europea per la violazione della Direttiva "Bolkestein" nel settore dell'affidamento delle concessioni "balneari", si menziona COMMISSIONE EUROPEA, *Parere motivato indirizzato alla Repubblica italiana ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in merito al quadro normativo che disciplina le autorizzazioni per l'utilizzo di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per attività turistiche e ricreative*, Bruxelles, 16.11.2023, INFR(2020)4118 C(2023) 7231, final.

Come si è accennato, il presente studio si sofferma principalmente sul rapporto tra questi principi e la tutela dell'ambiente nel settore indicato, anche se esso sembra essere interessato anche dal rilievo della tutela della salute, protetta nel nostro ordinamento ex art. 32, Cost.: se, infatti, è vero che, per la tradizionale impostazione di una parte della giurisprudenza europea ed italiana - sulla quale lo stesso studio si soffermerà -, si deve anche rilevare che la medesima tutela della salute può avere un rilievo autonomo nella protezione delle coste e quindi, come si vedrà, già l'esame del rapporto tra gli stessi principi concorrenziali e l'ambiente appare problematico ed ampio, si ritiene opportuno dedicare autonomi studi a questa pertinenza del tema della salute, per la quale comunque intanto si può rinviare a C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte EDU in materia di rifiuti. Analisi di due approcci differenti*, *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2012, 6, pp. 999 e ss.

⁷ Tale prospettiva, infatti, come si è spiegato, sembra inedita nei vari studi sul tema indicato sopra.

Al riguardo, per un verso, quindi, svolte le ricostruzioni indicate inizialmente, si esaminerà come tali principi emergano in questa materia⁸.

Per un altro verso, nella stessa prospettiva, si studierà problematicamente l'argomento legato al mutamento del connesso regime italiano - fondato sulla proroga dell'attuale preferenza dei vecchi concessionari -, cercando così di comprendere come quei principi possano essere conciliati o coinvolti in tale settore: in questo esame, con un prevalente e comparativo riferimento alla materia dei rifiuti, si svolgerà un'analisi della giurisprudenza europea sull'utilizzo del parametro dell'interesse pubblico, inteso anche rispetto alla tutela dell'ambiente, alla stregua di uno strumento per la limitazione degli effetti concorrenziali della citata direttiva "Bolkestein".

Anche in una simile prospettiva, quindi, il contribuente, in primo luogo, cercherà di formulare una proposta diretta a dimostrare come la configurazione accurata delle clausole e dei criteri dei bandi per l'affidamento delle medesime concessioni possa costituire un possibile elemento idoneo a rappresentare un adeguato bilanciamento ed un'accettabile composizione tra i diversi principi indicati e descritti nel reciproco rapporto problematico⁹; infine, la ricerca culminerà con alcune riflessioni conclusive su una possibile composizione della dialettica tra i citati principi rispetto al tema della proroga delle attuali concessioni "balneari" in Italia¹⁰.

2. La sostenibilità ambientale e sociale nelle coste, nel diritto internazionale e n sovranazionale

Il diritto amministrativo dell'ambiente si confronta oggi con una sfida urgente e complessa, che pone appunto il problema di conciliare lo sviluppo economico - legato allo sfruttamento turistico delle coste - con la tutela dei medesimi ecosistemi costieri¹¹.

⁸ Questo esame, appunto - conformemente ad una prospettiva spiegata parzialmente in in M. GNES (a cura di), *Le concessioni demaniali marittime...*, *op. cit.* -, condurrà ad evidenziare la complessa dialettica tra i principi ambientali e concorrenziali nella materia degli usi degli spazi costieri, con un particolare riferimento all'aspetto turistico ed economico. Come si cercherà di spiegare, infatti, una possibile composizione - individuata anche nella recente giurisprudenza europea - tra tali principi pone la formulazione dei bandi delle menzionate gare, unita alla particolare definizione delle connesse procedure, come un aspetto centrale per prevenir alcune distorsioni collegate ad un'integrale applicazione della Direttiva "Bolkestein" all'uso degli spazi costieri, intesi anche nella complessiva accezione proposta in G. DELLA CANANEA, *Le aree costiere...*, *op. cit.*

⁹ Come si cercherà di spiegare, infatti, una possibile composizione - individuata anche nella recente giurisprudenza europea - tra tali principi pone la formulazione dei bandi delle menzionate gare, unita alla particolare definizione delle connesse procedure, come un aspetto centrale per prevenire alcune distorsioni collegate ad un'integrale applicazione della Direttiva "Bolkestein" all'uso degli spazi costieri, intesi anche nella complessiva accezione proposta in G. DELLA CANANEA, *Le aree costiere...*, *op. cit.*

¹⁰ Tale tema sarà appunto ricostruito attraverso un sintetico *excursus* della recente normativa diretta a prevedere le modalità dell'affidamento del descritto uso delle coste, conformemente alle ricordate procedure prevista dal "codice civile" e dal "codice della navigazione".

¹¹ L'esistenza di un diritto amministrativo dell'ambiente è stata individuata dalla recente dottrina, definendo un autonomo settore, caratterizzato da una propria autonoma caratterizzazione, come si può evincere in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'ambiente*, Torino, 2021; al riguardo, si può vedere anche E. FISHE, B. LANGE, *Environmental Law. Text*,

Tale esigenza ha, anzitutto, il proprio fondamento nel diritto internazionale, il quale, dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS), firmata a Montego Bay nel 1982, agli Stati impone il fondamentale obbligo di proteggere e preservare l'ambiente marino (art. 192): precisamente, l'UNCLOS - la quale costituisce la "costituzione degli oceani"- stabilisce che gli Stati hanno il sovrano diritto di sfruttare le proprie risorse naturali, ma solo in conformità con il loro dovere di proteggere l'ambiente marino, precludendo, di fatto, gestioni demaniali che prescindano dalla valutazione degli impatti ecosistemici¹².

Accanto a tale quadro universale, il diritto sovranazionale diverso dall'ordinamento europeo una un importante rilievo, trovando la propria espressione massima nella “Convenzione di Barcellona per la protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento”, adottata nel 1976 e modificata nel 1995¹³.

In tale contesto, un valore precettivo fondamentale è assunto dall “Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere” (Protocollo GIZC), firmato a Madrid nel 2008 e ratificato dall'Italia con la L. n. 12 – 5 – 2012, n. 57, il quale rappresenta un riferimento estremamente rilevante per lo studio svolto con il presente contributo: il Protocollo GIZC, infatti, non si limita ad enunciare alcuni principi programmatici, ma agli Stati firmatari impone di istituire una fascia costiera di inedificabilità, non inferiore ai cento metri, garantendo il libero accesso della popolazione al litorale e l'adozione di una pianificazione rispettosa della fragilità degli *habitats* dunali¹⁴.

L'integrazione di tali norme internazionali nel diritto amministrativo interno rivela perciò come il concetto della "concessione" debba evolvere da un mero titolo per l'occupazione del suolo, ad uno strumento per l'attuazione di alcuni *standards* amministrativi e tecnici, aventi una natura anche globale¹⁵:

Cases, and Materials, Oxford, 2019; J. E. VIÑUALES, E. LEE, *The Oxford Handbook of Comparative Environmental Law*, Oxford, 2019.

¹² Su tali temi, si rinvia, ancora, a L. GARTEN, *The Coastal Zone Management Act...*, *op. cit.*

¹³ Su questa Convenzione, si menziona L. DI GIOVANNI, *I meccanismi di integrazione tra gli strumenti di salvaguardia delle coste*, *op. cit.*; G. TORTA, *Il delicato equilibrio tra la tutela dell'ambiente e la promozione delle attività economiche nella pianificazione dello spazio marino*, in *Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it*, 2023, 1, pp. 1 e ss.

¹⁴ G. BEFANI, *Usi pubblici del mare e territorializzazione marittima: prospettive geo-giuridiche della pianificazione energetica del mar Mediterraneo*, in *Dir. ec.*, 2024, 1, pp. 59 e ss.

¹⁵ Il presente studio, come si è spiegato inizialmente, si sofferma unicamente sui profili riguardanti i pubblici interessi sottesi all'azione amministrativa diretta a regolare l'uso delle coste, soprattutto attraverso l'atto concessorio: il medesimo studio, tuttavia, logicamente, non intende soffermarsi sulle particolari caratteristiche e sull'originalità delle concessioni – o delle autorizzazioni – rilevanti per tale utilizzo, ma intende appunto, invece, unicamente esaminare come la discrezionalità, svolta dalle competenti amministrazioni nei connessi procedimenti, si sostanzia, nella propria complessità, attraverso il bilanciamento tra i diversi principi individuati nello stesso studio; in tale direzione, esso dovrebbe perciò mostrare come il tema esaminato contribuisca all'evoluzione del diritto amministrativo ed ad individuare la complessità della descritta discrezionalità in questo contesto caratterizzato dall'intersezione dei vari ordinamenti ricordati e quindi dal successivo rilievo degli interessi concorrenziali ed ambientali.

Per l'aspetto dell'evoluzione della nozione della concessione in questo contesto, anche con un riferimento ai principi economici ed alle Direttive europee del 2014, si rinvia perciò a G. F. CARTEI, *Finanza di Progetto PPP e Concessioni*, Napoli, 2024; F. GOISIS, *Il rischio economico quale proprium del concetto di concessione nella direttiva 2014/23/UE: approccio economico versus visioni tradizionali*, in *Dir. amm.*, 2015, 4, pp. 743 e ss.; G. URBANO, *L'esecuzione delle concessioni*, in M. CLARICH (a cura di), *Commentario al codice dei contratti pubblici*, Torino, 2019, II, pp. 1166 e ss.

in questa prospettiva, gli elementi giuridici e normativi - idonei porre il diritto ultrastatale come un limite e ed un parametro vincolante per lo stesso diritto dell'Unione Europea - risiedono, in primo luogo, nell'art. 216, par. 2, del TFUE, che sancisce che gli accordi internazionali conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri: poiché l'Unione Europea è parte contraente della Convenzione di Barcellona e dei relativi protocolli, tali atti assumono una posizione gerarchicamente sovraordinata rispetto al diritto derivato, quale la Direttiva 2006/123/CE¹⁶.

In secondo luogo, il principio della “coerenza esterna”, richiamato dall'art. 21 del TUE, impone che l'azione dell'Unione persegua un elevato livello della tutela dell'ambiente, conformemente agli obblighi internazionali¹⁷.

Tali presidi normativi agiscono come fattori per la mitigazione della normativa pro-concorrenziale, poiché obbligano ad un'interpretazione della citata Direttiva 2006/124 orientata ambientalmente: l'assolutezza del principio della gara, come si cercherà di spiegare più ampiamente e successivamente, è così temperata dalla necessità di non violare la prescrizione del divieto di un deterioramento ambientale, sancita dai Trattati internazionali; ne consegue che la protezione dell'ecosistema non è più una mera eccezione discrezionale alla concorrenza, ma configura un sovraordinato parametro per la legittimità dell'azione della pubblica amministrazione europea e nazionale, il quale giustifica così i regimi concessori, protettivi, laddove la pressione competitiva rischi di tradursi in un pregiudizio irreversibile per i beni costieri¹⁸.

Da tali principi e dalla menzionata normativa internazionale e sovranazionale, rileva perciò come la natura di questi beni pubblici particolari imponga un adeguato contemperamento tra i medesimi principi e la tutela della concorrenza nella determinazione degli strumenti amministrativi – principalmente concessori – per l'affidamento dell'uso degli stessi beni¹⁹.

¹⁶ Per tale tema, si cita G. KÜBEK, *The power of signing international agreements on behalf of the European Union: Commission v Council (Signature d'accords internationaux)*, in *Regulatory Interaction and Multi-level Governance*, 2025.

¹⁷ Per una riflessione su questi temi, si rinvia anche a V. LYSYK, G. VITALII, S. BURAK, I. BRATSUK, I. YAVORSKA, *Current problems of the interaction between international law and the European Union law*, in *Revista de la Universidad del Zulia*, 2023, 14, pp. 82 e ss.; E. MORGERA, *The External Environmental Policy of the European Union*, Cambridge, 2012.

¹⁸ Per alcuni riferimenti in tale senso, si menziona anche C. BEVILACQUA, *L'ambiente costiero e marino tra legislazione internazionale, comunitaria e nazionale: verso una gestione coordinata*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2019, 2, pp. 129 e ss.

¹⁹ Sul rilievo della costa alla stregua di un bene pubblico – riconducibile alla prospettiva dei “common goods” –, si può ricordare intanto A. M. SANDULLI, *I beni pubblici*, V, in *Enc. dir.*, Milano, 1959, pp. 277 e ss.; V. CERULLI IRELLI, voce *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, II, UTET, Torino, 1987, pp. 273 e ss.; M. FORAN, *Rights, common good, and the separation of powers*, in *The Modern Law Review*, 2023, 3, pp. 599 e ss.; G. FRANSONI, G. DELLA CANANEA, *Art. 119*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Giappichelli, Torino, 2006, pp. 2375 e ss.; M. RENNA, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Giuffrè, Milano, 2005; S. RODOTA, *Beni comuni e categorie giuridiche. Una rivisitazione necessaria*, in *Questione Giustizia*, 2011, pp. 237 e ss.; A. VERMEULE, *Common Goods Constitutionalism*, Polity Press, Hoboken, 2022.

3. La sostenibilità ambientale e sociale negli spazi costieri: lo specifico approccio del diritto dell'Unione europea

Il caso delle concessioni balneari ha avviato particolarmente un dibattito intenso, dottrinale e politico nell'ambito del diritto europeo, evidenziando il delicato equilibrio tra i ricordati interessi economici e la medesima tutela ambientale: le coste rappresentano, infatti, un bene comune, caratterizzato da un inestimabile valore, il quale rileva non solo per l'Italia, ma riveste un importante ruolo anche per l'intero territorio dell'Unione europea, caratterizzato da un'ampia esposizione costiera²⁰.

Contrariamente a quanto una superficiale lettura del diritto europeo possa suggerire, l'attenzione della Comunità europea e dell'Unione stessa - verso la dimensione ecologica delle coste -, come si dimostra appunto con questo studio, ha preceduto rilevantemente l'introduzione dei descritti principi legati alla Direttiva "Bolkestein" e conferma perciò la tesi esposta nell'esordio del medesimo studio.

Già negli anni Settanta, il diritto europeo, infatti, ha iniziato a codificare la protezione degli ecosistemi fragili, attraverso la Direttiva 79/409/CEE, la quale imponeva la designazione di "Zone di Protezione Speciale" lungo i litorali, per salvaguardare l'avifauna migratoria, che, nelle coste, trova i propri *habitats* insostituibili²¹; tale primato temporale dell'ambiente trova una conferma importante anche nella Direttiva 92/43/CEE (Direttiva "Habitat"), che - quasi quindici anni prima rispetto alla liberalizzazione della menzionata Direttiva del 2006 - ha istituito la "rete Natura 2000", includendo - tra gli *habitats* caratterizzati da un interesse comunitario - i sistemi dunosi e le praterie di *Posidonia oceanica*²².

L'approccio europeo alla tutela del mare si è, poi, consolidato attraverso una disciplina sistematica, che trova il proprio fondamento nella Direttiva 2008/56/CE ("Direttiva Quadro sulla Strategia per l'Ambiente Marino")²³: tale norma non si limita a regolare l'uso dei beni, ma - agli Stati membri - impone l'obbligo di raggiungere il "buono stato ambientale" (*Good Environmental Status* - GES), entro alcuni termini perentori, obbligando a definire le strategie nazionali in un modo diretto a considerare l'impatto cumulativo di tutte le attività umane sulla resilienza dei fondali e delle acque²⁴.

Sulla base delle osservazioni svolte finora, il diritto amministrativo dell'ambiente si pone, perciò, come un ambito normativo interessante per lo studio dell'integrazione tra il diritto ultrastatale e la normativa nazionale anche in alcuni settori - rappresentati appunto anche dai beni pubblici - ascritti tradizionalmente alla riserva della sovranità statale.

²⁰ Al riguardo, si può ancora vedere M. GNES (a cura di), *Le concessioni demaniali marittime...*, op. cit.

²¹ M. PIERRI, *La riforma della "Costituzione ambientale" italiana...*, in *Ambientediritto.it*, 2023, 1, pp. 1 e ss.

²² Per tale Direttiva si cita F. FERRARO, *I grandi principi del diritto dell'Unione europea in materia ambientale...*, in *DPCE online*, 2025; rispetto ai "siti Natura 2000", si può vedere ampiamente V. HERMOSO, S. B. CARVALHO, S. GIAKOUMI, D. GOLDSBOROUGH, S. KATSANEVAKIS, S. LEONTIOU, V. MARKANTONATOU, B. RUMES, I. N. VOGIATZAKIS, K. L. YATES, *The EU Biodiversity Strategy for 2030...*, in *Environmental Science and Policy*, 2022, pp. 127 e ss.; S. SICIALIANO, *I luoghi come metafore attive. Lidi balneari fra empowerment e Bolkestein*, in *Fuori Luogo*, 2022, 11, pp. 151 e ss.

²³ Al riguardo, si rinvia a V. CARONE, *Il ripristino ecosistemico nell'ordinamento europeo. Profili giuridici ed economico-finanziari del Regolamento (UE) 2024/1991*, in *Dir. pub. comp. eur.*, 2025, 2, pp. 271 e ss.; G. TORTA, *Il delicato equilibrio...*, op. cit.

²⁴ V. CARONE, *Il ripristino ecosistemico...*, op. cit.

In questo contesto, le concessioni balneari devono essere, perciò, anzitutto, “rilette” attraverso la prospettiva della “Valutazione di Incidenza Ambientale” (VInCA), prevista dall'art. 6 della Direttiva “Habitat”: tale disposizione implica che l'Autorità nazionale possa rilasciare la concessione solo dopo avere acquisito la certezza scientifica che il progetto non pregiudichi l'integrità del sito, applicando rigorosamente il principio della precauzione, il quale funge da sbarramento a qualunque logica di sfruttamento puramente economico²⁵.

L'accurata analisi di questo complesso normativo non costituisce quindi un mero *excursus* dottrinale ed è perciò significativa ed importante per questo studio: la dimostrazione della preesistenza e della pervasività del descritto “blocco di legalità ambientale” – con un riferimento alla successiva Direttiva 2006/123/CE – è infatti funzionale a scardinare l'orientamento, talvolta semplicistico, che, nella ricordata tutela della concorrenza – appunto rilevante nella stessa Direttiva “Bolkestein” e nella descritta giurisprudenza europea –, scorge l'unico parametro della validità dell'affidamento dell'uso Del demanio costiero: l'elencazione critica delle citate Direttive, invece, contrariamente, dimostra che la concorrenza è una “libertà condizionata” dalla preminenza degli obiettivi “ecosistemici”²⁶, conseguendone che il bilanciamento amministrativo tra questi principi non può risolversi in una soccombenza dell'ambiente dinanzi al mercato, poiché le norme europee sulla tutela del mare – e delle coste – operano appunto come un *prius* logico e giuridico, che, come si cercherà meglio di spiegare, conforma il contenuto stesso dei bandi di gara e le medesime vicende dei successivi affidamenti²⁷.

4. Un richiamo all'evoluzione della disciplina italiana sull'affidamento delle concessioni balneari

L'evoluzione della disciplina italiana sull'affidamento delle concessioni “balneari” è stata ampiamente ricostruita da una vasta dottrina e, nel presente studio, è discorsivamente richiamata al solo fine di individuare i riferimenti temporali e normativi per un raffronto tra i descritti principi e la stessa prassi italiana, così consentendo di svolgere alcune riflessioni successive sul modo idoneo a realizzare, nel diritto

²⁵ V. CARONE, *op. ult. cit.*

Inoltre, il diritto europeo ha introdotto alcuni strumenti di governo del territorio costiero, come la citata Direttiva 2014/89; al riguardo, ancora, si cita F. FRANCIOSI, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, *op. cit.*

²⁶ S. ÁRNADÓTTIR, *Emerging State Practice on Maritime Limits: A Grotian Moment Unveiling a Hidden Truth?*, *op. cit.*

²⁷ Il diritto europeo conferma, perciò, il dato rilevato nel diritto internazionale e sovranazionale non europeo, nel quale si era colta un'ampia integrazione degli interessi pubblici determinati dal diritto statale e ritenuti rilevanti per l'esercizio della discrezionalità di una pubblica amministrazione – o di un organismo equiparato a tale amministrazione.

Proprio attraverso tale integrazione, in questo studio, sarà perciò possibile tentare l'individuazione sia di un adeguato contemperamento tra tali interessi sia di una modalità della configurazione dei bandi e delle connesse procedure per l'affidamento della gestione delle coste, rispettosa di questo contemperamento e del descritto contesto costituzionale.

italiano, un corretto temperamento dei descritti “valori”, costituzionali, intrinseci alla regolazione degli spazi costieri²⁸.

Tale normativa, come è generalmente noto, è caratterizzata da un percorso tortuoso, che ha realizzato il passaggio da un sistema connotato dalla protezione del concessionario storico, ad un regime diretto all'apertura competitiva, prevalentemente imposta dall'ordinamento sovranazionale²⁹.

L'impianto originario – provvisto di un carattere conservativo -, risale, infatti, al “codice della navigazione” (R.D. n. 30 – 3 – 1942, n. 327), il quale, all'art. 37, conteneva una disciplina del “diritto di insistenza”, che riconosceva una preferenza automatica al concessionario uscente nel rinnovo della concessione³⁰: tale meccanismo ha generato, nel corso dei decenni, una stratificazione di alcune gestioni, familiari e imprenditoriali, ultra-decennali, le quali hanno trasformato il demanio marittimo in una proprietà privata *de facto*, scontrandosi apertamente con l'evoluzione del diritto europeo³¹.

Allorché la Direttiva “Bolkestein” è intervenuta, conformemente alla ricordata impostazione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, imponendo la gara per le concessioni “balneari”, sulla base della considerazione della scarsità della connessa risorsa naturale, l'Italia, anziché adeguarsi tempestivamente, ha intrapreso un'articolata serie di proroghe legislative, tra le quali si può ricordare il D.L. n. 30 – 12 – 2009, n. 194, che ha soppresso il “diritto di insistenza”, ma ha contestualmente introdotto alcune proroghe, seguita dalla L. n. 17 – 12 – 2012, n. 221, che ha operato un ulteriore rinvio generalizzato³², mentre l'apice di tale tendenza è stato raggiunto con la L. n. 30 – 12 – 2018, n. 145, che ha disposto l'estensione della validità di quei titoli fino al 2033³³.

²⁸ Come si è visto, infatti, i contrapposti principi della tutela dell'ambiente e della concorrenza sembrano rivestire una posizione costituzionale rispetto alla disciplina ed all'azione amministrativa nel descritto settore dell'uso degli spazi costieri: rispetto al fatto che, nel diritto europeo, soprattutto dopo il “Trattato di Lisbona” sia possibile individuare un livello costituzionale, *ex multis*, si rinvia a A. VON BOGDANDY, *Principles of European Constitutional Law: Revised second edition*, Oxford, 2009, mentre, relativamente ai primi momenti di un dibattito sull'esistenza di una Costituzione europea, si menziona P. PEREZ TREMPES, L. VIOLINI, *La Costituzione Europea e l'organizzazione territoriale degli Stati membri*, in *Riv. it. dir. pub. com.*, 2004, 3, pp. 1431 e ss.

²⁹ In tale evoluzione, si può cogliere lo sviluppo del concetto della concessione, derivata dall'originario impianto pubblicistico, verso un modello caratterizzato dall'integrale applicazione dei principi concorrenziali, come appunto attualmente avviene con la Direttiva 2014/23/UE: per tale evoluzione, *ex multis*, si rinvia a F. GOISIS, *Il rischio economico quale proprium...*, cit.; A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Napoli, 2016; U. B. NEERGAA, *Public service concessions and related concepts - the increased pressure from Community law on Member States' use of concessions*, in *Publ. Proc. Law Rev.*, 2007, 6, pp. 387 e ss.

³⁰ L'evoluzione e le dinamiche di questo “privilegio” dei concessionari sono illustrate in S. CASSESE, *Concessione di beni pubblici e diritto di insistenza*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 4, pp. 355 e ss.; L. R. PERFETTI, “Diritto di insistenza” e rinnovo della concessione di pubblici servizi, in *Foro amm.*, C.d.S., 2003, pp. 621 e ss.

³¹ Tale dinamica è spiegata in E. BOSCOLO, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, in *Urb. e app.*, 2016, 11, pp. 1217 e ss.; M. GNES (a cura di), *Le concessioni demaniali marittime...*, op. cit.

³² E. BOSCOLO, *Beni pubblici e concorrenza...*, op. cit.

³³ Tale norma ha rappresentato il culmine del contrasto con i principi della “trasparenza” e della “non discriminazione”, portando alla celebre sentenza della Corte di Giustizia UE (sentenza “Promoimpresa” del 2016) e alle successive decisioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (nn. 17 e 18 del 9 – 11 – 2021, in www.giustizia-amministrativa.it), le quali hanno sancito l'obbligo della disapplicazione delle norme interne contrastanti con il descritto diritto concorrenziale

In questo contesto, caratterizzato da un'estrema frammentazione, la recente giurisprudenza della Corte Costituzionale assume un rilievo determinante, con la sentenza n. 109 del 2024 fornendo alcune coordinate ermeneutiche fondamentali per la risoluzione dell'antinomia tra il diritto interno e il diritto sovranazionale: il Giudice delle leggi ha ribadito che il potere del legislatore nazionale di disporre delle proroghe automatiche è ormai precluso dalla necessità di rispettare i vincoli derivanti dall'ordinamento europeo - i quali agiscono come dei parametri interposti di costituzionalità ex art. 117, c. 1, della Costituzione - ed ha però chiarito che il bene demaniale è una risorsa limitata, la cui gestione non può essere sottratta al confronto competitivo senza violare il principio della parità di trattamento e la libertà di stabilimento³⁴.

L'*excursus* normativo, culminato con la citata sentenza costituzionale, evidenzia così le problematiche sistemiche, le quali si raccordano alla tesi centrale della presente pubblicazione.

Da una parte, la resistenza alla gara ha impedito l'aggiornamento - dei titoli concessori - con alcune clausole ambientali moderne, le quali avrebbero potuto imporre degli obblighi di ripristino dei sistemi dunali; la sentenza del 2024, nel chiudere definitivamente la “stagione” delle proroghe *ope legis*, apre la strada a un modello di amministrazione del demanio che sia finalmente conforme ai principi della sostenibilità: d'altra parte, però, la problematica sollevata dalla Corte Costituzionale dimostra che la vera “sfida” non risiede soltanto nel superamento del conflitto tra l'Italia e l'Europa sulla libertà di stabilimento, ma nella capacità del diritto nazionale di integrare la variabile ambientale all'interno dei procedimenti di affidamento.

D'altra parte, quindi, conclusivamente, questa ricostruzione sintetica, riferita al diritto italiano e coordinata con le precedenti riflessioni sul rilievo dei principi ambientali nel diritto internazionale e sovranazionale, dimostra che la gara non è soltanto un obbligo pro-concorrenziale, ma è uno importante necessario per scardinare alcune “rendite di posizione”, che hanno storicamente ignorato la fragilità ecosistemica del litorale: tuttavia, appunto, come sembra inevitabilmente desumersi da queste

europeo – la stessa legge, del resto, come è noto, è stata frequentemente modificata, posticipando continuamente il termine di queste proroghe, come ultimamente, *ex multis*, era stato disposto anche con la l. n. 118/2022. La descritta evoluzione può essere quindi ricostruita in F. CIARCLARIELLO, *Le concessioni balneari turistico ricreative nella stagione 2024: tra pianificazione costiera e tutela della concorrenza*, in *Riv. quad. dir. amb.*, 2024, 3, pp. 392 e ss.

³⁴ Anche se quindi questa pronuncia rappresenta un contributo all'evidenziazione dell'importanza della gara delle procedure per l'affidamento delle concessioni “balneari”, l'interessante profilo della stessa denuncia risiede nel richiamo alla funzione sociale e ambientale della proprietà pubblica, il quale impone che il passaggio al regime delle gare non sia inteso come una mera liberalizzazione “selvaggia”, ma rappresenti un'opportunità per riaffermare il primato dell'interesse pubblico. In tale senso, questa sentenza rappresenta un contributo alla determinazione di quel diritto costituzionale europeo, che, anche attraverso il rilievo dei citati principi ambientali e concorrenziali, si costruisce anche attraverso le pronunce degli organi costituzionali nazionali e della Corte di giustizia dell'Unione Europea: per una simile impostazione, si può vedere S. MANGIAMELI, *Integrazione europea e diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2001. La menzionata sentenza n. 109 è stata adottata dalla Corte Costituzionale il 16 – 4 – 2024 e può essere consultata in www.cortecostituzionale.it.

osservazioni e si cercherà di argomentare più ampiamente nei successivi paragrafi, la stessa procedura competitiva, talvolta, si rivela insufficiente o appare non necessarie per permettere quel bilanciamento tra l'iniziativa economica e la tutela delle coste, posto come un primario obiettivo della loro regolazione amministrativa, sulla base delle considerazioni svolte nel presente studio³⁵.

5. Alcune osservazioni sul rapporto tra i principi ambientali e concorrenziali nell'ambito costiero, con un particolare riferimento alla definizione della giurisprudenza europea rispetto alla determinazione del rilievo dell'interesse generale nelle procedure per l'affidamento di alcune concessioni diverse e rilevanti comunque per la tutela dell'ambiente

Prima di comprendere in quale modo le competenti amministrazioni nazionali possano adeguatamente bilanciare i descritti interessi pubblici, anche attraverso un adeguato ricorso alla procedura pubblica per l'affidamento di quelle concessioni, sembra opportuno comprendere meglio come, per un verso, nel medesimo diritto europeo, tali "valori" – appunto provvisti di un rilievo costituzionale sovranazionale ed interno - possano trovare un'interessante concretizzazione nel principio della precauzione e, per un altro verso, l'interesse alla tutela ambientale, in alcuni settori diversi dall'ambito costiero, si atteggi significativamente come un limite al ricorso alla descritta procedura competitiva.

La ricordata dialettica tra la tutela della concorrenza e la salvaguardia degli ecosistemi costieri, come rileva proprio rispetto alla configurazione dei bandi, non può essere risolta infatti attraverso una mera gerarchia statica tra le norme, ma esige un'analisi del concetto della "funzione sociale" della proprietà pubblica e del bene demaniale, ricostruito appunto sulla base dei menzionati principi europei sulla tutela dell'ambiente e delle aree costiere³⁶: nella prospettiva del diritto amministrativo europeo, il demanio marittimo non è più soltanto, infatti, una *res publica* destinata all'uso collettivo o alla produzione del reddito, ma si configura come un "capitale naturale", la cui gestione deve sottostare al principio della integrazione sancito dall'art. 11 del TFUE³⁷.

³⁵ Per il pertinente rilievo del diritto internazionale, si cita ancora L. GARTEN, *The Coastal Zone Management Act...*, *op. cit.*

³⁶ In tale senso, si può perciò affermare che la menzionata normativa ambientale, nel diritto europeo, integri e sviluppi le implicazioni degli artt. 41 e 42, Cost., relativamente alla funzione sociale dell'attività economica e della proprietà privata: per un'impostazione diretta a scorgere una tendenza del diritto internazionale e sovranazionale – specialmente nella materia ambientale – verso l'individuazione di una funzione sociale del diritto di proprietà, si rinvia a P. BURDON (ed.), *Exploring Wild Law: The Philosophy of Earth Jurisprudence*, Cambridge, 2011; queste riflessioni sembrano, perciò, così, raccordarsi alle classiche teorie esposte in A. M. SANDULLI, *I beni pubblici...*, *op. cit.*; S. RODOTÀ, *Beni comuni e categorie giuridiche...*, *op. cit.*

³⁷ Sull'integrazione amministrativa del diritto europeo si cita G. DELLA CANANEA, *I principi dell'amministrazione europea*, Torino, 2017; E. CHITTI, C. FRANCHINI, *L'integrazione amministrativa europea*, Bologna, 2003; S. DEL GATTO, G. VESPERINI (a cura di), *Manuale di diritto amministrativo europeo*, Torino, 2024; per le implicazioni di questa integrazione per un diritto amministrativo europeo dell'ambiente, si menziona invece D. BEVILACQUA, E. CHITTI, *Green Deal. Come costruire una nuova Europa*, Il Mulino, Bologna, 2024.

La giurisprudenza della Corte di Giustizia, dalla celebre sentenza “Promoimpresa” (C-458/14), ha operato una scissione fondamentale e rilevante in questo senso: se da una parte l'art. 12 della medesima Direttiva 2006/123 impone la selezione competitiva - per la scarsità della risorsa -, d'altra parte non si impedisce così - agli Stati - di qualificare la "protezione dell'ambiente" come un motivo imperativo dell'interesse generale, capace di conformare l'oggetto stesso della concessione³⁸.

In questo ambito, una valenza dirimente è assunta, appunto, dal principio della precauzione, il quale, originato nel diritto internazionale, nel diritto dell'Unione Europea (art. 191, par. 2, TFUE) ha una fondamentale declinazione, anche per la gestione del demanio: nell'affidamento degli spazi costieri, la precauzione impone così – alla competente amministrazione aggiudicatrice - di agire laddove sussista un'incertezza scientifica circa gli effetti, che uno sfruttamento turistico potrebbe avere sulla stabilità idrogeologica o sulla biodiversità³⁹.

Tale principio opera, conseguentemente, come un criterio della legittimazione della limitazione del numero dei prestatori di servizi: per un verso, infatti, la competente amministrazione può così legittimamente restringere l'uso economico delle aree laddove non vi sia la certezza tecnica che l'attività antropica sia compatibile con la resilienza dell'*habitat*.

Per un altro verso, per il profilo procedimentale, la precauzione trasforma l'onere probatorio, imponendo al richiedente la concessione di dimostrare, attraverso studi scientificamente validati, che il proprio modello di business non comprometta l'equilibrio ecosistemico, in linea con l'art. 9 della Costituzione, che eleva la tutela dell'ambiente a valore costituzionale primario, mentre, come si diceva, il criterio dell'interesse generale, inteso come un limite funzionale alla formulazione del bando della gara assume, un rilievo centrale; il nesso tra il principio della precauzione e il principio della tutela dell'interesse generale, d'altra parte, si manifesta con particolare evidenza nelle procedure autorizzatorie e concessorie disciplinate dalla Direttiva Bolkestein: questo legame non è meramente estrinseco, ma costituisce il fondamento della legittimità della conseguente azione amministrativa: la precauzione funge da strumento istruttorio per l'individuazione e la perimetrazione del medesimo interesse generale; in questa prospettiva, l'interesse generale non è un concetto statico, ma un valore dinamico, che la precauzione contribuisce a definire in presenza di minacce ecologiche complesse⁴⁰.

³⁸ Ancora, si può vedere la sentenza della CGUE, *Promoimpresa*, *cit.*; per tali tensioni complesse, insite in questa pronuncia, si può vedere E. BOSCOLO, *Beni pubblici e concorrenza...*, *op. cit.*; sul rilievo degli interessi generali rispetto alla configurazione della gara, si rinvia appunto alla successiva giurisprudenza relativa al settore dei rifiuti.

³⁹ Generalmente, sul rilievo del principio di precauzione si rinvia a R. TITOMANLIO, *Il principio di precauzione fra ordinamento europeo e ordinamento italiano*, Torino, 2018; specificamente, con un riferimento al diritto amministrativo dell'ambiente, si menziona J. E. HICKEY JR, V. R. WALKER VA., *Refining the precautionary principle in international environmental law*, in *Envtl. LJ*, 1994, 14, pp. 423 e ss.; L. RENIS, T. ALA-LAHTI, *Innovation, precaution, and sustainable development in EU environmental law—a false trichotomy?*, in *Journal of Environmental Law*, 2025.

⁴⁰ Al riguardo, si rinvia ancora a J. E. HICKEY JR, V. R. WALKER VA., *Refining the precautionary principle...*, *op. cit.*

Tale nesso si inserisce pienamente nelle dinamiche del diritto amministrativo globale, nel quale la gestione delle risorse scarse e dei beni comuni è sempre più soggetta a standard transnazionali della regolazione, obbligandole a una motivazione rafforzata, che trascenda i confini nazionali⁴¹.

Per comprendere la portata di questo limite, appare essenziale il riferimento comparativo alla materia dei rifiuti, la quale rappresenta un settore particolare, in cui il diritto europeo ha consolidato il primato della protezione ambientale: la giurisprudenza europea, precisamente con la sentenza della Corte di Giustizia nella causa C-209/98 (*Sydbavnens Sten & Grus*), ha sancito che la gestione dei rifiuti non è una mera attività economica, ma un servizio di interesse generale dove la tutela della salute e dell'ecosistema giustifica la deroga alle regole della concorrenza; questo orientamento è stato ulteriormente affinato con il riconoscimento della legittimità di regimi di esclusività o di requisiti tecnici estremamente stringenti, qualora necessari per evitare l'instabilità del sistema di smaltimento o il degrado territoriale⁴².

Il rilievo di tale giurisprudenza per l'ambito delle concessioni demaniali marittime è dirompente: come nella materia dei rifiuti l'amministrazione può limitare l'accesso al mercato per garantire l'autosufficienza e la sicurezza ambientale, così nel settore demaniale il "risultato" della gara deve essere parametrato alla stabilità dell'ecosistema costiero⁴³.

Se nella materia dei rifiuti l'interesse generale permette di imporre obblighi di servizio pubblico - che condizionano la redditività dell'impresa -, allo stesso modo il bando per la concessione demaniale deve essere inteso perciò come una regolazione sociale e ambientale; la giurisprudenza sui rifiuti, come si è visto, infatti, dimostra che il "mercato" non può esistere a discapito della "protezione" e l'interesse generale alla salvaguardia delle risorse naturali non è un'eccezione, ma il presupposto stesso della legalità della gara: la conduzione del procedimento amministrativo per l'affidamento dei litorali deve mutuare dal settore dei rifiuti quel rigore istruttorio che subordina l'efficienza economica alla garanzia della resilienza ecologica, impedendo che la liberalizzazione dei servizi demaniali si traduca in un'esternalizzazione dei costi ambientali sulla collettività.

⁴¹ Tale nesso tra il diritto globale e ultra statale e le modalità della decisione delle pubbliche amministrazioni nel diritto dell'ambiente è esplicito e spiegato in E. LEES, O. W. PEDERSEN, *Performative environmental law*, in *The Modern Law Review*, 2025, 88 (1), pp. 124 e ss.

⁴² Al riguardo, si menziona anche CGUE, C-435/12, *ACI Adam*, sent. 10 aprile 2014; l'altra sentenza citata è stata invece adottata il 23 maggio 2000: le medesime pronunce sono consultabili in www.curia.europa.eu. Su questo tema può vedersi anche C. FELIZIANI, *Il diritto fondamentale all'ambiente salubre...*, *op. cit.*

⁴³ In tale senso, perciò, si realizza quel bilanciamento tra gli interessi ambientali e la tutela della concorrenza, intesi anche come i costi ed i benefici della complessiva procedura per l'uso del bene costiero, conformemente ad una prospettiva rilevante anche per l'analisi economica del diritto, come vedremo: per una tale prospettiva, rilevante anche per il diritto pubblico e particolarmente per le decisioni di una pubblica amministrazione, anche nel settore dei contratti pubblici, si cita intanto S. ROSE-ACKERMAN, *The economic analysis of public law*, in *European Journal of Law and Economics*, 1994, 1 (1), pp. 53 e ss.

6. Un tentativo per la soluzione della possibile discordanza tra i descritti principi europei e nazionali: la ricerca di un'ideale configurazione del bando e delle procedure selettive e competitive per gli affidamenti concessori

La configurazione dei bandi e delle procedure selettive e delle procedure competitive per gli affidamenti concessori, nella prospettiva del bilanciamento e della tutela degli interessi ambientali, è perciò un aspetto particolarmente rilevante nell'individuazione delle soluzioni amministrative e tecniche per un corretto contemperamento dei diversi settori indicati⁴⁴.

Le successive osservazioni su alcune possibili configurazioni di questi bandi, in primo luogo, possono essere formulate anche con alcuni richiami ai principi dell'analisi economica del diritto; le medesime osservazioni sono svolte, in secondo luogo, anche con un richiamo ad alcuni principi generali del diritto amministrativo dei contratti della pubblica amministrazione, con un particolare riferimento al recente principio del "risultato"⁴⁵.

Per il primo aspetto, infatti, per superare le aporie interpretative tra il mercato e la tutela ecosistemica, è necessario proporre un particolare modello del bando della gara, il quale, anche sulla base dei ricordati criteri formulati dall'analisi economica del diritto, sia idoneo a tradurre quei principi in alcune clausole vincolanti, in primo luogo operando una transizione dall'offerta basata sul prezzo, all'offerta fondata sul valore dell'ambiente⁴⁶: tale approccio, d'altra parte, ha un fondamento rigoroso nei principi dell'analisi economica del diritto, la quale interpreta la concessione demaniale come uno strumento per l'efficiente allocazione di una risorsa naturale esauribile; per questo profilo, l'art. 12, paragrafo 3, della Direttiva 2006/123/CE (Direttiva Bolkestein) stabilisce, espressamente, che gli Stati membri possono tenere conto - nello stabilire le regole della procedura della selezione - degli aspetti relativi alla salute pubblica ed alla tutela dell'ambiente, consentendo che, per l'aspetto dell'efficienza allocativa, la gara operi come un

⁴⁴ Tra le due soluzioni in questo studio proposte rispetto alla generale problematica indicata, la prima soluzione esaminata - relativa alla configurazione dei menzionati bandi - si riferisce alla configurazione delle procedure amministrative, è comune potenzialmente ai diversi Stati ed è appunto proponibile come un modello generale, da specificare sulla base delle caratteristiche del singolo territorio; come si vedrà, invece, l'altra soluzione - riguardante la durata degli affidamenti - è specificatamente riferita alla realtà italiana.

⁴⁵ Generalmente, relativamente alla prospettiva dell'analisi economica del diritto, si menziona G. CALABRESI, P. BOBBIT, *Tragic choices*, New York, 1978; L. KAPLOW, *An economic analysis of legal transitions*, in *Harvard Law Review*, 1986, pp. 509 e ss.; R. A. POSNER, *Economic Analysis of Law*, Boston, 1986; per le applicazioni nel diritto pubblico, si può leggere invece ancora S. ROSE-ACKERMAN, *The economic analysis of public law*, in *European Journal of Law and Economics*, *op. cit.* e si menziona Y. ZHOURNOKUI, V. ZHOURNOKUI, I. VAHANOVA, *Use of the Economic Analysis of Law Method in Understanding the Essence of a Legal Entity*, in *Baltic Journal of Economic Studies*, 2025, 11 (2), pp. 227 e ss.

Per un'interessante applicazione in alcuni ordinamenti non ancora pienamente caratterizzati dal modello dello Stato di diritto "occidentale", si cita invece X. WU HKU, J. ZHUANG LIU HKU, *Constraints in the Economic Analysis of Law in China*, in *Asian Journal of Law and Economics*, 2025.

⁴⁶ Per queste problematiche, si richiama ancora S. ROSE-ACKERMAN, *The economic analysis of public law*, *op. cit.*

meccanismo per il superamento delle esternalità negative, imponendo, al proponente, l'internalizzazione dei costi per il mantenimento del bene pubblico⁴⁷.

Il riferimento al principio del “risultato”, ora codificato dall'art. 1 del D.Lgs. 31 – 3 – 2023, n. 36 (il nuovo “Codice dei Contratti Pubblici), impone che l'affidamento persegua il migliore rapporto tra la qualità ed il prezzo, posto che il "risultato" non è la mera riscossione di un canone elevato, ma si connette all'effettiva realizzazione di un servizio turistico, sostenibile, che preservi la risorsa nel lungo periodo⁴⁸.

L'analisi economica del diritto suggerisce che la configurazione del bando della gara debba agire sugli incentivi degli operatori per prevenire il fenomeno della "tragedia dei beni comuni": in ossequio al combinato disposto dell'art. 12 della Direttiva Bolkestein e dell'art. 4 della l. 2022, n. 118, la procedura selettiva deve garantire l'imparzialità e la trasparenza, ma deve altresì fungere da strumento della regolazione economica⁴⁹.

Sulla base di queste considerazioni introduttive, è perciò, possibile formulare alcune proposte tecniche ed amministrative, attraverso le quali un bando per l'affidamento di una concessione per l'uso dello spazio demaniale costiero dovrebbe essere configurato, appunto contemperando i descritti principi ambientali e per la tutela della concorrenza.

In primo luogo, infatti, un simile bando dovrebbe imporre alcuni requisiti della esecuzione, rigorosi, che, esemplificativamente, potrebbero riguardare l'obbligo dell'utilizzo esclusivo di strutture amovibili realizzate con i materiali della filiera corta e biodegradabili, nonché l'implementazione dei sistemi del monitoraggio della biodiversità locale⁵⁰.

La proposta tecnica del concorrente potrebbe, inoltre, essere accompagnata da un "Piano della Gestione Ecosistemica della Costa", che è uno strumento idoneo a superare la "tragedia dei beni comuni" (*tragedy*

⁴⁷ In tale direzione, questa gara appare come uno strumento allocativo per la distribuzione di una risorsa scarsa, conformemente all'impostazione argomentata nelle autorevoli osservazioni svolte in G. CALABRESI, P. BOBBIT, *Tragic choices*, *op. cit.*

⁴⁸ Al riguardo, si può menzionare ancora A. SANDULLI, *Il principio del risultato quale criterio interpretativo e applicativo*, in *Dir. Pub.*, 2024, 2, pp. 349 e ss.; in questo contributo, si evidenzia come questo principio non si riferisca solamente ad un criterio programmatico ed il “risultato” non debba essere inteso come un'efficienza “cieca” o il raggiungimento dell'obiettivo “a ogni costo”: al riguardo, si propone invece il concetto di legalità risultato, con una nuova interpretazione dell'art. 97, c. 1, Cost., per la quale l'azione amministrativa è legittima, se riesce effettivamente a coniugare il rispetto delle regole con il soddisfacimento dell'interesse pubblico (la realizzazione dell'opera o l'acquisizione del servizio).

⁴⁹ Ciò è conformemente appunto alla prospettiva esposta in G. CALABRESI, P. BOBBIT, *Tragic choices*, *op. cit.*; uno specifico riferimento alla “tragicità” dei beni comuni può essere colto anche in B. RAMELLO, *Retrospectives: Tragedy of the commons after 50 years*, in *Journal of Economic Perspectives*, 2019, 4, pp. 211 e ss., in cui il tema è esaminato in una prospettiva economica e giuridica; per alcune implicazioni connesse alle procedure di gara ancora si rinvia a S. ROSE-ACKERMAN, *The economic analysis of public law*, *op. cit.*

⁵⁰ In tale senso, la connessione con il citato principio del risultato è evidente, soprattutto con un riferimento alla sua interpretazione dell'importante rilievo della proporzionalità nella configurazione delle scelte amministrative sia nell'impostazione sia nello svolgimento delle procedure dell'evidenza pubblica: così, si menziona ancora SANDULLI, *Il principio del risultato...*, *op. cit.*

of the commons), garantendo che l'operatore economico agisca come un gestore razionale della risorsa nel lungo periodo⁵¹.

Tra i criteri della valutazione, un peso determinante dovrebbe essere assegnato alla capacità del concessionario di garantire la "neutralità degradativa", che è un parametro economico e giuridico, che riflette il valore d'uso del bene, depurato dai costi del suo deterioramento; per inverare questa proposta, la configurazione delle clausole dovrebbe procedere poi attraverso una precisa integrazione degli aspetti tecnici e informativi, che permettano di oggettivare il merito dell'offerta ambientale: ciò richiederebbe, anzitutto, l'adozione di criteri di aggiudicazione, che prevedano punteggi specifici per l'utilizzo di tecniche di ingegneria naturalistica rivolte al consolidamento dei sistemi dunosi, unitamente all'inserimento di clausole sociali, che premiano progetti integrati di educazione e sensibilizzazione ambientale⁵².

La misurabilità della *performance* diviene centrale attraverso l'indicazione di parametri precisi, quali l'ottimizzazione del bilancio idrico e la riduzione certificata delle emissioni, associati all'obbligo di un piano della gestione dei rifiuti improntato alla strategia "zero waste": a soglia minima di investimenti per la rigenerazione degli *habitats* degradati deve essere intesa non come un onere accessorio, ma come una condizione di ammissibilità, che sia sorretta da un sistema del monitoraggio semestrale volto a verificare la persistenza degli standard promessi⁵³.

Un elemento critico fondamentale sembra, tuttavia, emergere in questa prospettiva e si connette al rilievo della modalità della conduzione del successivo procedimento amministrativo per l'affidamento, anche con la valorizzazione dei diversi istituti previsti dalla l. 8 – 8 – 1990, n. 241: da una parte, infatti, i procedimenti di questo tipo, per la propria connotazione tecnica, possono essere caratterizzati da un'asimmetria informativa tra l'amministrazione ed i partecipanti a questa gara; d'altra parte, solamente

⁵¹ Sul concetto della gestione integrata delle coste, in una simile prospettiva, si può leggere F. FRACCHIA, *La gestione integrata delle Coste*, in *Dir. Ec.*, 2010, 4, pp. 609 e ss.; su queste questioni ancora si può vedere G. CALABRESI, P. BOBBIT, *Tragic choices*, *op. cit.*; B. M. FRISCHMANN, A. MARCIANO, G. B. RAMELLO, *Retrospectives: Tragedy of the commons after 50 years*, *op. cit.*; S. ROSE-ACKERMAN, *The economic analysis of public law*, *op. cit.*

⁵² In tale senso il sistema dei "cam" – "criteri ambientali minimi" –, esemplificativamente previsto dall'art. 57, d. lgs. n. 36/2023, non sembra essere sufficiente, poiché non basta garantire alcuni criteri ambientali, generali e minimi, per assicurare questa confacenza dell'intera operazione negoziale rispetto al perseguimento del descritto interesse pubblico connesso alla protezione dell'ambiente, ma è appunto necessario configurare un'articolata organizzazione della struttura e delle modalità dell'organizzazione e dell'attività dei potenziali concessionari, così ascrivendone la futura attività a queste clausole ed alla relativa finalizzazione pubblicistica: su tale sistema dei "cam", si può vedere, intanto, M. PINTI, *L'insostenibile leggerezza dei Criteri ambientali minimi: la difficile integrazione delle istanze ambientali nell'ambito dei contratti pubblici*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, 2022, 3, pp. 192 e ss.

⁵³ Per tale aspetto, invece, il descritto sistema dei "cam" potrebbe avere una propria efficacia: sulla strategia "zero waste" si può vedere Q. SHEN, J. LI, X. ZENG, *Minimizing the increasing solid waste through zero waste strategy*, in *Journal of Cleaner Production*, 2015, pp. 109 e ss.

l'adeguata attivazione di alcuni strumenti della fase istruttoria di quei procedimenti può consentire l'adeguato bilanciamento dei descritti principi⁵⁴.

Il tema è ampio e deve essere approfondito in un separato studio: nel presente ambito, però, si deve comunque rilevare come l'efficacia di un simile bando e la connessa validità della procedura selettiva dipendano appunto dall'attivazione e da una corretta valorizzazione degli istituti della partecipazione e della trasparenza, previsti da questa legge: per un verso, infatti, il ricorso alla Conferenza di Servizi (artt. 14 e ss. L. 241/90) può divenire lo strumento fondamentale per realizzare la sintesi tra gli interessi concorrenziali e quelli ambientali, consentendo una valutazione contestuale e pluridisciplinare della fragilità dell'area costiera⁵⁵.

Per un altro verso, invece, l'istituto della comunicazione di avvio del procedimento (art. 7) e il conseguente diritto di intervento (art. 9) garantiscono che la determinazione dell'interesse generale non sia un'operazione unilaterale, ma il frutto di un confronto dialettico aperto anche alle associazioni protezionistiche e alle comunità locali, mentre l'obbligo di motivazione del provvedimento (art. 3) assume una valenza rafforzata: l'amministrazione è chiamata a esplicitare il percorso logico-giuridico che ha portato a privilegiare determinati criteri ambientali rispetto alla mera offerta economica, saldando così le garanzie procedurali interne con i principi di derivazione europea e internazionale⁵⁶.

7. Alcune riflessioni conseguenti sul menzionato tema della proroga delle concessioni “balneari” in Italia

Il superamento della contrapposizione tra il regime delle proroghe e la liberalizzazione generalizzata può essere individuato dunque in un modello gestionale “ibrido”, che si fondi su una mappatura scientifica del territorio costiero; invece di un'apertura indiscriminata alla concorrenza su base puramente cronologica, si propone la definizione di un criterio della "sensibilità ecosistemica" per determinare il regime applicabile alle diverse aree demaniali, conseguendone che le zone costiere potrebbero essere classificate in due categorie distinte: le aree della "stabilità consolidata" e le aree della "elevata criticità ambientale"⁵⁷.

⁵⁴ Sulle specificità dei procedimenti amministrativi nella materia ambientale, si menziona G. D. COMPORTI, *Diritto delle reti e diritto del territorio: note minime in tema di concorso di procedimenti per conferenza nei servizi*, in *Foro amm.*, C.d.S., 2025, pp. 2332 e ss.; R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale tra procedimenti, dissensi e silenzi*, Giappichelli, Torino, 2020.

⁵⁵ G. D. COMPORTI, *Diritto delle reti e diritto del territorio...*, *op. cit.*

⁵⁶ Tali strumenti possono trasformare il procedimento in un “luogo” per la verifica scientifica e di “democrazia tecnica”, realizzando adeguatamente il ricordato temperamento tra l'efficienza del mercato e la tutela del territorio e dell'ambiente: sulle descritte possibilità di un uso di questi strumenti procedurali per la tutela dell'interesse ambientale – rilevante quindi anche per le concessioni “balneari” nel modo detto – si cita ancora R. LEONARDI, *La tutela dell'interesse ambientale...*, *op. cit.*

⁵⁷ Per una simile distinzione, si può vedere L. GARTEN, *The Coastal Zone Management Act...*, *op. cit.*

Nelle aree caratterizzate da una forte antropizzazione storica e da un ecosistema, già compromesso o stabilizzato, l'apertura immediata alle gare d'appalto rappresenterebbe lo strumento per stimolare gli investimenti e l'innovazione, rompendo le rendite della posizione oligopolistiche; contrario, per le aree identificate come fragili — per la presenza dei siti Natura 2000, delle zone della nidificazione o dell'elevato rischio erosivo — il mantenimento transitorio del regime concessorio esistente, pur entro i limiti della ragionevolezza temporale, potrebbe essere giustificato dalla necessità di non interrompere i piani della tutela ambientale già avviati⁵⁸.

Il criterio del discrimine risiede nel fatto che la "rottura" del rapporto concessorio in zone fragili potrebbe comportare un rischio ambientale superiore rispetto al beneficio della concorrenza, a causa della possibile incuria durante la fase della transizione o della mancanza della continuità nei protocolli della protezione dell'*habitat*: motivando tale scelta con il rispetto del principio del "non arrecare danno significativo" (DNSH), la P.A. potrebbe legalmente giustificare una differenziazione dei tempi della messa a gara: tale regime ibrido non costituirebbe una proroga generalizzata e illegittima, ma una "sospensione selettiva della concorrenza" per le finalità della superiore tutela ecologica, fondata sulle perizie tecniche e approvata dagli organismi della vigilanza ambientale⁵⁹.

Per dare effettività a tale distinzione, l'individuazione delle aree meritevoli di proroga motivata rispetto a quelle da sottoporre all'integrale applicazione della Direttiva Bolkestein deve fondarsi su rigorosi criteri tecnici e scientifici; nello specifico, la compatibilità europea della proroga tecnica può ritenersi sussistente laddove l'area presenti: *i*) un indice di erosione costiera superiore a parametri critici definiti dai piani regionali, tale da richiedere interventi di difesa della costa in corso di esecuzione; *ii*) la presenza accertata di habitat prioritari o specie protette ai sensi della Direttiva Habitat (92/43/CEE), la cui conservazione esiga la continuità di monitoraggi non interrompibili; *iii*) un valore elevato dell'indice di vulnerabilità ambientale (ESI), che qualifichi l'area come ecologicamente insatura; al contrario, le aree caratterizzate da

⁵⁸ La distinzione proposta si fonda sulla necessità di bilanciare il principio della libera concorrenza con quello della tutela ambientale; nelle aree ad alta antropizzazione, il ricorso immediato alle gare d'appalto è finalizzato a superare le inefficienze dei regimi monopolistici e a stimolare l'innovazione: viceversa, per le aree "fragili" (come i siti Natura 2000), il mantenimento temporaneo delle concessioni attuali risponde a un criterio di prudenza: l'obiettivo è garantire la continuità dei protocolli di protezione biologica e idrogeologica, che potrebbero essere compromessi da un repentino avvicendamento nella gestione.

Rispetto all'individuazione dei criteri idonei a definire l'antropizzazione presupposta nel testo, con uno specifico riferimento alle aree costiere, si può leggere S. SICILIANO, *I luoghi come metafore attive...*, *op. cit.*

⁵⁹ La giustificazione giuridica della "sospensione selettiva della concorrenza" poggia sul principio europeo del "Do No Significant Harm" (DNSH), secondo cui l'apertura al mercato non deve produrre danni significativi agli obiettivi ambientali. In questa prospettiva, la pubblica amministrazione configura la continuità del regime concessorio non come un privilegio anticoncorrenziale, ma come una misura cautelare necessaria a scongiurare il "rischio di transizione": tale rischio è legato alla possibile interruzione dei protocolli per la protezione dell'*habitat* durante il passaggio tra diversi operatori, rendendo la stabilità gestionale un prerequisito essenziale per la superiore tutela ecologica del sito.

Per una specificazione di questo principio al settore ambientale, si menziona R. FAMÀ, *Beyond 'Fit for 55': The emergence of the 'Do No Significant Harm' principle in EU law and EU funding mechanisms*, in *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, 2025, 34, 1, pp. 62 e ss.

una resilienza morfologica e dall'assenza dei vincoli naturalistici stringenti devono essere avviate immediatamente al regime delle gare.

Questa proposta di coordinamento tecnico-giuridico rappresenta un centrale elemento del tema generale della ricerca, poiché esemplifica la trasformazione del diritto amministrativo dell'ambiente da diritto della "emergenza" a diritto della "regolazione strutturale": il modo in cui il regime della proroga selettiva si innesta nel sistema dimostra come le norme italiane — nel tentativo di recepire le spinte europee e i principi del diritto amministrativo globale — debbano necessariamente evolvere verso un modello di amministrazione "per criteri scientifici"; in questa prospettiva, l'affidamento degli spazi costieri non è più una questione meramente contrattualistica o concorrenziale, ma diviene il terreno di elezione in cui il bilanciamento tra i principi sovranazionali della libera prestazione dei servizi e l'imperativo internazionale della protezione della biodiversità trova una sintesi procedimentale, ridefinendo il ruolo stesso della funzione pubblica ambientale nell'era della crisi ecologica globale⁶⁰.

8. Qualche riflessione conclusiva

L'esame analitico, condotto nel presente studio, permette di concludere come la gestione del demanio costiero italiano si trovi al cospetto di un complesso mutamento del paradigma, che impone il superamento delle categorie dogmatiche del diritto amministrativo classico ed il tradizionale approccio nei confronti del tema delle descritte concessioni marittime, evidenziando come la ricordata composizione tra i menzionati principi possa generare un nuovo modello della legalità procedimentale, che, in una più ampia prospettiva, deve indurre anche il diritto europeo ad una revisione di alcune posizioni assunte rispetto all'integralità dell'applicazione della Direttiva "Bolkestein" all'utilizzo degli spazi costieri⁶¹.

La ricerca, da una parte, infatti, ha dimostrato come l'utilizzo del demanio costiero, con uno specifico riferimento ai "lidi" ed alle "spiagge", debba essere mediato dall'esercizio di un potere conformativo, che, nella menzionata tutela dell'ambiente, individui non solamente un limite esterno, rendendolo così intrinseco all'agire amministrativo sia nella configurazione dei citati bandi sia nello svolgimento dei successivi procedimenti, implicando che la medesima amministrazione, in questo settore, non debba più

⁶⁰ Per garantire la compatibilità con la Direttiva Bolkestein (2006/123/CE), la deroga al regime delle gare dovrebbe assumere un carattere eccezionale e fondarsi su taluni parametri oggettivi e non discriminatori; l'individuazione delle aree meritevoli di una proroga tecnica sarebbe dunque vincolata ad alcuni riscontri scientifici e verificabili, tra i quali si può ricordare l'indice dell'erosione costiera, la presenza di taluni *habitats* protetti dalla Direttiva 92/43/CEE e l'indice della vulnerabilità ambientale (ESD): solo il superamento di queste soglie critiche della fragilità giustificerebbe il differimento della messa a gara, distinguendo così nettamente le zone caratterizzate da una resilienza consolidata — da liberalizzare immediatamente — dalle aree caratterizzate dal fatto che la continuità dei monitoraggi rappresenterebbe un inderogabile obbligo di conservazione.

⁶¹ Si rinvia infatti al riguardo a ciò che si è osservato *supra*.

operare solamente come un “guardiano del mercato”, come anche l’esaminato rilievo del principio di precauzione ha dimostrato: in questa prospettiva, anche la proposta di un ibrido modello per la gestione, argomentata nei paragrafi precedenti, rappresenta appunto una possibile soluzione adeguata ed equilibrata, idonea a scongiurare sia il pericolo della cristallizzazione dei privilegi monopolistici, sia il rischio del degrado degli *habitats* naturali, potenzialmente derivante da una troppo rapida o non regolata turnazione dei descritti concessionari⁶².

D’altra parte, l’introduzione dei criteri ambientali dominanti nel bando della gara, unitamente alla valorizzazione dei principi della analisi economica del diritto e del principio del risultato, dimostra come la procedura dell’evidenza pubblica rimanga la principale modalità per garantire che la competizione economica sia garantita e si svolga però in una forma compatibile ambientalmente ed eticamente, inducendo l’impresa – potenzialmente affidataria – ad assumere i costi della conservazione di quel bene pubblico, così circolarmente confermando come la sostenibilità sociale ed ambientale sia il principale fondamento della menzionata normativa europea e di una possibile riforma della connessa disciplina italiana⁶³.

Il coordinamento tra il descritto diritto internazionale, sovranazionale ed europeo, in una più ampia prospettiva, da approfondire eventualmente in un separato, studio può condurre così alla configurazione di un “diritto del demanio sostenibile”, in cui l’allocazione di queste risorse scarse – pubbliche - non avviene più sulla base della mera priorità temporale o di un’astratta valutazione economica, ma si regge sulla capacità del progetto di generare un’utilità sociale, connessa anche alla ricordata biodiversità⁶⁴.

Solo attraverso questa rigorosa integrazione dei saperi e delle norme, sarà possibile preservare l’integrità del litorale per le generazioni future, trasformando la crisi della legalità delle proroghe in un’opportunità del progresso ecologico e della modernizzazione del sistema amministrativo nazionale⁶⁵.

⁶² La stabilità del rapporto concessorio, nelle aree caratterizzate da un’elevata criticità ambientale, anche attraverso la descritta configurazione dei bandi e delle procedure, può trovare appunto, perciò, la propria giustificazione nella necessità della continuità di un approccio compatibile ambientalmente, il quale rappresenta un valore ed un complessivo interesse pubblico, che l’ordinamento internazionale e sovranazionale, come si è visto, riconosce preminentemente rispetto alla mera efficienza del mercato.

⁶³ Del resto, l’esperienza comparata mostra alcuni riferimenti interessanti, da approfondire in un separato studio, per i quali intanto si può leggere M. DE BENEDETTO, F. DI LASCIO, *La regolazione del demanio marittimo in Italia e Spagna: problemi, riforme e prospettive*, op. cit.

⁶⁴ La ricerca, in questo senso, appunto, sembra avere confermato che l’efficienza economica – descritta dalla *Law and Economics* – non contrasta inevitabilmente con la biologia della conservazione – e quindi con la tutela dell’ambiente –, purché le descritte regole siano scritte ed attuate per valorizzare la qualità della gestione, anziché la quantità dell’occupazione spaziale.

⁶⁵ In tale senso conclusivo, quindi, il diritto amministrativo delle coste rappresenta un ambito interessante rispetto a quella complessa interazione tra il diritto ultrastatale e l’ordinamento nazionale, italiano, in un ambito ascrivito tradizionalmente alla sovranità statale, come sicuramente si può dire per il contesto dei pubblici beni determinati dai “lidi” e dalle “spiagge”, così confermando come questa interazione ordinamentale renda complesso ed articolato l’esercizio della conseguente discrezionalità amministrativa, connotata perciò sia da elementi puri sia da alcuni aspetti tecnici, legati alle diverse scienze menzionate, coinvolte nella tutela dell’ambiente e dell’ecosistema marino.