



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI PADOVA

Dipartimento di Diritto Privato e Critica del Diritto

Corso di Laurea Triennale in Consulente del
Lavoro

CONCESSIONI BALNEARI: IL DIFFICILE NODO DA SCIogliere

Relatore: Prof.ssa Cristiana Benetazzo

Laureanda: Alessia Mascellani

Matricola: 1222270

Anno accademico: 2021/2022

INDICE

Introduzione.....	5
Capitolo 1. Il demanio marittimo.....	7
1.1 Regime normativo dei beni demaniali marittimi: le norme del Codice della Navigazione ed il contrasto con i principi europei di tutela della concorrenza e della Direttiva Bolkestein	7
1.2 Differenza tra appalti e concessioni.....	14
1.3 Sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e 18 del 2021 sul contrasto tra la norma nazionale di proroga automatica delle concessioni balneari e il diritto europeo.....	20
Capitolo 2. Concessioni balneari e tutela della concorrenza.....	28
2.1 Nuova gestione del demanio marittimo introdotta dal Disegno di Legge sulla Concorrenza del 2022.....	28
2.1.1 Irregolarità nella gestione del demanio marittimo: il caso del Comune di Terracina.....	35
2.2 Un punto importante: l'accessibilità alle strutture balneari per le persone diversamente abili.....	36
Capitolo 3. Riflessioni conclusive sulla questione.....	41
3.1 Considerazioni delle associazioni e dei sindacati degli operatori balneari sulla nuova disciplina di assegnazione delle concessioni balneari.....	41
3.2 Opinioni finali.....	43
Bibliografia.....	49
Sitografia.....	51

Introduzione

In questa tesi si affronterà il tema delle concessioni demaniali marittime, tema molto ampio e complesso dal punto di vista normativo caratterizzato dal susseguirsi di varie norme non definitive che non sono riuscite a ricostruire un quadro perfetto che regoli questa realtà, ma anzi hanno e tuttora pongono in essere diversi problemi con l'Unione Europea, in particolare per le norme del Codice della Navigazione che disciplinano in modo specifico le concessioni balneari. Tali norme sono però in contrasto con i principi europei di libera concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi. Il legislatore italiano ha cercato di adeguarsi ai principi europei emanando altre norme, ma nessuna risolutiva; peraltro, le numerose pronunce della dottrina e della giurisprudenza in materia hanno soltanto aumentato ancora di più l'incertezza.

Per iniziare si ripercorreranno le tappe più significative ed incisive di questa vicenda, in cui si è inserita anche la confusione nel definire il concetto di appalto e quello di concessione; che secondo una parte della giurisprudenza sono simili e quindi si possono applicare le norme degli appalti anche per le concessioni; secondo un'altra parte invece non è possibile per le grandi differenze tra i due.

Importante è anche l'intervento dell'Unione Europea con numerose Direttive, e procedure d'infrazione per il mancato rispetto di queste da parte del legislatore italiano che però ha continuato fino al 2020 ad emanare leggi non in linea con quanto richiesto.

Per arrivare poi ad analizzare la nuova legislazione per le concessioni demaniali marittime introdotta con il Disegno Di Legge sulla Concorrenza, approvato dal Senato il 30 maggio, dalla Camera il 26 luglio, e successivamente in via definitiva dal Senato il 2 agosto 2022, secondo la quale le concessioni balneari saranno assegnate tramite gara pubblica entro il 31 dicembre 2023 (o al massimo entro il 31 dicembre 2024 solo in casi eccezioni, se vi sono gravi difficoltà oggettive), che tuttavia non è arrivata ad una definizione esaustiva della materia, ma ha lasciato questioni molto importanti in sospeso come il tema degli indennizzi per i concessionari

uscanti ed il numero massimo di concessioni per uno stesso soggetto. Tali questioni creano un clima di agitazione e di incertezza per il futuro sia per i concessionari attuali sia per le pubbliche amministrazioni.

Inoltre, si tratterà di un punto particolarmente importante della nuova regolamentazione delle concessioni balneari, cioè il miglioramento dell'accessibilità e della fruibilità della spiaggia per tutti, in particolare per le persone diversamente abili che necessitano di strumenti e strutture particolari. A tal proposito si citano due appelli di due famiglie con un parente diversamente abile che chiedono alla Regione Lazio di creare spiagge accessibili ai disabili, purtroppo mancanti in seguito alle gravi vicende giudiziarie che hanno travolto il comune di Terracina sull'assegnazione e la gestione delle concessioni balneari.

Infine, nell'ultimo capitolo, sono inserite le opinioni dei maggiori sindacati dei balneari e degli attuali concessionari su questa nuova disciplina, nonché il mio commento in relazione a questo delicato argomento.

Questo tema è infatti molto complesso e trovare una soluzione soddisfacente per tutte le parti coinvolte è un processo lungo e delicato, in quanto ci sono interessi importanti in gioco, quali: i numerosi chilometri di costa da preservare come patrimonio ambientale, strumento da valorizzare, per le sue potenzialità nello sviluppo economico, ma anche come fonte di benessere per la popolazione, in quanto "le coste costituiscono uno dei patrimoni naturalistici più rinomati ed attrattivi del mondo"¹; i diritti dei concessionari attuali da tutelare, in quanto molto spesso si tratta di piccole imprese o imprese familiari che hanno fatto di questo il loro lavoro, cioè l'unica fonte di reddito; e ovviamente conciliare il tutto con i principi europei².

¹SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle concessioni balneari alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria, Diritto e Società* n.3, 2021, pag. 347.

²L'idea che si dovrebbe necessariamente bilanciare il "regimo rigido di concorrenza" imposto dalla direttiva Bolkestein con la considerazione del "tessuto sociale di riferimento (fatto di tradizioni, storie, famiglie) era stata avanzata, tempo fa, in dottrina, da CARAVITA, CARLOMAGNO, *La proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime. Tra tutela della concorrenza ed economia sociale di mercato. Una prospettiva di riforma*, n. 20/2021, in www.federalismi.it.

Capitolo 1. Il demanio marittimo

SOMMARIO: 1.1 Regime normativo dei beni demaniali marittimi: le norme del Codice della Navigazione ed il contrasto con i principi europei di tutela della concorrenza e della Direttiva Bolkestein – 1.2 Differenza tra appalti e concessioni – 1.3 Sentenze dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e 18 del 2021 sul contrasto tra la norma nazionale di proroga automatica delle concessioni balneari e il diritto europeo

1.1 Regime normativo dei beni demaniali marittimi: le norme del Codice della Navigazione ed il contrasto con i principi europei di tutela della concorrenza e della Direttiva Bolkestein

Parlando di beni appartenenti al demanio pubblico³ si fa riferimento all’art. 822 del Codice Civile:” Appartengono allo stato, fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale...”⁴

Informazioni più precise di settore si trovano nel Codice della Navigazione del 1942 che definisce in modo organico la disciplina del demanio marittimo, in particolare:

- all’art. 28 sono elencati i beni appartenenti al demanio marittimo, quali: il lido, la spiaggia, i porti, le rade, le lagune, le foci dei fiumi, i bacini di acqua salmastra, i canali ad uso pubblico;

³Per approfondimento sulla nozione di demanio vedi TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008; RANELLETTI, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. Teoria*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1898, 8 (ora in Id., *Scritti giuridici scelti*, IV, I beni pubblici, Napoli 1992, pag. 131 ss.).

⁴Per una ricostruzione storica del dibattito dottrinale in tema di beni pubblici negli ultimi decenni si veda: FERRARI ZUMBINI, *I beni pubblici e la scienza del diritto amministrativo*, in *La scienza del diritto amministrativo alla seconda metà del secolo XX*, a cura di Torchi- E. Chiti-Perez- A.M. Sandulli, Napoli, 2008, pag. 359.

- l'art. 36 prevede le concessioni “per un determinato periodo di tempo”;
- l'art. 37 fissa il criterio della miglior utilizzazione per decidere, a fronte di una pluralità di domande, a chi affidare la concessione⁵.

Nei tempi più recenti la scomparsa delle attività legate alla navigazione commerciale e alla pesca, insieme al notevole incremento del turismo di massa⁶, ha determinato una modifica alla funzione del demanio marittimo.

Il vero e proprio riconoscimento sul piano normativo della concessione degli usi del demanio marittimo è stato raggiunto con il decreto-legge del 5 ottobre 1993 n. 400 che contiene l'elenco delle attività per le quali era prevista la possibilità di rilasciare concessioni demaniali marittime per finalità diverse dall'erogazione di servizi pubblici e dall'esercizio di attività portuali o produttive⁷. Il presente decreto ha previsto la durata di 4 anni per la concessione, in seguito modificata dalla legge del 16 marzo 2001 n. 88 fissando il termine di 6 anni e il rinnovo automatico di altri 6 anni ad ogni scadenza.

Le concessioni demaniali marittime vengono rilasciate tramite un provvedimento di tipo autoritativo da una pubblica amministrazione ad un soggetto per consentirgli la fruizione del bene pubblico, in cambio del versamento di una determinata somma di canoni concessori, versamento che deve effettuare il concessionario, non all'amministrazione concedente, bensì allo Stato. Secondo il Codice della Navigazione (art 39) la misura del canone è determinata dall'atto di concessione ed è 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 (art 16 comma 4). I criteri di determinazione dei canoni sono tanti ed in continuo cambiamento

⁵L'Art.37 comma 1- Cod. Navigazione: “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”, in www.normattiva.it.

⁶Per approfondire sull'argomento vedi OLIVI, *Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, in Dir. Mar., 2004, pag. 795 e seg.

⁷DE BENEDETTO, *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, 2011, pag.25.

in base ai molteplici interessi in gioco. In particolare, il D.M. n. 342 del 5 agosto 1998 ha previsto che la misura dei canoni per le concessioni con finalità turistico-ricreativa sia differenziata in base alla diversa “valenza turistica” del territorio nazionale costiero (alta, media, minore), e nell’ambito di aree della stessa valenza turistica, con l’applicazione di importi al metro quadrato, indicati in apposite tabelle, diverse a seconda delle caratteristiche della concessione. La differenziazione delle aree costiere in base alla valenza turistica era compito delle Regioni, anche se queste non vi hanno provveduto e la norma è stata modificata nel 2007 (L. n. 296 del 2006). Il criterio della suddivisione delle aree costiere in base alla loro valenza turistica è rimasto, è stata però tolta la categoria minore quindi la suddivisione è in categoria A (alta valenza turistica) e categoria B (valenza turistica normale), anche se tutte le Regioni hanno aderito alla categoria B (in quanto nella categoria A alla Regione rimaneva il 10% dei canoni concessori). Sono state introdotte novità per quanto riguarda il calcolo del canone: è commisurato al valore di mercato (quest’ultimo deriva dalla media dei valori minimi e massimi mensili indicati per attività similari nella zona dall’ Osservatorio del Mercato Immobiliare redatto dall’Agenzia del Territorio); il canone annuo si ottiene moltiplicando il valore medio mensile per un coefficiente tale da tenere conto della stagionalità dell’utilizzo e dei lavori straordinari di cui deve farsi carico il concessionario, e il risultato si applica per scaglioni progressivi in base alla superficie del manufatto. Questi criteri hanno, tuttavia, sollevato vari dubbi interpretativi⁸.

Per la scelta del concessionario, in presenza di numerose domande, la pubblica amministrazione concedente dovrà scegliere l’offerta che propone la migliore utilizzazione del bene pubblico.

Riprendendo la questione della durata delle concessioni, ha cominciato ad affermarsi sempre di più il principio del rinnovo automatico delle concessioni marittime ed anche il cosiddetto diritto di insistenza, il quale riconosce il diritto degli attuali concessionari alla prosecuzione del rapporto, prediligendo, in caso di rilascio di nuove concessioni, il concessionario

⁸DE BENEDETTO, *Spagge in cerca di regole*, opera cit., pag. 152.

esistente rispetto a nuovi aspiranti. La giurisprudenza ha a lungo configurato questa posizione giuridica come un vero e proprio diritto soggettivo che assicurava al titolare il rinnovo automatico della concessione in scadenza, a scapito di qualsiasi altro operatore interessato a subentrare. In questa situazione, chiaramente, si fronteggiano due interessi contrapposti: quello del titolare a sfruttare per un lungo periodo i vantaggi economici della concessione così massimizzando gli effetti positivi del suo investimento; e quello dei potenziali concorrenti i quali altrettanto legittimamente aspirano a subentrare al primo per godere a loro volta di una chance economica, che in questo modo però non potevano avere. Questo ha comportato l'apertura della procedura di infrazione n. 4908 del 2008 della Commissione Europea nei confronti del Governo italiano.

La procedura d'infrazione ha contestato la violazione della Direttiva 2006/123/CE, cosiddetta Bolkestein o di Servizi, per l'incompatibilità dell'art. 37 del Codice della Navigazione con il diritto europeo della libertà di stabilimento nel mercato interno (attuale art 49 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea: intesa come la possibilità di costruire e gestire un'impresa o intraprendere una qualsiasi attività economica in un paese della Comunità Europea, anche tramite l'apertura di agenzie, filiali e succursali) che impone per la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società, di ricorrere a procedure ad evidenza pubblica, non discriminatorie, per l'affidamento anche di dette concessioni. Ciò perché, come ha del resto sottolineato anche la nostra Corte costituzionale nella sentenza n. 180 del 2010, ogni automatismo a favore del concessionario uscente *"determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore, (...)"*. La Commissione ha quindi richiesto di modificare l'art. 37 del Codice della Navigazione, nella parte in cui prevedeva il diritto d'insistenza così da passare ad un sistema basato su concessioni di durata massima di 20/25 anni

da attribuire mediante procedure ad evidenza pubblica⁹, con l'obbligo di pubblicità indicando l'interesse pubblico perseguito e per il quale viene speso il denaro pubblico.

Il Governo italiano ha cercato di adeguarsi alle richieste dell'Europa: ha abrogato il diritto di insistenza, ma nel contempo ha previsto una proroga automatica fino al 31 dicembre 2015 delle concessioni in essere, diversamente dalla richiesta della Commissione Europea che aveva previsto una proroga solo fino al 31 dicembre 2012, con il DL 194 del 2009 (convertito in L.26/02/2010 n. 25).

Sostanzialmente, anche se il diritto di insistenza è stato eliminato, il risultato ambito dalla Commissione Europea non è stato raggiunto poiché in fase di conversione, all'interno del D.L. del 30 dicembre 2009 il Parlamento ha inserito un inciso che faceva salva l'applicazione del disposto dell'art. 1, comma 2, del D.L. n. 400 del 1993, il quale prevedeva il meccanismo di rinnovo automatico delle concessioni sessennali¹⁰. Questa circostanza ha impedito la chiusura della procedura d'infrazione, aprendo altresì un procedimento di "Messa in mora complementare" da parte della Commissione Europea in data 5 maggio 2010 con la quale si chiede al legislatore italiano di correggere l'art 1, comma 18, del D.L. 30 dicembre 2009, eliminando il rinvio al meccanismo di rinnovo automatico sessennale previsto dal citato D.L. n. 400 del 1993 per contrasto con l'art. 12 della Dir. Bolkestein, secondo la quale: *"qualora il numero di titoli autorizzatori 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 presentino garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento"*. E *"l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami"*. Così il governo con un nuovo intervento ha

⁹Audizioni davanti alle Commissioni riunite VIII e X <http://www.senato.it>.

¹⁰GIANNELLI, *Concessioni di beni e concorrenza*, Napoli, 2017, pag. 120-121.

dovuto presentare un emendamento alla legge comunitaria 2010 per modificare il D.L. del 5 ottobre 1992 n. 400 e per abrogare le previsioni relative al rinnovo automatico delle concessioni, insieme all'impegno di riordinare la materia¹¹.

Il governo italiano ha quindi emanato il D. Lgs. del 26 marzo 2010 n. 59 al fine di applicare le disposizioni contenute nell'art 12 della Direttiva 2006/123/CE.

Per superare definitivamente le contestazioni della Commissione, è stata approvata dal Governo, la Legge del 15 dicembre 2011 n. 217 (Legge Comunitaria 2010), che all'art 11 ha eliminato ogni rinvio al rinnovo automatico; ciò ha consentito l'archiviazione della procedura di infrazione avvenuta con decisione della Commissione del 27 febbraio 2012.

Successivamente, con D.L. del 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con successive modificazioni, dalla Legge del 27 dicembre 2013 n. 147, nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in tema di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative, ad uso pesca, acquacoltura ed attività produttive ad essa connesse, sportive, nonché per quelli destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto, si stabiliva che il termine di durata delle concessioni in essere in scadenza entro il 31 dicembre 2015, venisse prorogato fino al 31 dicembre 2020.

Questo però ha fatto nascere numerose controversie davanti ai giudici amministrativi; tra queste particolarmente nota è la pronuncia della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016 nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15.

Nella prima causa la società Promoimpresa Srl, concessionaria di un area compresa nel demanio del Lago di Garda, aveva chiesto di annullare dinanzi al Tribunale amministrativo regionale della Lombardia, il provvedimento del Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda relativo al diniego del rinnovo della concessione demaniale lacustre in scadenza il 31 dicembre 2010, oltreché riguardo alla decisione della

¹¹*Concessioni balneari in Italia e Direttiva 2006/123/EC, nel contesto europeo* www.europa.europa.eu/supporting-analyses, pag. 11.

Giunta Regionale Lombardia di assoggettare l'attribuzione delle concessioni demaniali a una procedura di selezione comparativa.

Nelle seconda causa il sig. Melis e altri concessionari fanno ricorso dinanzi al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna contro il comune di Loiri Porto San Paolo e la provincia di Olbia Tempio in merito alla pubblicazione di un bando, da parte dello stesso comune, riguardante l'aggiudicazione di sette nuove concessioni demaniali marittime, alcune delle quali relative ad aree che già costituivano oggetto delle loro concessioni, e sulle quali la polizia municipale del Comune aveva ordinato di rimuovere le loro attrezzature dal demanio pubblico marittimo¹².

Riguardo alle precitate cause, rispettivamente il Tar Lombardia e il Tar Sardegna hanno deciso di sospendere i relativi procedimenti per rimandare le domande di pronuncia pregiudiziale alla Corte di Giustizia, la quale dovrà stabilire se la normativa nazionale è in contrasto con il principio di libertà di stabilimento (art 49 TFUE), il principio di non discriminazione (art 56 TFUE) e la tutela della concorrenza (art 106 TFUE)¹³. In risposta, la Corte di Giustizia riferisce che non rientra nelle sue competenze pronunciarsi sul diritto nazionale e sulla compatibilità con il diritto europeo, ma che è altresì di competenza del giudice di rinvio pregiudiziale. La Corte aggiunge inoltre che la normativa nazionale di proroga automatica delle autorizzazioni marittime e lacuali è in contrasto con l'art 12 della Dir. 2006/123/EC e anche con l'art 49 del TFUE, in quanto le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo rientrano nel campo di applicazione della suindicata direttiva, e resta rimessa al giudice di rinvio pregiudiziale la sola valutazione

¹²sentenza Corte di Giustizia, 14 luglio 2010, cause C-458/14 e C-67/15, www.federalismi.it.

¹³Sent. cause riunite C-458/14 e C-67/15 al punto 18: "I principi di libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, 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 a 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?". Concessioni balneari in Italia e Direttiva 2006/123/EC, nel contesto europeo, www.europal.europa.eu/supporting-analyses, pag. 36.

riguardo la sussistenza della scarsità della risorsa naturale attribuita in concessione.

Si inserisce in questo contesto anche il cosiddetto “Federalismo Demaniale”¹⁴ attraverso il D. Lgs. 28 maggio 2010 n. 85, in attuazione della Legge 5 maggio 2009 n. 42, il quale prevede l’individuazione dei beni statali gestiti dall’Agenzia del Demanio che possono essere attribuiti, a titolo non oneroso e previa richiesta, a comuni, provincie, città metropolitane e regioni, operata attraverso uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, e la successiva attribuzione dei beni agli enti medesimi¹⁵. Infatti, i beni del demanio marittimo, e la pianificazione della sua utilizzazione, sono stati affidati alle Regioni, affinché ne assicurino la massima valorizzazione¹⁶, ed in particolare “sono esercitate dai Comuni”¹⁷.

1.2 Differenza tra appalti e concessioni

La complessità del quadro normativo di questo tema deriva anche dall’incertezza e dalla sovrapposizione del concetto di concessione rispetto a quello di appalto. La mancanza di una definizione precisa del concetto di concessione ha fatto nascere molti contenziosi davanti alla Corte di Giustizia. Questa questione viene trattata nel Codice dei Contratti Pubblici del 2006 (d.lgs. 12/04/2006 n. 163) che ha una disciplina specifica solo per le concessioni di servizi e lavori, e non tratta invece delle concessioni di meri beni.

¹⁴Per una prima analisi delle misure oggetto del “federalismo demaniale” si rinvia a NICOLATRA, PIZZETTI, *Federalismo demaniale: il primo passo nell’attuazione del federalismo fiscale*, in www.astrid-online.it.

¹⁵Per ulteriore approfondimento sulla gestione dei beni pubblici vedi LICCIARDELLO, *demanio marittimo e autonomie territoriali*, in *i beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, a cura di Police, Milano, 2008, pag. 265 e seg.

¹⁶Sul punto: l’art 6, comma 3, del D. Lgs. 5/10/93 ha previsto che le regioni predispongano, dopo aver sentito le imprese balneari, un piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, previo parere dei sindaci dei comuni interessati e dei sindacati più rappresentativi dei concessionari demaniali marittimi. Inoltre, la pianificazione regionale dovrebbe astenersi dall’intervenire attraverso la regolazione degli aspetti del regime concessorio, che possono determinare effetti distorsivi della concorrenza (Parere dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato). DE BENEDETTO, *Spagge in cerca di regole*, Bologna, 2011, pag. 216-217-218.

¹⁷CASANOVA, *Il demanio marittimo*, in A. Antonini (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, I, Milano, 2007, pag. 210.

Sono intervenuti il Parlamento e il Consiglio Europeo con la Direttiva 2004/18/CE relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, forniture e servizi, (dopo le modifiche introdotte dalle Dir 1992/50/CEE, 93/36/CEE e 93/37/CEE che hanno definito la nozione di concessione). Questa Direttiva ha introdotto la definizione di concessioni di lavori come contratto con caratteristiche analoghe all'appalto, tranne per il corrispettivo che consiste solo nel diritto di gestire l'opera; ed ha introdotto per la prima volta una definizione europea di concessione di servizi, per i quali si applica solamente l'art 3 della presente Direttiva, ovvero il divieto di discriminazione tra operatori economici in base alla loro nazionalità ¹⁸.

Un'altra importante Direttiva è la 2014/23/UE, la prima espressamente dedicata ai contratti di concessione, composta da poche prescrizioni e molti "considerando", cioè precisazioni per una corretta lettura della stessa, in particolare:

- il considerando n. 52 recita: "la durata di una concessione dovrebbe essere limitata al fine di limitare la preclusione dell'accesso al mercato e restrizioni della concorrenza; inoltre, le concessioni di durata molto lunga possono dar luogo alla preclusione dell'accesso al mercato, ostacolando la libera circolazione dei servizi e la libertà di stabilimento"¹⁹;
- il considerando n. 16 : "inoltre, non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva nemmeno gli accordi che attribuiscono diritti di passaggio relativi all'utilizzo di beni immobili pubblici per la fornitura o gestione linee o reti fisse destinate a fornire un servizio al pubblico, sempre che tali accordi non impongano un obbligo di fornitura né implicino l'acquisizione di servizi da parte di

¹⁸GIANNELLI, *Concessioni di beni e concorrenza*, Napoli, 2017, pag. 57-58.

¹⁹Questo principio si riferisce all'art 18 della direttiva in questione, il quale si è limitato solo a dire: "la durata delle concessioni è limitata; essa è stimata dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore in funzione dei lavori o servizi richiesti", GIANNELLI, *Concessioni di beni e concorrenza*, op. cit., pag. 60.

un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore per sé o per gli utenti finali"²⁰.

In sintesi, la direttiva si occupa solo delle concessioni di servizi e lavori, e non di beni "puri", tralasciando di citare i criteri di aggiudicazione e le procedure di selezione del contraente, che pertanto sono rimesse alla discrezionalità dell'amministrazione o dell'ente concedente.

Quindi, in sostanza manca una specifica disciplina europea sulle concessioni di beni e per questo ci sono state molte pronunce della giurisprudenza.

La Direttiva 2014/23/UE è stata recepita inoltre nel nuovo Codice dei Contratti Pubblici, il d.lgs. del 18 aprile 2016 n. 50 che disciplina i contratti pubblici di appalto e di concessione delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori aventi ad oggetto l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere nonché i concorsi pubblici di progettazione, dando precise definizioni. In particolare, si parla di appalto come un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto tra una o più stazioni appaltanti e uno o più operatori economici avente ad oggetto l'esecuzione di lavori, forniture di prodotti, prestazioni di servizi. La concessione di lavori è invece un contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano l'esecuzione di lavori ovvero la progettazione esecutiva e l'esecuzione, ovvero la progettazione definitiva, la progettazione esecutiva e l'esecuzione di lavori a uno o più operatori economici riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire le opere oggetto del contratto o tale diritto accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione delle opere.

Definisce, inoltre, la concessione di servizi come contratto a titolo oneroso stipulato per iscritto in virtù del quale una o più stazioni appaltanti affidano a uno o più operatori economici la fornitura e la gestione di servizi diversi dall'esecuzione di lavori riconoscendo a titolo di corrispettivo unicamente il diritto di gestire i servizi oggetto del contratto o tale diritto

²⁰GIANNELLI, *Concessioni di beni e concorrenza*, op. cit. pag. 61.

accompagnato da un prezzo, con assunzione in capo al concessionario del rischio operativo legato alla gestione dei servizi.

Il Codice dei Contratti Pubblici impone il rispetto dei principi di economicità, efficacia, tempestività, correttezza ma anche i principi della libera concorrenza, trasparenza, proporzionalità e pubblicità.

L'amministrazione deve affidare il contratto all'offerta migliore, quindi dopo una procedura concorsuale tra i candidati, cosiddetta "procedura ad evidenza pubblica"²¹.

Come detto sopra, dato che non è chiaro il concetto di concessione, sono nate molte opinioni della giurisprudenza: una parte di essa e il Consiglio di Stato ritengono assimilabile la concessione dei beni alla disciplina degli appalti, sono quindi d'accordo con il diritto europeo di usare una procedura ad evidenza pubblica anche nelle concessioni di beni²².

Secondo un'altra linea di pensiero, invece, le concessioni non possono essere ricondotte alla disciplina degli appalti per importanti differenze fra questi, prima fra tutti l'assenza di un previo fabbisogno pubblico da soddisfare che è richiesto negli appalti, e che invece manca nelle concessioni. Altra differenza importante è l'utilizzo negli appalti del "giudizio di prognosi postuma" ("ora per allora") che difficilmente è applicabile alla materia delle concessioni. Con questo criterio si osserva se la gara che si è svolta avrebbe avuto un esito diverso in caso di modifiche sostanziali nel processo di esecuzione dell'appalto o con candidati diversi da quelli selezionati. La logica della prognosi postuma non si può utilizzare nelle concessioni di beni in quanto impone come principio fondamentale quello della concorrenza, su cui si basa il contratto di appalto, e non le concessioni di beni. I principi di tutela della concorrenza non sono applicabili, la scelta del concessionario dovrebbe essere rimessa alla discrezionalità della

²¹CODICE DEI CONTRATTI PUBBLICI, D. Lgs. 50 del 2016, www.codicecontrattipubblici.com.

²²La Sent. del Consiglio di Stato n. 5 del 2013 dice che la procedura competitiva è quella che meglio garantisce, in caso di assegnazione di concessioni di beni pubblici, in considerazione della scarsità della risorsa o quando risulti di fatto contingentata, tutti i contrapposti interessi in gioco, fra cui la libertà di iniziativa economica e l'effettiva concorrenza.

pubblica amministrazione concedente, al progetto che soddisfi al meglio l'interesse pubblico²³.

La definizione di appalto la si ricava anche dall'art 1665 del Codice Civile: "l'appalto è il contratto con il quale una parte assume, con organizzazione dei mezzi necessari e con gestione a proprio rischio, il compimento di un'opera o di un servizio verso un corrispettivo in denaro". Nell'appalto l'impresa vincitrice della gara pubblica (appaltatore) riceve un corrispettivo fisso dall'amministrazione pubblica (appaltante) per eseguire lavori o servizi o forniture, ai quali si applica integralmente il Codice dei contratti pubblici (che descrive chiaramente le 4 diverse fasi: programmazione, progettazione, affidamento ed esecuzione) e tutta la procedura intende garantire l'effettività dei principi di tutela della concorrenza, come economicità, efficacia, imparzialità, trasparenza, pubblicità, parità di trattamento e proporzionalità. L'appalto comincia con la pubblicazione del bando di gara che contiene nel dettaglio il lavoro richiesto e i requisiti che devono avere le imprese per poter partecipare, e successivamente all'espletamento di una determinata procedura (che può essere di vari tipi) risulterà aggiudicataria l'impresa che ha presentato la migliore offerta dal punto di vista qualitativo ed economico.²⁴

La concessione è lo strumento con il quale la pubblica amministrazione (concedente) autorizza la gestione di un servizio o di un bene di proprietà dello stato, ad un soggetto (cessionario) per un determinato periodo di tempo, senza nessun corrispettivo, cioè sono a carico suo sia gli utili sia le perdite.

Possiamo distinguere le concessioni di beni cosiddette "funzionali" dalle concessioni "reddituali". Sono dette concessioni reddituali quelle concessioni in cui un bene viene sottratto alla fruizione collettiva con l'unica finalità di un ritorno economico, cioè ricavare un reddito dai beni concessi,

²³L'autrice, A. Giannelli, argomenta la sua opinione, cioè la profonda diversità tra appalti e concessioni di beni, e che quindi non si possono applicare i principi della concorrenza che si applicano negli appalti pubblici. GIANNELLI, *Concessioni di beni e concorrenza*, Napoli, op. cit., pag. 104.

²⁴Per ulteriore approfondimento vedi studio *Appalti pubblici e concorrenza, Progetto Concorrenza di Confindustria* coordinato da CIPPOLLETTA, MICOSSI, NARDOZZI, in www.astrid-online.it.

ne sono esempi l'assegnazione dei posti per i mercati comunali ed i ristoranti e bar collocati dentro agli aeroporti. Sono inoltre, riconducibili alle concessioni reddituali i contratti di locazione.

Sono invece definite concessioni funzionali quelle che hanno lo scopo di valorizzare un determinato bene a beneficio della collettività, ma anche proteggerlo per le generazioni future, ad esempio lo sfruttamento di miniere e cave, cioè con le concessioni minerarie lo Stato persegue l'interesse pubblico della coltivazione dei giacimenti necessari per le industrie; oppure i chioschi di cibi e bevande che si trovano nei parchi pubblici vanno a valorizzare il bene pubblico principale, cioè il parco ²⁵.

La concessione di pubblico servizio si distingue dall'appalto di servizi²⁶ per l'assunzione da parte del concessionario del cosiddetto "rischio operativo"; nella concessione il concessionario ha rapporti negoziali diretti con l'utenza finale, dalla cui richiesta di servizi trae la propria remunerazione. In altri termini, l'appalto di servizi comporta un corrispettivo che, senza essere l'unico, è versato direttamente dall'amministrazione aggiudicatrice al prestatore di servizi, mentre nella concessione di servizi il corrispettivo della prestazione di servizi consiste nel diritto di gestire il servizio, o da solo o accompagnato da un prezzo, e la concessionaria non è direttamente retribuita dall'amministrazione aggiudicatrice ma ha il diritto di riscuotere la remunerazione presso terzi.²⁷

In mancanza di un'espressa disciplina, il criterio definitivo affermatosi in ambito comunitario era di carattere qualitativo: si riteneva cioè applicabile l'intera disciplina del Codice laddove l'oggetto principale del contratto riguardasse la costruzione di un'opera o l'esecuzione e realizzazione di lavori.²⁸

²⁵GIANNELLI, *Concessioni di beni e concorrenza*, op. cit., pag. 23.

²⁶Vedi sentenza Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 2426 del 22 marzo 2021.

²⁷Sulla distinzione tra appalto di servizi e concessione di servizi, vedi la deliberazione AVCP n. 47 del 4 maggio 2011 e anche la deliberazione AVCP n. 22 del 8 maggio 2013, in www.anticorruzione.it.

²⁸In particolare, la Commissione Europea, nella comunicazione interpretativa del 12 aprile 2000, C121/3 ha osservato che "occorre innanzitutto stabilire se l'oggetto del contratto di concessione riguardi la costruzione di un'opera o l'esecuzione di lavori per conto del concedente oppure se, al contrario, tali lavori o la costruzione di tale opera siano meramente accessori rispetto all'oggetto principale del contratto". Vedi in tal senso, CGUE,

1.3 Sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e 18 del 2021 sul contrasto tra la norma nazionale di proroga automatica delle concessioni balneari e il diritto europeo

Nel frattempo, il governo italiano, invece di rispettare l'impegno preso di riordinare la materia, ha continuato a rimandare. Attualmente sulle concessioni balneari vige la Legge n. 145 del 2018 approvata dal primo governo Conte, che detta le linee guida per istituire le procedure di assegnazione delle concessioni e che ha prorogato ancora una volta la durata delle concessioni fino al 31 dicembre 2033.

Ne è derivata una situazione di grave incertezza per gli operatori e per le amministrazioni, e i comuni hanno reagito in modo non univoco, alcuni hanno concesso la proroga fino al 31 dicembre 2033, altri hanno disapplicato la norma nazionale e avviato procedure selettive, altri ancora hanno adottato soluzioni tampone, con proroghe limitate nel tempo in attesa del riordino della normativa, altri, infine, non si sono pronunciati sulle istanze dei concessionari.

La situazione si è poi ulteriormente aggravata quando, nell'ambito degli interventi connessi all'emergenza epidemiologica da COVID-19, con il d. l. n. 34 del 2020 (convertito nella legge n. 77/2020), c.d. Decreto Rilancio, il Governo, nel ribadire le proroghe fino al 2033, ha disposto la sospensione dei procedimenti amministrativi volti alla nuova assegnazione delle concessioni demaniali marittime o alla riacquisizione al patrimonio pubblico delle aree demaniali, facendo espresso divieto alle amministrazioni di intervenire qualora *“l'utilizzo dei beni demaniali da parte dei concessionari verrà confermato verso pagamento del canone previsto dall'atto di concessione”*. Infine, il d. l. n. 104 del 2020 (convertito nella legge n. 126/2020), nell'ambito delle misure a sostegno dell'economia, ha esteso

26 maggio 2011, Commissione Europea v. Regno di Spagna, C-306/08, con nota di A. Brown, The application of the EU procurement rules to land regeneration projects, further clarification from the Court of Justice in Commission v Spain (c-306/08) concerning Valencian land-use regulations, in Publ. Law. Rev., 2011, 5, NA185.

formalmente la suddetta proroga al 2033 alle concessioni lacuali e fluviali, oltre che a quelle per la nautica da diporto²⁹.

Questo ha posto vari problemi, in particolare la reazione dell'Europa, che ha inviato una lettera di "messa in mora" il 3 dicembre 2020 per una nuova procedura d'infrazione nei confronti del governo italiano, rimarcando nuovamente il palese contrasto con l'art 12 della Dir. Bolkestein e l'art 49 del TFUE.

Per chiarire la questione è stata interpellata l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sottoponendole i seguenti quesiti:

- “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 generale 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”;
- “nel caso di risposta affermativa al precedente quesito, se, inadempimento del predetto obbligo disapplicativo, l'amministrazione dello Stato membro sia tenuta all'annullamento d'ufficio del provvedimento 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

²⁹SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle concessioni balneari alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, in *Diritto e Società* n.3, 2021, pag. 341.

intervenuto un giudicato favorevole costituisca ostacolo all'annullamento d'ufficio”;

- “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”.

Nel frattempo il Governo ha continuato ad essere “sordo “ rispetto alle continue sollecitazioni dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato , ha tolto il tema delle concessioni balneari dal DDL Concorrenza 2021, limitandosi a prevedere una delega al Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, sentita la Conferenza unificata, 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 di sicurezza. Questo ha creato perplessità e preoccupazione, fino a novembre 2021³⁰.

La risposta del Consiglio di Stato ai quesiti sopra citati arriva con due sentenze, la numero 17 e la numero 18 del 9 novembre 2021³¹, identiche

³⁰SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle concessioni balneari alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021 dell'Adunanza Plenaria*, in *Diritto e Società* n.3, 2021, pag. 365.

³¹Per un primo commento sulle sentenze: CANNIZZARO, *Demanio marittimo. Effetti in malam partem di direttive europee? In margine alle sentenze 17 e 18 dell'Ad. plen. del Consiglio di Stato*; BELLO, *Prmissime considerazioni sulla “nuova” disciplina delle concessioni balneari nella lettura dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, entrambi in www.giustiziainsieme.it, 2021.

nella motivazione e nella numerazione dei paragrafi, a seguito dell'Adunanza Plenaria che si è tenuta il 20 ottobre 2021, che ha elaborato la "sua soluzione" con la quale dichiarava l'inefficacia delle proroghe poiché l'estensione al 2033 è contraria al diritto europeo in quanto proroga automatica e generalizzata.

L'Adunanza, specificamente, ha formulato i seguenti principi di diritto:

- “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”;
- “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 abbiamo 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”;
- “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".³²

Tali sentenze non solo prendono espressa posizione sulla questione della proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, pronunciandosi per la loro incompatibilità con il diritto dell'Unione e, al tempo stesso, per il mantenimento della loro efficacia fino al 31 dicembre 2023, bensì analizzano alcuni principi fondamentali e qualificanti del rapporto tra diritto dell'Unione e diritto interno.³³

Innanzitutto l'Adunanza plenaria afferma che le concessioni di beni demaniali per finalità turistico-ricreative rientrano nel campo di applicazione dell'art 12 della Direttiva Servizi (Dir 2006/123/CE) e quindi la loro assegnazione deve avvenire tramite procedure ad evidenza pubblica, cioè con selezioni aperte, pubbliche e basate su criteri non discriminatori, trasparenti e oggettivi, nelle quali si sceglie il migliore concessionario, ossia quello più affidabile che garantisce lo svolgimento delle prestazioni contrattuali e la gestione dell'intervento pubblico nel modo migliore, nel rispetto dell'equilibrio tra interesse pubblico e privato; in relazione alla scarsità delle aree demaniali marittime a disposizione.

³²www.iusinitinere.it .

³³FERRARO, *Diritto dell'Unione Europea e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria*, in *Diritto e Società* n.3, Napoli, 2017, pag. 361.

Le norme della Direttiva Servizi hanno un carattere self-executing³⁴, cioè direttamente applicabili nell'ordinamento dello stato membro con il conseguente obbligo di disapplicazione delle norme in contrasto con la direttiva europea da parte dei giudici nazionali e anche da parte della pubblica amministrazione procedente, tuttavia non sussiste in capo alla pubblica amministrazione l'obbligo di procedere all'annullamento in autotutela degli atti emanati in base alla legge nazionale perché l'Adunanza Plenaria ritiene che l'atto di proroga sia un atto ricognitivo di un effetto prodotto direttamente dalla legge e quindi riconducibile a questa, pertanto la violazione dell'obbligo non può essere imputata all'amministrazione ma allo Stato.

Per quanto riguarda l'art 49 TFUE, cioè la libertà di stabilimento, bisogna ricordare che affinché questo articolo si possa applicare agli appalti e alle concessioni, ad attività i cui elementi rilevanti si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro, è necessario che il contratto in discussione nel procedimento principale presenti un interesse transfrontaliero certo, tenuto conto di determinati criteri oggettivi e concordanti. La Plenaria afferma che "l'interesse transfrontaliero certo consiste nella capacità di una commessa pubblica o, più in generale, di un'opportunità di guadagno offerta dall'Amministrazione anche attraverso il rilascio di provvedimenti che non portano alla conclusione di un contratto di appalto o di concessione, di attrarre gli operatori economici di altri Stati membri", precisando per le concessioni balneari che "a venire in considerazione come strumento di guadagno offerto dalla p.a. non è il prezzo di una prestazione né il diritto di sfruttare economicamente un singolo servizio avente rilevanza economica".

"Al contrario degli appalti o delle concessioni di servizi, la p.a. mette a disposizione dei privati concessionari un complesso di beni demaniali che, valutati unitariamente e complessivamente, costituiscono uno dei patrimoni

³⁴Sul tema dell'efficacia diretta delle norme dell'Unione vedi GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018.

naturalistici (in termini di coste, laghi e fiumi e connesse aree marittime, lacuali o fluviali) più rinomati e attrattivi del mondo³⁵.

Questo però causa varie perplessità in quanto prevede l'utilizzo di questo criterio in modo generalizzato, però non tutte le spiagge italiane, le aree lacuali e fluviali presentano un interesse transfrontaliero certo³⁶.

Nonostante il contrasto con le norme europee, l'Adunanza Plenaria consente alle concessioni attuali di continuare ad essere efficaci fino al 31 dicembre 2023 in quanto la predisposizione di procedure pubbliche imparziali, efficienti, e trasparenti richiede un certo periodo di tempo per farle al meglio. L'Adunanza infatti richiama la giurisprudenza europea che prevede la possibilità di una limitazione nel tempo degli effetti delle sentenze pregiudiziali della Corte di Giustizia se sussiste il rischio che questo causi danni economici e sociali gravi, anche se in realtà è ammissibile solo in casi eccezionali. Questo rinvio è stato fissato entro il termine massimo del 31 dicembre 2023, quindi oltre questo termine le concessioni demaniali in essere si considerano prive di effetto³⁷.

Altro problema è quello relativo alla durata, ed a tal proposito il Consiglio di Stato ha affermato che la durata dovrebbe essere commisurata al valore della concessione e alla sua complessità organizzativa e non dovrebbe eccedere il periodo di tempo necessario al recupero degli investimenti, insieme ad una remunerazione del capitale investito³⁸.

Volgendo lo sguardo ai requisiti delle nuove gare, sembra che il Consiglio di Stato cerchi, in modo nemmeno troppo velato, di trovare un ragionevole compromesso tra le esigenze degli aspiranti concessionari e quelle dei precedenti concessionari. La scelta di criteri di selezione

³⁵CANNIZZARO, *Demanio marittimo. Effetti in malam partem di direttive europee? In margine alle sentenze 17 e 18 dell'Ad. plen. del Consiglio di Stato*, 2021, in www.giustiziainsieme.it.

³⁶La nozione di "interesse transfrontaliero certo" (se appalto di un certo valore, se ha una determinata tecnicità, ubicazione di lavori in paesi esteri) è cambiata nel corso degli anni, e la Corte di Giustizia ha imposto ai giudici nazionali di fissare elementi concreti sull'interesse transfrontaliero certo. FERRARO, *Diritto dell'Unione Europea e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria*, in *Diritto e Società* n.3, 2021, pag. 364.

³⁷www.mondobalneare.com sezione Sentenze.

³⁸DIPACE, *L'incerta natura giuridica delle concessioni demaniali marittime: verso l'erosione della categoria*, in *Diritto e Società* n. 3, 2021, pag. 425.

proporzionati, non discriminatori ed equi è finalizzata ad evitare future sperequazioni tra la posizione del concessionario uscente e quella degli aspiranti alla concessione. Dall'altro lato, il Consiglio di Stato non solo esclude che l'art. 12 della direttiva 2006/123 imponga il rispetto del principio di rotazione, ma richiede di "valorizzare l'esperienza professionale e il know-how acquisito da chi ha già svolto attività di gestione di beni analoghi (e, quindi, anche del concessionario uscente, ma a parità di condizioni con gli altri), anche tenendo conto della capacità di interazione del progetto con il complessivo sistema turistico-ricettivo del territorio locale", pur ribadendo che ciò dovrà realizzarsi in ossequio al principio della par condicio.³⁹ Ulteriori elementi di valutazione dell'offerta possono riguardare gli standard qualitativi dei servizi e la sostenibilità sociale e ambientale del piano degli investimenti in relazione alla tipologia della concessione da gestire.⁴⁰

In sostanza queste due sentenze del Consiglio di Stato concordano nel contrasto tra il regime di proroghe automatiche ed i principi europei per la tutela della concorrenza e quindi sull'esigenza di applicare procedure competitive per assegnare le concessioni demaniali marittime, in quanto con la concessione di un'area demaniale si fornisce un'occasione di guadagno a soggetti che operano sul mercato, così da rendere necessaria una procedura ispirata ai principi di trasparenza e di non discriminazione e concordano anche sul garantire adeguati indennizzi ai concessionari uscenti per tutelare gli investimenti fatti. Tuttavia, in quanto consapevole delle difficili implicazioni interpretative e applicative, l'Adunanza non fornisce nessuna indicazione precisa che risolva la questione e questo ha suscitato confusione e diverse perplessità che rimangono ancora oggi.⁴¹

³⁹FERRARO, *Diritto dell'Unione Europea e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria*, in *Diritto e Società* n.3, 2021, pag. 384.

⁴⁰DIPACE, *L'incerta natura giuridica delle concessioni demaniali marittime: verso l'erosione della categoria*", in *Diritto e Società* n. 3, 2021, pag. 430.

⁴¹Per le tante perplessità sono nati molti incontri di dibattito consultabili online, ad esempio Inter alia, Demanio e mare: il problema delle concessioni alla luce dell'adunanza plenaria, organizzato dall'Università della Calabria il 22 novembre 2021, e *Diritto dell'Unione Europea e concessioni balneari alla luce delle recenti sentenze dell'Adunanza Plenaria*, organizzato dall'Università degli studi di Napoli Federico II il 20 dicembre 2021, cui adde la Relazione tenuta sul tema da MORBIDELLI al convegno IGI del 14 dicembre 2021; sul tema del rapporto tra diritto dell'Unione e concessioni demaniali marittime, CAPELLI, *Evoluzioni, splendori e decadenza delle direttive comunitarie. Impatto della direttiva CE n. 2006/123 in materia di servizi: il caso delle concessioni balneari*, Napoli 2021.

Capitolo 2. Concessioni balneari e tutela della concorrenza

SOMMARIO: *2.1 Nuova gestione del demanio marittimo introdotta dal Disegno di Legge sulla Concorrenza del 2022 – 2.1.1 Irregolarità nella gestione del demanio marittimo: il caso del Comune di Terracina – 2.2 Un punto importante: l'accessibilità alle strutture balneari per le persone diversamente abili*

2.1 Nuova gestione del demanio marittimo introdotta dal Disegno di Legge sulla Concorrenza del 2022

I beni del demanio marittimo costituiscono, per la vastità dell'estensione territoriale e la particolarità delle utilizzazioni, la categoria di beni pubblici di maggiore rilievo ambientale. Elemento comune di tali beni è il fatto di delimitare o circondare lo spazio acqueo marino. Il bene demaniale appartiene allo Stato ed è destinato, per natura o per legge, al soddisfacimento di una funzione pubblica, da ciò discende la sua inalienabilità, incommerciabilità e non espropriabilità. Ne consegue che i beni che fanno parte del demanio in generale e marittimo in particolare non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti da leggi specifiche⁴².

L'attribuzione ai privati di diritti di godimento sui beni del demanio marittimo si realizza attraverso provvedimenti unilaterali di concessione, che rientrano nell'ampio concetto di provvedimenti di polizia amministrativa, e non quindi attraverso contratti di diritto comune; ed il loro godimento a scopi lucrativi (da parte dei privati) non può avvenire gratuitamente.

Fino ad oggi in Italia per le concessioni demaniali marittime è rimasto in vigore il regime di proroghe automatiche a favore dei concessionari attuali, ora però l'Italia, spinta dal presidente del Consiglio Mario Draghi, ha deciso di adeguarsi alle continue richieste dell'Europa sui principi di tutela della concorrenza.

⁴²Vedi sentenza Cassazione, Sez. II, del 17 marzo 1998 n. 2844.

Lo scorso 30 maggio 2022 il Senato ha approvato il Disegno di Legge sulla Concorrenza che tra i vari temi comprende anche quello delle concessioni balneari in cui si è raggiunto l'accordo per riformare la precedente disciplina che prevedeva il regime di rinnovo automatico delle concessioni in essere. Questo nuovo accordo prevede la riassegnazione delle concessioni balneari entro il 31 dicembre 2023, in quanto le concessioni già affidate continueranno ad essere efficaci fino e non oltre a tale data.

Tuttavia, al comma 3 del relativo provvedimento precisa: "In presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2023, connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura stessa, l'autorità competente, con atto motivato, può differire il termine di scadenza delle concessioni in essere per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024. Fino a tale data l'occupazione dell'area demaniale da parte del concessionario uscente è comunque legittima anche in relazione all'articolo 1161 del codice della navigazione".

Per quanto riguarda invece le concessioni già "affidate o rinnovate mediante procedura selettiva con adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza e, in particolare, con adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento", queste "continuano ad avere efficacia sino al termine previsto dal relativo titolo e comunque fino al 31 dicembre 2023 se il termine previsto è anteriore a tale data". Il relativo comma 4 prevede inoltre che entro il 30 giugno 2024 il Ministero delle Infrastrutture debba trasmettere al Parlamento una relazione riguardante lo stato delle procedure selettive al 31 dicembre 2023, "evidenziando in particolare l'esito delle procedure concluse e, per quelle non portate a termine, le ragioni che ne abbiano eventualmente impedito la conclusione. Il medesimo Ministero trasmette altresì alle Camere, entro il 31 dicembre

2024, una relazione finale relativa alla conclusione delle procedure selettive sul territorio nazionale”⁴³.

Lo scorso febbraio il Consiglio dei Ministri ha deciso all’unanimità di inserire la riforma delle concessioni balneari all’interno del disegno di legge sulla concorrenza 2022, con un emendamento che di fatto ha recepito le disposizioni del Consiglio di Stato. Tuttavia il testo è rimasto bloccato per tre mesi alla X commissione del Senato, a causa delle forze politiche di maggioranza che volevano modificarlo per due motivi: da una parte c’era l’intento di rispondere agli appelli dell’Anci, che sosteneva l’impossibilità, per le amministrazioni comunali, di espletare migliaia di gare nel giro di un anno e mezzo; dall’altra c’era invece il negoziato sulla definizione degli indennizzi economici per i concessionari uscenti, tra chi proponeva di riconoscerlo solo sugli investimenti non ancora ammortizzati e chi invece chiedeva di calcolarlo sull’intero valore aziendale delle imprese balneari.

Dopo un ampio dibattito il Senato è arrivato ad un accordo, che è passato alla Camera che lo ha approvato il 26 luglio ed è tornato al Senato per l’approvazione definitiva il 2 agosto.

Tuttavia, sono rimaste in sospeso le questioni più “scottanti” che il governo dovrà risolverle con decreti attuativi entro gennaio 2023, tali decreti attuativi dovranno essere proposti dai Ministeri delle Infrastrutture e del Turismo, di concerto con i Ministri della Transizione Ecologica, dell’Economia e Finanze, dello Sviluppo Economico e degli Affari Regionali, previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni.

Nel determinare i criteri per le gare, i decreti attuativi dovranno individuare “le aree suscettibili di affidamento in concessione, assicurando l’adeguato equilibrio tra le aree demaniali in concessione e le aree libere o libere attrezzate, nonché la costante presenza di varchi per il libero e gratuito accesso e transito per il raggiungimento della battigia antistante l’area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione”. Le concessioni balneari dovranno essere affidate “sulla base di procedure selettive nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità

⁴³Sezione norme e sentenze in www.mondobalneare.com.

di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità, da avviare con adeguato anticipo rispetto alla loro scadenza” e le gare dovranno tenere “adeguata considerazione degli investimenti, del valore aziendale dell’impresa e dei beni materiali e immateriali, della professionalità acquisita anche da parte di imprese titolari di strutture turistico-ricettive che gestiscono concessioni demaniali, nonché valorizzazione di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori, della protezione dell’ambiente e della salvaguardia del patrimonio culturale”.

Il contenuto di questo accordo, nello specifico, prevede che le concessioni in essere restino efficaci fino al 31 dicembre 2023, soltanto per ragioni oggettive potranno essere prorogabili di un anno.

Le concessioni balneari da gennaio 2024 dovranno essere affidate con gare pubbliche: “sulla base di procedure selettive nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità, da avviare con adeguato anticipo rispetto alla loro scadenza”. Inoltre, le gare pubbliche dovranno favorire le piccole imprese, la parità di genere, l’ambiente e il libero accesso alla spiaggia per tutti. Ne parla l’art 4 che recita: “al fine di assicurare un più razionale e sostenibile utilizzo del demanio marittimo, lacuale e fluviale, favorirne la pubblica fruizione e promuovere, in coerenza con la normativa europea, un maggiore dinamismo concorrenziale nel settore dei servizi e delle attività economiche connessi all’utilizzo delle concessioni per finalità turistico-ricreative e sportive nel rispetto delle politiche di protezione dell’ambiente e del patrimonio culturale” il governo dovrà adottare entro sei mesi uno o più decreti attuativi “volti a riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, per finalità turistico-ricreative e sportive, ivi incluse quelle affidate ad associazioni e società senza fini di lucro, con esclusione delle concessioni relative ad aree, strutture e infrastrutture dedicate alla cantieristica navale, all’acquacoltura e alla mitilicoltura”. I decreti attuativi nel determinare i criteri di gara, dovranno individuare “le aree suscettibili di affidamento in concessione, assicurando l’adeguato equilibrio tra le aree demaniali in concessione e le

aree libere o libere attrezzate, nonché la costante presenza di varchi per il libero e gratuito accesso e transito per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione". Inoltre si chiede di tenere in "adeguata considerazione, ai fini della scelta del concessionario, della qualità e delle condizioni del servizio offerto agli utenti, alla luce del programma di interventi indicati dall'offerente per migliorare l'accessibilità e la fruibilità dell'area demaniale, anche da parte dei soggetti con disabilità, e dell'idoneità di tali interventi ad assicurare il minimo impatto sul paesaggio, sull'ambiente e sull'ecosistema, con preferenza per il programma di interventi che preveda attrezzature non fisse e completamente amovibili".

Importante è anche premiare i concessionari uscenti (i cosiddetti "Paletti"), si prevede infatti che le gare tengano conto "dell'esperienza tecnica e professionale già acquisita in relazione all'attività oggetto di concessione, secondo criteri di proporzionalità e di adeguatezza e, comunque, in maniera tale da non precludere l'accesso al settore di nuovi operatori", nonché "della posizione dei soggetti che, nei cinque anni antecedenti l'avvio della procedura selettiva, hanno utilizzato una concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare". Per tutelare l'occupazione, invece, si obbliga la "previsione di clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato nell'attività del concessionario uscente".

La durata delle concessioni non è stata stabilita, viene rimessa alla decisione dei Comuni, si limita soltanto a dire che dovranno durare "per un periodo non superiore a quanto necessario per garantire al concessionario l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti autorizzati dall'ente concedente in sede di assegnazione della concessione e comunque da determinare in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare, con divieto espresso di proroghe e rinnovi anche automatici".

Questo accordo introduce anche un intervento per aumentare i canoni demaniali (art 4 comma 7): "definizione di criteri uniformi per la quantificazione di canoni annui concessori che tengano conto del pregio naturale e dell'effettiva redditività delle aree demaniali da affidare in

concessione”; deve definire inoltre “una quota del canone annuo concessorio da riservare all’ente concedente e da destinare a interventi di difesa delle coste e delle sponde e del relativo capitale naturale e di miglioramento della fruibilità delle aree demaniali libere”.

Per evitare che uno stesso concessionario si aggiudichi ampie porzioni di spiaggia, il disegno di legge ha previsto, soltanto, “l’eventuale frazionamento in piccoli lotti delle aree demaniali da affidare in concessione, al fine di favorire la massima partecipazione delle microimprese e piccole imprese” e la “individuazione di requisiti di ammissione che favoriscano la massima partecipazione di imprese, anche di piccole dimensioni”. Inoltre, dovranno essere applicati “criteri premiali alla valutazione di offerte presentate da operatori economici in possesso della certificazione della parità di genere [...] e da imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile”. Però di fatto il disegno di legge non ha stabilito un numero massimo di concessioni in capo ad uno stesso soggetto, ed è un problema importante perché questo va a favorire le grandi imprese, a svantaggio di quelle medie-piccole e familiari.

Altra questione è quella degli indennizzi per i concessionari uscenti, un argomento molto importante e problematico che infatti il disegno di legge non ha chiarito, lasciandolo alla decisione del governo tramite l’approvazione di successivi decreti attuativi e, provocando così molti dissensi e incertezza tra i concessionari attuali e i loro sindacati per il timore di vedere vanificati tutti gli investimenti realizzati. Il DDL si è limitato soltanto a dire che i decreti attuativi devono occuparsi “della definizione di criteri uniformi per la quantificazione dell’indennizzo da riconoscere al concessionario uscente, posto a carico del concessionario subentrante, in ragione del mancato ammortamento degli investimenti realizzati nel corso del rapporto concessorio e autorizzati dall’ente concedente e della perdita dell’avviamento connesso ad attività commerciali o di interesse turistico”⁴⁴. Per l’adozione dei decreti legislativi il governo deve, altresì, tenere in considerazione il parere degli enti territoriali; in particolare, l’Esecutivo deve

⁴⁴Testo del DDL Concorrenza del 30/05/2022 in www.senato.it.

acquisire l'intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano.

Nell'assetto attuale, lo Stato può adottare la normativa generale e definitoria del settore e, in quanto titolare dei beni, percepisce i canoni derivanti dalle concessioni. Ha inoltre la competenza esclusiva in materia di concorrenza ex art. 117, comma 2, lett. e), Cost.⁴⁵

Le Regioni, invece, hanno poteri di pianificazione del governo del territorio, all'interno del quale rientra la predisposizione dei piani di gestione del demanio marittimo⁴⁶. I Comuni sono competenti nella predisposizione dei bandi di gara e nella gestione degli arenili.

Sostanzialmente, questo accordo presenta numerosi punti critici, a cominciare dall'esclusione dei cantieri navali, delle attività di acquacoltura e mitilicoltura dall'uso di gare pubbliche, pur essendo anche queste concessioni demaniali; e soprattutto non ha fatto chiarezza sulle questioni più problematiche, quella della durata della concessione non stabilita ed ancora più importante quella degli indennizzi ai concessionari uscenti per il buon lavoro svolto finora nella gestione delle coste.

Anche se era un punto importante del vecchio Governo del Presidente del Consiglio Draghi, la riforma delle concessioni balneari è rimasta, e se ne occuperà il nuovo governo, eletto il 25 settembre 2022, in 6 mesi cioè entro la fine di gennaio 2023. Tuttavia, in attesa delle elezioni, nonostante i moltissimi dissensi, il governo Draghi ha voluto anticipare una piccola parte del lavoro. Il 16 settembre il Consiglio dei Ministri ha approvato un primo decreto attuativo, che non va a disciplinare le gare pubbliche, ma si limita

⁴⁵Vedi sentenza Corte Costituzionale n.139 del 6 luglio 2021.

⁴⁶Sul tema: MAZZARELLA, *Le concessioni di beni demaniali marittimi: conflitto Stato-Regioni e tutela della concorrenza*, in *Diritti regionali*, n. 1, 2022, p. 87, la quale precisa che «La pianificazione dello spazio marittimo è attuata attraverso la predisposizione di piani di gestione, in cui si prevede la distribuzione spaziale delle attività e dei diversi usi delle acque marine, tra cui rientrano gli impianti e le infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l'estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche e la produzione di energia da fonti rinnovabili. Il Governo italiano ha presentato nel 2021 alla Commissione dell'Unione europea una proposta di piani di gestione dello spazio marittimo, come previsto dal decreto legislativo del 17 ottobre 2016, n. 201, di recepimento della direttiva 2014/89/UE che ha istituito un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo. Tale piano, finalizzato a favorire una gestione integrata delle cose, è volto ad assicurare lo sviluppo sostenibile nei settori energetici del mare, dei trasporti marittimi, della pesca e dell'acquacoltura».

soltanto ad avviare la mappatura di tutte le concessioni pubbliche di beni statali, non solo quelle del demanio marittimo.

Il Consiglio dei Ministri ha deciso di affidare la ricognizione delle concessioni pubbliche a un nuovo “sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici”, ancora da progettare, chiamato “Siconbep”, che chiederà a tutte le amministrazioni locali di comunicare periodicamente ogni dato sulle concessioni pubbliche. Questo sistema, come voluto da Mario Draghi, è costituito presso il Ministero dell’Economia e delle Finanze, per promuovere la massima pubblicità e trasparenza.⁴⁷

La nuova disciplina si applicherà dal primo gennaio 2024, anche se possiamo trovare un esempio in cui la direttiva Bolkestein è già stata applicata in Italia.

È il caso dell’azienda multinazionale produttrice di bevande energetiche più vendute al mondo Red Bull che ha comprato un intero tratto di costa adriatica, sul golfo di Trieste, articolato in 60.000 metri quadri di proprietà privata e 65.000 in concessione, e comprendente il Marina Monfalcone (ex Marina Hannibal) con 300 posti barca sino a 40 metri, un cantiere nautico, uno yacht club, la prestigiosa Scuola Vela Tito Nordio nonché caseggiati, giardini e spiagge, per una cifra che si aggira intorno ai 9 milioni di euro.

2.1.1 Irregolarità nella gestione del demanio marittimo: il caso del Comune di Terracina

Possiamo notare come la situazione precedente all’emanazione del DDL Concorrenza abbia altresì creato alcune situazioni irregolari al sistema delle concessioni balneari.

Un recente esempio eclatante è il caso del Comune di Terracina (LT) dove, a seguito dell’indagine condotta nel 2019 nell’ambito della

⁴⁷Per ulteriori approfondimenti vedi bozza *D. Lgs. recante attuazione delega di cui all’art 2 della Legge del 5 agosto 2022 n. 118, per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici* [bozza-decreto-siconbep.pdf \(mondobalneare.com\)](https://www.mondobalneare.com/bozza-decreto-siconbep.pdf).

tradizionale attività di controllo “Mare sicuro”, sono state riscontrate irregolarità relative ad alcune aree oggetto di concessione demaniale e, successivamente, l’Arena del Molo di Terracina. Dalle verifiche effettuate sono emerse una serie di gravi reati di carattere penale in riferimento alla gestione dei servizi relativi alla balneazione, ad illegittime sanatorie riguardanti opere e manufatti insistenti sul pubblico demanio marittimo, a lavori ed opere pubbliche eseguite e commissionate dal Comune di Terracina nonché alla illegittima acquisizione e gestione di fondi economici strutturali.

Dall’articolata attività investigativa sono emerse infatti irregolarità e illeciti nella gestione dei servizi relativi alla balneazione, nonché condotte di sfruttamento del pubblico demanio marittimo ma gli accertamenti hanno interessato anche lavori e opere pubbliche; tra questi la realizzazione di un ponte ciclopedonale attraverso l’indebita percezione di fondi europei strutturali FEAMP e FLAG con conseguenti danni erariali. Quanto sopra ha comportato l’esecuzione di sei misure di custodia cautelare ai domiciliari e sette divieti di dimora e misure interdittive. Ai domiciliari sono finiti il sindaco, l’ex vicesindaco, il presidente del Consiglio regionale, dirigenti e funzionari dell’amministrazione cittadina, ai quali sono stati contestati a vario titolo i reati di falso, turbata libertà negli appalti riguardanti l’affidamento in gestione di spiagge e servizi connessi alla balneazione, oltre a frodi, indebite percezioni di erogazioni pubbliche e rivelazioni del segreto d'ufficio.⁴⁸

2.2 Un punto importante: l’accessibilità alle strutture balneari per le persone diversamente abili

Un aspetto molto importante che attiene alle concessioni balneari riguarda l’accessibilità e la fruizione della spiaggia, e di tutti i servizi che offre lo stabilimento balneare, a tutti, ma soprattutto ai portatori di handicap.

⁴⁸www.latinatoday.it .

Ogni spiaggia dovrebbe essere accessibile a tutti, come stabilito infatti da varie leggi: la Legge n.104 del 1992⁴⁹ e la Legge n.494 del 1993⁵⁰.

Per accessibilità si intende l'eliminazione delle barriere architettoniche che rappresentano un ostacolo all'accesso alla struttura balneare e alla sua fruizione da parte dei soggetti con disabilità. Le spiagge per essere accessibili ai disabili devono quindi avere una serie di attrezzature speciali: passerelle che arrivino fino alla battigia e passaggi trasversali per raggiungere gli ombrelloni, apposite sedie a rotelle galleggianti per muoversi sulla sabbia e fare il bagno in mare, rampe e pedane per usufruire dei bagni, che devono essere ampi ed adeguati, come anche docce e spogliatoi, lettini adeguati, ma anche personale specializzato e dedicato che aiuti i disabili ad usufruire di tutti i servizi dello stabilimento, delle attrezzature presenti, con la possibilità di fare il bagno in sicurezza costantemente sorvegliati, poiché non è così scontato che i familiari od accompagnatori sappiano utilizzare queste speciali attrezzature.

Migliorare l'accessibilità e la fruibilità della spiaggia soprattutto per le persone diversamente abili è un aspetto particolarmente importante riguardo alle concessioni balneari, ed è previsto dalla nuova regolamentazione per l'affidamento e la gestione delle spiagge, contenuta nel DDL Concorrenza approvato definitivamente dal Senato ad agosto 2022. All'art 4 comma 2 il DDL Concorrenza prevede infatti che nella scelta del concessionario si tenga conto della qualità del servizio che questo vuole offrire ai clienti e degli interventi che vuole attivare per migliorare l'accessibilità e la fruibilità della spiaggia per le persone diversamente abili,

⁴⁹Tale legge impone che tutti gli impianti di balneazione devono essere soggetti ai requisiti di visibilità; recita: "Le concessioni demaniali per gli impianti di balneazione e i loro rinnovi sono subordinati alla visibilità degli impianti ai sensi del decreto del Ministro dei lavori pubblici 14 giugno 1989 n. 236, di attuazione della Legge 9 gennaio 1989 n. 13, e all'effettiva possibilità di accesso al mare delle persone handicappate". www.invaliditaediritti.it .

⁵⁰Altra legge che impone che l'accessibilità deve essere garantita: "Laddove esistano obiettive difficoltà strutturali e ambientali (...) l'accesso al mare da parte dei soggetti handicappati è comunque garantito dalla realizzazione di idonee strutture(...)". www.invaliditaediritti.it .

sempre però con un occhio di riguardo al minimo impatto ambientale; uno degli obiettivi è infatti “migliorare l’efficienza dei servizi pubblici e di potenziare lo sviluppo degli investimenti e dell’innovazione in funzione della tutela dell’ambiente, della sicurezza e del diritto alla salute dei cittadini”.

Sinora, la tematica dell’accesso e della fruizione pubblica del demanio marittimo non aveva trovato ampio spazio nella normativa vigente; persino l’Adunanza plenaria⁵¹ non si era soffermata sulla natura pubblica dei beni coinvolti⁵², sebbene gli effettivi destinatari dei servizi scaturenti dalle concessioni dei beni pubblici siano proprio i cittadini e la tutela dei loro diritti dovrebbe essere la chiave di volta nella disciplina della materia⁵³. In relazione al demanio marittimo, la funzione sociale del bene va tutelata nell’interesse dei diritti dei cittadini⁵⁴. Di conseguenza, “nell’esercizio del suo potere discrezionale di valutazione degli operatori, l’amministrazione potrebbe [dovrebbe] considerare il punto di vista del “destinatario” del servizio, quale elemento per determinare anche la “qualità” dell’offerta del prestatore e ridisegnare il mercato dei servizi del turismo sulla base della realtà aggiornata⁵⁵.

Nonostante le leggi presenti, ad oggi, sono molto poche, solo circa 650, le spiagge accessibili ai disabili, su un totale di 7.173 stabilimenti balneari presenti in tutta Italia.

⁵¹Sentenze Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, nn.17 e 18 del 9 novembre 2021.

⁵²Sul tema vedi, cfr. IACOVONE, *Concessioni demaniali marittime tra concorrenza e valorizzazione*, in La proroga delle “concessioni balneari” alla luce delle sentenze 17 e 18 del 2021 dell’Adunanza Plenaria, *Diritto e società*, n. spec. 3, 2021, p.531, secondo cui «non può non osservarsi che il Consiglio di Stato si è solo marginalmente occupato della funzione e della natura del demanio marittimo, fondando l’auspicato modello normativo sulla libertà economica dominata dalla concorrenza intesa alla stregua di principio assoluto, anziché regola strumentale al funzionamento delle diverse tipologie del mercato».

⁵³Cfr. LUCARELLI, LONGHI, *Le concessioni demaniali marittime e la democratizzazione della regola della concorrenza*, cit., pp. 1251 e seg.

⁵⁴Sul punto, ex multis, Corte Cass. civ., sez. III, sentenza del 17 marzo 1998, n. 2844; Consiglio di Stato, sez. V., sentenza del 2 marzo 2018, n. 1296. Da ultimo, Tar Liguria, sez. I, sentenza del 9 novembre 2021, n. 946.

⁵⁵MONICA, *Il destinatario e le concessioni demaniali marittime nel mutato contesto del mercato europeo dei servizi*, in A. COSSIRI (a cura di), *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, Università di Macerata, 2022, cit., p. 182.

Qui di seguito sono riportati due appelli presentati alla Regione Lazio da due famiglie del Comune di Terracina, le quali hanno portato all'attenzione dell'amministrazione comunale la necessità di rendere le spiagge di Terracina accessibili anche ai disabili. In particolare: il primo caso riguarda la signora Anna e suo figlio Maurizio, disabile, che ha subito una tracheostomia e la Peg (Gastrostomia endoscopica percutanea). Ha pertanto bisogno dell'aria di mare per i suoi problemi respiratori e per questa ragione la famiglia raggiunge da Roma l'abitazione di Terracina ogni estate. La signora Anna frequenta Terracina da ormai 10 anni perché riesce a portare il figlio comodamente in uno stabilimento attrezzato davanti alla casa, provvisto di pedana fino al bagnasciuga. "Per un problema di concessioni ora lo stabilimento in questione non esiste più - spiega la signora - Mi riduco a fare qualche passeggiata la mattina presto e la sera. Insomma, è come stare a Roma. Faccio quindi un appello alla Regione Lazio: "Aiutateci a rendere agibili le spiagge per i nostri figli. La priorità dovrebbero averla le spiagge comunali, ma non è così. Per non parlare degli stabilimenti privati che hanno il simbolo per i disabili all'esterno ma che, in realtà, sono delle strutture non agibili".

Il secondo caso riguarda la signora Manuela (nome di fantasia) e del fratello, disabile dalla nascita. "Prima esisteva una spiaggia abbastanza attrezzata, anche se insufficiente per consentire ai disabili di trascorrere la giornata al mare, oggi però non c'è nemmeno più quella. Come si fa a prendere di peso un 'ragazzino' sulla carrozzina? Nel 2022 è ridicolo che non ci sia una spiaggia balneare attrezzata e pensata per i disabili. Credo che le istituzioni, e tra queste anche la Regione Lazio, siano informate sulla situazione, anche grazie alle denunce delle associazioni che si battono per questi diritti, direi basilari". La signora Manuela spiega che sarà costretta a

cambiare città e da Terracina spostarsi altrove per consentire al fratello di godere di qualche giornata di mare su una spiaggia sicura e attrezzata.⁵⁶

⁵⁶www.latinatoday.it .

Capitolo 3. Riflessioni conclusive sulla questione

SOMMARIO: 3.1 Considerazioni delle associazioni e dei sindacati degli operatori balneari sulla nuova disciplina di assegnazione delle concessioni balneari – 3.2 Opinioni finali

3.1 Considerazioni delle associazioni e dei sindacati degli operatori balneari sulla nuova disciplina di assegnazione delle concessioni balneari

Qui di seguito sono riportate le considerazioni delle maggiori associazioni degli operatori balneari e del SIB (Sindacato Italiano Balneari) per quanto riguarda la nuova disciplina di gestione e affidamento delle concessioni demaniali marittime contenuta nel DDL Concorrenza approvato in Senato il 30 maggio, dalla Camera il 26 luglio e definitivamente il 3 agosto 2022.

- Il SIB (Sindacato Italiano Balneari)⁵⁷ è il sindacato che associa le aziende turistico-balneari di tutte le regioni d'Italia bagnate dal mare e lavora per tutelare e salvaguardare gli interessi della categoria dei balneari. Il presidente, Antonio Capacchione, riferisce che il sindacato è contrario alla nuova disciplina approvata e dichiara: “le gare delle concessioni demaniali marittime non costituiscono un impegno che il nostro paese ha per il PNRR; pertanto lo stralcio di questa materia dal DDL Concorrenza non comporterebbe alcun danno economico per il nostro paese” ed “è urgente superare una situazione angosciosa per migliaia di aziende balneari costituite da onesti lavoratori non da capitani d'industria dai forzieri ricolmi”.

⁵⁷Il SIB è stato istituito nel 1960 e aderisce a Confcommercio-Confiturismo. Svolge iniziative, proposte e progetti di coordinamento presso tutti i soggetti istituzionali cui sono affidate le scelte di politica turistica del Paese. Intrattiene un rapporto costante con il Parlamento italiano ed europeo in materia di provvedimenti di natura economica a sostegno delle imprese balneari. Conduce iniziative a salvaguardia delle spiagge e degli specchi d'acqua collaborando con le associazioni ambientali. Promuove studi, dibattiti e convegni su temi e problemi specifici che interessano gli operatori balneari. www.sindacatobalneari.it.

- Il presidente di Federbaleari Italia, Marco Maurelli, dichiara la loro contrarietà alla nuova riforma in quanto “confusionaria” e decisa senza aver sentito il parere degli attuali concessionari balneari. Lui afferma: “è una riforma inadeguata, decisa in modo frettoloso e non condivisa con la categoria dei balneari, che a partire dal 2024 avrà ripercussioni sui Comuni, ignari di cosa accadrà e dei contenziosi che ne deriveranno. Siamo molto preoccupati perché non si può stabilire una data a priori per la fine di un contenzioso, cioè il 2024, che il Comune potrà gestire solo rivolgendosi alla giustizia amministrativa, i cui tempi di gestione non sono prevedibili...”⁵⁸
- Anche Fiba-Confesercenti riferisce che i balneari sono molti preoccupati per il futuro della loro attività: chiedono di avere certezze ed anche il tempo necessario per organizzarsi, dato che fino a qualche mese fa la scadenza della concessione era il 2033 e adesso invece si è accorciata di dieci anni.

Sostanzialmente, i concessionari attuali e i loro sindacati sono decisamente contrari alla nuova disciplina in quanto hanno paura di perdere tutti gli investimenti ed i sacrifici fatti finora, cioè il rischio di perdere il loro lavoro dal momento che se le concessioni vengono assegnate tramite gara pubblica questo aprirà le porte a grandi aziende, anche multinazionali che hanno quindi più potere e i capitali necessari per riuscire ad aggiudicarsi la concessione.

I maggiori sindacati hanno organizzato anche alcune manifestazioni davanti al Parlamento; inizialmente speravano che il passaggio testo alla Camera avrebbe comportato qualche modifica a loro favore, considerando le loro proposte ed opinioni, invece è stato approvato definitivamente. Inoltre, auspicavano che dopo le dimissioni del Presidente del Consiglio Mario Draghi e la caduta del Governo, il DDL Concorrenza e di conseguenza la riforma delle concessioni balneari venisse accantonata. Invece, nonostante i molti dissensi, la nuova disciplina è rimasta e sarà compito del nuovo governo, eletto alle elezioni politiche anticipate del 25 settembre

⁵⁸www.mondobalneare.com, sezione attualità.

2022, a stabilire i punti più importanti per l'attuazione della nuova gestione del demanio marittimo.

Un'ultima speranza è la pronuncia della Corte di Giustizia Europea, interpellata dal Tar di Lecce in merito ad un ricorso presentato da alcuni operatori balneari contro l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (Agcm), che si era opposta all'estensione delle concessioni demaniali marittime al 2033. La questione, che comprende nove specifici quesiti, ha come oggetto la validità stessa della Direttiva Bolkestein e la sua applicazione in Italia. La pronuncia dovrebbe arrivare a breve e gli operatori del settore sperano sia a loro favore.

3.2 Opinioni finali

Le concessioni demaniali marittime sono un tema molto complesso dal momento che non c'è una normativa specifica che regoli in modo preciso e completo questa materia. Infatti, ad oggi, le concessioni del demanio marittimo affidate ai concessionari in passato sono state rinnovate agli stessi più volte, in quanto il legislatore italiano, nonostante le tante richieste e sollecitazioni dell'Europa, ha sempre rimandato o aggirato il compito di riordinare la materia. Sono intervenute molte pronunce della giurisprudenza sia italiane sia europee, in particolare le due sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e 18 del 2021 che rimarcano ancora una volta l'illegittimità del regime di proroghe automatiche.

La situazione è rimasta uguale fino a maggio 2022 in cui il Governo Draghi ha inserito all'interno del Disegno di Legge sulla Concorrenza 2022, tra le altre, anche la riforma sull'assegnazione e gestione del demanio marittimo, in conformità ai principi di tutela della concorrenza, adeguandosi così alle molteplici richieste dell'Europa. Come detto, la riforma prevede di assegnare le concessioni balneari tramite svolgimento di gare pubbliche entro il 31 dicembre 2023.

Secondo la mia opinione, dato che l'ambito delle concessioni balneari è un settore molto importante per l'economia italiana, legandosi strettamente al turismo, serviva da molto tempo una riforma che regolasse

in modo specifico e chiaro l'assegnazione e la gestione delle aree del demanio marittimo, al contrario di quanto però prevede questa riforma, che non rispecchia la realtà e quindi la problematica afferente la situazione italiana. Qui da noi il mondo balneare è formato per la maggior parte da imprese di natura familiare, molti stabilimenti balneari si identificano con il nome del titolare originario e trovano nella continuazione della gestione familiare una fidelizzazione con i clienti che scelgono una determinata località italiana.

L'assegnazione mediante gara pubblica infatti non ha stabilito gli effettivi criteri di partecipazione, ma al contrario aprirà le porte alle grandi aziende anche multinazionali che vorranno presumibilmente appropriarsi del litorale italiano e questo farà lievitare di moltissimo i prezzi nei confronti del cliente finale, creando numerosi problemi a tante famiglie italiane che non potranno più permettersi le vacanze al mare, e questo non dovrebbe proprio succedere in quanto il mare è comunque una fonte di benessere, quindi deve essere liberamente accessibile per tutta la popolazione.

Inoltre, le piccole imprese familiari che per diversi anni hanno gestito le spiagge italiane non saranno in grado di competere con le grandi multinazionali, in quanto queste dispongono di ampi poteri e denaro con i quali riusciranno, chiaramente, a presentare programmi migliori per l'area demaniale, offrendo sempre più servizi per un numero elevato di clienti con il minimo impatto ambientale. Queste imprese familiari si ritroverebbero senza lavoro e con poche prospettive di trovarne un altro, visto che si sono sempre dedicati alla concessione in loro possesso.

Ogni litorale costiero ha una sua peculiare caratteristica e questo lo diversifica dagli altri e dimostra, ancora una volta, la creatività e il prestigio del popolo italiano che bisogna assolutamente tutelare, e che verrebbe meno in caso di assegnazione di più litorali ad una stessa impresa internazionale.

Da considerare inoltre il pericolo delle possibili infiltrazioni mafiose nelle procedure di gara che potrebbero causare notevoli problemi al sistema, comportando procedure legali e conseguenti tempi molto lunghi di attesa per lo sblocco delle relative cause.

La riforma non ha comunque chiarito la situazione, bensì ha lasciato i punti più importanti, cioè quelli più problematici, da decidere successivamente con tutte le incognite del caso, e questo, a mio avviso, genera una notevole incertezza e nervosismo nei confronti delle imprese familiari che hanno gestito fino ad oggi le concessioni, che si sono viste accorciare di dieci anni la relativa scadenza. Queste imprese familiari non sanno se perderanno l'attività e tutti gli investimenti destinati a quella che pensavano restasse la loro proprietà per molti anni ancora. La riforma ha previsto un indennizzo per i concessionari uscenti però non ha specificato di quali elementi questo deve tenere conto.

Si rileva una forte incertezza anche per i Comuni, che dovranno predisporre le gare in poco tempo senza sapere, ancora, i reali criteri di svolgimento.

Bisogna anche stabilire quante concessioni può aggiudicarsi uno stesso soggetto per impedire, come detto, che le grandi aziende si impossessino di gran parte delle coste italiane offrendo servizi a cui possono accedere soltanto i turisti più facoltosi.

Necessita inoltre che vi sia una riqualificazione degli arenili in modo da distinguere con chiarezza i confini delle aree in concessione da quelle libere, importanti per garantire a tutti il libero accesso alla spiaggia, ma anche nelle aree in concessione deve essere garantito il libero accesso al mare e alla battigia.⁵⁹

I Comuni, nella predisposizione dei bandi ad evidenza pubblica, divenendo i soggetti destinatari degli introiti, dovrebbero adeguare i canoni in base alle caratteristiche della concessione (per esempio in base all'affluenza turistica della zona) e reinvestire le somme ricavate in politiche di tutela delle coste, di bonifica dei territori e di valorizzazione del paesaggio.

⁵⁹In particolare, la legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria), all'art. 1, comma 251 stabilisce che «è fatto obbligo per il titolare delle concessioni di consentire il libero e gratuito accesso di transito, per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine della balneazione». Analogamente, al comma 254 è previsto che «le Regioni, nel predisporre i piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, sentiti i comuni interessati, devono individuare le modalità e la collocazione dei varchi necessari al fine di consentire il libero e gratuito accesso di transito per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione». Inoltre, l'art. 11, comma 2, lett. d) della legge n. 215 del 2011 sancisce «il diritto libero e gratuito di accesso e di fruizione della battigia, anche ai fini di balneazione».

Ultimo tema fondamentale, non trattato dalla riforma, è quello dell'occupazione, ovvero la necessità di tutelare, attraverso clausole sociali, un sicuro impiego al personale dei concessionari attuali, che se decade la concessione si troveranno senza lavoro. Potrebbe essere eventualmente plausibile pensare ad una sorta di proposta tra le parti, cioè tra nuovo concessionario e concessionario uscente, che preveda, attraverso lo sviluppo di opportuni accordi sociali, l'obbligo di mantenimento dell'occupazione del personale presente all'interno della struttura balneare. Quanto sopra garantirebbe in primis la continuità dell'attività lavorativa del personale presente da anni all'interno della struttura, senza pertanto il rischio di dover affrontare la problematica relativa alla ricerca di una nuova occupazione. Sarebbe un vantaggio nei confronti del nuovo concessionario rispetto alle esperienze acquisite negli anni dal personale occupato nella struttura, e per ultimo un ulteriore beneficio a favore della clientela che si ritrova a confrontarsi con il medesimo personale conosciuto anni prima, sul quale può continuare a fare affidamento per le varie necessità di soggiorno. Ricordiamoci che si tratta di personale stagionale, che presta il suo lavoro, in località a volte piccole e che quindi avrebbe notevoli problemi a trovare una nuova occupazione.

In più, come conseguenza dell'aumento dei prezzi dei servizi della spiaggia, tutte le attività legate al turismo estivo, cioè l'indotto, quindi bar, caffè, ristoranti e negozi vedrebbero diminuito di molto il loro lavoro, con diminuzione del personale o chiusura dell'attività.

In conclusione, serviva da anni una riforma che chiarisse questo importante settore, però secondo la mia opinione, quella approvata lo scorso agosto ha portato ancora confusione, incertezza e dissensi tra gli operatori del settore, in quanto prevede un grande cambiamento, però in tempi estremamente ridotti; quindi, né i concessionari attuali né le amministrazioni pubbliche sono preparate; e le questioni più importanti non sono state decise, rimandandole ancora una volta.

A mio avviso, le concessioni balneari, in quanto demanio pubblico, dovrebbero essere assegnate tramite procedure selettive imparziali per un

determinato periodo di tempo, in modo che, alla scadenza del termine, anche altri soggetti, diversi dagli attuali concessionari, possano partecipare per provare ad ottenere la concessione, ma senza le gare d'appalto, in quanto queste richiedono grandi capitali e risorse solo per poter partecipare, e che quindi va a vantaggio solo delle grandi imprese.

Per assegnare le concessioni demaniali marittime serve una procedura in grado di conciliare gli obblighi di trasparenza derivanti dall'UE, con il diritto di proprietà degli stati, a fronte di una giurisprudenza europea incline ad attribuire prevalenza ai primi, anche a scapito dell'affidamento del privato concessionario.⁶⁰

La futura gestione dei litorali italiani è insomma in realtà ancora tutta da scrivere, e non si sa se vada a migliorare o peggiorare la situazione che abbiamo conosciuto finora, in quanto, nonostante le continue proroghe, fino ad oggi i litorali, a parte qualche caso, sono stati gestiti molto bene aumentando notevolmente il prestigio dell'Italia, e attirando un gran numero di turisti stranieri.

⁶⁰Concessioni balneari in Italia e Direttiva 2006/123/EC, nel contesto europeo, www.europa.europa.eu/supporting-analyses ,pag. 10.

Bibliografia

BENETAZZO, GOBBATO, *Concessioni balneari in Italia e Direttiva 2006/123/EC, nel contesto europeo*, in <http://www.europal.europa.eu/supporting-analyses/>, 2021.

CANNIZZARO, *Demanio marittimo. Effetti in malam partem di direttive europee? In margine alle sentenze 17 e 18 dell'Ad. plen. del Consiglio di Stato*, 2021.

CAPELLI, *Evoluzioni, splendori e decadenza delle direttive comunitarie. Impatto della direttiva CE n. 2006/123 in materia di servizi: il caso delle concessioni balneari*, Napoli 2021.

CARAVITA, CARLOMAGNO, *La proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime. Tra tutela della concorrenza ed economia sociale di mercato. Una prospettiva di riforma*, n. 20/2021.

CASANOVA, *Il demanio marittimo*, in A. Antonini (a cura di), *Trattato breve di diritto marittimo*, I, Milano, 2007.

DE BENEDETTO, *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, 2011.

DIPACE, *L'incerta natura giuridica delle concessioni demaniali marittime: verso l'erosione della categoria*, *Diritto e Società* n.3, 2021.

FERRARI ZUMBINI, *I beni pubblici e la scienza del diritto amministrativo*, in *La scienza del diritto amministrativo alla seconda metà del secolo XX*, a cura di Torchi- E. Chiti-Perez- A.M. Sandulli, Napoli, 2008.

FERRARO, *Diritto dell'Unione Europea e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria*, *Diritto e Società* n.3, 2021.

GALLO, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018.

GIANNELLI, *Concessione di beni e concorrenza*, Napoli, 2017.

IACOVONE, *Concessioni demaniali marittime tra concorrenza e valorizzazione*, in *La proroga delle "concessioni balneari" alla luce delle*

sentenze 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria, Diritto e società, n. spec. 3, 2021.

LICCIARDELLO, *Demanio marittimo e autonomie territoriali, in i beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, a cura di Police, Milano, 2008.

LUCARELLI, L. LONGHI, *Le concessioni demaniali marittime e la democratizzazione della regola della concorrenza*, 2018, in <http://www.giustiziainsieme.it/>.

MAZZARELLA, *Le concessioni di beni demaniali marittimi: conflitto Stato-Regioni e tutela della concorrenza*, 2022.

MONICA, *Il destinatario e le concessioni demaniali marittime nel mutato contesto del mercato europeo dei servizi*, in A. COSSIRI (a cura di), *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, Università di Macerata, 2022.

OLIVI, *Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, in *Dir. Mar.*, 2004.

RANELLETTI, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. Teoria*, in *Rivista italiana per le scienze giuridiche*, 1898.

SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle concessioni balneari alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria, Diritto e Società n.3, 2021.*

TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008.

Sitografia

<https://www.anticorruzione.it/>.

<https://www.astrid-online.it/>.

<https://www.codicecontrattipubblici.com/>.

<https://www.corriere.it/>.

<https://www.europal.europa.ue/supporting-analyses/>.

<https://www.federalismi.it/>.

<https://www.giustiziasieme.it/>.

<https://www.invaliditaediritti.it/>.

<https://www.iusinitinere.it/>. -

<https://www.latinatoday.it/>.

<https://www.mondobalneare.com/>.

<https://www.normattiva.it/>.

<https://www.senato.it/>.

<https://www.sindacatobalneari.it/>.