

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

DIPARTIMENTO DI SCIENZE POLITICHE, GIURIDICHE E STUDI
INTERNAZIONALI

Corso di laurea *Magistrale* in Scienze del governo e Politiche pubbliche



Le concessioni demaniali marittime: evoluzione, conflitti normativi e
prospettive future.

Relatrice: Prof.ssa ANTONELLA PERINI

Laureanda: GIULIA VITTADELLO
matricola N. 2088225

A.A. 2025/2026

INDICE

INTRODUZIONE	4
CAPITOLO 1	8
QUADRO INTRODUTTIVO IN MATERIA DI CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME	8
1.1 La nozione di demanio	8
1.1.1 Definizione di demanio marittimo	11
1.2 L'istituto della concessione	13
1.2.1 Principi base di interpretazione	18
1.2.2 Distinzione tra concessioni e autorizzazioni	20
1.2.3. Canoni	20
1.3 Concessioni balneari: evoluzione storica e finalità	22
1.4 Alcuni dati sulla situazione italiana dei beni demaniali	24
1.5 Ripartizione delle competenze: un incaglio regolatorio	26
CAPITOLO 2	30
DIRETTIVA BOLKESTEIN E GIURISPRUDENZA EUROPEA IN MATERIA DI CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME	30
2.1 La direttiva 2006/123/CE	30
2.2 Il principio di concorrenza e libertà di stabilimento	34
2.3 Procedura di infrazione n. 2008/4908	36
2.4 Giurisprudenza europea.	38
2.4.1 Sentenza Corte di Giustizia del 2016 - cause riunite C-458/14 e C-67/15	39
2.4.2 Sentenza Corte di Giustizia UE del 2023 – causa C 348/22	48
CAPITOLO 3	56
ANALISI DELLA NORMATIVA E GIURISPRUDENZA NAZIONALE E CONFRONTO CON GLI ALTRI PAESI EUROPEI	56
3.1 Evoluzione della normativa italiana	56
3.2 Giurisprudenza nazionale	65
3.2.1 Sentenze “gemelle” n. 17 -18 del 2021 dell’Adunanza Plenaria	65

3.2.2 Sentenze nn. 4479, 4480 e 4481 del 20 maggio 2024 del Consiglio di Stato	75
3.2.3 Sentenza n. 1688 del 26 febbraio 2025 del Consiglio di Stato	76
3.2.4 Sentenza n. 3970 del 19 maggio 2026 del Consiglio di Stato	78
3.3 Le concessioni demaniali negli altri paesi europei	79
3.3.1 Francia	79
3.3.2 Grecia	81
3.3.3 Croazia	82
3.3.4 Spagna	83
3.3.5 Portogallo	85
 CAPITOLO 4	 88
IL PRINCIPIO DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE NELLE AREE COSTIERE	88
4.1 Sostenibilità ambientale delle coste in ambito internazionale e sovranazionale	90
4.2 Gli strumenti di pianificazione e di tutela ambientale delle coste in ambito nazionale.	93
4.3 Caratteri ambientali nei bandi di gara e nelle procedure selettive	102
4.4 La legge regionale della Regione Calabria: profili innovativi	108
 CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	 110
BIBLIOGRAFIA	118
SITOGRAFIA	122
FONTI NORMATIVE E GIURISPRUDENZA	124
RINGRAZIAMENTI	126

INTRODUZIONE

L'interesse che mi ha portato ad approfondire il tema delle concessioni demaniali marittime nasce dalla combinazione di due fattori: la mia passione per il mare e l'interesse maturato nel corso degli studi per il diritto amministrativo.

La disciplina delle concessioni demaniali rappresenta una materia particolarmente complessa e dinamica, caratterizzata da continui interventi normativi e giurisprudenziali che, a mio parere, ne rendono lo studio stimolante ma, allo tempo stesso, impegnativo.

La materia in oggetto è stata infatti al centro di un lungo e articolato dibattito che ha coinvolto il legislatore nazionale, le istituzioni europee e la giurisprudenza, dando origine a quella che in dottrina è stata definita la "saga delle concessioni demaniali".

La disciplina del demanio marittimo a fini turistico - ricreativi costituisce un vero e proprio incaglio regolatorio che ha visto un trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni ed infine ai comuni; disciplina che è stata influenzata dal diritto dell'Unione Europea, portando al sorgere di numerose contraddizioni.

Le principali criticità derivano dal mancato adeguamento dell'Italia alla direttiva Bolkestein 2006/123/CE, direttiva sui servizi del mercato interno, che impone di mettere a gara gli arenili attraverso procedure trasparenti, imparziali e aperte anche ad operatori europei.

Il sistema delle concessioni balneari riveste un peso rilevante del comparto nel sistema nazionale.

Da anni i governi italiani cercano di evitare o rinviare l'applicazione della direttiva Bolkestein alle concessioni balneari.

A seguito dell'ultima proroga delle concessioni in essere fissata per settembre 2027, la vigente dovrebbe essere l'ultima estate per la messa a bando delle concessioni

L'Italia, infatti, che vanta di un territorio costiero che supera i 7000 km, è stata soggetta a due procedure di infrazione in quanto non adeguatasi alla

normativa europea legata alle continue proroghe delle concessioni demaniali marittime.

Nel seguente elaborato verrà analizzata la normativa europea e quella nazionale e allo stesso tempo la giurisprudenza intervenuta in materia.

Come si vedrà nel corso dell'elaborato l'Italia ha promesso più volte di porre fine alla questione, senza mai procedere in modo chiaro ed organico.

L'obiettivo di questa tesi è quello di ricostruire il quadro normativo ed amministrativo di riferimento delle concessioni demaniali marittime, sia a livello europeo sia nazionale, con particolare attenzione alla situazione nazionale. In conclusione verranno analizzate le possibili prospettive di riforma future, in considerazione delle problematiche presenti e messe in luce.

La tesi si articola in quattro capitoli, ciascuno dei quali affronta un profilo specifico della questione.

A partire da un inquadramento dei beni demaniali e delle modalità con le quali questi possono essere affidati ai soggetti privati, sarà analizzata la normativa nazionale in luce dei principi costituzionali e l'evoluzione storica avvenuta nel corso del ventesimo secolo; sarà in seguito analizzata la direttiva servizi, mettendo in luce i principi di concorrenza e libertà di stabilimento, con la conseguente analisi della giurisprudenza europea più significativa in materia.

Proseguendo, verrà affrontata l'evoluzione normativa nazionale e i principali passaggi della giurisprudenza italiana, effettuando inoltre un breve confronto con la legislazione vigente nei principali paesi europei.

In conclusione, le concessioni demaniali marittime vengono analizzate alla luce della tutela ambientale, sottolineando i criteri da considerare nei bandi di gara e gli strumenti di pianificazione in ambito nazionale.

Per concludere verrà proposta una prospettiva di riforma.

Questa tesi intende, dunque, offrire una ricostruzione normativa e giurisprudenziale della disciplina delle concessioni demaniali marittime, ponendo in luce come sia necessario procedere ad una revisione della

materia in modo tale da considerare e rispettare i molteplici interessi coinvolti.

Dovrebbe essere garantita una gestione razionale, ordinata e sostenibile del demanio costiero¹.

¹ A. Perini, *Concessioni demaniali marittime tra giurisprudenza intraprendente e legislatore riluttante*, in *Rivista italiana di Diritto del turismo*, 46/2025

CAPITOLO 1

QUADRO INTRODUTTIVO IN MATERIA DI CONCESSIONI

DEMANIALI MARITTIME

SOMMARIO

1.1 La nozione di demanio. 1.2 Istituto delle concessioni. 1.3 Concessioni balneari: evoluzione storica e finalità. 1.4 Alcuni dati sulla situazione italiana dei beni demaniali. 1.5 Ripartizione delle competenze: un incaglio regolatorio.

1.1 La nozione di demanio

Con il termine “demanio” si intende un insieme variegato di beni ciascuno con caratteristiche e destinazioni d’uso proprie.

Il termine deriva dal latino *dominium* dominio e va ad indicare i beni di proprietà del sovrano.

Nel contesto attuale con il termine demanio ci si riferisce pertanto al complesso di beni appartenenti allo Stato e ad altri Enti pubblici territoriali, in quanto destinati all’uso diretto o indiretto dei cittadini.²

Il codice civile fornisce una definizione generale di bene, considerandolo come una cosa suscettibile di costituire oggetto di diritti come previsto dall’art. 10 del citato Codice.

Al contrario suddetto Codice non offre una definizione specifica di bene pubblico, l’articolo 822 c.c. presenta un elenco di beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici, oltre a suggerire la

²<https://www.treccani.it/vocabolario/demanio/>

distinzione tra demanio pubblico e patrimonio disponibile e indisponibile dello Stato, delle province e dei comuni.

Ai sensi dell'art. 822 del codice civile "appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale."

Tale articolo, in primo luogo, fa riferimento a quel gruppo di beni che possono appartenere esclusivamente allo Stato e sono soggetti al regime della demanialità distinguendo tre categorie di demanio: marittimo, idrico e militare.

In secondo luogo, l'ordinamento prevede beni che possono appartenere sia allo Stato sia ad altri soggetti; tuttavia, essi assumono la qualifica di beni demaniali nel momento in cui la loro titolarità appartiene allo Stato; rientrano in questa ultima tipologia "le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche"³.

L'articolo si conclude con il riferimento ad ogni altra categoria di beni che la legge assoggetta al regime proprio del demanio pubblico. La modalità con cui tale assoggettamento debba emergere resta, tuttavia, una questione interpretativa.

Riassumendo, nel primo caso si parla di demanio necessario, il quale comprende tutti quei beni destinati a svolgere delle funzioni essenziali per la collettività e che, per tale ragione, devono essere riservati all'uso comune; ad esso si contrappone il demanio accidentale, costituito invece da beni privi di una destinazione pubblica per natura.

Le caratteristiche dei beni demaniali sono disciplinate nel codice civile.

Anzitutto, si tratta di beni immobili; in secondo luogo va rilevato il carattere intrinseco della demanialità ovvero l'appartenenza del bene allo Stato, come si può desumere dall'articolo 822 del citato codice.

³ Art 822, comma 2 c.c.

È da rilevare altresì che elemento comune è la funzione pubblica del bene: la condizione giuridica di tali beni ai sensi dell'art 823 del c.c. si può riassumere nel concetto di proprietà pubblica in base alla quale solo l'ente pubblico può destinare il bene a determinati fini di interesse generale.⁴

Ai beni demaniali si contrappongono i beni patrimoniali che, diversamente dai primi, sono alienabili e in alcuni casi possono essere ceduti ai privati.

L'art. 823 c.c. si occupa della disciplina dei beni patrimoniali dello Stato, delle province e dei comuni, ossia dei beni che appartengono a tali enti a titolo di proprietà privata, volendo effettuare una distinzione tra patrimonio disponibile e indisponibile. La differenza tra le due tipologie di beni risiede nella funzione svolta: i beni indisponibili infatti, sono destinati direttamente ad un fine pubblico, in analogia con quelli demaniali, quelli disponibili invece sono finalizzati alla produzione di altri beni.

È altresì rilevante l'articolo 829 c.c. che tratta la cessazione della demanialità: è ammesso il passaggio di tali beni dal patrimonio pubblico al patrimonio dello stato solo mediante formale provvedimento amministrativo, il quale deve essere pubblicato nelle forme stabilite dalla legge: per lo stato la pubblicazione avviene in Gazzetta Ufficiale; per le regioni e i comuni invece nelle leggi regionali.

È altresì opportuno soffermarsi sulle caratteristiche di tale categoria di beni. Come già anticipato, tali beni sono sottoposti al principio di inalienabilità, essendo vietata la vendita o il trasferimento a terzi.

Inoltre, si caratterizzano per l'imprescrittibilità, poiché non possono essere acquisiti mediante usucapione. Infine, in ragione della loro destinazione pubblica, devono conformarsi necessariamente al perseguimento dell'interesse generale, configurandosi come strumenti essenziali a servizio della collettività.

L'art 823 del codice civile afferma infatti che i beni demaniali sono inalienabili, e non possono essere oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e limiti stabiliti dalle relative leggi. Da ciò è possibile affermare che

⁴ <https://www.brocardi.it/codice-civile/libro-terzo/titolo-ii/capo-ii/art823.html>

i beni demaniali, rinvenibili nel codice civile, possono appartenere solo allo Stato o ad altri Enti pubblici e che gli stessi sono disciplinati dalle leggi amministrative che attribuiscono finalità pubbliche a tali beni, possono venire in essere diritti a vantaggio di un privato con provvedimento, solitamente una concessione, emanato dallo Stato o dall'ente pubblico territoriale titolare del bene.

1.1.1 Definizione di demanio marittimo

È opportuno ora soffermarsi su ciò che è stata definita “la categoria più importante del demanio statale”, ossia il demanio marittimo.

Basti pensare, come si vedrà nel proseguo, alla lunghezza della costa italiana pari a circa 7.500 chilometri e al conseguente giro di affari che si origina dagli stabilimenti balneari.

La sua definizione normativa si articola principalmente in due testi: il codice civile e il codice della navigazione, che insieme delineano la natura e la configurazione del litorale come bene demaniale.

I beni demaniali marittimi appartengono come già chiarito ai beni pubblici al fine di realizzare gli interessi sottesi ai cosiddetti pubblici usi del mare, in relazione ai quali non vi è un'elencazione ma gli stessi seguono il mutare del contesto storico, economico e sociale.

I beni demaniali rientrano nella categoria di beni appartenenti al demanio necessario ossia quei beni che la legge assegna in appartenenza allo Stato e, nella maggioranza dei casi, rientrano tra i beni del c.d. demanio naturale. Ciò è legato alla loro destinazione per natura al servizio della collettività e pertanto la loro tutela non può essere trasferita o delegata.

Il codice della navigazione, approvato con R.D. 27 gennaio 1941 n.9, definisce in maniera più chiara la disciplina; il libro primo del codice della navigazione “Dell'ordinamento amministrativo della navigazione”, riserva l'analisi del titolo secondo ai “Beni pubblici destinati alla navigazione”.

Il capo primo individua, all'art. 28 cod. nav., i beni del demanio marittimo, mentre all'art. 29 c. nav. le relative pertinenze.

A differenza dell'art 822 c.c. nel quale non viene utilizzato il termine demanio marittimo né ne viene data una definizione, l'art. 28 del citato codice circoscrive nel dettaglio i beni del demanio marittimo individuando "il lido, la spiaggia, i porti, le rade, le lagune, le foci dei fiumi, i bacini d'acqua ed i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo".

Allo stesso tempo però l'elenco contenuto nell'art. 28 del codice della navigazione non comprende tutte le forme morfologiche che costituiscono il demanio marittimo, non vengono citati infatti l'arenile, il litorale marittimo, le aree demaniali immediatamente prospicienti il litorale, la fascia costiera, il seno, la baia, la duna costiera, il golfo, l'ambito portuale, etc.

Ai sensi dell'art. 29 del codice della navigazione, sono comprese però le pertinenze ovvero "le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare Territoriale".

A queste possono essere aggiunte, in base a quanto stabilito dall'art 33 cod. nav., "zone di proprietà privata di limitata estensione e di lieve valore ad esso adiacenti". Questo consiste in una forma di acquisizione della demanialità motivata dalle rilevanti finalità pubbliche del demanio marittimo. Questi ultimi elementi rientrano nel cosiddetto demanio accidentale, mentre parte del demanio artificiale, oltre alle pertinenze, è costituito da canali, porti e bacini artificiali.

In conclusione, come previsto per i beni pubblici è possibile, anche per i beni demaniali marittimi, la sdemanializzazione.

L'art. 35 del codice della navigazione stabilisce che le aree demaniali non più utilizzabili per i pubblici usi del mare possono essere escluse dal demanio marittimo mediante un decreto congiunto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro dell'economia e delle finanze.

La sdemanializzazione presuppone due requisiti: da un lato, l'inidoneità del bene a essere destinato ai pubblici usi del mare, a sottolineare l'importanza fondamentale di tale categoria; dall'altro, la necessità di un atto formale che ne disponga l'esclusione dal demanio marittimo.

Infine, oltre al demanio marittimo è presente il demanio idrico e militare.

1.2 L'istituto della concessione

Lo strumento mediante cui è possibile utilizzare un bene pubblico è la concessione amministrativa.

Con tale provvedimento infatti la Pubblica Amministrazione attribuisce *ex novo* o trasferisce la titolarità di un diritto soggettivo ad un soggetto privato. Nel rapporto giuridico che si instaura, il soggetto privato è titolare di un interesse legittimo mentre, in seguito all'emanazione del provvedimento concessorio sorge in capo al privato un diritto soggettivo pieno (quale, in questo caso, l'utilizzo di un bene demaniale) che può essere fatto valere anche nei confronti di terzi.

È possibile distinguere, in primo luogo, le concessioni costitutive di situazioni giuridiche da quelle traslative. Le prime sono caratterizzate dall'attribuzione di un nuovo diritto nei confronti del soggetto destinatario; nel secondo caso, viene trasferito un diritto o un potere del quale è titolare la Pubblica Amministrazione ad un soggetto privato.

In quanto all'oggetto, vi sono più tipologie di concessioni: di beni, di servizi pubblici o attività sottoposte ad un regime di monopolio legale o di riserva di attività a favore dello Stato o di altri enti pubblici, di concessione di lavori o di servizi assimilate al codice dei contratti pubblici a normali contratti.

Le concessioni di beni demaniali rientrano nella categoria di concessioni traslative aventi ad oggetto beni pubblici.⁵

È ai sensi dell'art. 36 che il codice della navigazione disciplina le concessioni demaniali marittime, tratteggiando dunque un procedimento che può essere definito di tipo ordinario in quanto valido per tutte le tipologie di concessioni di beni demaniali marittimi, previsti dall'art. 28 Cod. Nav.

⁵ Claric M., Quarda edizione, Manuale di diritto amministrativo, Il Mulino, Bologna, 2024

Tale articolo dispone che “l’Amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l’occupazione e l’uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo”; il bene demaniale marittimo quindi può essere affidato in gestione al privato attraverso la concessione amministrativa, con la quale, quest’ultimo, non subentrando nella titolarità del diritto dominicale, viene assentito il diritto di godimento del bene⁶.

Il fine della concessione è quindi quello di garantire che il bene demaniale sia utilizzato per scopi conformi alla sua qualificazione giuridica. L’amministrazione concedente infatti non si interessa alla valutazione economica legata all’attività esercitata, ma solamente alla soddisfazione dell’interesse pubblico; tali concessioni possono pertanto essere rilasciate anche per attività di tipo non lucrativo.

Al secondo comma vengono distinte le autorità competenti al rilascio di tali provvedimenti, attribuendo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti le concessioni di durata superiori a quindici anni, al Direttore marittimo la competenza al rilascio delle concessioni aventi una durata compresa tra i quattro e i quindici anni, infine al capo di Compartimento marittimo quelle di durata non superiore ai quattro anni e che non importino impianti di difficile rimozione.

Le concessioni balneari non possono essere trattate come diritti acquisiti o proprietà privata; lo statuto dei beni pubblici infatti è differenziato da quello privatistico della proprietà.

Il regolamento di esecuzione del codice della navigazione distingue infatti tra concessioni denominate licenza (art. 8) e concessioni vere e proprie, cosiddetti atti formali (art. 9).⁷

Le licenze avevano una durata limitata, pari a quattro anni e non dovevano portare impianti di difficile rimozione; le seconde invece potevano avere una

⁶ F. Zumbrini, *I beni pubblici e la scienza del diritto amministrativo*, Torino, 2008, Giappichelli.

⁷ A. Capacchione, *Per una corretta applicazione del diritto europeo ai balneari italiani in Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023, p. 134

durata superiore a quattro anni e importare impianti di difficile rimozione, le quali a loro volta potevano essere distinte in base alla durata superiore o inferiore a quindici anni.⁸

Tra queste due tipologie di concessione non vi è una differenza sostanziale ma solamente legata, da un lato, alla durata e natura dell'attività svolta, mentre dall'altro legata all'entità e all'importanza ricoperta.

Infine vi erano le concessioni provvisorie, previste dall'art 10 del codice, caratterizzanti il periodo intercorrente fra la scadenza del relativo atto e il loro rinnovo.

Tra le due forme appena esposte, quella maggiormente utilizzata era la concessione di licenza in quanto era più semplice da rilasciare e veniva richiesto solamente il parere dell'intendenza di finanza sulla misura del canone. Inoltre tale scelta è stata compiuta al fine di non pregiudicare l'ambiente costiero con impianti di difficile sgombrò e, allo stesso tempo, per effettuare un controllo stringente sull'affidatario di un bene considerato prezioso e destinato a soddisfare gli usi pubblici del mare.⁹

In definitiva fino al 1993 la maggior parte delle concessioni avevano durata stagionale, diventate quadriennale con decreto legge n. 400/1993 e infine, con legge n. 88/ 2001 della durata di sei anni.¹⁰

In merito alla procedura di rilascio della concessione demaniale, l'art. 5 del Regolamento di esecuzione del codice della navigazione disciplina quanto segue: "chiunque intenda occupare per qualsiasi uso zone del demanio marittimo o del mare territoriale o pertinenze demaniali marittime, o apportarvi innovazioni, o recare limitazioni agli usi cui esse sono destinate, deve presentare domanda al capo del compartimento competente per territorio"; nella domanda deve essere specificato l'uso che si intende fare

⁸A. Capacchione, *Per una corretta applicazione del diritto europeo ai balneari italiani in Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023, p. 134

⁹ A. Capacchione, *Per una corretta applicazione del diritto europeo ai balneari italiani in Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023, p. 134

¹⁰ A. Capacchione, *Per una corretta applicazione del diritto europeo ai balneari italiani in Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023, p. 134

del bene e la durata, completa della relativa documentazione tecnica in merito alle opere da realizzare, dal piano della località e dai disegni degli impianti; il tutto sottoscritto da un professionista abilitato.¹¹

Va sottolineato che, nei casi di concessioni di particolare importanza per l'entità o per lo scopo, a tale domanda deve essere data giusta pubblicità ovvero deve essere pubblicata mediante affissione all'albo del comune dove è situato il bene.¹²

Nei casi in cui, per la medesima area demaniale vengano presentate più domande concorrenti, l'art 37 Cod. Nav. stabilisce che l'amministrazione procede a una valutazione comparativa, privilegiando la richiesta che prevede l'utilizzo ritenuto più conforme e funzionale alla tutela dell'interesse pubblico, tra le diverse modalità di impiego alternativamente prospettate e, infine, nel caso in cui vengano presentate richieste della stessa tipologia, ovvero di utilizzo del demanio per finalità turistico - ricreative, viene prescelta quella caratterizzata da strutture amovibili in quanto comporta un impatto minore per l'ambiente.

L'art 37 del Cod. nav. ha subito nel corso del tempo alcune modificazioni: stabiliva inizialmente che "nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico. Quando non ricorrano tali ragioni di preferenza, per le concessioni di durata superiore al biennio o che importino impianti di difficile sgombero, si procede a pubblica gara o a licitazione privata"; a seguito di modifica il D.L. n. 400 del 1993 disponeva che "è altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze"¹³ (c.d. diritto di insistenza).

Successivamente con l. 16 marzo 2001, n. 88 è stato modificato il D.L. n. 400/1993, disponendo che "le concessioni demaniali marittime rilasciate per

¹¹ Regolamento di esecuzione del codice della navigazione, artt. 5 - 6.

¹² Regolamento di esecuzione del codice della navigazione, artt. 5 - 6.

¹³ Codice della navigazione, art.37, comma 2,

l'esercizio di diverse attività, tra cui la "gestione di stabilimenti balneari", indipendentemente dalla natura o dal tipo degli impianti previsti per lo svolgimento delle attività, hanno durata di sei anni. Alla scadenza si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza, fatto salvo il secondo comma dell'articolo 42 del codice della navigazione"¹⁴.

Tale garanzia di continuità aziendale ha permesso la nascita e lo sviluppo della balneazione attrezzata italiana. Il modello giuridico su cui è sorta e si è sviluppata è stato pertanto quello di una concessione amministrativa, di durata limitata con la garanzia del diritto di insistenza a favore del titolare. La normativa europea, come si vedrà in dettaglio nel corso dell'elaborato, ha influito sull'istituto delle concessioni amministrative in maniera notevole. Il modello appena descritto è stato messo in discussione da parte della giurisprudenza amministrativa, dall'AGCM e dalla Commissione europea. Per quanto riguarda il rapporto tra amministrazione concedente e concessionario questo può essere paragonato ad un contratto di locazione, come stabilito dall'articolo 19 del Regolamento del codice della navigazione che definisce il contenuto dell'atto di concessione.¹⁵

Il citato articolo prevede che "nell'atto di concessione devono essere indicati: l'ubicazione, l'estensione e i confini del bene oggetto della concessione; lo scopo e la durata della concessione; la natura, la forma, le dimensioni, la struttura delle opere da eseguire e i termini assegnati per tale esecuzione; le modalità di esercizio della concessione e i periodi di sospensione dell'esercizio eventualmente consentiti; il canone, la decorrenza e la scadenza dei pagamenti, nonché il numero di rate del canone il cui omesso pagamento importi la decadenza della concessione a termine dell'articolo 47 del codice; la cauzione; le condizioni particolari alle quali è sottoposta la concessione, comprese le tariffe per l'uso da parte di terzi; il domicilio del concessionario.

¹⁴ AIC, 2024. *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo. Prolegomeni e prospettive*, fascicolo n.2.

¹⁵ Direttiva 23/2014/UE, considerando n. 15

Agli atti di concessione devono essere allegati la relazione tecnica, i piani e gli altri disegni. Nelle licenze sono omesse le indicazioni che non siano necessarie in relazione alla minore entità della concessione”.

Gli articoli 27 e 29 del citato Regolamento, regolano infine l'attività di vigilanza sulla concessione mentre l'articolo 31 stabilisce che, al termine della stessa, il concessionario deve provvedere alla demolizione delle opere e alla rimessa in pristino e riconsegna dei beni concessigli nei termini che gli saranno notificati¹⁶, a meno che l'amministrazione non intenda esercitare la facoltà di acquisire tali opere.

Le modalità di immissione del concessionario nel possesso del bene è invece disciplinato all'art. 34; tale articolo riprende il considerando n.15 della direttiva sui servizi al fine di far rientrare tale rapporto in quelli di locazione di beni pubblici.

1.2.1 Principi base di interpretazione

Le disposizioni in merito alle concessioni, previste dal codice civile e dal codice della navigazione, devono esse reinterpretate tenendo conto dei principi costituzionali.

Il demanio marittimo infatti è un bene costituzionalmente protetto da norme fondamentali.

L'articolo 42 della Costituzione dispone quanto segue “la proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo stato, ad enti o a privati”.

Contrariamente a quanto potrebbe ritenersi, le due proposizioni, hanno significati diversi. Il primo periodo, infatti, sottolinea l'esistenza di due statuti giuridici differenti, ovvero uno di tipo privatistico e l'altro di tipo pubblicistico; tale assunto si basa infatti sul paradigma in base al quale “il proprietario, ai sensi dell'art 32 del codice civile, ha diritto di godere e disporre delle cose

¹⁶ D.p.r. n. 328/52, art. 31

in modo pieno ed esclusivo”, nei limiti e osservando gli obblighi previsti dall’ordinamento, in particolare dall’articolo 832 del codice civile.

A ciò si contrappone lo statuto pubblicistico della proprietà che impone al detentore limiti sul diritto di disporre dei beni, in quanto soggetti all’inalienabilità e all’impossibilità di ricorrere all’usucapione e, allo stesso tempo anche di godimento dello stesso bene, a causa della separazione netta tra il patrimonio dell’Ente pubblico e la sfera giuridica del titolare pro tempore dell’ufficio, che non può considerarsi proprietario in senso privatistico del bene amministrato¹⁷.

Tale distinzione si basa su ragioni storiche e costituzionali. Dal punto di vista storico, vi è stata l’unione tra la proprietà dei beni pubblici e la sovranità. L’inalienabilità che caratterizza i beni demaniali, infatti, è stata sancita da un editto del 1566, per essere poi soppressa durante la rivoluzione francese ma nuovamente ripristinata dal codice civile dei francesi, nel 1804; l’imprescrittibilità invece è stata sancita da un editto del 1667.

In funzione della salvaguardia degli interessi generali della collettività, la gestione dei beni pubblici deve avvenire nel rispetto dell’art 97 della Costituzione, ovvero al principio di buon andamento e imparzialità dell’amministrazione, essenziali nelle procedure di concessioni per la gestione di tali beni al fine di garantire l’uso collettivo del mare e allo stesso tempo la tutela dell’ambito costiero.

Oltre ai già citati articoli, l’art. 9 della Costituzione tutela il paesaggio e l’ambiente come valore essenziale dello Stato.

Con legge costituzionale n. 1 del 2022, è stato aggiunto un nuovo comma in base al quale la Repubblica “tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni”; all’articolo 41 della succitata Carta costituzionale è stato introdotto l’ambiente tra gli interessi che giustificano l’esistenza di limiti alla libera iniziativa economica, mediante l’introduzione di programmi e controlli appositi.

¹⁷ M. Gnes M, *Le spiagge e le coste, problema o risorsa?* in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole: progressi, problemi, prospettive*. cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023

1.2.2 Distinzione tra concessioni e autorizzazioni

L'unico strumento attraverso cui un privato viene messo in condizione di esercitare l'attività imprenditoriale sul bene demaniale, come già ribadito, è la concessione amministrativa.

Questa è temporanea, revocabile e onerosa per motivi di interesse pubblico e non conferisce nessun diritto reale al concessionario.

Riguardo ciò, è pertinente eseguire una precisazione in merito alla differenza tra autorizzazione e concessione; nella riflessione giuridica italiana e in particolare nell'impostazione "classica" di Ranelletti, la distinzione ravvisa tre profili principali.

L'autorizzazione è l'atto con il quale l'amministrazione rimuove un limite all'esercizio di un diritto soggettivo del quale è già titolare il soggetto che presenta la domanda; il loro rilascio presuppone infatti la verifica della conformità dell'attività ai parametri normativi che tutelano l'interesse pubblico.

Le concessioni costituiscono invece espressione dell'esercizio di potestà sovrane e sono pertanto caratterizzate da ampia discrezionalità in merito al loro rilascio e loro revoca; come sopra esposto, mediante tale atto viene attribuita o trasferita la titolarità di un diritto soggettivo *ex novo* ad un privato. Ulteriori differenze sostanziali tra le due tipologie di atto riguardano, in primo luogo, l'oggetto degli stessi: le concessioni hanno ad oggetto beni pubblici, mentre le autorizzazioni attengono alla regolamentazione dello svolgimento di attività da parte dei privati. Inoltre, le concessioni sono generalmente rilasciate a titolo oneroso, comportando il pagamento di un canone da parte del concessionario, mentre le autorizzazioni, di regola, non presentano tale carattere.

1.2.3. Canoni

Le concessioni di beni turistico-ricreative vengono rilasciate dietro la corresponsione di un canone stabilito dall'amministrazione concedente in base alle leggi e regolamenti vigenti, in relazione all'estensione dell'area

della concessione, allo scopo di quest'ultima e ai potenziali profitti del concessionario.

L'importo del canone è determinato dall'atto di concessione in relazione all'estensione dell'area assentita, applicando un valore unitario prestabilito per metro quadrato di spiaggia, in conformità alla normativa di riferimento. I criteri erano disciplinati nel decreto legge risalente all'ottobre 1993 n. 400, modificato con decreto legge del 14 agosto 2020, n. 104, con il quale è stato stabilito che questo deve essere determinato in misura fissa e non variabile, e deve essere rapportato al valore dei beni concessi, anche nel caso in cui l'oggetto della concessione sia costituito da pertinenze catastali appartenenti al demanio.

Precisamente le aree, i manufatti e gli specchi acqueei sono classificati in base alla valenza turistica, che si distingue in due categorie: valenza turistica alta e valenza turistica normale; un altro indicatore è dato dalla tipologia di superficie sulla quale insiste la concessione: il valore aumenta a seconda che si tratti di aree scoperte, aree occupate con impianti di facile rimozione o aree occupate con impianti di difficile rimozione.¹⁸

Allo stesso tempo vi sono anche alcune agevolazioni o riduzioni applicabili al verificarsi di alcune fattispecie quali ad esempio il caso in cui si verifichino eventi eccezionali o dannosi che non permettano di utilizzare il bene in maniera adeguata.

I proventi dei canoni vengono incassati dallo Stato, in qualità di titolare del bene demaniale, mentre i comuni sono competenti dell'attività amministrativa legata all'assegnazione e alla revoca delle concessioni e al mantenimento dei rapporti con gli operatori economici.

Nell'ambito del processo di decentramento amministrativo infatti la competenza legata al rilascio delle concessioni demaniali marittime è stata conferita alle regioni; nondimeno, pur in presenza dei relativi poteri di indirizzo e coordinamento, la funzione è esercitata in concreto dai Comuni.

¹⁸ F.Di Lascio., *I nodi delle concessioni di spiaggia: spunti di comparazione* in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole: progressi, problemi, prospettive*. cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023 p.68

È opportuno evidenziare che non sussiste un rapporto di diretta proporzionalità tra le entrate percepite dallo Stato e i ricavi conseguiti dai concessionari.

Gli oneri pertanto dovrebbero essere distribuiti tra i diversi livelli di governo in base alla funzione svolta; ciò permetterebbe ai comuni di svolgere una funzione di controllo sull'effettivo versamento del canone a carico del concessionario.

1.3 Concessioni balneari: evoluzione storica e finalità

La nozione di demanio marittimo ha subito una forte evoluzione nel corso del ventesimo secolo.

Fino al Novecento, il litorale era utilizzato soprattutto per attività marittime, svolgeva funzioni di difesa e militari, di approdo e di commercio.

Inizialmente infatti per demanio marittimo si intendeva il complesso di beni destinati a soddisfare gli interessi pubblici riguardanti la navigazione e il traffico marittimo, quali la possibilità per i pescatori di tirare a secco le imbarcazioni, mantenere e pulire le reti da pesca, oltre che l'uso pubblico generale del bene e il suo utilizzo a garanzia della difesa dello stato.

A tal fine infatti, nella c.d. zona di vigilanza doganale, doveva essere rilasciata apposita autorizzazione per l'esecuzione di costruzioni e opere di altro genere in prossimità del mare territoriale o della linea doganale.¹⁹

Successivamente, con lo sviluppo del turismo balneare di massa, vi è stato un mutamento della concezione di demanio marittimo.

A partire dagli anni '60, con l'esplosione del turismo balneare, la costa è diventata una risorsa economica strategica: le concessioni si sono moltiplicate e gli stabilimenti sono diventati imprese strutturate.

¹⁹ M. Gnes. *Le spiagge e le coste, problema o risorsa?* in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole: progressi, problemi, prospettive*. cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023, p. 13-14

Si passa infatti da una funzione finale del bene demaniale ad una funzione strumentale. Se in precedenza l'obiettivo era quello di assicurare ai cittadini la libera fruizione del bene pubblico, con lo sviluppo del ruolo ricoperto dallo Stato quale soggetto che interviene nell'ambito economico, l'obiettivo diventa quello di raggiungere attraverso lo sfruttamento del bene, la produzione di un vantaggio economico sia al titolare dello stesso che, di conseguenza, alla collettività.

L'uso turistico-ricreativo sostituisce la funzione commerciale ed industriale del demanio marittimo dando avvio ad una struttura che utilizza il mare e la spiaggia come materia prima sulla quale si basa una idea di economia balneare, prima inconcepibile. In quest'ultima concezione rientrano quindi le concessioni per stabilimenti balneari.

Con il boom economico e il turismo di massa degli anni '60 le coste diventano attrattori economici, le concessioni aumentano rapidamente, gli stabilimenti balneari diventano imprese consolidate, l'urbanizzazione costiera cresce senza pianificazione.

Il risultato è stato un aumento dei posti di lavoro stagionali, la crescita del turismo e la perdita progressiva del carattere pubblico del litorale.

Il problema balneare è esploso nel 2010 con la rimozione del diritto di insistenza che garantiva la continuità aziendale ed ha permesso la nascita e lo sviluppo della balneazione attrezzata nel nostro paese.

Non solo, ciò è diventata espressione del made in Italy, rendendo l'Italia competitiva nel mercato delle vacanze a livello internazionale.

E' importatane ricordare che la nascita della balneazione attrezzata risale al 1780 con i cosiddetti bagni Baretto di Livorno e si è poi sviluppata nel corso dell'800 in varie località quali ad esempio Rimini, Venezia, Napoli; nel corso del tempo tali stabilimenti hanno cambiato nome, titolare, caratteristiche ma hanno proseguito a svolgere la loro funzione.²⁰

²⁰ M. Gnes. *Le spiagge e le coste, problema o risorsa?* in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole: progressi, problemi, prospettive.* cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023 p. 14-15

Il modello giuridico sul quale è nata e si è sviluppata l'attività balneare strutturata in Italia è stato quello della concessione amministrativa di durata limitata e caratterizzata dal diritto di insistenza.

Il motivo delle concessioni di breve durata, come già evidenziato, era finalizzato principalmente ad evitare di pregiudicare l'ambiente con impianti di difficile rimozione e per svolgere un'attività di controllo stringente sull'affidatario del bene.

1.4 Alcuni dati sulla situazione italiana dei beni demaniali

La lunghezza complessiva delle coste italiane supera i 7000 km ed è costituita orientativamente da 4700 km di costa bassa e da 2660 km di costa alta. All'incirca il 90% del totale è composto da costa naturale, mentre la quota restante è artificiale o fittizia. La metà della costa naturale è costituita da spiagge.²¹

Secondo Legambiente, il 42,8% della costa sabbiosa italiana è occupata da concessioni balneari, ossia circa 1433 km su un totale di 3346 km di costa sabbiosa. Questo dato contesta quello del Ministero, che dichiarava che solo il 33% delle coste italiane era oggetto di concessioni; il motivo di ciò, sempre secondo Legambiente, è dovuto al fatto che l'indagine del Ministero terrebbe in considerazione l'intera costa italiana, includendo anche tratti di costa non accessibili, come costa rocciosa o con infrastrutture già presenti.

In alcune regioni del territorio italiano come Liguria, Emilia-Romagna e Campania il litorale risulta già occupato da concessioni per il 70%, un dato che mette in evidenza anche i forti squilibri tra regioni all'interno del Paese.

²¹ ISPRA - Centro Nazionale Coste, *Coste italiane. Nuovi dati sullo stato e sui cambiamenti geomorfologici*, 8 luglio 2021

I dati sul numero e sulle estensioni delle concessioni demaniali in Italia sono forniti dal Sistema Informativo del Demanio, istituito con Legge n. 41/1991 e gestito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti.

Il portale del mare è infatti un sistema di supporto alla gestione amministrativa e fiscale del demanio marittimo ma allo stesso tempo uno spazio per lo scambio e l'integrazione dei dati.

Nel 1998 le sue funzioni con d.lgs. n.112 sono state trasferite alle Regioni ma nonostante ciò risulta un sistema ricco di criticità.

È evidente come le attrazioni balneari rappresentino una componente fondamentale dell'economia turistica italiana.

Dai dati forniti da Nomisma emerge che, nell'anno precedente alla pandemia, sono stati registrati 58 milioni di viaggiatori nei comuni litoranei, pari al 44,3% del totale dei turisti presenti nel Paese. Di questi, 16 milioni (12%) di visitatori sono stati ospitati considerando esclusivamente i comuni a vocazione strettamente balneare.

Nel 2023 invece le presenze turistiche nelle strutture delle località balneari italiane sono state oltre 175 milioni, con una leggera prevalenza di connazionali sugli stranieri.²²

Nel 2024 le imprese balneari in Italia erano 6717, occupando circa 67 mila addetti dei quali 48 mila a tempo pieno. Di queste imprese la maggior parte è al Sud e sulle isole, tuttavia le prime tre regioni per numero di attività restano l'Emilia Romagna, con il 14,2% del totale, la Toscana con il 12,8% e la Liguria con il 10,9%²³

Nel 2025 sono state registrate 7244 imprese balneari, in aumento rispetto all'anno precedente²⁴. La classifica delle regioni per numero di attività conferma anche per il 2025 l'Emilia Romagna con la più alta concentrazione e oltre 1000 imprese, seguita sempre da Toscana e Liguria.

²² <https://www.ttgitalia.com/incoming/stabilimenti-balneari-40-del-turismo-italiano-la-fotografia-del-sib-ED23200004>

²³ <https://www.nomisma.it/news/nomisma-interviene-agli-stati-general-del-turismo-balneare/>

²⁴ <https://www.spiagge.it/magazine/report-spiagge-dati-turismo-balneare-italia-2025/>

Dal punto di vista economico, nel 2019 il valore aggiunto generato dal turismo connesso agli stabilimenti balneari ha raggiunto i 2,1 miliardi di euro, confermando il peso rilevante del comparto nel sistema turistico nazionale. Dai dati emersi nei primi mesi del 2025, invece, il 68% delle imprese dichiara un fatturato annuo di circa 250mila euro, il 18,6% fino a 500mila, di cui uno su dieci arriva a un milione di euro e il 3,4% va oltre.²⁵

Tuttavia, nell'ultimo decennio, i proprietari delle imprese hanno preferito investire principalmente sui servizi quali ad esempio legati ad attività sportive e legate al benessere piuttosto che sulle infrastrutture.

Inoltre, vi è uno sbilanciamento tra le spiagge assegnate in concessione e le spiagge lasciate alla libera fruizione.

Ciò è riconducibile alla mancanza di vincoli stabiliti a livello nazionale e alla limitata presenza di interventi normativi regionali finalizzati a fissare una quota minima di arenile da riservare all'uso pubblico generale.

Di conseguenza la quantità di spiagge libere è esigua e molto spesso queste, non soggette a concessione, corrispondono a quelle meno proficue e meno adatte alla balneazione.

1.5 Ripartizione delle competenze: un incaglio regolatorio

La disciplina del demanio marittimo a fini turistico-ricreativi costituisce un vero e proprio incaglio regolatorio.

Il processo ha visto un progressivo trasferimento di competenze dallo Stato, originario titolare della demanialità pubblica e della relativa gestione, agli enti regionali e locali.

La principale criticità risiede nella ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di governo.

²⁵ <https://www.ttgitalia.com/incoming/stabilimenti-balneari-40-del-turismo-italiano-la-fotografia-del-sib-ED23200004>

A livello nazionale, inizialmente non era prevista l'interferenza di amministrazioni non statali nella gestione del demanio marittimo.

Le disposizioni relative alla gestione dei beni demaniali marittimi all'interno del codice della navigazione erano infatti di competenza esclusiva dello Stato, il quale esercitava tale attribuzione mediante il Ministero della marina mercantile e l'Autorità marittima.

È stata successivamente concessa alle regioni, con D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616 una delega delle funzioni amministrative in varie materie tra le quali quelle "sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando l'utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative"²⁶; restavano attribuite allo Stato le funzioni amministrative in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale.

Sono state altresì trasferite alle regioni le funzioni amministrative relative "al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia".²⁷

Inoltre, con d.lgs. 28 maggio 2010 n. 85 è stato attribuito a comuni, province, città metropolitane e regioni un proprio patrimonio, al fine di assicurare lo sviluppo del territorio e la salvaguardia dei valori ambientali.²⁸

Appartiene pertanto allo Stato, in quanto Ente proprietario del demanio marittimo, la regolazione della materia in qualità di soggetto titolare della riscossione dei canoni concessori.

Alle Regioni spettano poteri di pianificazione e programmazione urbanistica, territoriale e paesaggistica; in particolare, esse esercitano funzioni di pianificazione costiera, finalizzate a definire gli usi del demanio marittimo i quali vengono definiti dai piani comunali per la gestione delle spiagge.

Infine, i Comuni sono chiamati ad attuare a livello locale la pianificazione regionale, oltre a gestire le attività amministrative connesse al rilascio delle

²⁶ D.P.R. n. 616/1977, art. 59

²⁷ D.lgs. n.112/1998

²⁸ D.lgs. n. 85/2010, art. 2

concessioni, al loro rinnovo e la variazione del loro contenuto, a svolgere funzioni di polizia demaniale e amministrativa. Pur essendo direttamente coinvolti nella gestione delle concessioni, essi non sono tuttavia destinatari dei relativi canoni, che come già detto spettano allo Stato.

Alcune funzioni, come la delimitazione e l'esclusione di zone del demanio marittimo, rimangono di competenza statale e sono affidate alle Capitanerie di porto.

Come anticipato precedentemente le concessioni demaniali sono sottoposte al regime confessorio previsto dal codice civile e dal codice della navigazione, che vedono l'emergere di contraddizioni evidenti quando si aggiunge la normativa europea.

L'influenza del diritto dell'Unione Europea ha condizionato la disciplina nazionale; da circa vent'anni le spiagge italiane sono al centro di tensioni e contrapposizioni che hanno dato vita a profondi conflitti.

È difficilissimo pervenire a delineare un assetto normativo idoneo e coerente alla normativa europea ed, allo stesso tempo, a quella nazionale. Con la direttiva Bolkestein sono state introdotte delle novità che hanno portato all'emergere di criticità, dovute principalmente al mancato svolgimento di procedure concorrenziali e comparative legate all'accesso al mercato dei servizi nonché il ricorso alla proroga o al rinnovo automatico delle concessioni già in essere.

Sono infatti intervenute pronunce a livello europeo, costituzionale, amministrativo, oltre all'avvio di procedure di infrazione, che hanno contribuito a rendere il quadro ancora più articolato.

L'applicabilità della Direttiva servizi è stata stabilita in dettaglio, come si vedrà, con la sentenza *Promimpresa* dalla Corte di Giustizia nel 2016.

Tale direttiva ha messo in evidenza come l'uso della spiaggia può avere una finalità economica/imprenditoriale, ed essere quindi oggetto di una concessione turistico balneare: deve pertanto essere sottoposta alla disciplina della concorrenza, nel rispetto degli artt. 49, 56 e 106 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, imponendo agli stati che il rilascio

o rinnovo delle concessioni debba avvenire tramite procedure aperte, trasparenti e nel rispetto del principio di imparzialità.

Lo strumento fondamentale per garantire l'osservanza di tali principi è la procedura ad evidenza pubblica, che costituisce la modalità ordinaria per l'affidamento delle concessioni; l'amministrazione è tenuta a pubblicare un bando con il quale manifesta la volontà di affidare la gestione di uno specifico bene demaniale, indicando i requisiti di partecipazione, i criteri di selezione e valutazione delle offerte, nonché le condizioni che regolano il rapporto concessorio.

A questo, i soggetti interessati a partecipare e in possesso dei requisiti possono presentare la propria candidatura, prendendo parte ad un confronto competitivo con gli altri concorrenti. La procedura di gara può assumere varie forme, come l'asta pubblica, la licitazione privata o la procedura negoziata; tuttavia, l'aspetto fondamentale rimane la garanzia di un confronto trasparente e paritario tra i partecipanti, fondato su criteri predeterminati e oggettivi.

CAPITOLO 2

DIRETTIVA BOLKESTEIN E GIURISPRUDENZA EUROPEA IN MATERIA DI CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

SOMMARIO

2.1 La direttiva 2006/123/CE. 2.2 Il principio di concorrenza e libertà di stabilimento. 2.3 Procedura di infrazione n. 2008/490. 2.4 Giurisprudenza europea: sentenza Corte di Giustizia del 2016 - cause riunite C-458/14 e C-67/15; sentenza Corte di Giustizia del 2022 - causa C-348/22.

2.1 La direttiva 2006/123/CE

La direttiva 2006/123/CE c.d. direttiva Bolkestein, del dicembre 2006, “relativa ai servizi nel mercato interno”, prende il nome dall'ex commissario olandese per la Concorrenza ed il Mercato Interno, Frits Bolkestein.

Tale Direttiva ha rappresentato uno degli strumenti principali attraverso cui l'Unione Europea voleva pervenire al raggiungimento dello sviluppo economico e all'integrazione tra Stati membri.

La direttiva si prefigge l'obiettivo di garantire il progresso sociale ed economico degli stati, andando a stabilire legami sempre più ravvicinati tra gli stessi ed i popoli europei. A tal fine, era necessario garantire una maggiore competitività all'interno del mercato dei servizi, la quale era ostacolata da un lato, dall'impossibilità per i prestatori degli stessi di espandersi oltre i confini nazionali e di sfruttare, di conseguenza, il mercato unico; dall'altro, dall'esistenza di procedure amministrative gravose, incertezze giuridiche oltre che dalla mancanza di reciproca fiducia tra gli Stati.²⁹

²⁹Direttiva 2006/123/CE, considerando n. 2 e 3

Rilevata l'importanza del settore in oggetto, era necessario pervenire alla rimozione degli ostacoli che impedivano di creare un mercato interno di servizi libero al fine altresì di raggiungere l'obiettivo stabilito dal Consiglio europeo di Lisbona del 23 e 24 marzo 2000.

Non era possibile rimuovere gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi negli stessi, solamente grazie all'applicazione diretta degli articoli n.43 e n.49 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione: sarebbe risultato complesso gestire, sia per le istituzioni nazionali che comunitarie, l'avvio di procedimenti di infrazione caso per caso, e sarebbe stato necessario altresì realizzare un coordinamento delle legislazioni a livello nazionale al fine di giungere ad una cooperazione amministrativa.

L'obiettivo della direttiva è infatti quello di eliminare gli ostacoli di ordine legislativo e burocratico che limitano lo sviluppo del mercato dei servizi e che impediscono alle attività autonome di circolare liberamente tra gli Stati membri, andando ad agire su un duplice versante: quello di semplificare i procedimenti amministrativi e di armonizzare il regime delle autorizzazioni, creando un coordinamento delle legislazioni nazionali.³⁰

Verranno di seguito esaminati gli articoli maggiormente rilevanti.

All'articolo 1 è espresso lo scopo principale del provvedimento: "la presente direttiva stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi".³¹

Tuttavia la Direttiva lascia agli Stati membri, in ottemperanza al diritto comunitario, la definizione e le modalità di organizzazione e di finanziamento dei servizi d'interesse economico generale.

In merito al campo di applicazione della direttiva, questa è applicabile ai servizi intesi quali qualsiasi attività economica non salariata fornita dietro

³⁰ Fanotto L., *Nel mare mosso delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: i principi giuridici come architrave di uno statuto del sistema*, in *Federalismi.it*, n.22/2025

³¹ Direttiva 2006/123/CE, art 1

retribuzione (articolo 50 del Trattato), da prestatori, sia persona fisica che giuridica (articolo 48 del Trattato), stabiliti in uno Stato membro ovvero lo Stato membro nel cui territorio è stabilito il prestatore del servizio considerato.

All'art 2 vengono esposti i servizi esclusi dall'ambito di applicazione, alcuni tra questi sono i servizi non economici d'interesse generale, i servizi finanziari, il settore dei trasporti e dei servizi portuali.

Tuttavia tali disposizioni si applicano solamente alle attività soggette alla concorrenza.

In merito al rapporto con le altre disposizioni del diritto comunitario, gli Stati sono tenuti al rispetto delle norme del trattato che disciplinano il diritto di stabilimento e la libera circolazione dei servizi.³²

Al capo III, l'art. 9 stabilisce che “gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizio e il suo esercizio ad un regime di autorizzazione” definendola quale “qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio³³”.

Tale possibilità allo stesso tempo prevede una serie di condizioni da rispettare: in primo luogo il regime di autorizzazione non deve creare discriminazioni nei confronti dei prestatori, intesi quali “qualsiasi persona fisica, avente la cittadinanza di uno Stato membro, o qualsiasi persona giuridica di cui all'articolo 48 del trattato, stabilita in uno Stato membro, che offre o fornisce un servizio”.³⁴ Deve inoltre essere presente un motivo imperativo di interesse generale tra i quali può essere individuato ad esempio l'ordine pubblico o la tutela dei consumatori; infine deve essere finalizzato al conseguimento di un obiettivo da raggiungere mediante l'adozione di misure non restrittive.

³²Direttiva 2006/123/CE, art. 3

³³Direttiva 2006/123/CE, art 9

³⁴Direttiva 2006/123/CE, art. 4

Pertanto il rilascio dell'autorizzazione deve seguire criteri predeterminati ovvero "non discriminatori, giustificati da e commisurati ad un motivo imperativo di interesse generale, chiari e inequivocabili, oggettivi, resi pubblici preventivamente, trasparenti ed accessibili".³⁵

In merito alla durata dell'autorizzazione, la stessa "non ha durata limitata tranne nei casi in cui la stessa preveda il rinnovo automatico o la loro disponibilità è limitata o giustificata da un motivo imperativo di interesse generale"³⁶.

Degno di rilievo risulta inoltre l'art 12 che disciplina la selezione tra i diversi candidati: "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".³⁷

Tale autorizzazione deve avere una durata limitata, non può essere rinnovata automaticamente e non può prevedere dei privilegi per il prestatore uscente.

Inoltre la durata dell'autorizzazione concessa dovrebbe consentire di non limitare la concorrenza e allo stesso tempo dovrebbe garantire, a chi investe, l'ammortamento e la remunerazione dei capitali investiti.

Al fine di conformarsi alle disposizioni contenute nella direttiva 2006/23/UE gli Stati Membri erano tenuti ad adeguare le loro disposizioni legislative, regolamentari e amministrative entro il 28 dicembre 2009.

³⁵Direttiva 2006/123/CE, art. 10

³⁶Direttiva 2006/123/CE, art. 11

³⁷Direttiva 2006/123/CE, art 12

2.2 Il principio di concorrenza e libertà di stabilimento

Nel diritto dell'Unione Europea, il principio di concorrenza e di libertà di stabilimento costituiscono pilastri fondamentali del mercato interno.

Tali principi sono enunciati, in primo luogo, dagli articoli 49, 56, e 106 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

L'art 49 del citato trattato vieta "le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro"; la libertà di stabilimento comprende il diritto di accedere alle attività di lavoro autonomo e di esercitarle, nonché la possibilità di costituire e gestire imprese, in particolare società. Tale libertà deve essere garantita alle stesse condizioni previste dalla legislazione dello Stato ospitante per i propri cittadini, nel rispetto delle disposizioni relative alla circolazione dei capitali. La libertà di stabilimento è basata pertanto sul principio di parità di trattamento che comporta il divieto di ogni forma di discriminazione sia essa diretta o indiretta.

All'articolo 56 (ex articolo 49 del TCE) sono vietate altresì "le restrizioni alla libera prestazione dei servizi all'interno dell'Unione nei confronti dei cittadini degli Stati membri stabiliti in uno Stato membro che non sia quello del destinatario della prestazione. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono estendere il beneficio delle disposizioni del presente capo ai prestatori di servizi, cittadini di un paese terzo e stabiliti all'interno dell'Unione".

L'art 57 (ex articolo 50 del TCE) inoltre stabilisce come debbano essere considerati servizi le prestazioni abitualmente fornite dietro retribuzione, non regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone, e che comprendono attività di carattere industriale, commerciale, artigianale e legate alle libere professioni.

Infine, all'articolo 101 (ex articolo 81 del TCE) è enunciato che "sono incompatibili con il mercato interno e vietati tutti gli accordi tra imprese, tutte le decisioni di associazioni di imprese e tutte le pratiche concordate che possano pregiudicare il commercio tra Stati membri e che abbiano per oggetto o per effetto di impedire, restringere o falsare il gioco della

concorrenza all'interno del mercato interno ed in particolare quelli consistenti nel:

- a) fissare direttamente o indirettamente i prezzi d'acquisto o di vendita ovvero altre condizioni di transazione;
- b) limitare o controllare la produzione, gli sbocchi, lo sviluppo tecnico o gli investimenti;
- c) ripartire i mercati o le fonti di approvvigionamento;
- d) applicare, nei rapporti commerciali con gli altri contraenti, condizioni dissimili per prestazioni equivalenti, così da determinare per questi ultimi uno svantaggio nella concorrenza;
- e) subordinare la conclusione di contratti all'accettazione da parte degli altri contraenti di prestazioni supplementari, che, per loro natura o secondo gli usi commerciali, non abbiano alcun nesso con l'oggetto dei contratti stessi.

2. Gli accordi o decisioni, vietati in virtù del presente articolo, sono nulli di pieno diritto.”

In secondo luogo tali principi sono previsti dalla Direttiva 2006/123/CE; i considerando 64 e 65, affermano che “al fine della creazione di un vero mercato interno dei servizi è necessario sopprimere le restrizioni alla libertà di stabilimento alla libera circolazione dei servizi ancora presenti nella legislazione di taluni Stati membri e incompatibili, rispettivamente, con gli articoli 43 e 49 del trattato”.

“La libertà di stabilimento è basata, in particolare, sul principio della parità di trattamento che non soltanto comporta il divieto di ogni forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione indiretta basata su criteri diversi ma tali da portare di fatto allo stesso risultato”.³⁸

Tali principi pertanto assumono nel settore delle concessioni demaniali una rilevanza particolare.

Dato atto che il demanio marittimo risulta un bene a carattere limitato, la continua proroga delle concessioni in essere, come si vedrà in seguito,

³⁸ Direttiva 2006/123/CE, considerando 64 -65

senza l'esperimento una procedura di selezione del concessionario comporta una violazione del principio di libertà di stabilimento e parità di trattamento.

Gli Stati membri devono pertanto rispettare i principi fondamentali previsti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea e, di conseguenza, anche dalla direttiva servizi.

2.3 Procedura di infrazione n. 2008/4908

Come si vedrà nel dettaglio, il quadro normativo italiano è caratterizzato da frammentarietà ed incertezze, dovute ad interventi normativi che hanno prodotto la proroga delle concessioni demaniali marittime senza conformare le procedure di affidamento ai principi comunitari, provocando di conseguenza un evidente contrasto con il diritto UE (artt. 49 e 56 del TFUE, riguardanti la libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi).

Le criticità legate alla concorrenza hanno portato, il 20 ottobre 2008, l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato all'invio della segnalazione AS481, con la quale sono state evidenziate le distorsioni derivanti dal sistema concessorio in vigore, in particolare con riferimento agli ostacoli all'accesso al mercato e alla compressione dei principi concorrenziali.

L'AGCM ha rilevato una serie di criticità.

In primo luogo ha evidenziato come il cosiddetto diritto di insistenza non si porrebbe in contrasto con i principi comunitari di parità di trattamento, eguaglianza, non discriminazione, adeguata pubblicità e trasparenza nel caso in cui venisse applicato in un contesto concorrenziale, nel quale le offerte degli operatori economici fossero dunque poste nello stesso piano.

In secondo luogo, ha sottolineato come il concessionario uscente, sapendo di poter contare sulla prosecuzione del rapporto concessorio in assenza di una nuova procedura, non è incentivato né a offrire una situazione maggiormente vantaggiosa all'amministrazione concedente né a migliorare la qualità dei servizi resi agli utenti.

Infine, con riferimento alla durata della concessione, l'AGCM ha messo in luce come, tale durata, non debba essere determinata in funzione del periodo occorrente al concessionario per ammortizzare gli investimenti effettuati, in quanto ciò non giustifica il mancato rispetto dei principi legati alla concorrenza.

Le evidenti incompatibilità della normativa nazionale con il diritto dell'Unione europea, che erano già state rilevate dalla Corte di Giustizia, hanno portato la Commissione europea all'avvio di una procedura di infrazione (n. 2008/4908), con la quale è stata contestata la compatibilità dell'art. 37, comma 2, cod. nav., nonché dell'art. 9, comma 4, lett. g), della l. reg. Friuli Venezia Giulia n. 22/2006, con il diritto comunitario e, in particolare, con l'allora art. 43 Trattato CE (attuale art. 49 TFUE).³⁹

La questione centrale era legata al sistema di preferenza sulla base del quale venivano attribuite le concessioni balneari, determinando il rinnovo automatico delle stesse. Il c.d. diritto di insistenza portava discriminazioni in base al luogo di stabilimento degli operatori economici, favorendo quelli stabiliti in Italia, e rendeva irrealizzabile il subentro di altri concorrenti alle concessioni in scadenza.⁴⁰

Il Governo italiano, tenendo conto della normativa nazionale e allo stesso tempo delle richieste della Commissione europea, è intervenuto provvedendo all'abrogazione del diritto di insistenza, previsto dall'art. 37 del codice della navigazione, legato al titolare della concessione scaduta o in scadenza e all'ottenimento di un periodo transitorio con conseguente proroga delle concessioni esistenti. Tali disposizioni, che in sede di conversione in legge, hanno introdotto altresì un meccanismo di rinnovo di sei anni in sei anni delle concessioni in scadenza, hanno portato l'invio, il 5 maggio 2010, di una lettera di messa in mora complementare da parte della

³⁹ Fanotto L., *Nel mare mosso delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: i principi giuridici come architrave di uno statuto del sistema*, in *Federalismi.it*, n.22/2025

⁴⁰ https://images.dirittounioneuropea.eu/f/articoli/207_articolo_REJfe_due.pdf

Commissione europea, rilevando il contrasto della normativa italiana con l'art. 12 della direttiva, oltre che con l'art. 49 TFUE.

Tale procedura è stata archiviata il 23 febbraio 2012 a seguito dell'adozione della Legge Comunitaria del 2010 con la quale è stato abrogato il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime ed è stata disposta una delega al Governo, al fine di adottare un decreto legislativo di riordino e revisione della materia in questione.

2.4 Giurisprudenza europea.

La direttiva Bolkestein è stata recepita dall'ordinamento italiano con d.lgs. 26 marzo 2010, n. 49 ponendo però problematiche in merito al suo inquadramento giuridico in riferimento alla portata applicativa nell'ambito delle concessioni demaniali.⁴¹

In particolare è stata messa in dubbio l'estensione di tale direttiva alla normativa interna che regola la materia, in quanto la direttiva stessa disciplina solamente i servizi per i quali deve essere garantita la libera circolazione e il diritto di stabilimento.

Inoltre a causa dell'assenza di una chiara delimitazione tra contratto di appalto e concessione, la materia è stata ritenuta assoggettata ad una normativa differente quale la direttiva in materia di appalti pubblici e concessioni.

Tali incertezze normative sono state affrontate e chiarite, come si vedrà in seguito, dal caso *Promoimpresa*, posto all'attenzione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel 2016, una delle pronunce più significative in materia.

La normativa italiana, come si vedrà nel corso dell'elaborato, è stata soggetta a due procedure di infrazione, una delle quali ancora in atto, a

⁴¹ Fanotto L., *Nel mare mosso delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: i principi giuridici come architrave di uno statuto del sistema*, in *Federalismi.it*, n.22/2025

seguito della disposizione, sino ad oggi, di sette provvedimenti legislativi di proroga che hanno portato ad un evidente contrasto con la normativa europea.

Di seguito verranno analizzate le pronunce maggiormente significative della Corte di Giustizia dell'Unione Europea in tale ambito.

2.4.1 Sentenza Corte di Giustizia del 2016 - cause riunite C-458/14 e C-67/15

Nel 2016 la Corte di giustizia dell'Unione europea, con la nota sentenza *Promoimpresa*, si è pronunciata in merito all'incompatibilità della normativa nazionale italiana con il diritto dell'Unione.

In seguito ai quesiti sollevati dal TAR Lombardia e dal TAR Sardegna, cause riunite C-458/14 e C-67/15, aventi ad oggetto le domande di pronuncia pregiudiziale proposte alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tar Lombardia e dal Tar Sardegna, con decisioni, rispettivamente, del 5 marzo 2014 e del 28 gennaio 2015⁴² la Corte di Giustizia si è pronunciata con sentenza del 14 luglio 2016.

Nel primo caso, C-458/14, "Promoimpresa s.r.l. si contrappone al Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro e alla Regione Lombardia in merito, in primo luogo, alla decisione del Consorzio di negare alla società il rinnovo di una concessione di cui essa beneficiava ai fini dello sfruttamento di un'area demaniale e, in secondo luogo, alla decisione della Giunta Regionale Lombardia di "assoggettare l'attribuzione delle concessioni demaniali a una procedura di selezione comparativa"⁴³.

La Promoimpresa S.r.l. era titolare di una concessione per lo sfruttamento di un'area demaniale sul Lago di Garda per il periodo compreso tra giugno 2006 e dicembre 2010.

⁴² Sentenza della Corte di Giustizia, 14 luglio 2016 cause riunite C-458/14 e C-67/15

⁴³ Sentenza della Corte di Giustizia, 14 luglio 2016 cause riunite C-458/14 e C-67/15

Tale impresa nel 2010 ha presentato istanza di rinnovo della stessa concessione la quale è stata respinta dal Consorzio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro; tale concessione in prima istanza non poteva essere rinnovata in assenza di una procedura ad evidenza pubblica, in secondo luogo, non era possibile il rinnovo automatico, dato atto che la durata della concessione in essere era limitata ad un periodo pari a cinque anni.

La decisione fu impugnata dalla società davanti al Tar Lombardia, in quanto rilevava la violazione della legge n.25/2010 con la quale era stata disposta la proroga della data di scadenza delle concessioni in essere, fino al 31 dicembre 2015.

Il Tar, ha sospeso il procedimento ed ha sottoposto alla Corte di Giustizia i seguenti quesiti:

“I principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, e 106 del TFUE, nonché il canone di ragionevolezza in essi racchiuso, ostano ad una normativa nazionale che, per effetto di successivi interventi legislativi, determina la reiterata proroga del termine di scadenza di concessioni di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale di rilevanza economica, la cui durata viene incrementata per legge per almeno undici anni, così conservando in via esclusiva il diritto allo sfruttamento ai fini economici del bene in capo al medesimo concessionario, nonostante l'intervenuta scadenza del termine di efficacia previsto dalla concessione già rilasciatagli, con conseguente preclusione per gli operatori economici interessati di ogni possibilità di ottenere l'assegnazione del bene all'esito di procedure ad evidenza pubblica?”⁴⁴

Nel secondo caso, C-67/15, “il sig. Mario Melis e altri si contrappongono al Comune di Loiri Porto San Paolo e alla Provincia di Olbia Tempio, in merito a delle decisioni relative al piano di utilizzo del litorale e all'attribuzione di concessioni di beni del demanio marittimo, nonché a misure con cui la

⁴⁴ Sentenza della Corte di Giustizia, 14 luglio 2016 cause riunite C-458/14 e C-67/15

polizia municipale ha ordinato al sig. Melis e altri di rimuovere talune attrezzature dal demanio marittimo”.⁴⁵

Per quanto accaduto in Sardegna, il signor Melis era titolare di alcune concessioni nella spiaggia del Comune di Loiri Porto San Paolo dal 2004 al 2010, prorogate per un ulteriore anno.

Nel 2012 è stata presentata l'istanza di rinnovo delle stesse alla quale non è stata data risposta, pertanto i titolari della concessione hanno proseguito con il loro operato, in ottemperanza a quanto previsto dalla legge n. 25/2010.

In contemporanea però il comune sardo ha pubblicato un bando per il rilascio di nuove sette concessioni e parte di queste aree erano già oggetto di concessione rilasciate al signor. Melis.

Pertanto, il signor Melis ha adito il Tar Sardegna al fine di ottenere l'annullamento delle procedure di aggiudicazione del Comune e i successivi atti della polizia municipale con i quali veniva ordinata la rimozione delle attrezzature sui beni demaniali.

A sua volta, come nel caso sopra riportato, il Tar sardo sollecitò la Corte di giustizia avanzando degli interrogativi simili ai giudici lombardi:

“1) Se i principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, e 106 del TFUE, ostano ad una normativa nazionale che, per effetto di successivi interventi legislativi, determina la reiterata proroga del termine di scadenza di concessioni di beni del demanio marittimo, di rilevanza economica;

2) Se l'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE osti ad una disposizione nazionale, quale l'articolo 1, comma 18 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, e successive modifiche ed integrazioni, che consente la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere per attività turistico-ricreative, fino al 31 dicembre 2015; ovvero fino al 31 dicembre 2020, ai sensi dell'articolo 34-duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, inserito

⁴⁵ Sentenza della Corte di Giustizia, 14 luglio 2016 cause riunite C-458/14 e C-67/15

dall'articolo I, comma I, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, di conversione del predetto decreto-legge".⁴⁶

Le richieste di pronuncia poste dalle parti vertono pertanto sull'interpretazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno e inoltre degli articoli 49, 56 e 106 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

La corte di Giustizia si è pronunciata, in prima istanza, affermando che le concessioni in oggetto possono essere qualificate come autorizzazioni in quanto "costituiscono atti formali, qualunque sia la loro qualificazione nel diritto nazionale, che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica"⁴⁷ e pertanto alla fattispecie in questione deve essere applicata la Direttiva Servizi (direttiva 2006/123/CE).

Oltre alla disciplina prevista dalla direttiva Bolkestein, all'art. 4, punto 6 tale inquadramento è rinvenibile anche al considerando 39 in base al quale "la nozione di regime di autorizzazione dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di autorizzazioni, licenze, approvazioni o concessioni (...). L'autorizzazione può essere concessa non solo in base ad una decisione formale, ma anche in base ad una decisione implicita derivante, ad esempio, dal silenzio dell'autorità competente o dal fatto che l'interessato debba attendere l'avviso di ricevimento di una dichiarazione per iniziare l'attività o affinché quest'ultima sia legittima."

Non si deve tener conto dunque della qualificazione assunta dal Paese Membro, all'interno del diritto nazionale; in Italia infatti la concessione è qualificata quale un atto amministrativo con il quale viene attribuita o trasferita ex novo la titolarità di un diritto soggettivo ad un privato.

Di converso, i ricorrenti nel procedimento principale avevano ipotizzato trovarsi nella fattispecie dell'istituto della locazione commerciale, che

⁴⁶Sentenza della Corte di Giustizia, 14 luglio 2016 cause riunite C-458/14 e C-67/15

⁴⁷Sentenza della Corte di Giustizia, 14 luglio 2016 cause riunite C-458/14 e C-67/15

attribuisce al soggetto di godere di un bene pubblico e non un'autorizzazione.

Chiarisce inoltre che tali concessioni riguardano risorse naturali ai sensi dell'art. 12 della direttiva servizi, dato atto che le stesse sono situate sulle rive del lago o sulle coste marittime.

In merito alla scarsità delle risorse e al conseguente rilascio limitato delle concessioni, viene enunciato che il requisito deve essere valutato dal giudice nazionale: è richiesta una valutazione caso per caso da parte dell'amministrazione comunale al fine di verificare se le aree che possono essere oggetto di uno sfruttamento economico siano presenti o meno in numero limitato.

Sarà pertanto il giudice a dover condurre un'indagine/verifica in merito alla scarsità/limitatezza delle risorse naturali.

La Corte effettua altresì una precisazione in merito alla distinzione tra le concessioni di beni demaniali e le prestazioni di servizi: nel primo caso, viene autorizzato l'esercizio di un'attività economica in un'area demaniale; nel secondo caso invece viene trasferito un diritto di gestire un servizio ad un concessionario, dotato di libertà economica e titolare dei rischi che da essa ne derivano, prevedendo l'applicazione della direttiva 2014/23, in merito ai contratti pubblici.

La direttiva 2014/23/UE, in merito all'aggiudicazione dei contratti di concessione, stabilisce che non tutti gli atti con cui la Pubblica Amministrazione concede a un operatore economico di svolgere un'attività, devono essere considerati quali atti concessori.

Ciò avviene in quanto è lo Stato a stabilire le condizioni per esercitare un'attività economica e a rilasciare licenze o autorizzazioni, a seguito di una richiesta da parte dell'operatore economico, il quale allo stesso tempo può decidere di recedere dalla stessa, prevedendo dunque l'applicazione delle disposizioni specifiche stabilite dalla direttiva 2006/123/CE.

La direttiva 2014/23/UE, al considerando n. 15, 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. Ciò vale di norma per i contratti di locazione di beni o terreni di natura pubblica...”

Tale direttiva sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, è stata recepita con il d.lgs. 50/2016, c.d. codice dei contratti pubblici, il quale all'art. 17 esclude l'applicazione della materia agli appalti e concessione di servizi 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 beni⁴⁸; tale articolo, a seguito del nuovo codice dei contratti pubblici è rinvenibile all'art. 56 del d.lgs. 36 del 2023.

È pertanto possibile distinguere i contratti di concessione ai quali deve essere applicata la direttiva del 2014, recepita nel nostro ordinamento con il codice dei contratti pubblici (d.lgs. 50/2016 e successiva modifica con d.lgs. 36/2023) ed i provvedimenti autorizzatori, che comprendono le concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo, alle quali deve essere applicata la direttiva servizi.

Pertanto le disposizioni che disciplinano le autorizzazioni ai sensi della direttiva 2006/123 non sono applicabili a concessioni di servizi pubblici che possano rientrare nell'applicabilità della direttiva 2014/23⁴⁹.

Prosegue, successivamente, con l'applicazione dell'art. 12 della direttiva servizi il quale dispone che “nell'ipotesi in cui le concessioni di cui ai procedimenti principali rientrassero nell'ambito di applicazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123, il rilascio di autorizzazioni, qualora il loro numero sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, deve essere soggetto a una procedura di selezione tra i candidati potenziali che deve presentare

⁴⁸D.lgs. 50/2016, art. 17

⁴⁹ Sentenza della Corte di Giustizia, 14 luglio 2016 cause riunite C-458/14 e C-67/15

tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza, in particolare un'adeguata pubblicità”.

La normativa nazionale che prevede una proroga della data di scadenza delle autorizzazioni equivale al rinnovo automatico, che non è previsto dall'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123.

Tale proroga non consente inoltre di attuare una procedura di selezione necessaria, secondo il governo italiano, per ammortizzare gli investimenti effettuati dai titolari delle autorizzazioni.

L'art. 12, paragrafo 3, della direttiva Bolkestein prevede inoltre che i Paesi membri possano tenere in considerazione, nello stabilire le regole della procedura di selezione, motivi imperativi di interesse generale, quali “considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale”.

Potrebbe rientrare in questa fattispecie il legittimo affidamento dei titolari delle autorizzazioni già in essere nella continuità del rapporto concessorio, quale presupposto finalizzato al recupero e ammortizzazione degli investimenti sostenuti o altre ragioni di “interesse superiore” quali quelle legate alla tutela dell'ambiente/tutela sociale dei lavoratori.⁵⁰

La Corte ha pertanto affermato che la proroga automatica delle concessioni non è giustificata, in quanto vietata dall'art. 12 della direttiva, quando alla base non è stata esperita una procedura ad evidenza pubblica; la stessa non permette, infatti, di organizzare le procedure di selezione auspiccate dalla Direttiva.

In merito all'incompatibilità della normativa nazionale, i principi stabiliti dai Trattati, in dettaglio agli artt. 49, 56 e 106 TFUE, la Corte sottolinea, in via preliminare, che qualsiasi misura nazionale in un settore che abbia costituito oggetto di un'armonizzazione completa a livello dell'Unione deve essere

⁵⁰ Ministero per i beni e le attività culturali per il turismo, ufficio legislativo, lettera di costituzione in mora, ex art. 258 TFUE

valutata in rapporto non alle disposizioni del diritto primario, bensì a quelle di tale misura di armonizzazione.⁵¹

Secondo la Corte di Giustizia la violazione dell'art. 49 TFUE potrebbe presentarsi, ad esempio, nel caso in cui una concessione caratterizzata da un interesse transfrontaliero certo venga attribuita, senza requisiti di trasparenza e pubblicità adatti, a un'impresa stabilita nello stesso Stato membro dell'amministrazione concedente. Si riscontrerebbe, in questo caso, una disparità di trattamento.⁵²

L'esistenza di un interesse transfrontaliero certo deve essere valutata tenendo conto di tre indici stabiliti dalla giurisprudenza europea ovvero l'importanza economica dell'affidamento, il luogo dell'esecuzione e le caratteristiche tecniche; in mancanza di un solo elemento non ci si troverebbe di fronte ad un interesse transfrontaliero certo.

La Corte pertanto afferma che, in presenza di una concessione caratterizzata da rilevanza economica dubbia, il legislatore potrebbe non esperire una procedura ad evidenza pubblica nel rispetto dei principi di proporzionalità e trasparenza.

La Corte di Giustizia dell'Unione europea ribadisce che una normativa nazionale deve essere innanzitutto esaminata alla luce della direttiva di armonizzazione applicabile, per verificarne la conformità.

La Corte ha infatti riconosciuto la presenza un interesse transfrontaliero certo nella causa C-458/14, sulla base della situazione geografica del bene e del valore economico della concessione, mentre nella causa C-67/15 non sono stati forniti gli elementi necessari per permettere l'individuazione dello stesso.

Pertanto "l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in

⁵¹ Sentenza della Corte di Giustizia, 14 luglio 2016 cause riunite C-458/14 e C-67/15

⁵² F. Prada, *Proroga ex lege della durata delle concessioni demaniali marittime: tra diritto europeo e nazionale* in rivista italiana di Diritto del turismo, 22/2018

essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo”.⁵³

In definitiva, la Corte di Giustizia con sentenza *Promoimpresa* ha dichiarato quanto segue:

“1) L’articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati.

2) L’articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo.”⁵⁴

La decisione non ha però chiarito se, l’articolo 12 paragrafo 2 della direttiva il quale prevede che “l’autorizzazione venga rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami”⁵⁵ avesse o meno effetto diretto, e la questione riguardante il rapporto tra l’art 49 sul TFUE e l’appena citato articolo 12 della Direttiva.

Non appare esplicitamente menzionato in alcun passaggio un eventuale carattere self-executing di tale direttiva o se la Corte ne riconosca la natura di armonizzazione.

Al punto 61 infatti si legge “analogamente a quanto già statuito a proposito dell’articolo 14 di tale direttiva, il quale prevede un elenco di requisiti «vietati» nell’ambito dell’esercizio della libertà di stabilimento, si deve

⁵³ Direttiva 2006/123/CE

⁵⁴ Sentenza della Corte di Giustizia, 14 luglio 2016 cause riunite C-458/14 e C-67/15

⁵⁵ Direttiva 2006/123/CE, art 12, comma 2

ritenere che gli articoli da 9 a 13 di questa stessa direttiva provvedano a un'armonizzazione esaustiva concernente i servizi che rientrano nel loro campo di applicazione.”

Tali questioni saranno, come si vedrà, chiarite dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

2.4.2 Sentenza Corte di Giustizia UE del 2023 – causa C 348/22

La Corte di giustizia dell'Unione Europea è stata adita in merito alla Causa-348/2022 che interessa l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ed il Comune di Ginosa.

La questione posta all'attenzione della Corte concerne la validità della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno e l'interpretazione dell'articolo 12 della direttiva stessa oltre che degli articoli 49 e 115 del Trattato sul Funzionamento UE.

Molte delle questioni poste all'attenzione della Corte, in particolare la scarsità delle risorse naturali e l'interesse transfrontaliero certo, erano già state sollevate ed affrontate in precedenza, tuttavia son state ribadite e precisate ulteriormente in quest'occasione.

La richiesta di pronuncia è stata presentata in occasione di una controversia sorta tra l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato ed il Comune di Ginosa in relazione alla decisione di proroga, assunta da quest'ultimo, delle concessioni demaniali in essere, fino al 31 dicembre 2033.

Il Comune di Ginosa, nel dicembre 2020, ha inviato una comunicazione con la quale informava i titolari delle concessioni demaniali che le stesse sarebbero state prorogate ai sensi delle “disposizioni nazionali di proroga automatica delle concessioni”.⁵⁶

⁵⁶Sentenza della Corte di Giustizia, sentenza 20/04/2023, Causa 348/22 - L. n. 145 del 2018, L. n. 77 del 2020

Come si vedrà in seguito, l'articolo 16 del d.lgs. del 26 marzo 2010, n. 59 di recepimento della direttiva servizi dispone che, in caso di disponibilità limitata di autorizzazioni a causa della scarsità di risorse, le autorità competenti sono tenute ad adottare una procedura di selezione tra i candidati potenziali, garantendo l'imparzialità della stessa; non è inoltre ammesso il rinnovo automatico delle concessioni o la previsione di vantaggi a favore del prestatore uscente.

Tale azione ha portato l'AGCM ad inviare una nota al Comune con la quale ha ricordato l'obbligo di esperire una procedura ad evidenza pubblica, al fine di garantire il rispetto dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento.

Tale autorità ha rilevato il contrasto con gli articoli 49 e 56 TFUE, nonché con l'articolo 12 della direttiva 2006/123, ritenendo pertanto che le disposizioni nazionali di proroga automatica delle concessioni fossero incompatibili con la direttiva e che tutti gli organi dello Stato erano tenuti alla loro disapplicazione.

A seguito del rifiuto da parte del comune di Ginosa di adeguarsi al parere dell'AGCM, l'Autorità ha proceduto con l'adire il TAR Puglia, al fine di annullare la delibera di adozione della comunicazione e di tutti gli atti successivi.

Il comune riteneva che, nel territorio in questione, non era soddisfatto il requisito della scarsità della risorsa e di conseguenza non era applicabile la direttiva servizi, in quanto erano rinvenibili molteplici ulteriori aree oltre a quelle che erano già state affidate in concessione; non riconosceva nemmeno la sussistenza di un interesse transfrontaliero certo.

Il TAR ha rimesso la questione alla CGUE tramite rinvio pregiudiziale in quanto giudice competente secondo i Trattati ad interpretare correttamente il diritto dell'Unione, sottoponendole nove quesiti.

In primo luogo il Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia ha sollevato dubbi in merito alla validità della direttiva ritenendo che la stessa non sia stata adottata dal Consiglio all'unanimità, ai sensi dell'art 94 CE;

il giudice del rinvio ha inoltre chiesto chiarimenti circa la natura auto-esecutiva e l'immediata applicabilità della direttiva e, di conseguenza, circa l'eventuale assenza di discrezionalità da parte del legislatore nazionale.

In particolare chiede se, qualora la direttiva non fosse direttamente applicabile, il giudice nazionale sia tenuto a disapplicare o escludere la normativa nazionale contrastante o se, nel caso in cui non sia possibile procedere ad un'interpretazione conforme, debba trovare applicazione la normativa nazionale.

Il giudice chiede altresì se l'efficacia diretta dell'art. 12 della direttiva 2006/123, implichi il riconoscimento della sua natura self-executing e di diretta applicabilità e di conseguenza se, al verificarsi di tale fattispecie, l'eventuale disapplicazione della normativa nazionale contrastante sia di competenza sia del giudice nazionale che degli organi amministrativi quali i funzionari o dirigenti di un comune.

Inoltre il giudice chiede se l'art. 12, paragrafo 1 e 2, possa essere applicato solo nel caso in cui venga riconosciuto un interesse transfrontaliero certo e se il riconoscimento di tale requisito, nonché della sussistenza di risorse scarse, rientri nella competenza dell'amministrazione comunale.

Infine viene chiesto se l'effetto diretto di quanto disposto dall'art. 12 della direttiva 2006/123 comporti la disapplicazione di una normativa nazionale in base alla quale, una volta scaduta la concessione, le opere inamovibili costruite dal concessionario restano acquisite al concedente, senza alcun indennizzo o rimborso, e se tale disapplicazione sia compatibile con l'articolo 17 della Carta dei diritti fondamentali.

In merito all'applicabilità della direttiva servizi la Corte di Giustizia, ha affermato che l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, deve essere applicato indipendentemente dalla presenza di un interesse transfrontaliero certo, come già evidenziato con sentenza della Corte di Giustizia, *Promoimpresa*. L'interesse transfrontaliero certo si pone in una posizione secondaria e dunque non costituisce un presupposto ai fini dell'applicazione di tale articolo.

In riferimento a quanto sottoposto in merito all'articolo 12 della direttiva, paragrafo 1, la Corte afferma che nel caso in cui il numero di autorizzazioni sia limitato a causa di risorse scarse, gli Stati membri sono tenuti ad esperire una procedura di selezione tra i possibili candidati, al fine della loro tutela, per garantire il rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza, dando un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura, del suo svolgimento fino al completamento della stessa.

In merito alla verifica del requisito delle risorse scarse, art. 12, la Corte di Giustizia effettua una precisazione rispetto al caso *Promimpresa* in quanto lo stesso era basato sul caso specifico sul quale la Corte si era espressa. Rileva la presenza di due approcci differenti al fine di verificare il requisito della scarsità delle risorse oggetto di concessione: il primo di carattere generale e astratto, applicabile a tutto il territorio nazionale, il secondo approccio caso per caso, basato su una valutazione del territorio costiero del singolo comune.

In questo modo viene garantito il rispetto degli obiettivi di sfruttamento economico delle coste, definiti a livello nazionale, e allo stesso tempo anche nel territorio costiero comunale.

Alla luce dell'art 94 CE, in riferimento al fatto che la direttiva in oggetto avrebbe dovuto essere adottata all'unanimità da parte del Consiglio e non a maggioranza qualificata ai sensi dell'art 47, la Corte ha sottolineato come la scelta del fondamento giuridico debba basarsi su criteri oggettivi quali lo scopo e il contenuto dell'atto, pertanto "se l'esame di un atto dell'Unione dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante. In via eccezionale, ove sia provato che l'atto persegue contemporaneamente più obiettivi tra loro inscindibili, senza che uno di essi assuma importanza secondaria e indiretta rispetto all'altro, tale atto dovrà fondarsi sulle diverse basi giuridiche corrispondenti. Il cumulo di

due basi giuridiche è però escluso quando le procedure previste dall'una e dall'altra base giuridica sono incompatibili⁵⁷.

In tali fattispecie il cumulo di basi giuridiche risultava impossibile; la Corte ha confermato, nonostante fosse stato sostenuto il contrario, la natura di armonizzazione della direttiva stessa.

In secondo luogo, la Corte ha confermato come non era necessario ricorrere ad una base giuridica che richiedesse l'unanimità, mirando "al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività non salariate e all'esercizio di queste".⁵⁸

In merito all'effetto diretto dell'art. 12, al comma 2 tale articolo, come già ribadito, stabilisce che un'autorizzazione, quale una concessione di occupazione del demanio marittimo, deve essere rilasciata per una durata limitata adeguata e non può essere disposto il rinnovo automatico della stessa.

Pertanto tale articolo prevede "l'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali e vieta loro di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività, in termini incondizionati e sufficientemente precisi"⁵⁹.

Inoltre non può essere messo in discussione l'effetto diretto previsto dall'art 12, paragrafi 1 e 2, nel caso in cui ci si trovi di fronte alla scarsità di risorse, requisito che deve essere valutato "dall'amministrazione competente sotto il controllo di un giudice nazionale"⁶⁰.

Per quanto concerne la competenza in presenza di disposizioni contrastanti alla normativa nazionale, come già evidenziato nel caso *Promoimpresa*, tali disposizioni gravano sia ai giudici nazionali che alle autorità amministrative, comprese quelle comunali.

In merito alla questione riguardante le opere amovibili, il quesito è stato dichiarato irricevibile in quanto non sono stati forniti gli elementi di fatto e di

⁵⁷Sentenza della Corte di Giustizia, 20/04/2023, Causa 348/22 punto n. 52

⁵⁸Sentenza della Corte di Giustizia, 20/04/2023, Causa 348/22 punto n. 55

⁵⁹Sentenza della Corte di Giustizia, 20/04/2023, Causa 348/22 punto n. 69/70

⁶⁰Sentenza della Corte di Giustizia, 20/04/2023, Causa 348/22 punto n. 71

diritto in merito alla situazione oggetto del procedimento principale, di conseguenza la Corte non ha fornito una risposta alla questione.

“La Corte può rifiutare di statuire su una questione pregiudiziale proposta da un giudice nazionale quando appaia in modo manifesto che l'interpretazione o il giudizio di validità del diritto dell'Unione che si richiede non ha alcuna relazione con la realtà effettiva o con l'oggetto del procedimento principale, qualora il problema sia di natura ipotetica oppure, ancora, qualora la Corte non disponga degli elementi di fatto o di diritto necessari per fornire una risposta utile alle questioni che le vengono sottoposte”⁶¹.

In definitiva, sulla base di quanto sopra enunciato la CGUE si è pronunciata il 20 aprile del 2023, dichiarando quanto segue:

in primo luogo, la Corte ha affermato che l'applicazione dell'art. 12 parr. 1 e 2 della Direttiva 2006/123/CE “non si applica unicamente alle concessioni di occupazione del demanio marittimo che presentano un interesse transfrontaliero certo”.

Inoltre, le disposizioni sopra riportate devono essere considerate produttive di effetti diretti e pertanto i giudici nazionali e le autorità amministrative, comprese quelle comunali, hanno l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali ad esse contrarie.

Stabilisce inoltre che “ogni amministrazione è tenuta ad applicare”, in forza della disposizione di cui all'art. 12, par. 1 e 2, della direttiva 2006/123, “una procedura di selezione tra i candidati potenziali e a garantire che tutte le condizioni previste [...] siano rispettate, disapplicando, se del caso, le norme di diritto nazionale non conformi”.

In merito all'art. 12, paragrafo 1, “esso non osta a che la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili sia valutata combinando un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione dipende dalla presenza di un interesse transfrontaliero certo”.

⁶¹61 Sentenza della Corte di Giustizia, 20/04/2023, Causa 348/22, punto n. 82

Riconosce pertanto agli stati membri margine di discrezionalità.

La Corte non si è espressa in merito alle opere inamovibili costruite sul territorio di concessione in quando non tenuta a dare pareri consultivi in merito a questioni ipotetiche o nel caso in cui non si disponga degli elementi di fatto o di diritto, al fine di fornire una risposta.

CAPITOLO 3

ANALISI DELLA NORMATIVA E GIURISPRUDENZA NAZIONALE E CONFRONTO CON GLI ALTRI PAESI EUROPEI

SOMMARIO

3.1 Evoluzione della normativa italiana. 3.2 Giurisprudenza nazionale: sentenze “gemelle” n. 17 e 18 del 2021 dell’Adunanza Plenaria; sentenze nn. 4479, 4480 e 4481 del 20 maggio 2024 del Consiglio di Stato; sentenza n. 1688 del 26 febbraio 2025 del Consiglio di Stato; Sentenza n. 3970 del 19 maggio 2026 del Consiglio di Stato. 3.3 Le concessioni demaniali negli altri paesi europei: Francia, Grecia, Croazia, Spagna, Portogallo.

3.1 Evoluzione della normativa italiana

Come enunciato in precedenza, il demanio marittimo, disciplinato dal codice civile e dal codice della navigazione, appartiene allo Stato e, attraverso l’atto concessorio, il privato è posto nella condizione di esercitare attività imprenditoriali su tali beni.

L’ordinamento italiano è caratterizzato da una serie di proroghe delle concessioni demaniali marittime che, alla luce della direttiva servizi, hanno sollevato considerevoli profili di incompatibilità con il diritto dell’Unione europea.

Il processo normativo in Italia prende avvio con decreto legge n.400/1993, convertito nella legge n.494/1993, recante “Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime”, con la quale per la prima volta viene definito il fine turistico ricreativo del demanio marittimo.

L’art. 1 della legge n.494/1993, infatti, ammette il rilascio di concessioni aventi ad oggetto beni demaniali marittimi, non soltanto per finalità di interesse pubblico ma anche per l’esercizio di attività economiche quali

“gestione di stabilimenti balneari; esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; noleggio di imbarcazioni e natanti in genere; gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive; esercizi commerciali; servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione”⁶².

Con d.lgs. 31 marzo 1998 n.112 si realizza il trasferimento alle regioni di competenze precedentemente attribuite allo Stato; la gestione del demanio marittimo viene infatti affidata alle regioni riconoscendo loro funzioni di carattere generale, legate all’organizzazione, alla programmazione, alla vigilanza e ad attività di polizia amministrativa; successivamente, con d.lgs. 30 marzo n. 96, ulteriori funzioni amministrative vengono affidate ai comuni. Nonostante il trasferimento di tali competenze amministrative, sono rimasti in capo allo Stato il potere di indirizzo e coordinamento, nonché la titolarità dei beni demaniali e la riscossione dei relativi canoni.

Successivamente, con la modifica dell’art. 118 della Costituzione, le funzioni amministrative vengono attribuite in modo definitivo ai comuni, nel rispetto dei principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione.⁶³

La durata delle concessioni, inizialmente fissata in quattro anni, è stata estesa a sei anni con legge n.88/2001, la quale introduce altresì il rinnovo automatico delle stesse per un periodo di pari durata.

Inoltre, con legge n.172/2003, viene introdotta una distinzione tra concessioni demaniali marittime con finalità portuali e concessioni aventi finalità turistico ricreative, stabilendo la non applicabilità della normativa n. 494/1993 alle concessioni rilasciate dalle autorità portuali.

Nel sistema previgente era inoltre presente il c.d. “diritto di insistenza”, disciplinato dall’art. 37 del Cod. Navigazione, che attribuiva al concessionario uscente un diritto di preferenza in sede di rinnovo della

⁶² L. n. 494/1993, art.1

⁶³ L. Fanotto, *Nel mare mosso delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: i principi giuridici come architrave di uno statuto del sistema*, in *Federalismi.it*, 13 agosto 2025

concessione, ponendolo in una situazione di vantaggio rispetto agli altri potenziali concessionari.

Tale meccanismo ha determinato, nel sistema nazionale, una cristallizzazione degli operatori economici presenti nel mercato, ostacolando da un lato l'accesso al mercato di nuovi concorrenti e comprimendo, dall'altro, i principi di concorrenza, parità di trattamento e libertà di stabilimento sanciti a livello europeo.

Come già anticipato, un momento di svolta si è avuto con la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno, entrata in vigore il 28 dicembre 2006, la quale ha messo in evidenza una divergenza significativa tra l'ordinamento europeo e quello nazionale.

In particolare, è emerso un contrasto con gli artt. 49 e 56 del TFUE, relativi alla libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi.

Dato atto che la direttiva ha imposto agli Stati membri l'eliminazione di qualsiasi ostacolo all'accesso nel mercato da parte di nuovi operatori economici, prevedendo l'esperimento di procedure di selezione tra i candidati improntate a imparzialità, trasparenza e pubblicità, nonché una durata limitata delle concessioni, escludendo il rinnovo automatico, risulta evidente che la normativa nazionale presentasse delle incompatibilità con il diritto europeo, in particolare con riferimento al rinnovo automatico delle concessioni in scadenza e al diritto di insistenza previsto dall'art. 37 del codice della navigazione.

Nonostante ciò, con la legge finanziaria per il 2007 il legislatore italiano ha previsto che la durata delle concessioni turistico ricreative potesse essere superiore a sei anni, fino ad un massimo di venti.

La mancata conformazione dell'ordinamento italiano alla normativa europea, come visto in precedenza, ha condotto l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato all'invio della segnalazione AS481 del 20 ottobre 2008, con la quale si sollecitava una revisione della disciplina relativa al diritto di insistenza e al rinnovo automatico delle concessioni demaniali. A tale segnalazione ha fatto seguito la lettera di messa in mora, inviata all'Italia da parte della Commissione europea, nonché l'apertura

della prima procedura di infrazione, n. 2008/4908 a causa del contrasto della legislazione italiana in materia di concessioni demaniali marittime con l'art. 49 TFUE (art. 43 TCE).

Ciononostante con il d.l. n. 194/2009 (c.d. decreto "mille-proroghe"), il legislatore italiano ha disposto la proroga delle concessioni demaniali in scadenza il 30 dicembre 2009 fino al 31 dicembre 2015.

Tale scelta è stata giustificata dalla necessità di consentire alle Regioni l'adozione di una normativa organica della materia.

Tuttavia, la successiva legge di conversione n. 25/2010, ha introdotto un meccanismo di rinnovo automatico di sei anni in sei anni delle concessioni in scadenza, determinando un ulteriore contrasto, non solo con l'art. 49 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea ma anche con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, il quale impone l'espletamento di procedure selettive ed esclude il rinnovo automatico delle concessioni.

Infine, con il d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, l'Italia ha recepito, seppur solamente in modo formale, la direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, senza tuttavia risolvere le persistenti incompatibilità della disciplina nazionale con i principi europei in materia di concorrenza e libertà di stabilimento.

Con tale decreto vengono trasposte le disposizioni della Direttiva, recependo il principio di gara e di scarsità di risorse, senza tuttavia disciplinare nello specifico la casistica delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreative.

Tali disposizioni hanno determinato l'invio, da parte della Commissione Europea, di una lettera di messa in mora complementare in data 5 maggio 2010 e l'apertura della seconda procedura di infrazione n. 2010/2734, per violazione della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE e della direttiva servizi.

In tale contesto, la prima procedura di infrazione è stata archiviata nel febbraio 2012 a seguito all'abrogazione del rinnovo automatico delle concessioni e dell'invito rivolto al Governo ad adottare un decreto legislativo di revisione e riordino della materia entro marzo 2013.

Tale riforma tuttavia non è stata attuata; al contrario con il d.l. n. 179/2012, convertito nella legge n. 221/2012, la durata delle concessioni in scadenza al 31 dicembre 2015 è stata ulteriormente prorogata fino al 31 dicembre 2020, aggravando così le criticità già rilevate a livello europeo.

Successivamente con legge 7 agosto 2016, n. 160 il legislatore ha disposto una proroga delle concessioni esistenti, prevedendo la conservazione della validità dei rapporti già instaurati e in essere; la giustificazione di tale intervento è stata ricondotta all'esigenza di procedere alla complessiva revisione e al riordino della materia nel rispetto dei principi di derivazione europea, nonché alla necessità di garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto.⁶⁴

In tale prospettiva, il Governo, il 15 febbraio 2017, ha presentato al Parlamento un disegno di legge delega n. 4302 volto alla revisione della disciplina, che avrebbe dovuto definire i criteri e le modalità di affidamento, i limiti minimi e massimi di durata, la revisione dei canoni concessori mediante l'applicazione di valori tabellari, nonché il coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni legislative vigenti in materia.

Tuttavia, tale disegno di legge che prendeva altresì atto della sentenza Promoimpresa, è decaduto nel 2018.

È stato inoltre affidato alle amministrazioni competenti il compito di eseguire una serie di attività propedeutiche alla riforma, quali la mappatura del litorale e il censimento delle concessioni in essere al fine di provvedere al riordino della disciplina in oggetto.

Successivamente, la legge di bilancio del 2019 (l. n. 145/2018) ha introdotto un'ulteriore proroga di quindici anni delle concessioni demaniali marittime, con decorrenza dall'entrata in vigore della stessa legge e quindi fino al 1 gennaio 2034; la stessa legge prevedeva inoltre che, entro 120 giorni dalla sua entrata in vigore, fossero adottati due D.P.C.M.: il primo volto a fissare "i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle

⁶⁴C. Burelli, *Le concessioni turistico-ricreative tra vincoli "comunitari" e normativa italiana: criticità e prospettive* in *Il Diritto dell'Unione Europea* EISSN 2465-2474 / ISSN 1125-8551

concessioni demaniali marittime”, il secondo relativo all’eventuale assegnazione di nuove aree non ancora oggetto di concessione.

Per la redazione dell’atto avente natura regolamentare è stato istituito un apposito tavolo tecnico interministeriale che ha condotto, nel luglio 2019, alla presentazione alla Commissione europea di un primo schema di DPCM, seguito, ad inizio 2020, dall’invio di un ulteriore schema, ormai giunto alle fasi finali di preparazione.

Ne è derivata una situazione di profonda incertezza sia per gli operatori economici che per le amministrazioni pubbliche.

In tale contesto, gli enti locali e, nello specifico i comuni, hanno reagito in modo disomogeneo: alcuni hanno disposto la proroga fino al 31 dicembre 2033; altri hanno disapplicato la norma nazionale avviando procedure selettive; altri ancora hanno adottato soluzioni temporanee, prevedendo proroghe limitate nel tempo in attesa dell’auspicato riordino della materia; infine, vi sono stati enti che non si sono pronunciati sulle istanze presentate dai concessionari.

A causa dello stato di emergenza originato dalla pandemia da Covid-19 i lavori non sono stati portati a compimento.

Con il D.l. 19 maggio 2020, n. 34, c.d. “Decreto Rilancio”, e successiva conversione, è stata consolidata l’estensione della durata delle concessioni demaniali marittime fino al 31 dicembre 2033; è stato inoltre previsto il divieto, nei confronti delle Pubbliche Amministrazioni, di avviare procedure per l’assegnazione di aree di demanio marittimo già oggetto di concessione.

A seguito di tale atteggiamento assunto dal legislatore italiano, la Commissione europea ha inviato una lettera di costituzione in mora, avviando una ulteriore procedura di infrazione, tutt’ora aperta, nei confronti dello Stato italiano (n. 2020/4118), contestando sia quanto già oggetto della sentenza *Promoimpresa* sia la successiva legislazione adottata in materia; l’Italia ha risposto alle contestazioni nel tentativo di contestare i rilievi sollevati pur mantenendo ferma la propria posizione.

Risale al novembre 2021, uno dei più importanti arresti giurisprudenziali in ambito nazionale, quello dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.

Con tali pronunce, che saranno analizzate in seguito, è stata affermata l'incompatibilità delle proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime con il diritto comunitario e posticipati i termini di scadenza delle stesse al 31 dicembre 2023; oltre tali termini le stesse sarebbero da considerarsi scadute e sarà necessario il ricorso ad una procedura selettiva per l'assegnazione delle nuove concessioni.

Nonostante ciò, il legislatore nazionale con l. 5 agosto 2022, n. 118 (legge per il Mercato e la Concorrenza) ha previsto un ulteriore differimento del termine di scadenza al 31 dicembre 2024, in presenza di ragioni oggettive che impediscano lo svolgimento della gara entro il termine precedentemente fissato.

Tale legge prevedeva altresì una delega al Governo in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico ricreative, da attuare entro sei mesi, successivamente estesi a undici.

Su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Governo avrebbe dovuto adottare un decreto legislativo per la costituzione e il coordinamento di un sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici al fine di promuovere la massima pubblicità e trasparenza, anche in forma sintetica, dei principali dati e delle informazioni relativi a tutti i rapporti concessori, tenendo conto delle esigenze di difesa e sicurezza.⁶⁵

Con l. 29 dicembre 2022, n. 198, di conversione, è stato istituito un tavolo tecnico finalizzato ad acquisire i dati relativi alle concessioni in oggetto e alla definizione dei criteri per la rilevazione della scarsità delle risorse naturali disponibili, tenendo conto dei dati sia a livello nazionale che regionale.

Il presidente della Repubblica ha espresso il disappunto sulla vicenda e sul ricorso alla decretazione d'urgenza, sottolineando il protrarsi della situazione di incertezza, essendo d'altro canto, difformi al diritto europeo

⁶⁵ L. n. 118/2022, art. 2

anche in merito agli impegni assunti all'interno del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

Inoltre il termine fissato al 31 dicembre 2024 è stato differito ulteriormente al 31 dicembre 2025, disponendo che le concessioni in essere avrebbero continuato a produrre effetti fino al rilascio dei nuovi provvedimenti di assegnazione.

Recentemente, il d.l. 16 settembre 2024, n. 131 ha previsto una ulteriore proroga; il decreto dispone che “al fine di consentire l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento di cui all'articolo 4 e il loro svolgimento nel rispetto del diritto dell'Unione europea e secondo le modalità stabilite dal medesimo articolo 4” le concessioni in essere continuano ad avere efficacia fino al 30 settembre 2027.

Tuttavia qualora si riscontrino difficoltà nell'espletamento di procedure selettive entro il 30 settembre 2027, per ragioni legate a contenziosi o a difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura stessa, l'autorità competente, con atto motivato, può differire il termine di scadenza per il tempo necessario alla conclusione della procedura, non oltre il 31 marzo 2028.⁶⁶ Inoltre, stabilisce che la procedura di affidamento deve essere indetta almeno sei mesi prima della scadenza del titolo concessorio e che, la sua durata, non deve essere inferiore a cinque anni né superiore a venti, commisurata alla remunerazione degli investimenti contenuti nel piano economico-finanziario dell'aggiudicatario.

Vengono stabiliti inoltre i criteri da applicare per la valutazione delle offerte, volti a valorizzare le tradizioni locali, l'accessibilità e le pari opportunità, prevedendo altresì un indennizzo a carico del concessionario subentrante pari al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione.⁶⁷

Degno di rilievo risulta l'aggiornamento dei canoni, determinati dall'ente concedente tenendo conto “del pregio naturale e dell'effettiva redditività delle aree demaniali da affidare in concessione, nonché dell'utilizzo di tali

⁶⁶ D.l. n. 131/2024, art.1, comma 3

⁶⁷ D.l. n. 131/2024, art.1, comma 9

aree per attività sportive, ricreative, sociali e legate alle tradizioni locali, svolte in forma singola o associata senza scopo di lucro, ovvero per finalità di interesse pubblico.”⁶⁸

In ultimo, il decreto legge 11 marzo 2026 n. 32, ha previsto che il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti entro trenta giorni dalla sua entrata in vigore, sottoponesse alla Conferenza unificata uno schema di bando-tipo per l'avvio delle procedure di affidamento ai sensi dell'articolo 4, comma 4, della legge n. 118 del 2022.

In conclusione il percorso normativo evidenzia una successione di interventi legislativi, caratterizzati da proroghe, procedure di infrazione e ripetuti annunci di revisione della materia, rimasti tuttavia privi di una concreta attuazione.

Il legislatore italiano infatti ha cercato per molto tempo di evitare e rinviare l'applicazione della direttiva Bolkestein, in merito all'obbligo di assegnare le concessioni demaniali mediante procedure ad evidenza pubblica; le proroghe automatiche si sono rivelate però incompatibili con il diritto dell'Unione, come chiarito in più occasioni sia dalla giurisprudenza nazionale che da quella europea. Ne consegue che il rilascio delle concessioni dovrebbe avvenire mediante procedure trasparenti, imparziali e aperte agli operatori economici provenienti da tutti gli stati membri.

La procedura di infrazione avviata nel 2020 dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per la violazione della direttiva risulta tuttora pendente e si è ancora in attesa di una riforma organica del settore.

Tale situazione continua a generare un significativo clima di incertezza per gli operatori economici interessati, chiamati a svolgere la propria attività in un contesto normativo instabile e caratterizzato da costanti dubbi interpretativi.

⁶⁸D.l. n. 131/2024, art.1, comma 12

3.2 Giurisprudenza nazionale

La giurisprudenza italiana in materia di concessioni demaniali marittime è caratterizzata, come si è visto, dal conflitto tra le proroghe automatiche previste dal sistema nazionale e i principi stabiliti a livello europeo.

In tale ambito, i giudici italiani sono stati chiamati più volte a pronunciarsi sul rapporto tra normativa interna e normativa europea.

Risulta pertanto opportuno analizzare i principali interventi giurisprudenziali che hanno contribuito a definire l'attuale quadro normativo e interpretativo in materia.

3.2.1 Sentenze “gemelle” n. 17 -18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria

Le sentenze in esame rivestono un ruolo particolarmente significativo, sia per le rilevanti implicazioni sul piano pratico-applicativo, sia per l'impatto che producono sotto il profilo teorico e sistematico, incidendo in modo marcato sull'assetto interpretativo e sull'evoluzione della materia.

Con tali pronunce, l'Adunanza Plenaria si è di fatto sostituita al legislatore nazionale nel tentativo di colmare la situazione di incertezza esistente: ha fornito alcune linee guida per le Amministrazioni pubbliche competenti al rispetto dell'obbligo di evidenza pubblica e ha concesso una sorta di proroga “tecnica” delle concessioni balneari, in attesa degli auspicati interventi normativi.

Tutto ciò senza tuttavia riuscire a porre un punto definitivo alla questione che continua a presentare problematiche e incertezze applicative.

L'Adunanza Plenaria affronta inoltre il tema del rapporto tra ordinamento eurounitario e quello interno, fissando principi di interpretazione in merito al coordinamento tra i due livelli.

Con decreto n. 160/2021, il Presidente del Consiglio di Stato, ha esercitato per la prima volta il potere riconosciutogli dall'art. 99, comma 2, c.p.a., deferendo all'Adunanza plenaria due ricorsi in appello su controversie riguardanti il diniego di istanze di proroga di concessioni: appelli su Tar

Puglia, Lecce, sez. I, 13 gennaio 2021, n. 73 e Tar Sicilia, Catania, 15 febbraio 2021, n. 504.

Nel primo caso il Consiglio di Stato ha dovuto esprimersi sul ricorso del Comune di Lecce contro la sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia, sezione staccata di Lecce, che “ha accolto il ricorso proposto da OMISSIS, titolare di concessione demaniale marittima in Lecce, località Spiaggiabella, e, per l’effetto, ha annullato i provvedimenti con cui il Comune di Lecce ha respinto l’istanza di proroga ex lege 145/2018”⁶⁹; nel secondo caso, sul ricorso presentato da Comet s.r.l., titolare di concessione demaniale, contro il Tar Sezione staccata di Catania ed avente ad oggetto il decreto del Presidente dell’Autorità di Sistema portuale dello Stretto 8 luglio 2020 n. 115 con il quale era stata rigettata l’istanza per “la estensione della validità della concessione demaniale marittima, ai sensi della legge 30 dicembre 2018, n. 145”⁷⁰.

Vengono sottoposti all’Adunanza Plenaria tre quesiti fondamentali:

1. “se sia doverosa, o no, la disapplicazione, da parte della Repubblica Italiana, delle leggi statali o regionali che prevedano proroghe automatiche e generalizzate delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative; in particolare, se, per l’apparato amministrativo e per i funzionari dello Stato membro sussista, o no, l’obbligo di disapplicare la norma nazionale confliggente col diritto dell’Unione europea e se detto obbligo, qualora sussistente, si estenda a tutte le articolazioni dello Stato membro, compresi gli enti territoriali, gli enti pubblici in genere e i soggetti ad essi equiparati, nonché se, nel caso di direttiva self-executing, l’attività interpretativa prodromica al rilievo del conflitto e all’accertamento dell’efficacia della fonte sia riservata unicamente agli organi della giurisdizione nazionale o spetti anche agli organi di amministrazione attiva.
2. nel caso di risposta affermativa al precedente quesito, se, in adempimento del predetto obbligo disapplicativo, l’amministrazione dello Stato membro sia tenuta all’annullamento d’ufficio del provvedimento

⁶⁹ Sentenze gemelle del Consiglio di Stato n.17 e 18 del 2021

⁷⁰ Sentenze gemelle del Consiglio di Stato n.17 e 18 del 2021

emanato in contrasto con la normativa dell'Unione europea o, comunque, al suo riesame ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-octies della legge n. 241 del 1990 e s.m.i., nonché se, e in quali casi, la circostanza che sul provvedimento sia intervenuto un giudicato favorevole costituisca ostacolo all'annullamento d'ufficio.

3. se, con riferimento alla moratoria introdotta dall'art. 182, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, come modificato dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77, qualora la predetta moratoria non risulti inapplicabile per contrasto col diritto dell'Unione europea, debbano intendersi quali «aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto» anche le aree soggette a concessione scaduta al momento dell'entrata in vigore della moratoria, ma il cui termine rientri nel disposto dell'art. 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145”.⁷¹

In tale giudizio sono intervenute anche alcune associazioni di categoria ma i loro interventi sono stati ritenuti inammissibili.

Con tali pronunce l'Adunanza Plenaria è tornata ad affrontare tematiche che, nonostante la pronuncia della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel caso *Promoimpresa*, proseguivano a sollevare incertezze e difficoltà in materia.

In particolare il Consiglio di Stato si esprime sulla proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative ribadendo l'incompatibilità con il diritto dell'Unione e, conseguentemente, della loro estensione fino al 31 dicembre 2033; contestualmente la Plenaria analizza alcuni principi che regolano il rapporto tra diritto interno e diritto UE.

Il Consiglio di Stato ha quindi ribadito “il principio secondo cui il diritto dell'Unione impone che il rilascio o il rinnovo delle concessioni demaniali marittime (o lacuali o fluviali) avvenga all'esito di una procedura di evidenza pubblica, con conseguente incompatibilità della disciplina nazionale che

⁷¹Sentenze gemelle Consiglio di Stato n.17 e 18 del 2021

prevede la proroga automatica ex lege fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni in essere”⁷².

Per quanto riguarda l'art. 49 TFUE, il Consiglio di Stato riprende la giurisprudenza della Corte di Giustizia secondo la quale “qualsiasi atto dello Stato che stabilisce le condizioni alle quali è subordinata la prestazione di un'attività economica sia tenuto a rispettare i principi fondamentali del trattato e, in particolare, i principi di non discriminazione in base alla nazionalità e di parità di trattamento, nonché l'obbligo di trasparenza che ne deriva”. Di conseguenza, devono essere applicati anche nel caso di concessioni i criteri fissati dalla CGUE in materia di appalti pubblici, al fine della valutazione dell'interesse transfrontaliero certo.

Il riconoscimento dell'esistenza di tale interesse, precedentemente messo in discussione, assume una particolare importanza; è stato rilevato in relazione alla capacità attrattiva del settore nei confronti degli altri Stati Membri, in ragione della conformazione geografica, l'ubicazione delle coste e l'attrazione turistica delle spiagge italiane.

Secondo tale Organo infatti risulta insostenibile escludere tale settore dalle regole della concorrenza e dell'evidenza pubblica, considerata la rilevante potenzialità economica del demanio costiero; “il giro d'affari stimato del settore si aggira intorno ai quindici miliardi di euro all'anno, a fronte dei quali l'ammontare dei canoni di concessione supera di poco i cento milioni di euro”.

Una gestione migliore di tale risorse comporterebbe un maggiore introito nelle casse del titolare del bene.

Ne consegue che “la disciplina nazionale che prevede la proroga automatica e generalizzata si pone in contrasto con gli articoli 49 e 56 del TFUE, in quanto è suscettibile di limitare ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, a maggior ragione in un contesto di mercato nel quale le dinamiche

⁷²Sentenze gemelle Consiglio di Stato n.17 e 18 del 2021, punto n.14

concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere”⁷³

Il Consiglio di Stato dunque riconosce un interesse transfrontaliero certo, effettuando però una valutazione del settore in generale senza tenere in considerazione la prospettiva particolare, dato atto che le concessioni demaniali marittime sono rilasciate a livello comunale e le diverse aree possono essere più o meno attrattive, differentemente dalla CGUE che aveva subordinato l’individuazione dell’interesse transfrontaliero certo all’analisi caso per caso

Tuttavia, l’obbligo di evidenza pubblica deriva in qualsiasi caso, indipendentemente dal requisito dell’interesse transfrontaliero certo, dall’applicazione dell’art. 12 della direttiva 2006/123.

Il Consiglio di Stato esamina i principali argomenti contrari, sviluppati nel corso del giudizio, che sono stati tutti disattesi dallo stesso.

L’Adunanza Plenaria evidenzia, in primo luogo, come l’applicazione della direttiva 2006/123 sia finalizzata alla liberalizzazione dei servizi e non alla loro armonizzazione.

La base giuridica della stessa, infatti, è rinvenibile al capo II e nel Capo IV del TFUE dato che “l’obiettivo della direttiva non era (e non è) quello di “armonizzare” le discipline nazionali che prevedono ostacoli alla libera circolazione, ma, appunto, di eliminare tali ostacoli (attraverso lo smantellamento, più che l’armonizzazione, delle leggi nazionali che ad essi forniscono una copertura normativa), al fine di realizzare un’effettiva concorrenza fra i prestatori dei servizi, restando fermo che il risultato finale di ogni direttiva (anche se di liberalizzazione) implica un’armonizzazione normativa, che, però, non è l’obiettivo primario della direttiva 2006/123 e non può costituirne, pertanto, la base giuridica legittimante, come sostenuto da chi, invece, invoca la necessità di applicare la regola dell’unanimità in seno al Consiglio.”⁷⁴

⁷³ Sentenze gemelle del Consiglio di Stato n.17 e 18 del 2021, punto 16

⁷⁴ Sentenze gemelle del Consiglio di Stato n.17 e 18 del 2021, punto n. 21

In secondo luogo l'Adunanza Plenaria ribadisce la distinzione tra concessione di beni e autorizzazione di attività; la concessione si configura come atto con effetti costitutivi/traslativi che attribuisce un diritto nuovo su un'area demaniale, l'autorizzazione invece come atto che si limita a rimuovere un limite all'esercizio di un diritto preesistente.

Il Consiglio di Stato conferma dunque la qualifica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative quali autorizzazioni ai sensi dell'art. 12 della direttiva servizi, le quali devono essere pertanto sottoposte a procedura di gara.

In riferimento al requisito della scarsità delle risorse inoltre la Plenaria evidenzia come, tale concetto debba essere considerato non solo in relazione alla quantità del bene disponibile ma anche in relazione al livello di domanda proveniente dagli operatori economici interessati alla loro gestione.

Sulla base dei dati emersi dal SID del Ministero delle Infrastrutture, emerge che "in Italia quasi il 50% delle coste sabbiose è occupato da stabilimenti balneari, con picchi che in alcune Regioni (come Liguria, Emilia-Romagna e Campania) arrivano quasi al 70%. Una percentuale di occupazione, quindi, molto elevata, specie se si considera che i tratti di litorale soggetti ad erosione sono in costante aumento e che una parte significativa della costa "libera" risulta non fruibile per finalità turistico-ricreative, perché inquinata o comunque "abbandonata"⁷⁵

Sulla base di questi elementi, l'Adunanza Plenaria effettua come in precedenza un'analisi generalizzata, prendendo in considerazione i dati a livello nazionale; conferma quindi l'applicabilità dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, data la scarsità delle risorse naturali disponibili a favore di nuovi potenziali operatori economici, senza nessuna differenziazione a livello locale.

In riferimento alla natura self-executing della direttiva, il Consiglio di Stato ritiene che l'apparato amministrativo sia tenuto alla disapplicazione della

⁷⁵ Sentenze gemelle del Consiglio di Stato n.17 e 18 del 2021, punto n. 25

normativa nazionale contrastante con le norme comunitarie sia in presenza di una direttiva self-executing sia nell'ipotesi di disposizioni prive di applicabilità diretta; negare tale obbligo "significherebbe autorizzare la P.A. all'adozione di atti amministrativi illegittimi per violazione del diritto dell'Unione, destinati ad essere annullati in sede giurisdizionale, con grave compromissione del principio di legalità, oltre che di elementari esigenze di certezza del diritto"⁷⁶.

Allo stesso tempo però, nel caso di specie, il Consiglio di Stato non ha riconosciuto la sussistenza di dubbi in merito al carattere di applicabilità diretta della direttiva 2006/123/C, richiamando la pronuncia della Corte di Giustizia nel caso *Promoimpresa* nella quale era stata riconosciuta l'efficacia diretta di tale disciplina.

Il Consiglio di Stato infatti afferma che "o si ammette che la legge non è disapplicabile nemmeno dal giudice (ma in questo modo il contrasto con il principio di primazia del diritto dell'Unione diventa stridente) oppure si ammette che l'Amministrazione è "costretta" ad adottare un atto illegittimo, destinato poi ad essere annullato dal giudice, che può fare ciò che la P.A. non ha potuto fare, cioè non applicare la legge nazionale anti comunitaria. Ma immaginare un'Amministrazione "costretta" ad adottare atti comunitariamente illegittimi e a farlo in nome di una esigenza di certezza del diritto (legata all'asserita difficoltà di individuare le direttive self-executing) appare una contraddizione in termini".

Di conseguenza, il Consiglio di Stato conferma che la legge nazionale in contrasto con una norma europea dotata di efficacia diretta, anche se contenuta in una direttiva self-executing, non può essere applicata né dal giudice né dalla pubblica amministrazione.

Infine, sul secondo quesito sottoposto all'Adunanza Plenaria relativo all'esercizio dell'autotutela amministrativa, non viene riconosciuto il ricorso a tale istituto in caso di provvedimenti amministrativi adottati in contrasto

⁷⁶ Sentenze gemelle del Consiglio di Stato n.17 e 18 del 2021, punto n. 32

con il diritto dell'Unione Europea; tale possibilità sussiste in determinati casi specifici riconosciuti dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea.

Difatti essendo la proroga prevista da una norma incompatibile con il diritto dell'Unione europea, tale norma non può essere applicata e, di conseguenza, anche la proroga è da considerarsi priva di effetti.

“In conclusione, pertanto, l'incompatibilità comunitaria della legge nazionale che ha disposto la proroga ex lege delle concessioni demaniali produce come effetto, anche nei casi in cui siano stati adottati formali atti di proroga e nei casi in cui sia intervenuto un giudicato favorevole, il venir meno degli effetti della concessione, in conseguenza della non applicazione della disciplina interna”⁷⁷.

Il Consiglio di Stato arriva ad affrontare l'ultimo quesito.

Ribadendo l'incompatibilità della normativa nazionale con quella europea, l'Adunanza Plenaria riconosce le conseguenze economiche rilevanti che deriverebbero dalla decadenza immediata delle concessioni demaniali in essere; pertanto l'Adunanza Plenaria individua un periodo transitorio in base al quale stabilisce che gli effetti di non applicazione della disciplina legislativa interna in conflitto con il diritto UE, decorrono dal 31 dicembre 2023.

Tale periodo transitorio è volto a consentire, da un lato, alle amministrazioni di procedere all'indizione di procedure di gara e, dall'altro, a Governo e Parlamento di approvare una normativa di riordino della materia conforme all'ordinamento comunitario.

Decorso il termine fissato al 31 dicembre 2023, le concessioni demaniali ed eventuali proroghe verranno considerate prive di efficacia e pertanto non applicabili in quanto contrastanti con il diritto dell'Unione europea.

In relazione ai principi da tenere in considerazione al fine dello svolgimento delle gare di affidamento, il Consiglio di stato reputa rilevante tenere conto della tutela ambientale, delle politiche sociali e del lavoro; dovrà essere riconosciuto un indennizzo ai concessionari uscenti al fine di tutelare gli

⁷⁷ Sentenze gemelle del Consiglio di Stato n.17 e 18 del 2021, punto n. 36

investimenti effettuati; viene escluso l'applicazione del principio di rotazione in quanto non previsto dall'art. 12 della direttiva e non devono essere previste delle referenze nei confronti del concessionario uscente, il quale potrà comunque partecipare ma in condizioni di parità agli altri.

In merito ai criteri di selezione questi dovrebbero essere estesi anche alle capacità tecniche, professionali ed economiche, finanziarie possedute degli operatori ed essere collegati all'oggetto del contratto.

Alla luce delle considerazioni svolte, il Consiglio di Stato conclude formulando i seguenti principi di diritto:

1. "Le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 182, comma 2, d.l. n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

Tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione.

2. Ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. (e anche nei casi in cui tali siano stati rilasciati in seguito a un giudicato favorevole o abbiano comunque formato oggetto di un giudicato favorevole) deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari. Non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata. La non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già

rilasciate debbano parimenti ritenersi *tamquam non esset*, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato.

Venendo in rilievo un rapporto di durata, infatti, anche il giudicato è comunque esposto all'incidenza delle sopravvenienze e non attribuisce un diritto alla continuazione del rapporto.

3. Al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea, le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E".

Successivamente, la sentenza dell'Adunanza Plenaria (n. 18/2021) è stata annullata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione con la sentenza n. 32559 del 2023 per "diniego o rifiuto della tutela giurisdizionale sulla base di valutazioni che, negando in astratto la legittimazione degli enti ricorrenti a intervenire nel processo, conducono a negare anche la giustiziabilità degli interessi collettivi (legittimi) da essi rappresentati, relegandoli in sostanza al rango di interessi di fatto".⁷⁸

⁷⁸A. Perini *Concessioni demaniali marittime tra giurisprudenza intraprendente e legislatore riluttante* in *Rivista italiana di Diritto del turismo*, 46/2025

3.2.2 Sentenze nn. 4479, 4480 e 4481 del 20 maggio 2024 del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato, con le sentenze nn. 4479, 4480 e 4481 del 20 maggio 2024, torna a pronunciarsi in merito alla proroga delle concessioni demaniali marittime.

A seguito delle decisioni assunte dal Consiglio di Stato con le sentenze gemelle n. 17 e 18 del 2021, alcune associazioni di categoria hanno presentato ricorso alla Corte di Cassazione la quale ha annullato la sentenza n. 18/2021 e disposto che “spetterà al Consiglio di Stato pronunciarsi nuovamente, anche alla luce delle sopravvenienze normative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri loro spettanti”.

Il Consiglio di Stato non riconosce l'esistenza di contrasti tali da rimettere la questione all'Adunanza Plenaria o alla Corte Costituzionale, ammettendo pertanto il proprio potere decisorio.

Oltre a ribadire l'illegittimità delle proroghe delle concessioni balneari, che le stesse devono essere disapplicate dalle amministrazioni e a riconoscere la scarsità della risorsa, i giudici del Consiglio di Stato stabiliscono che: in primo luogo, deve essere disapplicato anche l'art. 10-quater, comma 2, del d.l. n. 198 del 2023 (c.d. Decreto Milleproroghe) in base al quale il Tavolo Tecnico era tenuto a definire i criteri per determinare la sussistenza della scarsità delle risorse. Dato atto che tale elemento non è un presupposto per l'applicazione dell'art. 12 della Direttiva deve essere disapplicato.

Inoltre, viene considerata compatibile con il diritto europeo solamente la “proroga “tecnica” prevista dall'art. 3, commi 1 e 3, della l. n. 118 del 2022 in quanto permette alle autorità competenti di prolungare la durata della concessione, con atto motivato, per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura competitiva, non oltre il termine del 31 dicembre 2024. Viene precisato che la proroga è compatibile solo quando gli enti hanno già indetto la procedura selettiva o comunque hanno deliberato di indirla in tempi brevi.

Infine, la concessione per essere legittima deve essere adottata a seguito di procedure selettive trasparenti e comparative e, in casi particolari, il vuoto normativo può essere colmato facendo riferimento alle leggi regionali e, ai principi e criteri della delega previsti dall'art. 4, comma 2, della l. n. 118 del 2022.

3.2.3 Sentenza n. 1688 del 26 febbraio 2025 del Consiglio di Stato

Ancora una volta, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 1688 del 26 febbraio 2025, torna a pronunciarsi in merito alla proroga delle concessioni demaniali marittime.

Con tale sentenza si pronuncia sul ricorso⁷⁹ proposto dalla società La Casetta S.r.l. contro Roma Capitale nei confronti dell'Agenzia del Demanio, per la riforma della sentenza del Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, Roma⁸⁰, ricorso che era stato respinto in ragione dell'infondatezza dei motivi con esso dedotti, legati all'illegittimità della proroga delle concessioni demaniali in essere⁸¹.

La società concessionaria di uno stabilimento balneare aveva chiesto il riconoscimento della proroga della propria concessione fino al 2034, facendo leva sulla normativa italiana che aveva disposto l'estensione automatica delle concessioni demaniali marittime: il Comune aveva negato tale proroga e il TAR Lazio aveva respinto il ricorso della società.

Il Consiglio di Stato in tale occasione ha affermato l'infondatezza della tesi in base alla quale la concessione demaniale, rilasciata alla Società nel 1992, avrebbe comportato l'inapplicabilità della direttiva n. 2006/123/CE, rendendola insensibile alla relativa disciplina anche in sede di rinnovo o proroga della concessione stessa.⁸²

⁷⁹ numero di registro generale 5429 del 2024

⁸⁰ Sezione Quinta Ter, n. 19051/2023 del 15 dicembre 2023

⁸¹ Sentenza n. 1688 del 26 febbraio 2025 del Consiglio di Stato

⁸² Sentenza n. 1688 del 26 febbraio 2025 del Consiglio di Stato

Il Consiglio di Stato ha ribadito che “il contrasto con il diritto unionale della disciplina introdotta dall’art. 1, commi 682 e segg., della l. n. 145/2018 in materia di proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, e la conseguente disapplicazione di tale disciplina, costituisce ormai acquisizione consolidata della giurisprudenza del Consiglio di Stato”⁸³; a sostegno di tale affermazione ha richiamato le proprie sentenze nn. 4479, 4480 e 4481 del 20 maggio 2024.

Con riferimento al d.l. n. 131/2024, il Consiglio di Stato evidenzia come tale disposizione delimita l’efficacia della proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali o fluviali per l’esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive “se in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sulla base di proroghe o rinnovi disposti anche ai sensi della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126”⁸⁴.

Pertanto, nel caso oggetto di pronuncia, non poteva qualificarsi come “in essere” una concessione alla data di entrata in vigore della legge n. 118/2022. La concessione infatti era scaduta nel 2012 (o al più nel 2015) e non era mai stata oggetto di rinnovo o di proroga.

Di conseguenza, dal 2020 la disponibilità dell’area demaniale è tornata in capo al Comune, che l’ha inserita tra quelle da assegnare mediante procedure ad evidenza pubblica.

Alla luce di tali considerazioni, il Consiglio di Stato ha dichiarato inammissibile il ricorso e, in ogni caso, lo ha ritenuto infondato nel merito, disponendone il rigetto.

⁸³ Sentenza n. 1688 del 26 febbraio 2025 del Consiglio di Stato, punto 5.4

⁸⁴ Sentenza n. 1688 del 26 febbraio 2025 del Consiglio di Stato, punto 6

3.2.4 Sentenza n. 3970 del 19 maggio 2026 del Consiglio di Stato

Dalla giurisprudenza più recente, in materia di proroga delle concessioni demaniali marittime, merita di essere richiamata la sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VII, n. 3970 del 19/05/2026.

Nell'ambito del giudizio, presentato sul ricorso⁸⁵ proposto dal Comune di Ginosa contro la società S.P. s.r.l per la riforma della sentenza del Tribunale amministrativo regionale per la Puglia⁸⁶, il Consiglio di Stato ha chiarito che la proroga delle concessioni non presenta carattere automatico e generalizzato ma è finalizzata a “consentire alle amministrazioni di avviare le procedure e di salvaguardare i rapporti concessori in essere, nelle more dello svolgimento delle gare stesse”, assicurando al contempo la continuità delle attività connesse all'utilizzo del bene demaniale.⁸⁷

Per tale ragione la proroga introdotta dalla legge annuale per il mercato e la concorrenza (legge n. 118/2022, modificata con decreto-legge n. 131/2024) ha una funzione esclusivamente tecnica.

Ne consegue che il termine del 30 settembre 2027, deve essere interpretato come una scadenza finale e non come una garanzia di permanenza automatica per i concessionari uscenti.⁸⁸; di conseguenza tale proroga risulta compatibile con il diritto europeo solo se vista in chiave transitoria e finalizzata all'organizzazione delle gare.

Con tale pronuncia, i giudici di Palazzo Spada rafforzano un orientamento interpretativo di particolare rilievo per gli enti locali impegnati nell'espletamento delle procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime, precisando che la definizione anticipata delle gare è idonea a determinare l'estinzione delle concessioni in essere anche prima della scadenza massima fissata dalla normativa vigente.

La giurisprudenza è ricca di sentenze di Tribunali Amministrativi Regionali che bocciano la proroga legislativa prevista dal d.l. n.131/2024 nel caso in

⁸⁵ iscritto al numero di registro generale 7424 del 2025

⁸⁶ sezione staccata di Lecce (sezione prima) n. 1211/2025

⁸⁷ Sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VII, n. 3970 del 19/05/2026

⁸⁸ <https://gdc.ancidigitale.it/concessioni-balneari-il-consiglio-di-stato-la-proroga-al-2027-e-un-termine-massimo-e-non-blocca-le-gare-gia-concluse/>

cui venga differita la scadenza delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative al 30 settembre 2027.

Ne sono un esempio la Campania, la Liguria e l'Abruzzo: viene imposto alle amministrazioni comunali di procedere senza ulteriori rinvii all'indizione delle gare nel rispetto della Direttiva Bolkestein e della normativa nazionale vigente.⁸⁹

3.3 Le concessioni demaniali negli altri paesi europei

Risulta interessante esaminare, in modo sintetico, la materia delle concessioni balneari nei principali paesi costieri europei al fine di comprendere se, tale disciplina, risulti controversa solo nel nostro paese o se, le anomalie rilevate, siano presenti anche in altri territori stranieri.

È evidente come non sia possibile comparare la materia nei diversi paesi in quanto ciascuno di questi ha una propria storia frutto di tradizioni e legislazioni proprie.

A tal fine infatti è stato utilizzato lo strumento della direttiva per stabilire finalità che devono successivamente essere raggiunte da ciascuno Stato.

3.3.1 Francia

Il demanio marittimo in Francia è disciplinato dal Code général de la Propriété des personnes publiques (CGPPP), emanato con l'Ordonnance n. 2006-460 ed entrato in vigore il primo luglio 2006.

L'art. L2111-4 definisce il demanio pubblico marittimo naturale con il quale si intende "il suolo ed il sottosuolo del mare compreso tra il limite esterno del mare territoriale e la riva del mare, il suolo e il sottosuolo degli stagni salati in diretta comunicazione con il mare, alcune tipologie di laghi salati e depositi alluvionali, nonché le aree di territorio riservate, acquisite dallo

⁸⁹ <https://www.mondobalneare.com/balneari-avvio-e-conclusione-gare-entro-giugno-2026-la-curiosa-decisione-del-tar-liguria/>

Stato al fine di soddisfare necessità di interesse pubblico di ordine marittimo, balneare o turistico⁹⁰; come nell'ordinamento italiano, anche in quello francese, i beni demaniali sono inalienabili e imprescrittibili (art. L3111-1) e il demanio marittimo e fluviale possono, ai sensi dell'art. L3111-2, essere riservati di diritto o concessi a terzi secondo i modi stabiliti dalla legge.

Le concessioni vengono rilasciate e rinnovate a seguito di una inchiesta pubblica, art. L2124-4, e in merito ai soggetti cui la stessa viene assegnata hanno priorità le città metropolitane, i loro dintorni, i comuni o associazioni di più comuni; in caso di rinuncia da parte di questi ultimi le concessioni possono essere affidate a persone giuridiche pubbliche o private, a seguito di una procedura pubblica resa nota e ad assegnazione concorrenziale.

Spetta allo Stato, a mezzo del prefetto, il rilascio della concessione di spiaggia a favore del concessionario il quale può installare, nella parte di spazio concesso, strutture e di conseguenza esercitare attività che rientra nel servizio pubblico balneare.

È inoltre ammessa la sub-concessione dell'attività o di una sua parte, mediante la sottoscrizione di una convenzione di sfruttamento, comprendente anche la riscossione dei proventi.

Tuttavia il sistema francese prevede dei limiti: sulle spiagge possono essere installate solo strutture amovibili o trasportabili al fine di permettere il ripristino dello stato dei luoghi al termine della durata della concessione; inoltre l'80% della superficie della spiaggia deve rimanere libera dall'installazione di qualsiasi struttura.

Per quanto riguarda la procedura prevista per l'affidamento, il prefetto è tenuto ad informare la collettività/ l'associazione di comuni interessati circa la messa a gara o la ricezione di una domanda per l'affidamento di una concessione; da tale data, gli interessati dispongono di un periodo di due

⁹⁰ <https://www.gareappalti pubblici.it/le-concessioni-demaniali-marittime-in-croazia-francia-grecia-portogallo-e-spagna-2/>

mesi per esercitare il diritto di prelazione e di sei mesi per la presentazione dei documenti che saranno successivamente oggetto di inchiesta pubblica. Nel caso in cui non venga fatto valere il diritto di prelazione, la concessione sarà oggetto di una procedura di valutazione comparativa ai sensi dell'art. 38 della Loi n. 93-122 del 29 gennaio 1993.

Al termine dell'inchiesta o della procedura comparativa il prefetto è tenuto alla pronuncia finale.

La durata delle concessioni non può essere superiore ai dodici anni mentre per quanto riguarda la sub concessione è statuito che non può superare la durata della concessione stessa; rispetto agli altri paesi si tratta di una durata breve e si giustifica in riferimento ai principi legati alla tutela ambientale e al rispetto dei beni demaniali.

Infine, in merito ai proventi non esistono disposizioni generali legate alla loro determinazione ed imputazione.

È tuttavia possibile ricondurre tale materia ai principi generali rinvenibili nel Code général de la propriété des personnes publiques.

I concessionari sono tenuti al pagamento di un canone il cui ammontare è commisurato ai vantaggi che derivano dall'occupazione o l'utilizzo del demanio pubblico e, i proventi che se ne ricavano, spettano a livello statale come nel territorio italiano.

3.3.2 Grecia

La normativa che disciplina lo svolgimento delle attività turistiche sulle spiagge è la Legge n. 2971 del 2001.

Tale disciplina prevede gare o aste pubbliche per il rilascio di autorizzazioni eccetto per gli alberghi sul mare per i quali è prevista una deroga.

La direttiva è stata attuata con Legge 3544 del 2010; con successiva legge del 2011 non sono più ammesse costruzioni permanenti, né atti di acquisto o modifiche del territorio entro 100 metri dalla costa, a meno che non sia stata delimitata la linea della battigia o completata la spiaggia esistente.

Lo sfruttamento delle coste inoltre prevedeva la possibilità di essere concessa in leasing per finalità legate al commercio/industria o altri scopi di pubblica utilità.

3.3.3 Croazia

La Costituzione croata del 1990, all'articolo 52, tutela il demanio marittimo stabilendo che “il mare, le spiagge e le isole (oltre ad altri beni naturali elencati) sono di interesse primario per la Repubblica e devono godere di speciale protezione”⁹¹.

La Maritime Domain and Seaports Act n. 11/2002 stabilisce le condizioni e i modi di utilizzo del demanio marittimo corrispondente alle acque del mare costiero territoriale, fondali e sottosuoli e alla sezione di terra e risorse naturali presenti sopra o sotto tale superficie.

Una forma di gestione del demanio marittimo è la concessione ai privati dell'uso di beni dello Stato, la quale può essere distinta tra uso speciale ed uso commerciale.

La concessione per uso commerciale viene assegnata a seguito di gara pubblica e permette di svolgere attività economiche sia con che senza l'uso di edifici o strutture in ambito marittimo.

Inoltre la persona fisica o giuridica deve possedere appositi requisiti quali l'iscrizione nell'apposito registro al fine dell'esercizio dell'attività, possedere competenze adeguate al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi oggetto di concessione, adempiere gli obblighi previsti dalla stessa; tale concessione ha una durata compresa tra i 5 e 99 anni.

Gli anni di durata sono legati alla tipologia di investimenti, potendo distinguere costruzioni di interesse regionale pari a 20 anni, rilevanza nazionale pari a 50 anni o infine di rilevanza nazionale non ammortizzabile pari a 50 anni.

⁹¹ <https://www.gareappalti pubblici.it/le-concessioni-demaniali-marittime-in-croazia-francia-grecia-portogallo-e-spagna-2/>

Oltre alle concessioni, è rinvenibile anche il “permesso di concessione”, rilasciato sempre su richiesta di persone fisiche o giuridiche per un periodo massimo di cinque anni, rilasciato dal Governo per l'esercizio di una serie di attività quali ad esempio il trasporto di passeggeri, apertura di ristoranti o chioschi, scuole di nuoto/vela.

3.3.4 Spagna

La normativa che precede l'entrata in vigore della Costituzione spagnola e che disciplinava il demanio marittimo risale al 1866, la Ley de Aguas, e al 1969 la Ley de Costas, le quali avevano favorito processi di privatizzazione del demanio marittimo.

Con l'entrata in vigore della Costituzione, i beni del demanio pubblico prevedono una tutela legislativa secondo i principi di inalienabilità, imprescrittibilità e inespropriabilità, nonché la loro classificazione, ai sensi dell'articolo 132 della Costituzione citata, risalente al 1978.

Tra i beni del demanio pubblico previsti dalla legge, vi è “la zona marittimo-terrestre, le spiagge, il mare territoriale e le risorse naturali della zona economica e la piattaforma continentale”.⁹²

Nel 1988 è stata approvata la Ley 22/1988 che disciplina le coste, avente per oggetto la determinazione, la protezione, l'utilizzo e la manutenzione del demanio pubblico marittimo-terrestre e della riva del mare.

La stessa attribuisce inoltre all'amministrazione: la demarcazione del demanio marittimo-terrestre, al fine di assicurarne l'integrità e la conservazione; la garanzia dell'uso pubblico del mare, della riva e il restante demanio; la regolazione in modo razionale dei beni stessi nel rispetto della normativa ambientale e del patrimonio storico; il mantenimento di un livello di qualità delle acque e della riva marittima adeguato.

⁹² <https://www.gareappalti pubblici.it/le-concessioni-demaniali-marittime-in-croazia-francia-grecia-portogallo-e-spagna-2/>

Con tale legge è stato evidenziato il carattere pubblico delle coste portando ad ampliare il demanio statale a seguito di una ridefinizione delle superfici, con il passaggio di molte aree da private a pubbliche.

In seguito a tali cambiamenti sono tuttavia sorti problemi legati all'esistenza di costruzioni preesistenti, che hanno portato a riconoscere ai privati una concessione di durata pari a trent'anni.

Successivamente, la Ley 22/1988 è stata modificata nel 2013 con Ley 2/2013; è stato stabilito un regime di proroga delle concessioni già riconosciute prevedendo una maggiore tutela dei diritti dei legittimi proprietari.

È stata inoltre modificata la durata delle concessioni fissando il termine massimo a settantacinque anni, permettendo la trasmissione delle stesse oltre che mortis causa, che deve avvenire entro quattro anni, anche tra viventi previa autorizzazione da parte dell'amministrazione.

I soggetti già titolari di una concessione possono infatti, al termine della stessa, chiedere la proroga straordinaria o, in alternativa, una nuova concessione; coloro che non erano già titolari di concessione possono chiederne una ai sensi della disciplina vigente.

Al contrario, le attività che comportano l'occupazione del demanio marittimo con strutture amovibili o beni mobili o che, pur non prevedendo opere o installazioni, sono caratterizzate da circostanze speciali quali legate ad intensità, pericolosità o redditività, sono soggette ad autorizzazione amministrativa di durata pari a quattro anni.

La Commissione europea nel febbraio 2023 ha avviato una procedura di infrazione in quanto la Ley de Costas non prevede un processo competitivo adeguato nel rispetto dei principi di trasparenza e imparzialità al fine del rilascio sia delle autorizzazioni per l'installazione di servizi di spiaggia sia per le concessioni che riguardano il territorio retrostante gli arenili, oltre che una durata eccessiva delle concessioni.

A differenza dell'Italia, la situazione spagnola in merito alle concessioni balneari, resta in una fase di incertezza normativa in quanto non ci sono

stati interventi legislativi in merito ed il tema non è posto al centro del dibattito politico

3.3.5 Portogallo

Il sistema delle concessioni demaniali marittime in Portogallo è disciplinato dal Decreto legge 226-A/2007, attuativo della Lei da Agua la quale ha recepito la direttiva quadro sulle acque (2006/60/CE).

Tale decreto prevede che lo sfruttamento delle spiagge per finalità turistico ricreative possa avvenire a seguito di un procedimento concorsuale; allo stesso tempo però sono presenti dei vantaggi nei confronti del concessionario uscente.

È possibile dunque distinguere due titoli: la licenza, da un lato, che deve essere attribuita con procedura concorsuale; dall'altro un diritto di prelazione nei confronti dei concessionari uscenti che manifestano all'autorità competente, un anno prima della scadenza, l'interesse alla continuazione del titolo.

Inoltre, oltre al diritto di prelazione, l'art. 35, comma 2 del decreto stabilisce che, qualora il concessionario realizzi investimenti aggiuntivi rispetto a quelli originariamente previsti e dimostri l'impossibilità di ammortizzarli nei tempi inizialmente stabiliti, può chiedere all'autorità competente il rimborso degli investimenti o la proroga, fino ad un periodo massimo di 75 anni.

Il sistema portoghese presenta dunque dei contrasti con la normativa europea, sia con il diritto di prelazione che rimanda al diritto di insistenza del sistema italiano, sia in merito alla proroga.

La Commissione europea infatti con notifica formale dell'aprile 2022 e parere motivato di gennaio 2023, ha contestato il rispetto delle norme per l'aggiudicazione delle concessioni balneari in quanto il diritto di preferenza non risulta compatibile né con la direttiva 2006/123/CE, né con la libertà di stabilimento.

La procedura di infrazione è stata chiusa a seguito dell'eliminazione del diritto di preferenza nelle nuove procedure a favore dell'ex titolare della concessione, limitando altresì i casi di proroga (Decreto-Lei 87/2023).

Il Portogallo si è pertanto adeguato alla direttiva servizi e alla giurisprudenza dell'Unione Europea.

CAPITOLO 4

IL PRINCIPIO DI SOSTENIBILITÀ AMBIENTALE NELLE AREE COSTIERE

SOMMARIO

4.1 Sostenibilità ambientale delle coste in ambito internazionale e sovranazionale. 4.2 Gli strumenti di pianificazione e di tutela ambientale delle coste in ambito nazionale. 4.3 Caratteri ambientali nei bandi di gara e nelle procedure selettive. 4.4 La legge regionale della Regione Calabria: profili innovativi

Un tema di grande attualità in materia di concessioni demaniali marittime riguarda la crescente attenzione rivolta alla tutela dell'ambiente e il riconoscimento dell'importanza non solo economica e turistica che le stesse rivestono, ma anche della conservazione degli ecosistemi costieri e marini. Gli arenili, infatti, non costituiscono soltanto beni strumentali alla prestazione di servizi di natura imprenditoriale, ma rappresentano in primo luogo, beni ambientali, esposti agli effetti del cambiamento climatico e della pressione antropica.

Essi sono, inoltre, beni demaniali sui quali insistono interessi di rilevanza sociale legati alla salute collettiva e al godimento dei diritti fondamentali.⁹³

Il tema delle concessioni demaniali marittime è strettamente connesso agli strumenti di pianificazione e programmazione del territorio, in particolare agli atti che individuano le aree costiere concedibili e disciplinano gli usi consentiti.

⁹³ E. Scotti, *Il regime delle spiagge nell'era del ritorno allo Stato: pensieri (eterodossi) per un cambio di paradigma*, in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023, p.142 ss

È nella fase dell'affidamento delle concessioni, che possono essere definiti criteri e indicatori da valorizzare nelle procedure di affidamento, quali, ad esempio parametri legati alla sostenibilità ambientale.

A tal fine, risulta necessario adottare una pianificazione integrata delle coste e dell'ambiente, capace di garantire un equilibrato bilanciamento tra interessi pubblici e privati.

Le problematiche che interessano le aree costiere confluiscono all'interno del c.d. "diritto costiero", ambito che comprende questioni ambientali, urbanistiche, turistiche, commerciali ed industriali, nonché legate alla gestione dei rifiuti.

A tali aspetti si aggiungono le questioni relative al riparto delle competenze tra i diversi livelli di governo coinvolti nelle attività di programmazione, pianificazione e gestione del demanio marittimo.

Pertanto, il territorio costiero e marino non deve essere considerato esclusivamente come una risorsa destinata allo sviluppo economico e turistico, ma deve essere tutelato e valorizzato attraverso un approccio che tenga conto, in modo integrato, delle esigenze di protezione ambientale e di sviluppo sostenibile.

Le esigenze di tutela ambientale hanno assunto una rilevanza ancora maggiore a seguito della riforma costituzionale del 2022, che ha modificato gli articoli 9 e 41 della Costituzione e rafforzato il fondamento della tutela delle coste.

La modifica apportata all'articolo 9, con l'inserimento di un nuovo comma, è dedicata infatti ai profili ambientali, attribuendo alla Repubblica il compito di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni; l'articolo 41 consente di indirizzare l'iniziativa economica privata verso fini sociali e ambientali e di limitarla quando essa arrechi danno all'ambiente.

Ne deriva che la pianificazione costiera e la disciplina delle concessioni demaniali marittime non possono essere lette come strumenti neutri di allocazione economica, ma come tecniche di composizione costituzionalmente orientata tra sfruttamento del bene e sua conservazione.

L'aver inserito l'elemento green nella Carta costituzionale è sicuramente un fattore positivo da troppo tempo atteso.⁹⁴

4.1 Sostenibilità ambientale delle coste in ambito internazionale e sovranazionale

L'attenzione progressivamente crescente nei confronti dell'utilizzo sostenibile delle risorse naturali ha condotto all'elaborazione di un quadro normativo articolato e frammentario, rinvenibile nei diversi livelli di regolazione internazionale, sovranazionale e nazionale.

Fra queste, la Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare, sottoscritta nel 1982 a Montego Bay, impone agli stati l'obbligo di proteggere e, allo stesso tempo, preservare l'ambiente marino; inoltre, sulla base della citata Convenzione, gli stati possono sfruttare le risorse naturali disponibili nel loro territorio con l'obbligo di proteggere l'ambiente stesso.

Nel 1987 la Commissione Mondiale per l'Ambiente e lo Sviluppo, nel Rapporto Brundtland⁹⁵, ha tentato di conciliare lo sviluppo economico con la tutela dell'ambiente, introducendo il concetto di sviluppo sostenibile inteso quale sviluppo finalizzato alle necessità del presente, in modo tale da non compromettere la capacità delle generazioni future nel soddisfare i loro bisogni.⁹⁶

Successivamente, la Dichiarazione di Rio, nel 1992 ha introdotto la gestione integrata delle aree marine e costiere quale componente fondamentale della nozione di sviluppo sostenibile; tale atto sottolinea l'esigenza di dialogo e integrazione tra i diversi fattori ambientali, economici e sociali necessari per soddisfare i bisogni dell'attuale e altresì futura generazione.

⁹⁴ G. Trenta, *Riflessioni sulla recente modifica degli artt. 9 e 41 della costituzione e la valorizzazione dell'ambiente* in AmbienteDiritto.it Fascicolo n. 4/2022

⁹⁵ Il nome venne dato dalla coordinatrice Gro Harlem Brundtland, che in quell'anno era presidente del WCED e aveva commissionato il rapporto.

⁹⁶ mette in luce quindi un principale principio etico: la responsabilità da parte delle generazioni d'oggi nei confronti delle generazioni future, toccando quindi almeno due aspetti dell'ecosostenibilità: ovvero il mantenimento delle risorse e dell'equilibrio ambientale del nostro pianeta.

Anche in Agenda 21⁹⁷ viene sottolineata l'importanza di adottare approcci nuovi e integrati alla gestione delle aree costiere, a partire dal livello globale fino a giungere a quello nazionale.

Altri principi degni di rilevanza sono legati, ad esempio, alla valutazione di impatto ambientale o alla promozione di strumenti economici finalizzati all'individuazione e all'internalizzazione dei costi connessi alla tutela dell'ambiente.⁹⁸

In ambito comunitario, sono presenti numerose Convenzioni finalizzate alla tutela dell'ambiente costiero. In primo luogo la Convenzione di Barcellona, adottata nel 1976, per la protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo, denominata "Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo"⁹⁹, la quale tratta il tema dello sviluppo sostenibile e le pratiche ambientali legate al principio di precauzione.

A tale quadro si affianca il Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo (Protocollo GZC), sottoscritto a Madrid nel 2008 e ratificato dall'unione Europea nel 2010, volto a promuovere una gestione integrata e sostenibile delle aree costiere mediterranee. Il Protocollo definisce la gestione integrata delle zone costiere come un "processo dinamico per la gestione e l'uso sostenibile delle zone costiere, che tiene conto nello stesso tempo della fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, della diversità delle attività e degli utilizzi, delle loro interazioni, della vocazione marittima di alcuni di essi e del loro impatto sulle componenti marine e terrestri".

⁹⁷ Agenda 21 è un documento di intenti ed obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre 170 paesi di tutto il mondo, durante la Conferenza delle Nazioni Unite su Ambiente e Sviluppo (UNCED) svoltasi a Rio de Janeiro nel giugno 1992.

⁹⁸A. Capacchione, *Per una corretta applicazione del diritto europeo ai balneari italiani in Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023, p. 132

⁹⁹Nel 1995, la Convenzione è stata sottoposta a diversi emendamenti che ne hanno ampliato l'ambito di applicazione ed azione, con l'inserimento dei principi di Rio, e l'ambito geografico, con l'allargamento alle zone costiere. La nuova Convenzione, è entrata in vigore nel luglio 2004.

Tale Protocollo, pertanto, impone agli stati contraenti l'istituzione di una fascia costiera di inedificabilità non inferiore a cento metri dalla linea di battigia; tale previsione è finalizzata sia a garantire ai soggetti l'accesso libero al litorale sia a preservare gli ecosistemi costieri, promuovendo una pianificazione rispettosa delle caratteristiche proprie dell'ambiente dunale e delle altre componenti naturali della fascia costiera.¹⁰⁰

In tale contesto, l'Unione Europea ha avviato nel 1996 un Programma dimostrativo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC), finalizzato all'elaborazione di indirizzi tecnici e metodologici in materia di gestione sostenibile delle aree costiere.

Sulla base dei risultati emersi da tale iniziativa, sono stati adottati due provvedimenti di nota rilevanza: la comunicazione COM\2000\547, relativa alla gestione integrata delle zone costiere, e la raccomandazione 2002\413\CE, concernente l'attuazione della stessa.

Con la Comunicazione COM/2000/547, la Commissione Europea illustra, agli stati membri, il programma volto a promuovere un approccio integrato e cooperativo nella pianificazione e nella gestione delle zone costiere, fondato sulla considerazione congiunta delle molteplici problematiche ambientali, economiche e sociali che caratterizzano tali territori.

La Raccomandazione 2002/413/CE, invece, invita gli Stati membri ad adottare una gestione integrata delle coste, sostenibile a livello ambientale, equa a livello economico, responsabile a livello sociale, nel rispetto delle tradizioni, delle identità culturali e dei valori delle comunità locali.¹⁰¹

¹⁰⁰ Ai sensi dell'art. 5 del Protocollo VII, «La gestione integrata delle zone costiere è finalizzata ai seguenti obiettivi: a) agevolare lo sviluppo sostenibile delle zone costiere attraverso una pianificazione razionale delle attività, in modo da conciliare lo sviluppo economico, sociale e culturale con il rispetto dell'ambiente e dei paesaggi; b) preservare le zone costiere a vantaggio delle generazioni presenti e future; c) garantire l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali, e in particolare delle risorse idriche; d) assicurare la conservazione dell'integrità degli ecosistemi, dei paesaggi e della geomorfologia del litorale; e) prevenire e/o ridurre gli effetti dei rischi naturali e in particolare dei cambiamenti climatici, che possono essere provocati da attività naturali o umane; f) conseguire la coerenza tra iniziative pubbliche e private e tra tutte le decisioni adottate da pubbliche autorità, a livello nazionale, regionale e locale, che hanno effetti sull'utilizzo delle zone costiere».

¹⁰¹A. Capacchione, *Per una corretta applicazione del diritto europeo ai balneari italiani in Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023, p. 135

A tali atti, hanno fatto seguito ulteriori interventi normativi di rilievo, tra cui la Direttiva 2008/56/CE e la Direttiva 2014/89/UE.

La Direttiva Quadro sulla Strategia per l'Ambiente Marino (2008/56/CE) rappresenta uno strumento di *governance* del sistema mare, finalizzato a promuovere l'adozione di strategie per salvaguardare l'ecosistema marino al fine del raggiungimento del buono stato ambientale; la Direttiva 2014/89/UE, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo, ha l'obiettivo di promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime e l'uso sostenibile delle risorse marine.¹⁰²

Dall'analisi dei diversi strumenti di regolazione internazionale ed europea emerge dunque l'affermazione progressiva di una visione ecosistemica e integrata del territorio costiero, che supera la concezione prevalentemente "proprietaria" della costa, intesa come bene suscettibile di sfruttamento economico, a favore di una visione che ne valorizza la complessità ecologica, paesaggistica e sociale.

4.2 Gli strumenti di pianificazione e di tutela ambientale delle coste in ambito nazionale.

È possibile rilevare un disallineamento tra la classificazione delle aree costiere adottata dall'ordinamento nazionale e quella elaborata a livello internazionale e sovranazionale.

Mentre i beni appartenenti al demanio marittimo sono individuati singolarmente in ambito nazionale dal codice civile e dal codice della navigazione attraverso alcune categorie quali il lido del mare, le spiagge, la laguna, la normativa sovranazionale adotta una concezione più ampia e unitaria, facendo riferimento alle nozioni di costa, zona costiera o area costiera. Tale approccio consente una gestione integrata del territorio e una tutela maggiormente orientata alla salvaguardia degli ecosistemi.

¹⁰²<https://www.mase.gov.it/portale/direttiva-sulla-pianificazione-dello-spazio-marittimo>

La gestione delle aree costiere italiane si fonda su un articolato sistema di strumenti di pianificazione e tutela ambientale che incidono in modo diretto sul rilascio e sull'esercizio delle concessioni demaniali marittime; tali strumenti influenzano non solo le modalità di utilizzazione dei beni demaniali, ma anche le procedure di affidamento delle relative concessioni. Il territorio costiero è caratterizzato dalla compresenza di molteplici competenze amministrative e da una pluralità di livelli di governo.

In tale contesto, un ruolo centrale è svolto dalla pianificazione demaniale marittima, attribuita prevalentemente alle Regioni e agli enti locali in attuazione del processo di decentramento amministrativo avviato con il d.lgs. n. 112 del 1998.

Ai sensi della L. n. 494/1993, le regioni adottano il Piano di Utilizzazione delle Aree del Demanio Marittimo (PUAD), strumento volto a disciplinare l'utilizzo delle aree demaniali per finalità turistico-ricreative e a garantire il necessario equilibrio tra tutela ambientale e paesaggistica, libera fruizione del litorale e sviluppo economico delle attività balneari.

Il piano regionale individua inoltre gli indirizzi, le linee guida e i criteri cui devono conformarsi gli strumenti di pianificazione comunale.¹⁰³

A livello locale, la disciplina delle aree costiere è affidata ai piani comunali delle coste, denominati in maniera differente nelle varie legislazioni regionali e spesso identificati come Piani di Utilizzo del Demanio Marittimo (PUDM). Tali strumenti regolano l'uso della fascia costiera e del litorale marino, individuando le diverse destinazioni ammissibili e distinguendo, ad esempio, le aree destinate alla balneazione, alle attività sportive, culturali o naturalistiche, nonché le spiagge libere da quelle oggetto di concessione.¹⁰⁴ Attraverso tali strumenti vengono disciplinate sia le modalità di utilizzo pubblico del bene demaniale sia le iniziative economiche private compatibili con la tutela del territorio costiero. In assenza della pianificazione comunale,

¹⁰³ G. Torelli, *Concessioni balneari e governo del territorio* in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023, p. 85

¹⁰⁴ G. Torelli, *Concessioni balneari e governo del territorio* in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023, p. 85

l'individuazione delle aree concedibili avviene generalmente sulla base delle previsioni contenute negli strumenti urbanistici generali.

La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto agli enti locali un ampio margine di discrezionalità nella destinazione delle aree demaniali marittime. La scelta di destinare un tratto di spiaggia alla libera fruizione della collettività ovvero all'esercizio di attività turistico-balneari rientra nelle valutazioni discrezionali dell'amministrazione comunale, senza che sia necessaria una preventiva intesa con lo Stato, in ragione delle funzioni amministrative trasferite in materia di gestione del demanio, come evidenziato con sentenza del Tar Liguria¹⁰⁵.

Tutti gli strumenti di pianificazione che incidono sulle aree costiere devono essere coordinati tra loro al fine di garantire coerenza e uniformità nelle scelte di governo del territorio. Nonostante ciò, le decisioni relative alla destinazione e all'utilizzo delle spiagge continuano a essere caratterizzate da un elevato grado di discrezionalità amministrativa, che deve comunque esercitarsi nel rispetto dei vincoli ambientali e paesaggistici esistenti.

Accanto alla pianificazione demaniale assume particolare rilievo la pianificazione paesaggistica disciplinata dal codice dei beni culturali e del paesaggio.¹⁰⁶

Il piano paesaggistico costituisce infatti uno strumento fondamentale di governo del territorio. Esso contiene disposizioni caratterizzate da differenti livelli di cogenza e svolge funzioni di tutela, pianificazione, gestione e valorizzazione del territorio, imponendo altresì forme di collaborazione tra Stato e Regioni per la ricognizione e la salvaguardia dei beni paesaggistici. La disciplina del piano paesaggistico è rinvenibile nel codice dei beni culturali, artt. 131,125,143,144, integrato da aspetti previsti dalla Convenzione europea del paesaggio¹⁰⁷; tale strumento deve rilevare le

¹⁰⁵ Tar Liguria, n. 683/2018

¹⁰⁶ D.lgs. n. 42/2004

¹⁰⁷ La Convenzione Europea sul Paesaggio è un documento firmato il 20 Ottobre 2000 a Firenze ed è parte del lavoro del Consiglio d'Europa sul patrimonio culturale e naturale, sulla pianificazione territoriale e sull'ambiente. Oltre a dare una definizione univoca e condivisa di paesaggio, la convenzione dispone i provvedimenti in tema di riconoscimento e tutela, che gli stati membri si impegnano ad applicare. Vengono definite le politiche, gli

caratteristiche specifiche del territorio, tutelarlo e valorizzare le sue risorse, oltre che individuare degli eventuali interventi di recupero delle aree degradate o compromesse.

A seconda del contenuto e del livello di cogenza delle Norme Tecniche di Attuazione (c.d. NTA), il piano può svolgere funzioni a carattere “indicativo”, “orientativo” o “imperativo”.

Tuttavia, solo cinque regioni italiane hanno regolarmente adottato il piano paesaggistico quali Puglia, Toscana, Piemonte, Friuli Venezia Giulia e Lazio¹⁰⁸.

Il piano paesaggistico può inoltre prevedere specifiche forme di coordinamento con gli altri strumenti di pianificazione territoriale, al fine di assicurare l'armonizzazione delle diverse discipline e il contemperamento dei vari interessi pubblici coinvolti. In tale prospettiva, esso assume una posizione di prevalenza rispetto ad altri strumenti settoriali, contribuendo alla risoluzione di eventuali conflitti pianificatori.

Particolarmente significativo è il rapporto tra pianificazione paesaggistica e vincolo paesaggistico. Quest'ultimo tutela singoli beni o specifiche porzioni di territorio, mentre il piano paesaggistico offre una protezione più ampia e sistematica dell'intero contesto territoriale.

Le aree costiere rientrano tra i beni paesaggistici tutelati ex lege ai sensi dell'art. 142 del codice dei beni culturali e del paesaggio, ovvero beni dotati di valore culturale e identitario, sottoposti ad un vincolo *ex lege* posto dalla c.d. legge Galasso¹⁰⁹.

Tale vincolo, che sottopone a tutela ampie porzioni del territorio nazionale, è fondamentale per la tutela delle coste ma non sufficiente a garantire una tutela integrale del paesaggio costiero, poiché non sempre comprende aree

obiettivi, la salvaguardia e la gestione relativi al patrimonio paesaggistico, riconosciuta la sua importanza culturale, ambientale, sociale, storica quale componente del patrimonio europeo ed elemento fondamentale a garantire la qualità della vita delle popolazioni.

¹⁰⁸ Queste regioni hanno regolarmente approvato un piano paesaggistico, intendendo quale “approvazione definitiva e regolare” la conclusione del procedimento di formazione del piano nel rispetto dell'obbligo di copianificazione previsto dal secondo correttivo del Codice dei Beni Culturali. Esistono alcune regioni in cui i piani paesaggistico-ambientali non sono dotati di tale caratteristica.

¹⁰⁹ L. n. 431/1985

limitrofe che, pur esterne al perimetro del vincolo, risultano strettamente connesse agli equilibri ambientali e paesaggistici del litorale; tale vincolo infatti è limitato ad una fascia di territorio di 300 metri dalla linea di battigia marina.¹¹⁰

Con riferimento ai rapporti tra piano paesaggistico e concessioni demaniali marittime, si possono distinguere due fattispecie: qualora il piano sia già vigente al momento del rilascio della concessione, quest'ultima deve necessariamente conformarsi alle relative prescrizioni. Qualora, invece, il piano intervenga successivamente, la dottrina ha evidenziato la possibile applicazione del meccanismo dell'eterointegrazione del contratto previsto dall'art. 1339 del codice civile, mediante l'inserzione automatica delle clausole imposte da norme imperative.¹¹¹

In tale contesto, assume particolare rilievo il principio della co-pianificazione tra Stato e Regioni, previsto dal codice dei beni culturali e del paesaggio. Le legislazioni regionali, infatti, possono inoltre individuare specifiche forme di partecipazione degli enti locali e dei soggetti privati al procedimento di formazione del piano paesaggistico, favorendo una gestione condivisa e maggiormente inclusiva delle scelte riguardanti il territorio costiero

La tutela ambientale delle coste è inoltre perseguita attraverso gli strumenti di valutazione ambientale previsti dal codice dell'ambiente¹¹².

In particolare, la Valutazione Ambientale Strategica (VAS) si applica ai piani e programmi suscettibili di produrre effetti significativi sull'ambiente, mentre la Valutazione di Impatto Ambientale (VIA) riguarda specifici progetti che possono alterare gli ecosistemi costieri. Tali procedure rappresentano strumenti preventivi volti a integrare le esigenze di tutela ambientale nei processi decisionali pubblici.

Negli ultimi anni ha assunto crescente importanza anche la pianificazione finalizzata alla difesa delle coste dai fenomeni di erosione e dagli effetti dei

¹¹⁰ Art. 143, comma 1, lettera e, Codice dei beni culturali (d.lgs. 22 gennaio 2004, n.42)

¹¹¹ L. D. Giovanni, Il ruolo della pianificazione paesaggistica nella difesa delle coste italiane in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023, p.104

¹¹² D.lgs. n. 152/2006

cambiamenti climatici. Le Regioni e le Autorità di bacino adottano specifici piani di gestione del rischio di alluvioni e di difesa della costa, che individuano le aree maggiormente vulnerabili e disciplinano gli interventi di protezione e adattamento¹¹³. Tali strumenti contribuiscono ad influenzare la localizzazione delle concessioni e delle opere insistenti sul demanio marittimo, imponendo limiti e prescrizioni finalizzati alla sicurezza del territorio e alla conservazione degli equilibri geomorfologici del litorale.

La concessione demaniale marittima pertanto si inserisce in un quadro regolatorio più ampio nel quale la salvaguardia dell'ambiente, del paesaggio e degli ecosistemi costieri rappresenta un interesse pubblico primario destinato ad orientare e limitare l'utilizzazione economica del bene demaniale.

La tutela delle coste, a causa della loro natura bivalente, richiede altresì l'impiego di strumenti particolari di tutela; configurandosi contemporaneamente come beni ambientali, in quanto produttori di servizi eco sistemici, e come beni paesaggistici, espressivi di valori culturali, identitari, la loro protezione dovrebbe altresì comprendere l'applicazione dei principi di prevenzione e regolazione del rischio, in un contesto caratterizzato dagli effetti dei cambiamenti climatici e dalla crescente vulnerabilità degli ecosistemi costieri.

La pianificazione delle aree costiere pertanto si caratterizza per la presenza di una pluralità di livelli e strumenti programmatori che non si collocano all'interno di un rapporto gerarchico, ma operano secondo una logica di coordinamento e integrazione funzionale.

In tale sistema, il piano paesaggistico riveste una posizione di prevalenza: l'art. 145 del codice dei beni culturali prevede infatti che le prescrizioni in esse contenute si impongano sugli strumenti urbanistici¹¹⁴; a tale riguardo la stessa Corte costituzionale ha ribadito che la prevalenza del piano non può essere vanificata da esigenze meramente urbanistiche o da discipline regionali contrastanti.

¹¹³ D.l. n. 49/2010

¹¹⁴ P. Carpentieri, *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio* in *Federalismi.it*, n.13/2023

Gli eventuali conflitti tra i diversi strumenti pianificatori non possono essere risolti sulla base di un'autonomia dei singoli settori, ma richiedono l'applicazione del principio di integrazione e il ricorso a forme di co-pianificazione e collaborazione tra le amministrazioni competenti.¹¹⁵

Può essere assunto come criterio ordinatore anche nella disciplina delle concessioni demaniali marittime, il principio europeo del *Do No Significant Harm* (DNSH)¹¹⁶, sia pur emerso nell'ambito del green deal e del PNRR. Tale principio infatti impone di valutare gli impatti diretti e indiretti delle scelte amministrative sull'ecosistema costiero e marino lungo l'intero ciclo di vita dell'intervento. In tale prospettiva, la concessione non rappresenta soltanto uno strumento di allocazione concorrenziale del bene demaniale, ma un momento di selezione tra usi economicamente compatibili e usi ambientalmente sostenibili.

La questione ambientale rappresenta pertanto uno degli elementi centrali nella pianificazione delle coste.

In tale ambito, si inserisce la direttiva europea 2014/89/UE sulla pianificazione del mare, recepita nell'ordinamento italiano con d.lgs. n. 201/2016, con la quale si mira a esportare le tecniche di zonizzazione alle aree marine; tale obiettivo porterebbe, allo stesso tempo, ad influire sulla destinazione d'uso della terra in ambito costiero.

Si auspica dunque all'adozione di un nuovo approccio che pone in primo piano l'interesse ambientale e non più lo sfruttamento economico delle coste mediante l'istituto concessorio, in modo da poter applicare il c.d. *ecosystem - based approach* al fine della gestione della terra, acqua e risorse viventi in modo integrato e, parallelamente, il principio delle *land-sea interactions* per poter assicurare una gestione integrale della pianificazione del suolo e dell'ambiente marino.¹¹⁷

¹¹⁵N. Pignatelli, *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali* in *Federalismi.it*, n.23/2022

¹¹⁶ Il principio del "non arrecare un danno significativo" all'ambiente nasce per coniugare crescita economica e tutela dell'ecosistema, garantendo che gli investimenti siano realizzati senza pregiudicare le risorse ambientali.

¹¹⁷G. Torelli, *Concessioni balneari e governo del territorio* in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023, p.89

L'affermazione di tale paradigma potrebbe determinare un ridimensionamento del peso attribuito agli interessi turistico-ricreativi, nel rispetto agli obiettivi di tutela ambientale. In questa prospettiva, anche la concorrenza, pur continuando a rappresentare un valore fondamentale dell'ordinamento europeo, non costituirebbe più l'unico parametro di riferimento per la gestione del demanio marittimo, dovendo essere bilanciata con gli interessi ambientali e paesaggistici coinvolti.

Se ciò avvenisse si potrebbe verificare un mutamento di prospettiva da parte del legislatore regionale il quale potrebbe decidere di aumentare i tratti di arenile da destinare a spiaggia libera e, di conseguenza, andare a restringere l'uso turistico-ricreativo; allo stesso tempo, anche le amministrazioni competenti, in ragione della discrezionalità amministrativa ad esse attribuite, potrebbero decidere di limitare il numero delle concessioni balneari o modificare la destinazione di specifici tratti di costa, motivando tali decisioni sulla base delle esigenze di tutela degli ecosistemi costieri e marini.

Il rapporto tra la tutela della concorrenza e la salvaguardia degli ecosistemi costieri deve essere affrontato, come si vedrà in seguito, non solo mediante una gerarchia normativa ma attraverso una visione del bene demaniale inteso come capitale naturale, la cui gestione deve conformarsi al principio di integrazione sancito dall'art. 11 del TFUE.¹¹⁸

Dal punto di vista normativo, l'Italia si è adeguata alle direttive 2008/56/CE¹¹⁹ e 2014/89/UE¹²⁰, rispettivamente con d.lgs. n.190/2010 e d.lgs. n. 201/2016, cercando di creare un quadro organico in merito alla gestione delle coste nazionali.

Il d.lgs. n. 190 del 2010 istituisce un quadro diretto all'elaborazione di strategie per l'ambiente marino e all'adozione delle misure necessarie a

¹¹⁸ V. Ferraro, *Il demanio costiero tra la tutela dell'ambiente e la concorrenza* in federalismi.it, n.11/2026, p.76

¹¹⁹ Direttiva 2008/56/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, che istituisce un quadro per l'azione comunitaria nel campo della politica per l'ambiente marino (direttiva quadro sulla strategia per l'ambiente marino).

¹²⁰ Direttiva 2014/89/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo.

conseguire e a mantenere un buono stato ambientale delle tre sub-regioni riconosciute: il Mediterraneo occidentale, l'Adriatico e lo Ionio e Mediterraneo centrale.

Sulla base della valutazione iniziale dello stato ambientale marino, determinato in base a 11 descrittori qualitativi, sono stati definiti i traguardi ambientali auspicati e i relativi indicatori; è stato successivamente predisposto un programma di monitoraggio, approvato nel 2015, finalizzato alla valutazione dello stato ambientale e ad una stima dei progressi raggiunti.

Lo stesso decreto prevede inoltre forme di diffusione delle informazioni, sedi di confronto e inchieste pubbliche oltre che forme di partecipazione pubblica quali ad esempio comitati consultivi scientifici, per garantire la trasparenza e la condivisione delle decisioni adottate.¹²¹

Con il d.lgs. n. 201/2016 l'Italia ha recepito la Direttiva 89/2014/UE, istituendo un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo finalizzato a promuovere la crescita sostenibile delle economie marittime, lo sviluppo sostenibile delle zone marine e l'utilizzo sostenibile delle risorse marine, assicurando contestualmente la protezione dell'ambiente marino e costiero mediante l'applicazione dell'approccio ecosistemico.¹²²,

La pianificazione marittima viene definita quale "un processo mediante il quale vengono analizzate ed organizzate le attività umane nelle zone marine al fine di conseguire obiettivi ecologici, economici e sociali;"¹²³.

Tale attività si concretizza attraverso piani di gestione, elaborati da un comitato tecnico, ai sensi dell'art. 6 del decreto n. 201 del 2016, per ciascuna regione marina, sulla base di linee guida determinate da un Tavolo interministeriale di coordinamento¹²⁴.

¹²¹ D.lgs. n.190/2010, art. 16,

¹²² D.lgs. n. 201/2016, art. 1

¹²³ D.lgs. n. 201/2016, art. 3

¹²⁴ Art 6 d.lgs. n. 201/2016: istituito presso il Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, è composto da un rappresentante per ciascuno dei seguenti Ministeri: degli affari esteri e della cooperazione internazionale, delle infrastrutture e dei trasporti, dello sviluppo economico, delle politiche agricole, alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio, dei beni culturali e delle attività culturali e del turismo, della difesa, dell'istruzione e della ricerca scientifica, della salute, del lavoro

L'insieme di tali strumenti evidenzia il progressivo passaggio da una concezione del demanio marittimo quale mero supporto per attività economiche e turistiche ad una visione integrata nella quale la tutela degli ecosistemi costieri e marini assume il ruolo di criterio guida delle scelte pianificatorie e concessorie.

4.3 Caratteri ambientali nei bandi di gara e nelle procedure selettive

Come evidenziato nei capitoli precedenti, la disciplina italiana delle concessioni demaniali marittime è stata a lungo caratterizzata dal ricorso a reiterate proroghe legislative finalizzate alla tutela del concessionario uscente. Tale sistema, progressivamente ritenuto incompatibile con il diritto dell'Unione europea, è stato superato attraverso l'affermazione dell'obbligo di ricorrere a procedure selettive trasparenti e concorrenziali per l'affidamento delle concessioni, in vista del definitivo adeguamento dell'ordinamento interno ai principi europei entro il 30 settembre 2027.¹²⁵

Il protrarsi delle proroghe ha tuttavia comportato un rallentamento nell'adeguamento delle concessioni esistenti alle recenti clausole ambientali moderne¹²⁶; il passaggio a un sistema fondato sulla gara pubblica offre invece l'opportunità di integrare, all'interno delle procedure di affidamento, criteri e obiettivi legati alla sostenibilità ambientale.

Un ruolo centrale, in tale prospettiva, è rappresentato dalla predisposizione dei bandi di gara e delle procedure selettive.

e delle politiche sociali, dell'economia e delle finanze, del Dipartimento per gli affari regionali, le autonomie e lo sport della presidenza del Consiglio dei ministri e dell'Agenzia delle dogane e dei monopoli. Il tavolo è presieduto da un rappresentante del Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri. Ai componenti del Tavolo interministeriale non spettano gettoni di presenza, compensi, rimborsi spese o altri emolumenti comunque denominati.

¹²⁵L. Fanotto, *Nel mare mosso delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: i principi giuridici come architrave di uno statuto del sistema*, in *Federalismi.it*, 13 agosto 2025, p.198.

¹²⁶V. Ferraro, *Il demanio costiero tra la tutela dell'ambiente e la concorrenza* in *federalismi.it*, n.11/2026, p.79.

Considerando la concessione demaniale come un mezzo attraverso il quale l'amministrazione può perseguire finalità di interesse generale, si è passati da un modello di gara incentrata prevalentemente sull'offerta economica, ad un modello basato sul valore ambientale.¹²⁷

Tale impostazione trova fondamento nella normativa europea in materia di servizi e concessioni, che consente agli Stati membri di tenere conto, nella predisposizione delle procedure selettive, di esigenze connesse alla tutela dell'ambiente, alla salute pubblica e allo sviluppo sostenibile.

Il bando di gara per l'affidamento di una concessione per l'uso di uno spazio costiero dovrebbe essere predisposto in modo tale da equilibrare i principi ambientali e quelli legati alla tutela della concorrenza.

L'ente concedente inoltre, secondo l'AGCM, potrebbe dare indicazioni in sede di gara in merito al tipo e all'entità degli investimenti che i nuovi concessionari saranno chiamati ad effettuare.¹²⁸

In tale ambito, un modello di bando tipo potrebbe prevedere dei requisiti di esecuzione, legati ad esempio all'utilizzo di strutture amovibili realizzate con materiali biodegradabili e l'uso di sistemi di sorveglianza al fine del monitoraggio e della conservazione della biodiversità locale.

Oltre a ciò, la proposta tecnica, potrebbe essere affiancata da un "Piano della Gestione Ecosistemica della Costa" in modo tale che, nel lungo periodo, la risorsa naturale venga gestita in modo razionale evitando la c.d. "tragedia dei beni comuni".

Un altro criterio valutativo, che potrebbe essere inserito all'interno del bando di gara, potrebbe essere legato alla capacità del concessionario di garantire una condizione di "neutralità degradativa"; questa corrisponde ad un parametro economico e giuridico che tiene conto dell'utilità del bene, al netto dei costi legati al suo deterioramento.

¹²⁷C.Lauri, I criteri di sostenibilità nelle procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023

¹²⁸ Segnalazione dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (AGCM) AS481 del 20 ottobre 2008

Particolare rilievo potrebbe assumere anche l'introduzione dei Criteri Ambientali Minimi (CAM), ¹²⁹ definiti dal legislatore come “requisiti ambientali volti a individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale lungo il ciclo di vita, tenuto conto della disponibilità di mercato”¹³⁰; in particolare rappresentano delle indicazioni tecniche destinate ad assumere rilevanza nelle varie fasi delle procedure di gara, dalla definizione dell'oggetto dell'appalto, alla selezione dei candidati, alla definizione delle specifiche tecniche, dei criteri premianti, alla definizione delle clausole contrattuali.¹³¹

Sebbene non esistano attualmente CAM specificamente dedicati alle concessioni balneari, la loro futura elaborazione potrebbe rappresentare uno strumento particolarmente efficace per integrare nelle procedure selettive esigenze di sostenibilità e tutela della concorrenza.¹³²

A sostegno di tali strumenti le amministrazioni potrebbero altresì attribuire un punteggio premiale agli operatori economici in possesso di certificazioni ambientali riconosciute a livello nazionale e internazionale, utilizzandole come mezzo di prova del rispetto degli standard richiesti UNI/ISO.

Nello specifico, nel settore turistico-balneare, tale meccanismo è rinvenibile nella norma UNI/PdR 92:2020 “Stabilimenti balneari - Linee guida per la sostenibilità ambientale, l'accessibilità, la qualità e la sicurezza dei servizi”, e nella norma ISO 13009:2018 “Turismo e servizi correlati - Requisiti e raccomandazioni per le attività in spiaggia”.

La norma UNI/PdR 92:2020 è stata elaborata dall'Ente nazionale italiano di unificazione, ovvero un'associazione privata senza scopo di lucro, che si occupa della predisposizione di norme tecniche di tipo volontario nei settori

¹²⁹ I CAM si fondano su criteri ambientali relativi alle etichette di qualità ecologica ufficiali o ad altre documentazioni tecniche già esistenti e tengono conto delle indicazioni fornite dalle parti interessate del settore produttivo. I CAM vengono aggiornati continuamente in base all'evoluzione tecnologica. Ad oggi, risultano adottati diciotto CAM27, alcuni dei quali in fase di revisione.

¹³⁰ <https://www.mite.gov.it/pagina/i-criteri-ambientali-minimi>.

¹³¹ L. Marchetta, *Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico -ricreative: profili di tutela ambientale* in Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it, n. 4/2022

¹³² C.Lauri, I criteri di sostenibilità nelle procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023, p.124

industriali, commerciali e del terziario, riconosciuta dallo Stato e dall'Unione europea.

Si tratta di una prassi con la quale si “forniscono agli operatori del settore turistico-balneare gli elementi necessari per impostare, gestire e verificare i servizi offerti, garantendo al cliente adeguati livelli di sostenibilità ambientale, accessibilità, qualità, sicurezza e rispetto dell'ambiente circostante”¹³³; pertanto in tali norme, i servizi vengono classificati anche in base ai criteri legati alla tutela del paesaggio e alla sostenibilità per ridurre l'impatto negativo sull'ambiente naturale.

A tal fine gli stabilimenti sono tenuti a monitorare i servizi che vengono offerti, rivolgendo una attenzione particolare agli impatti negativi sull'ambiente naturale e paesaggistico circostante, tenendo conto altresì della corretta gestione dei rifiuti.

La norma ISO 13009, invece, fornisce agli operatori turistico-balneari, quali gli stabilimenti balneari o le spiagge libere attrezzate, delle linee guida, che sono definite a livello internazionale, al fine di assicurare un livello elevato in termini di qualità, sostenibilità ed accessibilità.

Nel dettaglio, “la norma stabilisce i requisiti e le raccomandazioni generali per gli operatori di spiaggia che offrono servizi a turisti e visitatori. Fornisce indicazioni sia per gli operatori della spiaggia che per gli utenti in merito all'implementazione di una gestione e pianificazione sostenibili, alla proprietà sulla spiaggia, alle infrastrutture sostenibili e alle necessità relative alla fornitura di servizi, compresa la sicurezza in spiaggia, l'informazione e la comunicazione, la pulizia e la rimozione dei rifiuti”¹³⁴.

La dimostrazione di tali certificazioni comporterebbe vantaggi a favore dell'operatore economico che ne dimostra il possesso, permettendo di godere di maggiori chances di risultare vincitore in ambito competitivo e,

¹³³ https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento_evento_procedura_commissione/files/000/422/623/2022_02_15_Legambiente.pdf

¹³⁴ L. Marchetta, *Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico -ricreative: profili di tutela ambientale* in Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it - ISSN 1974 - 9562 - Anno XXII - Fascicolo n. 4/2022, p. 16

allo stesso tempo, garantire a suo favore pubblicità e marketing nel confronto con gli altri stabilimenti balneari.

Tra i gli strumenti di valutazione ambientale di natura volontaria, con contenuti simili ai CAM, vi è il *Protocollo Beach Assessment*¹³⁵, che prevede la verifica, da parte di soggetti terzi indipendenti, della conformità delle strutture e delle attività ai parametri di sostenibilità previamente individuati. Nella predisposizione dei bandi di gara assume inoltre particolare rilevanza il principio di precauzione, inteso quale “criterio della legittimazione della limitazione del numero di prestatori di servizi”¹³⁶; l’amministrazione può infatti limitare l’uso economico delle aree in cui non vi è certezza circa la compatibilità dell’attività antropica con la resilienza dell’habitat. In questo senso, la precauzione opera quale criterio di individuazione dell’interesse generale e quale limite funzionale alla stessa formulazione del bando. Pertanto il bilanciamento tra gli interessi ambientali e la tutela della concorrenza può avvenire mediante la limitazione dell’accesso al mercato, da parte dell’amministrazione, al fine di assicurare la sicurezza e l’autosufficienza ambientale.

Il bando per l’affidamento delle concessioni demaniali marittime deve pertanto essere considerato non soltanto uno strumento di selezione concorrenziale, ma una vera e propria forma di regolazione sociale e ambientale. Analogamente a quanto avviene in altri settori caratterizzati dalla presenza di esternalità ambientali, esso deve impedire che la liberalizzazione dell’accesso al mercato si traduca in un trasferimento dei costi ambientali sulla collettività.

In questa prospettiva, il bene demaniale marittimo deve essere considerato, oltre che come bene destinato alla fruizione collettiva e risorsa economica, come capitale naturale, la cui conservazione costituisce un interesse pubblico primario.

¹³⁵ È lo standard rivolto alle strutture balneari che implementa, valida e misura interventi che supportano e promuovono la sostenibilità, la salute e la sicurezza delle spiagge.

¹³⁶ V. Ferraro, *Il demanio costiero tra la tutela dell’ambiente e la concorrenza* in *federalismi.it*, n.11/2026, p.77

In riferimento alla predisposizione dei bandi di gara con decreto legge n. 131/2024 sono state apportate modifiche alla legge 5 agosto 2022, n.118, prevedendo che, ai fini della valutazione delle offerte, l'ente concedente tenga conto, tra altri, anche del perseguimento di “obiettivi di politica sociale, di salute e di sicurezza dei lavoratori, di protezione dell'ambiente e di salvaguardia del patrimonio culturale”.

Inoltre, il bando di gara e la procedura selettiva devono seguire gli istituti della partecipazione e di trasparenza.

L'efficacia del bando e la validità di una procedura selettiva sono connessi altresì all'attivazione e all'applicazione dei principi di partecipazione e trasparenza, previsti dalla Legge sul procedimento amministrativo (Legge n.241del 1990).

Uno strumento efficace al fine di conciliare gli interessi concorrenziali con quelli ambientali è il ricorso alla Conferenza di Servizi (artt. 14 e ss. L. 241/90) in quanto permette di effettuare una valutazione unitaria e multidisciplinare dell'area costiera.

Inoltre la comunicazione di avvio del procedimento prevista dall'art. 7 della L. 241/1990, e il diritto di intervento riconosciuto dall'art. 9, assicurano che l'interesse generale sia frutto di un processo partecipativo aperto anche alle associazioni di categoria, impegnate nella tutela dell'ambiente e alle comunità locali interessate; grazie all'obbligo di motivazione, sancito dall'art. 3 della legge sul procedimento amministrativo, l'amministrazione è obbligata ad illustrare in modo chiaro e puntuale le ragioni che l'hanno condotta a privilegiare dei criteri ambientali specifici rispetto a valutazioni di tipo esclusivamente economico.

In questo modo, si realizza un'integrazione tra le garanzie procedurali interne ed i principi affermati a livello europeo e internazionale.

4.4 La legge regionale della Regione Calabria: profili innovativi

Come anticipato nei paragrafi precedenti, le singole Regioni italiane disciplinano gli aspetti amministrativi, urbanistici e di pianificazione d'uso del litorale.

In questo quadro si inserisce la recente iniziativa della Regione Calabria, che si è distinta per l'adozione di un intervento normativo autonomo, provando a “muoversi per conto proprio”.¹³⁷

Una delle recenti leggi regionali¹³⁸ adottate in materia di concessioni balneari attribuisce ai comuni costieri il compito di accertare la sussistenza dei presupposti che, secondo il diritto dell'Unione europea, impongono il ricorso a procedure selettive per l'affidamento delle concessioni.

L'ente locale dunque è tenuto a verificare da un lato, la scarsità della risorsa naturale disponibile, e dall'altro l'esistenza di un interesse transfrontaliero certo; in assenza di questi due presupposti la legge regionale permette di procedere, senza gara, alla proroga delle concessioni per una durata pari a quella prevista per le nuove assegnazioni.¹³⁹

Le criticità della normativa risiedono però nella mancanza di criteri oggettivi sulla base dei quali effettuare una valutazione concreta delle caratteristiche del territorio comunale. Ne consegue che tale valutazione rischia di essere rimessa alla discrezionalità amministrativa degli enti competenti.

Al contrario, tali criteri dovrebbero essere definiti a livello nazionale dato che la loro determinazione incide direttamente sulla tutela della concorrenza, materia riservata alla competenza legislativa esclusiva dello Stato.

Ulteriori profili di criticità della legge regionale calabrese emergono dalla previsione di una proroga fino a cinque anni in favore degli stabilimenti balneari colpiti dal ciclone Harry, verificatosi all'inizio del 2026.

¹³⁷ <https://www.editorialedomani.it/idee/commenti/bolkestein-e-concessioni-balneari-la-partita-si-sposta-sul-piano-regionale-x1mmsboj#>

¹³⁸ L. r. Calabria n. 15/2026

¹³⁹ <https://www.editorialedomani.it/idee/commenti/bolkestein-e-concessioni-balneari-la-partita-si-sposta-sul-piano-regionale-x1mmsboj#>

Sebbene la misura sia giustificata dall'esigenza di sostenere le attività economiche colpite dall'evento calamitoso, potrebbe costituire un precedente idoneo a giustificare future proroghe in favore dei concessionari uscenti, in potenziale contrasto con i principi di concorrenza e di parità di accesso alle concessioni demaniali.

Ne consegue che le decisioni relative al rilascio e all'affidamento delle concessioni demaniali marittime non possono prescindere da un'adeguata attività pianificatoria e conoscitiva del territorio.

L'accertamento della scarsità della risorsa, infatti, presuppone valutazioni di carattere tecnico riguardanti lo stato di conservazione dell'ambiente costiero, i fenomeni di erosione del litorale e la sostenibilità degli usi antropici dell'area.

Tali elementi possono essere considerati adeguatamente soltanto all'interno di un quadro pianificatorio integrato, volto a garantire una gestione bilanciata della risorsa e un corretto temperamento tra esigenze di tutela ambientale e interessi economici.

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Alla luce dell'analisi normativa e giurisprudenziale della disciplina delle concessioni demaniali marittime, sviluppata a partire dal quadro europeo fino a quello nazionale, emerge chiaramente come non sia più possibile procedere alla proroga automatica delle concessioni in essere.

Si rende, pertanto, necessario il ricorso a procedure selettive e concorrenziali per l'assegnazione dei titoli concessori, nel rispetto dei principi di concorrenza, parità di trattamento e libertà di stabilimento sanciti a livello europeo.

In base alla disciplina vigente, le concessioni attualmente in essere conserveranno efficacia fino al 30 settembre 2027, con l'obbligo per le amministrazioni competenti di avviare le procedure di gara almeno sei mesi prima della scadenza, come previsto dal d.l. 16 settembre 2024, n. 131.

Nel processo di adeguamento ai principi e agli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione europea, da tempo richiesto dalle istituzioni europee, le amministrazioni locali hanno tuttavia adottato comportamenti differenti, dando luogo a prassi applicative non sempre uniformi sul territorio nazionale.

Numerose amministrazioni comunali sembrano orientarsi verso una concreta attuazione dei principi affermati dalla normativa europea e dalla giurisprudenza nazionale: il caso forse più emblematico è quello del comune di Palermo, dove è stata messa in discussione la concessione che durava da 116 anni ad una società belga sulla spiaggia di Mondello¹⁴⁰.

Dall'altro lato, non mancano tentativi di ulteriori proroghe delle concessioni esistenti. Tuttavia, tali iniziative stanno frequentemente incontrando l'opposizione della giurisprudenza amministrativa, che continua a ribadire l'obbligo per le amministrazioni di procedere all'affidamento delle

¹⁴⁰<https://www.editorialedomani.it/idee/commenti/balneari-chi-li-difende-governo-ue->

concessioni mediante procedure di gara pubbliche, trasparenti e concorrenziali.

In tale direzione si collocano diverse pronunce dei Tribunali amministrativi regionali che hanno annullato atti di proroga adottati da enti locali, come avvenuto, nei casi di Capri¹⁴¹ e Camaiore¹⁴².

Nonostante siano stati numerosi gli interventi normativi e giurisprudenziali volti a definire il quadro regolatorio delle concessioni demaniali marittime, la disciplina risulta ancora caratterizzata da profili di frammentarietà e incertezza applicativa.

L'evoluzione della disciplina si è sviluppata attraverso un percorso discontinuo e spesso contraddittorio, caratterizzato da fasi di apparente stabilità seguite da momenti di forte conflittualità istituzionale e giurisprudenziale, secondo quella dinamica che la dottrina ha descritto con l'espressione della "sindrome di Loch Ness": una questione che sembra periodicamente scomparire dall'orizzonte del dibattito per poi riemergere con rinnovata intensità.¹⁴³

Come si è avuto modo di evidenziare, sono ancora numerosi i nodi che attendono una definitiva soluzione.

Tale natura controversa della disciplina delle concessioni demaniali marittime evidenzia la necessità di un intervento organico che consenta di definire in modo stabile il quadro regolatorio del settore.

In una prospettiva futura sono molti gli elementi che richiederebbero attenzione, la ricerca di soluzioni capaci di contemperare i diversi interessi coinvolti rappresenta una delle principali sfide che il legislatore sarà chiamato ad affrontare.

In primo luogo, sarebbe opportuno superare definitivamente e in maniera chiara il sistema delle proroghe automatiche delle concessioni in essere mediante l'introduzione di procedure competitive obbligatorie.

¹⁴¹ <https://www.mondobalneare.com/capri-tar-boccia-proroga-concessioni-balneari-gare-entro-3-mesi-o-arrivera-un-commissario/>

¹⁴² <https://www.mondobalneare.com/tar-toscana-annulla-proroga-concessioni-balneari-a-camaiore/>

¹⁴³ Rizzo, *Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo* (Classe A) di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico", fascicolo 1/2026

L'esigenza principale per la predisposizione di bandi di gara deriva dall'applicazione dei principi europei di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento. Pertanto sarebbe opportuno predisporre un "bando tipo" a livello nazionale al fine di stabilire i criteri uniformi in tutto il territorio nazionale, limitando dunque la discrezionalità amministrativa e garantendo in questo modo uniformità anche nei territori contigui che ad oggi adottano strade diverse.

Un significativo passo verso l'uniformazione delle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime è avvenuto con il decreto legge 11 marzo 2026 n. 32¹⁴⁴ che prevede, all'articolo 8, la predisposizione da parte del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di uno schema di bando tipo nazionale da sottoporre alla Conferenza unificata¹⁴⁵.

Tuttavia, la predisposizione di un bando tipo senza indicazioni espresse sul grado di vincolatività dello schema rischia di lasciare irrisolti alcuni nodi applicativi.

Rimangono infatti aperte diverse questioni, tra queste il rapporto tra il modello predisposto a livello nazionale e l'autonomia riconosciuta agli enti territoriali; le conseguenze derivanti da eventuali scostamenti rispetto allo schema standard, nonché le modalità di coordinamento con la disciplina contenuta nel Codice dei contratti pubblici.

Il nuovo codice dei contratti (d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36), infatti, stabilisce che i bandi e gli avvisi devono essere redatti in conformità ai modelli predisposti dall'ANAC, prevedendo comunque la possibilità per le stazioni appaltanti di discostarsene, a patto che tale scelta sia adeguatamente motivata nella determina a contrarre¹⁴⁶.

¹⁴⁴ pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'11 marzo 2026, n. 58, recante "Disposizioni urgenti in materia di commissari straordinari e concessioni"

¹⁴⁵ Già nel 2022, all'indomani dell'approvazione della legge annuale per il mercato e la concorrenza, l'ANAC era intervenuta con un atto di segnalazione indirizzato a Governo e Parlamento per formulare alcune proposte in materia di concessioni di beni demaniali, con l'obiettivo di rafforzare i principi di concorrenza, trasparenza e semplificazione alla base della riforma.

¹⁴⁶ <https://app.tuttogare.it/it/news/focus-concessioni-balneari-il-decreto-legge-n-32-2026-introduce-il-bando-tipo-nazionale-per-le-procedure-di-affidamento>

Nel primo caso le amministrazioni potrebbero discostarsi dal bando tipo fornendo una motivazione espressa e puntuale, con possibili conseguenze anche in sede giurisdizionale; nel secondo caso invece il bando tipo svolgerebbe una funzione meramente di indirizzo.

Ciò nonostante, la previsione normativa non è ancora stata attuata.

Prima di procedere a un definitivo intervento di uniformazione normativa, sarebbe inoltre opportuno effettuare una mappatura organica e aggiornata delle coste italiane, finalizzata ad accertare in modo oggettivo l'effettiva scarsità della risorsa demaniale marittima.

Uno degli elementi che ostacola l'elaborazione di una disciplina stabile e coerente con i principi nazionali ed europei è legato anche alla mancanza di dati del bene demaniale in oggetto.

Sarebbe pertanto utile, a tal fine, procedere alla realizzazione di una mappatura sulla base di criteri uniformi definiti a livello statale in modo che vengano utilizzati dei parametri omogenei; successivamente, tali informazioni, potrebbero essere inserite in un catasto digitale nazionale delle concessioni demaniali marittime, in modo tale da offrire un quadro integrale e aggiornato della condizione esistente.

Nel 2023 era stata presentata alla Commissione europea, una mappatura delle coste nazionali ma nel calcolo, come contestato dalla stessa Commissione, erano stati considerati anche tratti non utilizzabili per stabilimenti balneari. L'inserimento di tratti di scogliere, aree protette, porti, zone industriali ha portato ad allargare l'estensione della costa e a fornire, pertanto, un dato che non corrisponde alla realtà.

Inoltre, una programmazione più efficace dell'utilizzo del demanio marittimo sarebbe possibile grazie ad una raccolta uniforme di informazioni relative alla durata delle concessioni, dei canoni corrisposti e delle superfici occupate, permettendo di elaborare dei piani regionali coordinati da linee guida statali.

Sarebbe opportuno stabilire delle percentuali minime di arenile da destinare al godimento pubblico, sia a livello comunale che regionale, al fine di una

più equilibrata distribuzione tra aree destinate allo sfruttamento economico e spazi riservati alla libera fruizione collettiva del litorale.

Alcune amministrazioni stanno procedendo in questa direzione, l'esempio più recente è rinvenibile a Ostia, dove è stato approvato il Piano di utilizzazione degli arenili (Pua) che prevede l'aumento delle spiagge libere, oltre che il via alle gare per i balneari.¹⁴⁷ La Calabria, invece, come visto in precedenza con propria legge regionale sta cercando di muoversi "a modo proprio".

Dai dati di FederTerziario, soltanto ventisei comuni italiani hanno avviato le gare per l'affidamento delle aree demaniali marittime con finalità turistico ricreative¹⁴⁸.

Come già evidenziato inoltre, in una prospettiva di riforma della materia non può non essere fatto riferimento alla tutela ambientale, con l'introduzione degli elementi legati allo sviluppo sostenibile che tengano conto delle peculiarità e, al contempo, della fragilità degli ecosistemi costieri.

Risulta mancante un'integrazione della pianificazione costiera con quella ambientale marina ed in particolare in relazione al rapporto tra tutela delle coste e ambiente marino e gestione delle coste-mare.¹⁴⁹, nonché una politica di gestione integrata delle "zone costiere" nonostante la stessa sia riconosciuta essenziale sia a livello internazionale che europeo.

Non di minor importanza risulta la questione legata all'accessibilità economica ai servizi balneari, il legislatore potrebbe introdurre meccanismi di tutela attraverso la previsione di tariffe massime per determinate prestazioni o l'individuazione di quote riservate a condizioni agevolate ai soggetti più vulnerabili, quali persone con disabilità, anziani, famiglie a

¹⁴⁷ https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/26_giugno_16/piu-spiagge-libere-e-via-alle-gare-per-i-balneari-il-campidoglio-approva-il-piano-arenili-26d18b6a-5af4-4a9f-b761-ddb8e3dfaxlk.shtml

¹⁴⁸ Rizzo, Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A) di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico", fascicolo 1/2026

¹⁴⁹ C. Bevilacqua, *L'ambiente costiero e marino tra legislazione internazionale, comunitaria e nazionale: verso una gestione coordinate* in Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, n. 2/2019

basso reddito e altre categorie meritevoli di protezione; in questo modo verrebbe assicurata la fruizione del bene demaniale, nel rispetto dei principi di uguaglianza sostanziale e di inclusione sociale sanciti dalla Costituzione. Permangono inoltre dubbi sulla natura e sulla determinazione dell'indennizzo, oltre che, in merito alle ragioni legate all'attribuzione di tale onere economico a capo del concessionario subentrante.

L'art. 4 della legge n. 118/2022, e successive modifiche, stabilisce che, in caso di rilascio della concessione a favore di un nuovo concessionario, al concessionario uscente spetti un indennizzo, posto a carico del subentrante, commisurato al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati alla scadenza della concessione, comprensivi di eventuali investimenti effettuati in conseguenza di eventi calamitosi, di sopravvenuti obblighi di legge, nonché pari a quanto necessario per garantire al concessionario uscente un'equa remunerazione.¹⁵⁰

La determinazione dei criteri per un'equa remunerazione è stata rimessa ad un successivo decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti¹⁵¹ al quale è affidato altresì il compito di provvedere all'“aggiornamento dell'entità degli importo unitari”, nonché dei canoni per le concessioni.

Ad inizio luglio 2025 la Ragioneria Generale dello Stato ha bollinato il decreto attuativo sugli indennizzi ai concessionari uscenti, avvicinandosi alla sua fase conclusiva. Il Consiglio di Stato ha fornito un'articolata e complessa analisi delle valutazioni svolte dal Legislatore, confluite nel decreto indennizzi, evidenziando molteplici criticità. Si attende solo la definitiva approvazione parlamentare.¹⁵²

Lo schema di decreto è tuttavia al centro delle discussioni che vede il coinvolgimento di una pluralità di attori istituzionali, nazionali ed europei

¹⁵⁰ Rizzo, Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A) di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma “Foro Italico”, fascicolo 1/2026

¹⁵¹ In collaborazione con il Ministro dell'economia e delle finanze

¹⁵² Rizzo, Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A) di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma “Foro Italico”, fascicolo 1/2026

quali il Governo, il Parlamento, le autorità competenti, gli enti interessati, gli *stakeholder* e il Consiglio di Stato, oltre che la Commissione Europea.

Gli interventi appena analizzati consentirebbero di valorizzare la dimensione pubblica del demanio marittimo, vedendo soddisfatte, da un lato, le esigenze di mercato e, dall'altro, quelle legate alla concorrenza e alla funzione sociale del bene.

Si resta pertanto in attesa di un intervento organico di riordino della materia, capace di superare le persistenti incertezze interpretative e applicative, assicurando conformità ai principi nazionali e sovranazionali, anche se sarà più probabile che ancora una volta, spetterà all'autorità giudiziaria "indirizzare" l'azione amministrativa locale, piuttosto che il Legislatore nazionale.¹⁵³

La mancata risoluzione delle questioni ancora aperte potrebbe determinare un progressivo irrigidimento dei rapporti istituzionali tra l'Italia e l'Unione europea, con il conseguente rischio di alimentare un confronto politico e giuridico potenzialmente dannoso per entrambe le parti.

¹⁵³ Rizzo, Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A) di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico", fascicolo 1/2026

BIBLIOGRAFIA

AIC. *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo. Prolegomeni e prospettive* in Osservatorio costituzionale, n. 2/2024.

Bevilacqua C. *L'ambiente costiero e marino tra legislazione internazionale, comunitaria e nazionale: verso una gestione coordinate*. Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, n. 2/2019.

Burelli C. *Le concessioni turistico-ricreative tra vincoli "comunitari" e normativa italiana: criticità e prospettive*. Il Diritto dell'Unione Europea, n.2/2021.

Capacchione A. *Per una corretta applicazione del diritto europeo ai balneari italiani* in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023.

Carpentieri P., *Relazioni e conflitti tra ambiente e paesaggio*. Federalismi.it, n. 13/2023.

Casale L. *Il principio di legalità alla prova delle concessioni demaniali marittime*. Il diritto amministrativo.it, anno XVIII, n. 6.

Claric M., Quarta edizione, *Manuale di diritto amministrativo*, 4^a ed., Il Mulino, Bologna, 2024.

D'Anza N., *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo. Prolegomeni e prospettive*. AIC, Osservatorio costituzionale, 2/2024.

D. Giovanni L. *Il ruolo della pianificazione paesaggistica nella difesa delle coste italiane* in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole* a cura di M. Gnes, Franco Angeli 2023.

Di Lascio F. *I nodi delle concessioni di spiaggia: spunti di comparazione in Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole: progressi, problemi, prospettive* a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023.

Di Lascio F. *Dalle spiagge alle coste: problemi, prospettive e proposte*. Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, n. 3/2024.

Fanotto L. *Nel mare mosso delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: i principi giuridici come architrave di uno statuto del Sistema*. Federalismi.it, n. 22/2025.

Ferraro V. *Il demanio costiero tra la tutela dell'ambiente e la concorrenza*. Federalismi.it, n. 11/2026.

Gnes M, *Le spiagge e le coste, problema o risorsa?* in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole: progressi, problemi, prospettive* a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023.

ISPRA Centro Nazionale Coste. *Coste italiane. Nuovi dati sullo stato e sui cambiamenti geomorfologici*. Roma, 8 luglio 2021.

Lami G., C. Alberto Nebbia Colomba, Villamena S., *Le concessioni demaniali marittime tra passato presente e futuro*, Padova, Exeo edizioni, 2010.

Legambiente. *Rapporto Spiagge 2024. Gli impatti di erosione ed eventi meteo estremi nelle aree costiere italiane*. Roma, Legambiente, 17 luglio 2024.

Manganaro F. *Tutela e valorizzazione dei beni pubblici, in particolare del demanio marittimo*. Suprema – Revista de Estudos Constitucionais, vol. 4, n. 2, 2024.

Marchetta L. *Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico - ricreative: profili di tutela ambientale*. Rivista Giuridica AmbienteDiritto.it, n. 4/2022.

Ministero per i Beni e le Attività Culturali e per il Turismo, Ufficio legislativo. *Lettera di costituzione in mora ex art. 258 TFUE. Procedura di infrazione n. 2020/4118 "Concessioni balneari"*. Roma. 2020

Monaco M.R. *I piani di gestione dello spazio marittimo e la zona costiera*. Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente, n. 3/2024.

Perini A., *Concessioni demaniali marittime tra giurisprudenza intraprendente e legislatore riluttante*. Rivista italiana di Diritto del turismo, n. 46/2025.

Pignatelli N., *La dimensione ambientale nel più recente contenzioso costituzionale Stato-Regioni: profili processuali e sostanziali*. Federalismi.it, n. 23/2022.

Prada F., *Proroga ex lege della durata delle concessioni demaniali marittime: tra diritto europeo e nazionale*. Rivista italiana di Diritto del turismo, n. 22/2018.

Presidenza del Consiglio dei Ministri, Struttura di missione per le procedure di infrazione, *Procedura di infrazione n. 2020/4118 "Concessioni balneari" – Risposta alla lettera di costituzione in mora ex art. 258 TFUE*, Roma, 2020.

Rizzo, Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A) di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico", n.1/2026.

Scotti E. *Il regime delle spiagge nell'era del ritorno allo Stato: pensieri (eterodossi) per un cambio di paradigma*, in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023.

Tomasicchio F. *Il nodo delle concessioni demaniali marittime. Amministrazione, giudici, mercati e conflitti*. *Il Diritto dell'economia*, n. 111 (2/2023).

Torelli G. *Concessioni balneari e governo del territorio* in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, a cura di M. Gnes, Franco Angeli, 2023.

Trenta G. *Riflessioni sulla recente modifica degli artt. 9 e 41 della costituzione e la valorizzazione dell'ambiente* in *AmbienteDiritto.it*, n. 4/2022.

Zumbrini F., *I beni pubblici e l'asceienza del diritto amministrativo*, Torino, 2008. Giappichelli.

SITOGRAFIA

Treccani, il demanio <https://www.treccani.it/vocabolario/demanio/>

Brocardi, art. 823 Codice Civile, Condizione giuridica del demanio pubblico
<https://www.brocardi.it/codice-civile/libro-terzo/titolo-i/capo-ii/art823.html>

Stabilimenti balneari 40% del turismo italiano, la fotografia del Sib
<https://www.ttgitalia.com/incoming/stabilimenti-balneari-40-del-turismo-italiano-la-fotografia-del-sib-ED23200004>

Nomisma interviene agli Stati Generali del Turismo Balneare
<https://www.nomisma.it/news/nomisma-interviene-agli-stati-general-del-turismo-balneare/>

Giornale dei Comuni, Concessioni balneari, il Consiglio di Stato: la proroga al 2027 è un termine massimo e non blocca le gare già concluse
<https://gdc.ancidigitale.it/concessioni-balneari-il-consiglio-di-stato-la-proroga-al-2027-e-un-termine-massimo-e-non-blocca-le-gare-gia-concluse/>

Mondo balneare, Balneari, avvio e conclusione gare entro giugno 2026: la curiosa decisione del TAR Liguria
<https://www.mondobalneare.com/balneari-avvio-e-conclusione-gare-entro-giugno-2026-la-curiosa-decisione-del-tar-liguria/>

Le concessioni demaniali marittime in Croazia, Francia, Grecia, Portogallo e Spagna
<https://www.gareappalti pubblici.it/le-concessioni-demaniali-marittime-in-croazia-francia-grecia-portogallo-e-spagna-2>

Editoriale il domani <https://www.editorialedomani.it/idee/commenti/balneari-chi-li-difende-governo-ue->

Mondo balneare, Tar boccia proroga concessioni balneari: “Gare entro 3 mesi o arriverà un commissario”

<https://www.mondobalneare.com/capri-tar-boccia-proroga-concessioni-balneari-gare-entro-3-mesi-o-arrivera-un-commissario/>

Mondo balneare, Tar Toscana annulla proroga concessioni balneari a Camaiore <https://www.mondobalneare.com/tar-toscana-annulla-proroga-concessioni-balneari-a-camaiore/>

Report spiagge.it: dati, digitalizzazione e tendenze stagione 2025 <https://www.spiagge.it/magazine/report-spiagge-dati-turismo-balneare-italia-2025/>

I piani demaniali marittimi comunali e regionali <https://www.exeo.it/Articoli/10873/pianificazione-piani-demaniali-marittimi-regioni.aspx>

Corriere della sera https://roma.corriere.it/notizie/cronaca/26_giugno_16/piu-spiagge-libere-e-via-alle-gare-per-i-balneari-il-campidoglio-approva-il-piano-arenili-26d18b6a-5af4-4a9f-b761-ddb8e3dfaxlk.shtml

Tuttogare, FOCUS “Concessioni balneari: il decreto-legge n. 32/2026 introduce il bando-tipo nazionale per le procedure di affidamento” <https://app.tuttogare.it/it/news/focus-concessioni-balneari-il-decreto-legge-n-32-2026-introduce-il-bando-tipo-nazionale-per-le-procedure-di-affidamento>

Azzolini, Bolkestein e concessioni balneari, la partita si sposta sul piano regionale <https://www.editorialedomani.it/idee/commenti/bolkestein-e-concessioni-balneari-la-partita-si-sposta-sul-piano-regionale-x1mmsboj#>

FONTI NORMATIVE E GIURISPRUDENZA

Codice Civile

Codice dei beni culturali

Codice dell'ambiente

Codice della navigazione

Commissione europea, procedura di infrazione n. 2008/4908

Comunicazione COM (2000) 547

Consiglio di Stato, sentenze gemelle n.17 e 18 del 2021

Consiglio di Stato, sentenza n. 1688 del 26 febbraio 2025

Consiglio di Stato, sentenze nn. 4479, 4480 e 4481 del 20 maggio 2024

Consiglio di Stato, sentenza n. 3970 del 19 maggio 2026

Convenzione europea del paesaggio, 2000

Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare, 1994

Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo, 1976

Corte di Giustizia, 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15

Corte di Giustizia, 2023, Causa 348/22

Costituzione italiana, 1948

Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, 1992

Direttiva 2006/123/CE

Direttiva 2008/56/CE

Direttiva 2014/89/UE

Direttiva 2014/23/UE

D.l. n. 49/2010

D.l. n. 131/2024.

D.l. n. 194/2009

D.l. n. 34/2020

D.l. n. 32/2026

D.lgs. n. 42/2004

D.lgs. n. 50/2016

D.lgs. n. 85/2010

D.lgs. n. 59/2010
D.lgs. n.112/1998.
D.lgs. n. 152/2006
D.lgs. n.190/2010
D.lgs. n. 201/2016
D.P.R. n. 328/52
D.P.R. n. 616/1977
L. n. 41/1991
L. n. 88/2001
L. n. 198/2002
L. n. 118/2022
L. n. 172/2003
L. n. 241/1990
L. n. 431/1985
L. n. 494/1993
L. n. 160/2016
L. n. 221/2012
L. n. 145/2018
L.R. Calabria n. 15/2026
Norma UNI/PdR 92:2020
Norma ISO 13009:2018
Programma dimostrativo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere, 1996
Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo,
2008
Raccomandazione 2002/413/CE
Regolamento di esecuzione del codice della navigazione
Tar Liguria, n. 683/2018
Trattato sull'Unione europea
Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea

RINGRAZIAMENTI

*Alla mia famiglia,
che rappresenta il mio punto di riferimento più importante.
Grazie per i valori che mi avete trasmesso, per il vostro sostegno costante
e per l'esempio che siete stati e continuate ad essere.*

*A Marti,
che merita una menzione speciale.
Grazie per avermi insegnato che la vera ricchezza si trova nelle piccole
cose e nei sorrisi quotidiani delle persone che amiamo.*

*Alle persone autentiche che mi circondano e mi vogliono bene,
grazie per avermi sostenuto lungo questo percorso fino al raggiungimento
di questo traguardo.*

*Alla mia relatrice,
grazie per la disponibilità, la professionalità e l'attenzione con cui ha
seguito questo lavoro.*