amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)
Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 1/2026

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009
ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudia, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Valentina Maria Donini, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini, Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Beatrice Coppa, Giuseppe Doria, Manuel Delgado Iribarren, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Giuseppina Lofaro, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Benedetta Piazza, Marcin Princ, Sara Pugliese, Bianca Nicla Romano, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Esper Tedeschi, Simona Terracciano, Stefania Terracciano, Salvatore Villani.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

La disciplina delle concessioni demaniali marittime nell'attuale contesto normativo e giurisprudenziale. Alcune riflessioni alla luce del nuovo "scontro" tra Commissione Europea e Governo Italiano.

di Giuseppe Laurieri

(Avvocato, dottorando di ricerca in studi giuspubblicistici presso l'Università degli studi di Roma "Tor Vergata")

Sommario

I. Il principio di concorrenza alla "sfida" delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative: la critica evoluzione della disciplina nel tempo. – II. La legge 118/2022 e nozione di "scarsità della risorsa". – III. Il decreto-legge 131/2024: la fine di un dialogo tra Governo italiano e Unione Europea durato troppo a lungo? – IV. La Corte di Giustizia ritorna sull'ambito di applicazione della direttiva Bolkestein. - V La Corte costituzionale sulla Legge della regione Toscana: il riparto di competenze tra Stato e Regione sulla disciplina delle concessioni demaniali marittime. – VI. L'indennizzo in favore del concessionario uscente. – VII. Conclusioni. Una partita chiusa definitivamente

Abstract

This paper critically analyses the slow regulatory development of maritime state concessions in Italy and focuses on recent court rulings in light of the conversion law of Decree Law No. 131/2024, known as the "salva infrazioni" (save infringements) decree.
Many issues still need to be resolved: from determining the compensation to be paid to the outgoing concessionaire to the practical procedures for selecting new operators. In the background are "the ghosts of the past": provisions of dubious compatibility with the EU regulatory framework and the uncertainty that reigns supreme in the offices of the administrations, which lack clear regulatory guidelines to follow.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review*

I. Il principio di concorrenza alla "sfida" delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative: la critica evoluzione della disciplina nel tempo.

"Contrariamente ad un cartello internazionale, che tende alla ripartizione e allo sfruttamento dei mercati nazionali mediante pratiche restrittive e il mantenimento di profitti elevati, l'organizzazione progettata assicurerà la fusione dei mercati e l'espansione della produzione."

Era il 9 maggio 1950, quando l'allora Ministro degli Esteri francese, Robert Shuman pronunciava queste sacramentali parole che avrebbero dato avvio al processo di integrazione europea. Un discorso, un cammino, teso all'apertura della concorrenza e del mercato oltre i limiti nazionali.

Certamente, la dichiarazione del 1950 riguardava la necessità di salvaguardare la "pace mondiale", evitando di lacerare ulteriormente le già precarie economie nazionali dei paesi occidentali, con l'unico fine, infatti, del "mantenimento di relazioni pacifiche".

Da quel 9 maggio molte cose sono cambiate, il processo di integrazione europea si è avviato, proseguendo spedito, incontrando, tuttavia, non poche difficoltà.

"L'Europa non potrà farsi un una sola volta, né sarà costruita tutta insieme; essa sorgerà da realizzazioni concrete che creino anzitutto una solidarietà di fatto", diceva Schuman.

E ancora oggi l' "Europa" (*rectius* L'Unione Europea) continua a costruirsi.

Il percorso di liberalizzazione dei mercati, in particolare, ha da sempre rappresentato una sfida per i legislatori di ogni stato membro dell'Unione Europea e vede, di volta in volta, diversi e numerosi ostacoli da superare per evitare derive individualiste e restrizioni della concorrenza[1].

[1] Sul tema, per un approfondimento si veda, senza pretesa di esaustività E. CANNIZZARO, *Il diritto dell'integrazione europea. L'ordinamento dell'unione*, Torino, 2022; M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione italiana, in Giur. cost.*, 2005, p. 1429 ss.; *Diritto dell'Unione Europea*, (a cura di) R. MASTROIANNI, G. STROZZI, 2021; F. DONATI, *La tutela della concorrenza tra Costituzione e diritto dell'Unione europea*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2020, fasc. 1; E. CHELI, *Libertà e limiti dell'iniziativa economica privata*, in *Rass. dir. pubbl.*, 1960, I; A. POLICE, *Tutela della concorrenza e pubblici poteri*, Torino, 2007; M. GIAMPIERETTI, *Il principio costituzionale di libera concorrenza: fondamento, interpretazioni, applicazioni*, in *Dir. soc.*, 2003; A. PERA, *Concorrenza e antitrust*, Bologna, 2005; E. FRENI, *La tutela della concorrenza*, in *Trattato di diritto amministrativo*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2010; M.R. ALLEGRI, *La politica della concorrenza*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, G.P. ORSELLO (a cura di) in G. SANTANIELLO, *Trattato di diritto amministrativo*, Torino, 2002; M. LIBERTINI, *Diritto della concorrenza dell'unione europea*, 2014; L.F. PACE, *Diritto europeo della concorrenza*, CEDAM, Padova; *Concorrenza potenziale e barriere all'ingresso* in P. FATTORI e M. TODINO, *La disciplina della concorrenza in Italia*, ilMulino, 2019; G. PITRUZZELLA, *L'applicazione delle regole di concorrenza nel mercato globale-locale: istanze di tutela, sfide ed opportunità*, in *L'applicazione delle regole di concorrenza in Italia e nell'Unione europea*; Atti del V Convegno biennale Antitrust, Trento, 16-18 aprile 2015, (a cura di) G.A. BENNACCHIO e M. CAPRAGNANO; M. D'OSTUNI e M. BERETTA, *Il diritto della concorrenza in Italia*, 2024; R. ALESSI, G. OLIVIERI, *La disciplina della concorrenza*, 1991; G. AMATO, *Corte Costituzionale e concorrenza*, in *Mercato concorrenza regole*, 2017, n. 3; A. MORRONE, *La concorrenza tra Unione Europea, Stato e Regioni*, in M. AINIS e G. PITRUZZELLA (a cura di), *I fondamenti costituzionali della concorrenza*, Bari, 2019; F. TOMASICCHIO, *Il nodo delle concessioni demaniali marittime. Amministrazione, giudici, mercati e conflitti*, in *Il diritto dell'economia*, 2023, n. 2, p. 481-526.

ISSN 2036-7821

Negli ultimi anni il percorso di armonizzazione della normativa comunitaria è "sbarcato" sulle spiagge italiane: il Governo italiano sta, infatti, affrontando la complessa sfida della riorganizzazione della disciplina delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative[2].

L'importanza delle "aree marittime" del nostro Paese è evidente, se si considera il ruolo privilegiato che le attività ricettive e turistiche ricoprono nell'economia nazionale e l'apprezzamento che tutti gli altri paesi esprimono ogni anno nei confronti delle ricercate risorse paesaggistiche che l'Italia vanta.

Peraltro, non è ultroneo considerare che - da un punto di morfologia del territorio - la

[2] Per un inquadramento generale della questione, si rinvia tra gli altri a R. CAPONIGRO, *Le concessioni demaniali nel rapporto con la Corte di Giustizia Europea*, in *www.giustiza-amministrativa.it*, D. VITALE, *La vexata quaestio delle concessioni demaniali marittime nella crisi della legalità*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 26; A. LEZZI, *Concessioni di beni demaniali e federalismo territoriale. Titolarità e competenze nella tutela degli «interessi articolati»*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, p. 358; M. CASANOVA, *Il demanio marittimo*, in *Trattato breve di diritto marittimo*, coordinato da A. ANTONINI, Milano, I, 2007; C. VOLPE, *Le concessioni demaniali marittime: una fine o un inizio? correzioni di rotta e nuovi approdi* in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2022; G. LAMI, C. COLOMBA, S. VILLAMENA, *Le concessioni demaniali marittime tra passato, presente e futuro*, in G. LAMI (a cura di), Padova, 2010; A. POLICE, A.M. CHIARIELLO, *Le concessioni demaniali marittime: dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria al percorso di riforma. Punti critici e spunti di riflessione*, in *Amministrativ@mente*, 2022, n. 2; G. MARCHEGIANI, *Le concessioni demaniali marittime e la sindrome di Loch Ness*, in *Giustamm.it*, 2015, n. 10; A. GIANNACCARI, *Stessa spiaggia, stesso mare. Di concessioni demaniali marittime e (assenza di) concorrenza*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2021, n. 2; C. BENETTAZZO, *Il regime giuridico delle concessioni demaniali marittime tra vincoli U.E. ed esigenze di tutela dell'affidamento*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 16; N. D'ANZA, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo. Prolegomeni e prospettive, in Osservatorio AIC, bimestrale di attualità costituzionale*, 2024, fasc. 2, p. 43 ss; E. AJMAR, P. MAFFEI, *Concessioni balneari: si naviga a vista. Uno studio di caso*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 18; B. CARAVITA, G. CARLOMAGNO, *La proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime. Tra tutela della concorrenza ed economia sociale di mercato. Una prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, 2021, n. 20; G. CARULLO, A. MONICA, *Le concessioni demaniali marittime nel mercato europeo dei servizi: la rilevanza del contesto locale e le procedure di aggiudicazione*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 26; F. 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; A. LUCARELLI, B. DE MARIA, M.C. GIRARDI (a cura di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime, Principi Costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo e ordinamento interno*, in *Quad. rass. dir. pubbl. eur.*, 2021; R. DIPACE, *All'Adunanza plenaria le questioni relative alla proroga legislativa delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative*, in *Giustiziainsieme.it*, 2021; N. PAOLANTONIO, *Le concessioni demaniali marittime, oggi e domani. Alcune riflessioni de jure condito et condendo*. in *Scritti in onore di Maria Immordino*, 2022; A. CIRCOLO, *L'affidamento competitivo delle spiagge italiane. riflessioni a partire dalla sentenza del tar lecce n. 1223/2023*, in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, fasc. 1; C. BURELLI, *Le concessioni turistico-ricreative tra vincoli "comunitari" e normativa italiana: criticità e prospettive*, in DUE, 2021; R. MASTROIANNI, *L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato e le concessioni balneari: due passi avanti e uno indietro?*, in *Eurojus*, 2022; V. LOPILATO, *Concessioni demaniali marittime*, in *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2021, p. 905 ss.; A. LUCARELLI, L. LONGHI, *Le concessioni demaniali marittime e la democratizzazione della regola della concorrenza*, in *Giur. cost.*, 2018; A. COSSIRI, *Il bilanciamento degli interessi in materia di concessioni balneari: quali spazi per il Legislatore statale e per le autonomie?*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 9; F. PRADA, *Proroga ex lege della durata delle concessioni demaniali marittime: tra diritto europeo e nazionale, in Rivista italiana di diritto del turismo*, 2018, n. 22,; G. BELLITTI, *La direttiva Bolkenstein e le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, n. 2; E. ZAMPETTI, *Questioni processuali e sostanziali in materia di concessioni demaniali con finalità turistico-ricreativa (note a margine della decisione del Consiglio di Stato n. 4480 del 2024 e della relativa decisione di primo grado)*, in *Federalismi.it*, 2024, n. 24; G. FONDERICO, *Concessioni balneari: no rinnovo automatico per le spiagge italiane e spazio a gare imparziali e trasparenti*, in *Guida Dir.*, 2023; E. CAMPAGNANO, *La concorrenza nel settore delle concessioni demaniali marittime dopo le sentenze dell'adunanza plenaria e della Corte di Giustizia: l'Italia all'ultima spiaggia*, in *Contratto e impresa*, 2024, n. 2.

lunghezza complessiva delle coste italiane supera i 7000 km, di cui orientativamente la metà è fatta di spiagge[3].

La disciplina sulle concessioni demaniali marittime era inizialmente contenuta esclusivamente all'interno del R.D. 30 marzo 1942, n. 327 (il cd. Codice della Navigazione), successivamente modificato dal Decreto legislativo 9 maggio 2005 n. 96 e dal Decreto legislativo 5 marzo 2006 n.151.

Particolarmente critica la previsione di cui all'art. 37, secondo comma, del Codice della Navigazione, a tenore della quale si prevedeva che in presenza di più domande per il rilascio di una concessione demaniale marittima, venisse riconosciuta preferenza al soggetto già titolare della concessione stessa (c.d. diritto di insistenza). Non solo, l'art. 1 del Decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, come modificato dall'art. 10, comma 1 della Legge 16 marzo 2001, n. 88, disponeva che le concessioni, tra l'altro, relative ad attività portuali e alla "gestione di stabilimenti balneari" avessero durata di sei anni e alla scadenza si rinnovassero "automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza".

Nel 2008, riscontrate le evidenti criticità, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato nella segnalazione AS481 del 20 ottobre, affermò la necessità che le procedure di rinnovo o di rilascio della concessione basate sul criterio della preferenza accordata al precedente titolare della medesima venissero "sostituite dalla valutazione dell'effettiva equipollenza delle condizioni offerte dal concessionario e dagli altri aspiranti sul piano della rispondenza agli interessi pubblici; dall'idonea pubblicizzazione di tale procedura, in modo da riconoscere alle imprese interessate le stesse opportunità concorrenziali, in contrapposizione al titolare della concessione scaduta o in scadenza; dall'eliminazione di tutti quegli elementi che possano comunque avvantaggiare a priori il precedente concessionario indipendentemente dal contesto concorsuale."

L'art. 37 del Codice della Navigazione è stato poi abrogato ad opera dell'art. 1, comma 18, del Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, su impulso della Commissione Europea che nel frattempo aveva avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per violazione del diritto comunitario.[4]

La direttiva UE 123/2006/CE (cd. Direttiva "*Bolkestein*", da *Frits Bolkestein*, all'epoca commissario europeo per il mercato interno che aveva sostenuto e curato la

[3] N. D'ANZA, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo. Prolegomeni e prospettive*, *in Osservatorio AIC, bimestrale di attualità costituzionale*, 2024, fasc. II, p. 43 ss, riportando i dati di ISPRA - Centro Nazionale Coste, 8 luglio 2021, Coste italiane.

[4] Procedura d'infrazione n. 2008/4908 con cui è stata rilevata l'incompatibilità con l'ordinamento comunitario di alcuni profili della normativa italiana riguardante le concessioni demaniali marittime. In particolare, con la lettera di messa in mora la Commissione europea contestava la compatibilità dell'art. 37, co. 2, Codice della navigazione e dell'art. 9, co. 4, l.r. Friuli Venezia-Giulia 13 novembre 2006, n. 22, in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa con il diritto comunitario, e in particolare coi principi di cui all'art. 49 TFUE e all'art. 12 dir. 2006/123/CE, e la compatibilità del rinnovo automatico della concessione alla scadenza sessennale di cui all'art. 1, co. 2, d.l. n. 400/1993, conv. con l. n. 494/1994, e successivamente modificato dall'art. 10 l. n. 88/2001.

direttiva), in particolare, all'art. 12 stabiliva che qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività fosse limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri avrebbero dovuto avviare una procedura di selezione, rispettosa delle più importanti garanzie di imparzialità, trasparenza e pubblicità. In tal caso, l'autorizzazione avrebbe dovuto essere rilasciata per una durata limitata e adeguata, non potendosi prevedere una procedura di rinnovo automatico, né accordarsi altri vantaggi al prestatore uscente.[5]

Nonostante la procedura di infrazione avviata, al Governo italiano, rimasto a lungo inerte, dopo essere stato sollecitato da parte della Commissione Europea a adeguare la normativa interna alle previsioni comunitarie, è stato formalmente imposto di non concedere più alcun rinnovo automatico delle concessioni, ma di assegnarle inderogabilmente a partire da gennaio 2016.

Come si può immaginare, imposizione che è rimasta sostanzialmente ignorata.

Nonostante il percorso da seguire fosse quanto mai chiaro, il Legislatore nazionale infatti ha continuato per anni a disporre una proroga *ex lege* delle concessioni di beni demaniali con finalità turistico ricreative.

Il termine per l'avvio delle procedure ad evidenza pubbliche relative alle concessioni in scadenza, infatti, è stato dapprima fissato al 31 dicembre 2015, con art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 30 dicembre 2009. Al riguardo, la Commissione Europea, riscontrata l'approvazione della normativa, ha messo nuovamente in mora il Governo italiano con lettera del 5 maggio 2010 nell'ambito del procedimento di infrazione già avviato.

Così, al fine di evitare conseguenze negative, venne adottato il decreto-legge 15 dicembre 2011, n. 217 che, all'art. 11, comma 1 lett. a), abrogava il sopra menzionato art. 1, comma 2, del Decreto-legge n. 400 del 1993, delegando il Governo ad intervenire attraverso un decreto legislativo di revisione e riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime.

La procedura di infrazione è stata così chiusa il 27 febbraio 2012.

Tuttavia, poco dopo, l'art. 34 - *duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 ha disposto l'ennesima proroga del termine di scadenza delle concessioni in essere, fino al 31 dicembre 2020.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea[6], interpellata in merito alla compatibilità

[5] G. BELLITTI, *La direttiva Bolkenstein e le concessioni demaniali marittime, lacuali e flauviali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, n. 2, p. 60 ss.

[6] Sull'approccio seguito dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea, per una sintesi si veda G. DI PLINIO, *Il Mostro di Bolkestein in spiaggia. La 'terribile' Direttiva e le concessioni balneari, tra gli eccessi del Judicial Italian Style e la crisi del federalizing process* in *Federalismi.it*, 2020, n. 7, p. 6-7, il quale osserva che "Come tutte le corti "supreme", la Corte di giustizia dell'Unione Europea ha proceduto a una vera e propria manipolazione integrativa dei Trattati, riconfigurandone la portata, le strumentazioni e il sistema delle fonti mediante una linea giurisprudenziale funzionalista, orientata dal fine della costruzione e della tutela del mercato unico e dell'integrazione europea. Essa ha utilizzato un pugno di attrezzi logico-giuridici [...] per trarre una nutrita serie di conseguenze, tra le quali la supremazia del diritto europeo sulle fonti nazionali, comprese le fonti di rango costituzionale"; o ancora B.

del meccanismo di proroga adottato dal Governo italiano, con la nota decisione del 14 luglio 2016 nelle cause C-458/14 e C-67/15 (cd. sentenza "*Promoimpresa*"[7]) ha concluso che "l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale (…) che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati" e, inoltre, "l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale (…) che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo."

In particolare, quindi, secondo la Corte di Giustizia, il nucleo centrale della questione verte intorno all'individuazione della scarsità del bene. Qualora si ravvisi la scarsità della risorsa, ai sensi dell'art. 12 della Direttiva *Bolkestein*, si deve procedere con la messa a gara della concessione. Tale accertamento, secondo la Corte di Giustizia, deve essere demandato al giudice nazionale.[8]

Negli anni anche la Corte costituzionale, a partire dal 2010, è più volte intervenuta sulla questione.[9]

La Corte, invero, ha da sempre affermato che "la disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi invest[isse] diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale, ma che per particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e

---

NASCIMBENE, *Il rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia dell'Unione europea: disciplina e indicazioni pratiche*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 17, "La Corte ha esercitato, e continua ad esercitare un ruolo propulsivo ed anche creativo del diritto dell'Unione, contribuendo in modo rilevante alla costruzione del sistema di diritto UE, talora sostituendosi o, addirittura, colmando le lacune delle istituzioni nel quadro del processo legislativo dell'Unione".

[7] Per un commento alla pronuncia, si veda L. DI GIOVANNI, *Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga ex lege*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2016, n. 3-4, pp. 912-926; M. MAGRI, *Direttiva Bolkestein e legittimo affidamento dell'impresa turistico balneare: verso una importante decisione della Corte di giustizia U.E.*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, n. 4, 2016; F. SANCHINI, *Le concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo tra meccanismi normativi di proroga e tutela dei principi europei di libera competizione economica: profili evolutivi alla luce della pronuncia della Corte di Giustizia resa sul caso Promoimpresa v. Melis*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2016, n. 2; per CANNIZZARO, "appare ragionevole interpretare la sentenza Promoimpresa alla luce della pregressa giurisprudenza della Corte di giustizia nel senso, cioè, che l'art. 12 della direttiva *Bolkenstein* osti, evidentemente, a una legislazione nazionale che disponga una proroga automatica e generalizzata di concessioni di servizi, ma che il compito di attuare la direttiva, eliminando la legislazione ad essa contraria, spetti agli organi centrali dello Stato, i soli sui quali incombe tale obbligo. L'inadempimento di tale obbligo potrà, di conseguenza, essere sanzionato attraverso una procedura di carattere sistemico, quale la procedura di infrazione, la quale correttamente farà ricadere sullo Stato le conseguenze della propria azione e non già sugli individui non tenuti ad attuare la direttiva." in E. CANNIZZARO, *Demanio marittimo. Effetti in malam partem di direttive europee? In margine alle sentenze 17 e 18/2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *Giustizia Insieme*, 30 dicembre 2021.

[8] V. LOPILATO, *Concessioni demaniali marittime*, *op. cit.*, p. 905 ss.

[9] M. GARGANO, *La giurisprudenza costituzionale sulle concessioni demaniali marittime tra tutela dell'affidamento, certezza del diritto e principio di concorrenza*, in *Ratio Iuris*, 2019.

ISSN 2036-7821

nazionale."[10].

Inoltre, sono state dichiarate costituzionalmente illegittime alcune disposizioni regionali che prevedevano proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime in essere[11].

Tuttavia, nonostante la copiosa giurisprudenza consolidatasi in materia, la dottrina ha per un certo periodo continuato a negare che il diritto dell'Unione Europea imponesse l'obbligo di evidenza pubblica, sull'assunto che in relazione a tali tipi di concessioni sarebbe difettato il carattere dell'interesse transfrontaliero certo che impone di procedere secondo criteri e parametri concorrenziali[12].

Il Legislatore nazionale, con Legge n. 145 del 30 dicembre 2018, allo scopo di procedere ad una "generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime" ha, comunque, "ben" pensato di fissare un'ulteriore proroga alla durata delle concessioni vigenti, fino al 31 dicembre 2033 (!). Peraltro, la criticità della norma si coglie ancora di più nel fatto che il Legislatore è ricorso al "pretesto"[13], come osservato da taluno in dottrina, della crisi pandemica per riconoscere ai concessionari la possibilità di chiedere l'estensione del titolo concessorio per un periodo di quindici anni (e quindi fino al 1° gennaio 2034), disponendo la sospensione dei procedimenti amministrativi volti alla nuova assegnazione delle concessioni demaniali marittime o alla riacquisizione al patrimonio pubblico delle aree demaniali, sino al medesimo termine, vietando alle amministrazioni di intervenire se "l'utilizzo dei beni demaniali da parte dei concessionari verrà confermato verso pagamento del canone previsto dall'atto di concessione".

È seguito, così, il Decreto Legge 19 maggio 2020 n. 34, convertito con modificazioni in Legge 17 luglio 2020 n. 77, che, all'art. 181, comma 4-*bis*, ha previsto il rinnovo d'ufficio per la durata di dodici anni di tutte le concessioni di posteggio per

[10] *ex multis* Corte costituzionale, sent. 22 settembre 2022, n. 222; Corte costituzionale 5 dicembre 2018, n. 86; Corte costituzionale sent. 11 gennaio 2017, n. 40.

[11] *ex multis*, cfr. Corte costituzionale sent. 12 maggio 2010, n. 180, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, Legge Regionale dell'Emilia-Romagna del 23 luglio 2009, n. 8, il quale prevedeva la possibilità, per i titolari di concessioni demaniali, di chiedere la proroga della concessione, fino ad un massimo di 20 anni dalla data del rilascio, subordinatamente alla presentazione di un programma di investimenti per la valorizzazione del bene, in ragione di "un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della gestione del demanio marittimo, invadendo una competenza spettante allo Stato, violando il principio di parità di trattamento (detto anche "di non discriminazione"), che si ricava dagli artt. 49 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento, favorendo i vecchi concessionari a scapito degli aspiranti nuovi".

[12] R. CHIEPPA, R. GIOVAGNOLI, *Le concessioni demaniali con finalità turistico ricreativa e l'obbligo fi evidenza pubblico imposto dal diritto U.E.: le sentenze dell'Ad. Plen. N. 17 e 18 del 2021* in *Manuale di Diritto Amministrativo*, 2022, p.463 ss.

[13] Così E. CAVALIERI, *Le misure a sostegno della cultura e del turismo nella seconda fase dell'emergenza sanitaria*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2021, n. 1, p. 30, "l'emergenza sanitaria sembra ridursi a poco più di un pretesto per adottare norme di favore per gli operatori in ambiti 'delicati', come nel caso delle modifiche apportate in conversione del Decreto 'Rilancio' all'art. 182, comma 2, D.L. n. 34 del 2020 in materia di concessione dei beni del demanio marittimo".

l'esercizio del commercio su aree pubbliche aventi scadenza entro il 31 dicembre 2020, secondo le linee guida del Ministero dello sviluppo economico, e con modalità stabilite dalle Regioni, previa verifica del possesso in capo a ciascun operatore dei requisiti di onorabilità e professionalità ed iscrizione nei registri camerali quale ditta attiva.

L'ennesima proroga non è passata inosservata.

La dottrina si è manifestata subito critica sulla scelta operata dal Legislatore, evidenziando un serio rischio di compatibilità con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con gli articoli 49, 56 e 345 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea[14].

La Commissione Europea, poco dopo, ha ammonito l'Italia, invitandola a regolarizzare le proprie previsioni nazionali in materia di aggiudicazione di contratti di appalto e di concessione. Non solo, anche l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, più volte espresse la necessità di ricorrere a procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento delle aree demaniali marittime[15].

La previsione, evidentemente critica, ha dato luogo ad innumerevoli contenziosi nell'ambito dei quali la giurisprudenza ha mostrato un approccio bifronte.

Per un prevalente orientamento, infatti, avrebbe dovuto necessariamente procedersi alla disapplicazione della disposizione che prevedeva la proroga delle concessioni[16].

Secondo diversa (ma "territorialmente" isolata) tesi, invece, non sarebbe stato configurabile alcun obbligo delle amministrazioni di disapplicare le norme primarie di proroga e avviare procedure di gara in mancanza della necessaria disciplina statale di regolazione[17].

Al fine di dirimere lo stridente contrasto interpretativo emerso e offrire chiarezza ad un quadro quanto mai incerto, con decreto n. 160 del 24 maggio 2021, l'allora Presidente del Consiglio di Stato Patroni Griffi, ha rimesso all'Adunanza Plenaria la questione, sollevando, in particolare, per quanto qui di interesse, i seguenti quesiti:

- se fosse doverosa, o no, la disapplicazione delle leggi statali o regionali che prevedevano proroghe automatiche e generalizzate delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative; e, in particolare, se tale obbligo "disapplicativo" sussistesse per l'apparato amministrativo e per i

[14] G. MARCHEGIANI, *La proroga al 2033 delle concessioni balneari nell'ottica della procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea* in *Urbanistica e appalti*, 2021, n. 2. In particolare, secondo l'autore, "il Governo italiano dispone, da un punto di vista giuridico, di una sola linea di difesa con una ragionevole aspettativa di buon fine. Quella di cercare di convincere la Commissione del fatto che la sua iniziativa potrebbe non conseguire l'esito atteso perché, a ben vedere, rischierebbe di non essere in armonia con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con gli artt. 49, 56 e 345 TFUE…".

[15] Si vedano AS1701, 28 luglio 2020, Comune di Piombino; AS1712, 1 dicembre 2020, Comune di Castiglione della Pescaia; AS1719, 9 dicembre 2020, Comune di Castellabate; AS1684, 7 luglio 2020.

[16] Consiglio di Stato, Sez. VI, 18 novembre 2019 n. 7874, Sez. V, 5 marzo 2018 n. 1342.

[17] T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 27 novembre 2020, nn. 1321 e 1322; 15 gennaio 2021, nn. 71-75, e 15 febbraio 2021, n. 268.

ISSN 2036-7821

funzionari dello Stato;

- nel caso di risposta affermativa al precedente quesito, se, in adempimento del predetto obbligo disapplicativo, l'amministrazione dello Stato membro fosse tenuta all'annullamento d'ufficio del provvedimento emanato in contrasto con la normativa dell'Unione europea o, comunque, al suo riesame.

Trattasi di quesiti cruciali che il Supremo Consesso Amministrativo è stato chiamato ad affrontare in modo serio e chiaro, una volta per tutte, per evitare ogni ambiguità sul tema e sciogliere, come si è osservato, in nodi "dell'oggi" e in nodi "del domani"[18] formatisi su una materia così delicata.

Ebbene, nonostante l'intervento "propulsivo" del giudice amministrativo e in attesa di un "soccorso" dall'Adunanza Plenaria[19], il Governo ha assunto ancora una volta una posizione "attendista"[20] eliminando, di fatto, il tema delle concessioni balneari dal disegno di legge sulle concorrenza per l'anno 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.

L' "attendismo" del Governo è stato, così, rimediato dall'intervento del Consiglio di Stato che, in Adunanza Plenaria, ha "bacchettato" l'operato del Legislatore nelle due storiche pronunce n. 17 e 18 del 9 novembre 2021[21] dal contenuto e carattere, si è osservato, "para-normativo"[22].

I giudici di Palazzo Spada hanno evidenziato, sulle basi argomentative già

---

[18] M. LUBRANO, *Le concessioni demaniali marittime ieri, oggi e domani. La tutela dei diritti fondamentali di tutti gli operatori del settore, mediante l'applicazione delle regole sulla concorrenza, secondo i principi del diritto europeo (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, 9 novembre 2021, nn. 17 e 18)*, in *Dirittifondamentali.it*, 2022, n. 1 e A. POLICE e A.M. CHIARIELLO, *Le concessioni demaniali marittime: dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria al percorso di riforma. Punti critici e spunti di riflessione*, *op. cit.*, p. 56-57.

[19] Così, M.A. SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, in *Diritto e Società*, 2021, n. 3, p. 334.

[20] Così, *ibidem*, M.A. SANDULLI, *op. ult. cit.*, p. 334.

[21] Sul punto, si veda R. DIPACE, *All'Adunanza plenaria le questioni relative alla proroga legislativa delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative*, in *Giustiziainsieme.it*, 2021; A. POLICE e A.M. CHIARIELLO, *Le concessioni demaniali marittime: dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria al percorso di riforma. Punti critici e spunti di riflessione*, *op. ult. cit.*; M.A. SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, *op. cit.*, p. 331 ss.; A. COSSIRI, *Il bilanciamento degli interessi in materia di concessioni balneari: quali spazi per il Legislatore statale e per le autonomie?* in *Federalismi.it*, 2022, n. 9; E. CAMPAGNANO, *La concorrenza nel settore delle concessioni demaniali marittime dopo le sentenze dell'adunanza plenaria e della Corte di Giustizia: l'Italia all'ultima spiaggia*, in *Contratto e impresa*, 2024, n. 2, p. 518.

[22] M.A. SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, *op. cit*, p. 357.

ISSN 2036-7821

sedimentate dalla Corte di Giustizia[23], infatti, l'incompatibilità con il diritto comunitario di tutte le norme legislative nazionali che disponevano (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

Tali norme, pertanto, non avrebbero dovuto e non dovranno essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione, gli effetti di eventuali proroghe già disposte devono 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.

La decisione tuttavia prendendo atto, allo stesso tempo, dell'impatto che l'indizione di procedure ad evidenza pubblica avrebbe prodotto nel contesto socio economico nazionale in conseguenza di una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, al fine di calmierare l'impatto dirompente che il principio di diritto enunciato e le indicazioni fornite avrebbero prodotto, nell'auspicio di un tempestivo intervento di riordino ad opera del Legislatore, ha riconosciuto la possibilità che le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuassero 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."

Per Cannizzaro, la posizione assunta dal Consiglio di Stato è risultata comunque innovativa rispetto a quella della Corte di Giustizia nella sentenza Promoimpresa, visto il riconoscimento di effetti diretti in *malam partem*, facendo ricadere sui concessionari le conseguenze pregiudizievoli della mancata attuazione della direttiva da parte dello Stato. L'adozione di tali soluzioni, senza promuovere un rinvio pregiudiziale, "potrebbe indebolire l'autorità formale e l'autorevolezza sostanziale del suo principio di diritto"[24].

Le due sentenze "gemelle" del 2021 hanno fatto così da strada a tutta la giurisprudenza successiva che, prendendo le mosse dal chiarimento nomofilattico offerto, hanno puntualmente escluso una proroga automatica *ex lege* delle concessioni demaniali marittime[25].

---

[23] M.A. SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, *op. cit.*, p. 339, secondo cui la sentenza cd. *Promoimpresa* ha costituito la base argomentativa della decisione assunta dalla Plenaria".

[24] E. CANNIZZARO, *Demanio marittimo. Effetti in malam partem di direttive europee? In margine alle sentenze 17 e 18/2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato op. cit.*.

[25] *cfr. ex multis* Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 28 agosto 2023, n. 7992; cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, sent. 1 marzo 2023, n. 2192; Consiglio di Stato, sez. VII, sent. 18 settembre 2023, n. 8410; Consiglio di Stato, sez. VII, 28 novembre 2023, n. 10237. Sul tema, si osserva che la Corte di cassazione a sezioni unite con decisione n. 32559 del 23 novembre 2023 ha annullato per diniego di giurisdizione la sentenza dell'Adunanza plenaria del 9 novembre 2021, n. 18 affrontando alcune questioni in tema di ammissibilità del ricorso per cassazione ex art. 111, u.c., Cost..

ISSN 2036-7821

II La legge 118/2022 e nozione di "scarsità della risorsa".

Tuttavia, sebbene il filo d'Arianna sembrasse ormai lanciato e la strada definitivamente "battuta", a costruire (nuovamente) il labirinto e "ingarbugliare il gomitolo" ci ha pensato nuovamente il Legislatore nazionale.

Con Legge 5 agosto 2022, n. 118, sono stati recepiti gli indirizzi dettati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nel 2021, "recuperando" dalle sentenze "gemelle" il termine risolutivo del 31 dicembre 2023 dell'efficacia delle concessioni prorogate negli anni precedenti e delegando (nuovamente) il Governo ad attuare la più volte annunciata riforma della disciplina del settore balneare[26].

In particolare, l'art. 3, comma 1 della Legge Concorrenza anzitutto ha delegato il

---

In particolare, la Corte di cassazione ha censurato l'operato dell'Adunanza Plenaria nella parte in cui ha estromesso dal giudizio tutti gli interventi in causa, concretizzando "non un mero e incensurabile *error in procedendo* ma, al contrario, un diniego in astratto della tutela giurisdizionale connessa al rango dell'interesse sostanziale (legittimo) fatto valere dagli enti ricorrenti, con l'effetto di degradarlo a interesse di mero fatto non giustiziabile".

In sostanza, quindi, la Corte ha denunciato la preclusione opposta da parte della sentenza n. 18/2021 nei confronti di associazioni in possesso di posizioni qualificate e portatrici di un interesse "proprio e diverso da (nonché convergente e quindi adesivo a) quello individuale del destinatario del provvedimento negativo".

In ciò, il diniego di giurisdizione sotto forma di "rifiuto" della tutela giurisdizionale, avendo, il Consiglio di Stato, negato "in astratto la legittimazione degli enti ricorrenti a intervenire nel processo", conducendo "a negare anche la giustiziabilità degli interessi collettivi (legittimi) da essi rappresentati, relegandoli in sostanza al rango di interessi di fatto." Si badi, però. La sentenza della Corte di cassazione, in esame, tuttavia, come chiarito dal T.A.R. Lazio, sede di Roma, non ha affrontato il tema della proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime, profilo assorbito dall'accoglimento del primo motivo di ricorso. Devono, quindi, considerarsi integri e intangibili, ad avviso del Collegio, "i principi espressi dall'Adunanza Plenaria, che riflettono gli orientamenti espressi dalla Corte di Giustizia e dalla consolidata giurisprudenza nazionale." (T.A.R. Lazio, Roma, sez. V - *ter*, sent. 15 dicembre 2023, n. 19051). Per un approfondimento della decisione si veda A. TRAVI, in *Foro it*., 2024, I, p. 181.

Da ultimo, con le tre sentenze nn. 4479, 4480 e 4481 del 20 maggio 2024, la settima sezione del Consiglio di Stato, in un giudizio che torna al Consiglio di Stato dopo l'annullamento da parte delle Sezioni unite ha da un lato confermato i provvedimenti del Comune di Lecce che hanno disapplicato al tempo la proroga delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative di cui all'art. 1, commi 682 e 683, della l. n. 145 del 2018, ora abrogato dalla l. n. 118 del 2022, e ha dall'altro annullato i provvedimenti del comune di Ginosa e di Castellaneta che, invece, avevano ritenuto di applicare tale proroga in contrasto con l'orientamento della Corte di giustizia.

In particolare, il Consiglio di Stato ha ribadito, con estrema chiarezza, i principi interpretativi ormai consolidatisi in questa materia e ha confermato tali principi, anche dopo l'annullamento della sentenza n. 18 del 9 novembre 2021 dell'Adunanza plenaria da parte delle sezioni unite, non solo per la perdurante attualità della coeva sentenza n. 17 del 2021 della stessa Adunanza, ma anche e soprattutto perché la giurisprudenza amministrativa formatasi dopo le pronunce della Plenaria ha sempre ritenuto disapplicabili, anche alla luce della sopravvenuta sentenza della Corte di giustizia UE 20 aprile 2023, le proroghe generalizzate delle concessioni introdotte nel corso degli ultimi anni dal Legislatore italiano, in quanto contrastanti con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE e con il principio della libertà di stabilimento di cui all'art. 49 del TFUE. Per un commento alla sentenza si veda E. ZAMPETTI, *Questioni processuali e sostanziali in materia di concessioni demaniali con finalità turistico-ricreativa (note a margine della decisione del Consiglio di Stato n. 4480 del 2024 e della relativa decisione di primo grado)*, *op. cit*..

[26] D. VITALE, *La vexata quaestio delle concessioni demaniali marittime nella crisi della legalità. Dilemmi antichi e nuove prospettive risolutive*, in *Federalismi.it*, 2023, n. 26. Per un approfondimento sulla novella legislativa, si veda G. BOTTO, *Sviluppi delle pronunce dell'Adunanza Plenaria sulle proroghe ex lege delle concessioni demaniali marittime*, in *Giur. It.*, 2022.

ISSN 2036-7821

Governo ad adottare uno o più decreti legislativi volti a riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive; oltre che per la costituzione e il coordinamento di un sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici al fine di promuovere la massima pubblicità e trasparenza, anche in forma sintetica, dei principali dati e delle informazioni relativi a tutti i rapporti concessori, tenendo conto delle esigenze di difesa e sicurezza. L'obiettivo, questa volta, è sembrato quanto mai serio, differentemente da quanto avvenuto nelle precedenti occasioni. La previsione introdotta, infatti, è seguita ad un richiamo formale del Presidente della Repubblica e alle numerose procedure di infrazioni avviate dalla Commissione Europea, oltre che alla copiosa giurisprudenza affermatasi in materia.

La legge, infine, ha disposto che le concessioni demaniali e i rapporti di gestione in essere avrebbero continuato ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023, riconoscendo espressamente il carattere di "non abusività" dell'occupazione degli spazi demaniali ad esse connesse sino a tale data.

Sennonché, nonostante il chiaro intervento dell'Adunanza Plenaria sul punto, tale termine è stato per l'ennesima volta prorogato di un altro anno al 31 dicembre 2024, dal Decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 convertito con Legge 24 febbraio 2023, n. 14, al precipuo fine di concludere l'*iter* normativo di cui alla Legge Concorrenza.

Nel dettaglio, a seguito delle modifiche apportate, il quadro è risultato così definito.

Le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive, e quelle per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio, continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2024, se in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sulla base di proroghe o rinnovi disposti anche ai sensi della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

Tuttavia, in presenza di "ragioni oggettive" che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2024, 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 2025. 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.

Insomma, nuovo anno stesse abitudini, si potrebbe dire.

L'articolo 10-*quater* del Decreto Legge 29 dicembre 2022, n. 198, inoltre, ha previsto la costituzione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri di "un tavolo tecnico con compiti consultivi e di indirizzo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali", al fine di definire "i criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile, tenuto conto sia del dato

complessivo nazionale che di quello disaggregato a livello regionale, e della rilevanza economica transfrontaliera", previa acquisizione dei dati relativi a tutti i rapporti concessori in essere delle aree demaniali marittime, lacuali e fluviali elaborati ai sensi dell'articolo 2 della Legge 5 agosto 2022, n. 118.

A pochi mesi dall'approvazione della Legge 24 febbraio 2023, n. 14, provvidenzialmente, la Corte di Giustizia dell'Unione Europea è tornata a "bacchettare" l'Italia ampliando la portata delle sue precedenti pronunce in materia.

In particolare, con la decisione del 20 aprile 2023, emessa nella causa C-348/22 (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato contro Comune di Ginosa) , la Corte ha precisato che "in base a un'interpretazione letterale, storica, contestuale e teleologica della direttiva 2006/123, le disposizioni del capo III di quest'ultima, relativo alla libertà di stabilimento dei prestatori, le quali includono l'articolo 12 di tale direttiva devono essere interpretate nel senso che esse si applicano, in particolare, a una situazione i cui elementi rilevanti si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro. (v., in tal senso, sentenze del 30 gennaio 2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punti da 99 a 110, nonché del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 56)." Non solo, dunque, "unicamente alle concessioni di occupazione del demanio marittimo che presentano un interesse transfrontaliero certo".

Sicché, confermando la sua giurisprudenza pregressa, la Corte ha affermato che anche l'Amministrazione e non solo il giudice ha l'obbligo di disapplicare le norme interne in contrasto con il diritto comunitario munito di effetto diretto, cioè le leggi che prevedono meccanismi di proroga automatica ovvero che non contemplino procedure di selezione dei candidati imparziali e trasparenti[27].

Al riguardo, è stato chiarito che il diritto comunitario, ed in particolare i vincoli imposti dalla direttiva *Bolkestein*, non ostano a che "la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili (che imporrebbe l'indizione di una procedura ad evidenza pubblica) sia valutata combinando un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione."

[27] E. CANNIZZARO, *Demanio marittimo. Effetti in malam partem di direttive europee? in margine alle sentenze 17 e 18/2021 dell'Ad. Plen. Del Consiglio di Stato*, *op. cit.*, secondo il quale "la Corte ha indicato che l'art. 12, par. 2, prevede implicitamente un divieto di rinnovo automatico delle concessioni che rientrino nel suo ambito di applicazione. Or bene, un tale divieto integra un obbligo di non fare il quale, secondo una giurisprudenza risalente addirittura alla celebre sentenza *Van Gend en Loos* (5 febbraio 1963, causa 26/62), costituisce il paradigma stesso degli effetti diretti" (…) "sulla base di una giurisprudenza consolidata, gli effetti diretti di una direttiva si producono solo nei rapporti verticali, vale a dire nell'ambito di un rapporto giuridico fra individui e Stato. Tale limitazione deriva dall'osservazione che le direttive europee, ai sensi dell'art. 288 TFUE, stabiliscono obblighi di attuazione a carico degli Stati. (…) [Gli individui] potranno trarre dalla direttiva posizioni soggettive compiute per opporsi all'applicazione di una legislazione nazionale difforme. Di converso, lo Stato, il quale avrebbe dovuto attuare la direttiva e non lo ha fatto, non potrà invocare la direttiva contro soggetti non tenuti alla sua applicazione".

La pronuncia della Corte di Giustizia ha sottolineato l'importanza di una corretta e precisa definizione della "scarsità" delle risorse.

Il concetto di scarsità è un concetto assai sfuggente e di difficile comprensione, infatti, soprattutto se si considera che la costa, in un territorio così variopinto al suo interno come quello italiano, non è "uniformemente valutabile e non tutte le sue frazioni siano egualmente apprezzabili sul piano economico"[28].

Come osservato dai primi commentatori, la determinazione della scarsità della risorsa dovrebbe essere preceduta da un'attenta analisi circa la "quantità del bene disponibile" e la sua "qualità", "nell'ottica della domanda che esso è in grado di generare da parte di potenziali concorrenti", sicché si è sin da subito auspicato un utile contributo chiarificatore dalla mappatura delle concessioni, "ineludibile punto di partenza per qualsiasi ragionamento"[29].

E così, a seguito della suddetta pronuncia ed in applicazione dell'art. 10-*quater* del Decreto Legge 29 dicembre 2022, n. 198, con Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri dell'11 maggio 2023, è stato istituito il Tavolo tecnico consultivo presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri e composto da due rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, due rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze, due rappresentanti del Ministero delle

[28] N. D'ANZA, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo. Prolegomeni e prospettive*, *in Osservatorio AIC, bimestrale di attualità costituzionale*, 2024, fasc. II, p. 56. Per l'autore "a titolo esemplificativo, dallo sfruttamento delle spiagge situate nel Comune di Forte dei Marmi si potrà notoriamente ricavare un valore economico medio decisamente più elevato di quello conseguibile dalle spiagge collocate in tanti altri Comuni italiani. Ciò vale, altresì, ad escludere che le aree costiere solo in potenza economicamente sfruttabili possano formare oggetto di valutazione, poiché quest'ultima deve rivestire il carattere dell'attualità, dovendo essa svolgersi nei limiti tracciati dalla decisione, di natura eminentemente politica, di assegnare o meno in concessione determinati tratti di costa"; cfr. v. l'intervista a F. MUNARI («Gare inevitabili. Pericoloso non decidere ora»), pubblicata sul quotidiano Il Secolo XIX del 30 dicembre 2023, p. 3: "il ragionamento non può essere fatto su scala nazionale, ma va parametrato a specifici ambiti turistici; su questo, nuovamente, nei litorali più pregiati, e nei Comuni a vocazione turistica, le spiagge non occupate da concessionari sono davvero poche"; A. CIRCOLO, *L'affidamento competitivo delle spiagge italiane. riflessioni a partire dalla sentenza del tar lecce n. 1223/2023, in Rivista del contenzioso europeo*, 2024, fasc. I, secondo cui "A dimostrazione della maggiore attendibilità di un approccio caso per caso, è opportuno puntualizzare che la valutazione in concreto è tanto più veritiera quanto più si fonda sulle specificità locali che esprimono valori economici della concessione molto diversi, legati all'ubicazione geografica più o meno redditizia della spiaggia demaniale. Così, riprendendo il paragone tra le coste sopra citate, le spiagge di Lignano Sabbiadoro sono oggetto di maggiore interesse rispetto alla gran parte di quelle del litorale domitio-flegreo e, viceversa, le spiagge di Capri o di Portofino sono certamente più ambite di quelle di Vasto"; la necessità di un approccio casistico è sottolineata anche da M.A. SANDULLI, *Introduzione*, *op. cit*. p. 349, secondo cui, in merito alla valutazione della scarsità della risorsa, si ritiene che essa "avrebbe dovuto, più coerentemente, essere operata, caso per caso, dal giudice delle singole fattispecie – anche alla luce del fatto, valorizzato dalla sentenza Promoimpresa (…), che le concessioni sono rilasciate a livello comunale e non nazionale – e, possibilmente, all'esito di una attenta e puntuale ricognizione e pianificazione dell'uso delle coste", e non, come avvenuto, in modo generale e onnicomprensivo dalla Plenaria, sulla base di "dati non pubblici e riferiti, ancora una volta, alla situazione complessiva nazionale, oltre che al netto delle concessioni in proroga"; cfr. sul punto A. POLICE e A.M. CHIARIELLO, *Le concessioni demaniali marittime: dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria al percorso di riforma. Punti critici e spunti di riflessione*, *op. cit.*, p. 66.

[29] Così A. COSSIRI, *Il bilanciamento degli interessi in materia di concessioni balneari: quali spazi per il Legislatore statale e per le autonomie?*, in *Federalismi.it*, 2022, n. 9.

ISSN 2036-7821

imprese e del made in Italy, due rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica, due rappresentanti del Ministero del turismo, due rappresentanti del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, due rappresentanti del Ministro per gli affari regionali e le autonomie, un rappresentante del Ministro per gli affari europei, un rappresentante delle regioni e un rappresentante per ogni associazione di categoria maggiormente rappresentativa del settore.

Il Tavolo ha avuto il compito così di procedere alla ricognizione del quadro normativo e giurisprudenziale; acquisire i dati in possesso delle amministrazioni nazionali, territoriali e locali sui rapporti concessori attualmente in essere; definire i criteri tecnici utili a definire il concetto di scarsità della risorsa naturale disponibile e determinarne l'effettiva sussistenza.

Con la riunione del 5 ottobre 2023, il Tavolo Tecnico, sulla base dei dati disponibili, ha evidenziato che la quota di aree occupate dalle concessioni demaniali equivale, attualmente, al 33% delle aree disponibili e ha altresì indicato quali criteri tecnici utili a determinare la sussistenza della scarsità della risorsa naturale, in base agli elementi finora raccolti e analizzati, che questi debbano essere individuati tenendo conto del dato nazionale, secondo un approccio generale e astratto, proporzionato e non discriminatorio.

La nozione della scarsità delle risorse è stata al centro delle attenzioni della giurisprudenza e, in particolare – per citare una pronuncia di quel periodo – della sentenza n. 10455 del 4 dicembre 2023 del Consiglio di Stato che, facendo ricorso agli importanti principi enunciati in materia, ha limpidamente affermato come le concessioni demaniali in quanto concernono "beni economicamente contenidibili", "devono essere affidate mediante procedura di gara".

L'approdo a cui sembrerebbe giungere il Consiglio di Stato andrebbe ad ampliare la portata delle argomentazioni offerte dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, in particolare con la sentenza del 20 aprile 2023, C-348.

La pronuncia, infatti, aveva chiarito che solamente le risorse "scarse" avrebbero dovuto essere oggetto di procedura ad evidenza pubblica e apriva ad un concetto più sfumato di "scarsità" delle risorse da analizzare e valutare caso per caso, in relazione a diversi criteri e parametri dei quali tenere debitamente in conto. L'assunto, invece, da cui muove il Consiglio di Stato sembrerebbe invece essere più generale ed omnicomprensivo definendo "contendibili" in quanto tali, le aree balneari oggetto di concessioni demaniali marittime.

I giudici di Palazzo Spada hanno confermato che la gestione di tali aree per finalità turistico - ricreative deve rispondere ai criteri di imparzialità, trasparenza e *par condicio*, essendo, il rilascio delle concessioni, subordinato al previo espletamento di procedure selettiva ad evidenza pubblica. La sentenza in commento, tuttavia, aggiunge un ulteriore importante elemento di novità rispetto all'orientamento

giurisprudenziale formatosi in materia e ai relativi canoni ermeneutici.
Infatti, premesso quanto sopra, "può ulteriormente aggiungersi che, anche laddove si potesse configurare un procedimento volto all'adozione di provvedimenti ampliativi privo dei necessari criteri predeterminati (circostanza che il Collegio comunque esclude) in ogni caso la comparazione delle proposte *ex* art. 37 del cod.nav. dovrebbe avvenire con provvedimento congruamente ad approfonditamente motivato circa le specifiche ragioni di preferenza."
Sembrerebbe, quindi, che l'affidamento delle concessioni demaniali marittime potrebbe finanche avvenire in assenza dei rigidi criteri e delle stringenti regole procedimentali prescritte dalla legge, purché il provvedimento "ampliativo" sia congruamente ed approfonditamente motivato rispetto alle ragioni di preferenza di un operatore di mercato, rispetto agli altri[30].
In merito, la giurisprudenza del Consiglio di Stato ha già avuto modo di precisare che la prevalenza di un operatore non può fondarsi e giustificarsi in ragione degli investimenti sostenuti dall'operatore uscente. In particolare, non nutre nessun legittimo affidamento l'operatore che, gestendo l'area affidatagli in concessione, effettui importanti investimenti dal momento che, se si consentisse tale prevaricazione, si assicurerebbe una vera e propria "rendita di posizione".
L'impiego degli investimenti potrebbe rilevare sul piano del legittimo affidamento, al più, come ha statuito la Corte di Giustizia, "solo nel momento in cui la pubblica amministrazione bandirà la nuova procedura di affidamento, dovendo considerare gli investimenti già effettuati dal precedente concessionario nell'equo contemperamento degli interessi."
Se si ammettesse altrimenti, si consentirebbe potenzialmente una proroga delle concessioni *sine die*, dovendo riconoscere "a chi ha effettuato gli investimenti un prolungamento del rapporto commisurato al tempo per ammortizzarli in un periodo tanto lungo da sterilizzare (…) la possibilità di aprirne l'affidamento alla concorrenza a condizioni di maggior favore per la stessa pubblica amministrazione."[31].
A fine 2023 alcuni tribunali hanno provato ad aggirare gli indirizzi nomofilattici dettati dalla costante giurisprudenza.
In particolare, il T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, con sentenza 2 novembre 2023, n. 1223[32]

[30] conformemente Consiglio di Stato, sez. VII, sent. 28 novembre 2023, n. 10238; Consiglio di Stato, sez. VII, sent. 30 novembre 2023, n.10378.
[31] Consiglio di Stato, sez. VII, sent. 3 novembre 2023, n. 9493.
[32] Per un approfondimento si veda *ex multis* A. CIRCOLO, *L'affidamento competitivo delle spiagge italiane. riflessioni a partire dalla sentenza del tar lecce n. 1223/2023,* in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, fasc. I; G. GRECO, *Il suivi della sentenza della Corte di giustizia sulle concessioni balneari (continua il braccio di ferro tra TAR Lecce e Consiglio di Stato)*, in *Eurojus*, 2023; G. MARI, *Demanio costiero e uso generale: la "scarsità della risorsa naturale" (nota a TAR Puglia, Lecce, nn. 1223 e 1224 del 2023)*, in *Giustizia Insieme*, 2024; A. MONICA, *T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 02 novembre 2023, n. 1224*, in CERIDAP, 2023, fasc. IV; C. FELIZIANI, *L'art. 99, comma terzo, c.p.a. tra vincolo e persuasione. considerazioni a partire da una recente sentenza del tar lecce in materia di concessioni balneari* in *Rivista del contenzioso europeo*, 2024, fasc. I; G. GENNAI, *Le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative: recenti*

ha ritenuto di non condividere l'ipotesi di cessazione di efficacia delle concessioni demaniali marittime alla data del 31 dicembre 2023, pacificamente affermata dalle sentenze gemelle del Consiglio di Stato Ad. Plen. 17 e 18 del 2021, oltre che dalla consolidata giurisprudenza comunitaria e nazionale. Ciò in virtù del successivo intervento legislativo che ha fissato il termine di scadenza al 31 dicembre 2024.
Secondo il Tribunale pugliese, infatti, "le sentenze Adunanza Plenaria nn. 17 e 18 del 2021 (e la stessa legge 118/2022, con cui il governo Draghi ha integralmente recepito le sentenze medesime), pur avendo trovato conferma da parte della Corte di Giustizia U.E. su tutti i più rilevanti profili, risultano invece – come sopra evidenziato diffusamente – contraddette quanto alla valutazione della scarsità della risorsa, sia quanto alla competenza, sia quanto al metodo."
In aggiunta, viene precisato che la "prefissione del così breve termine di scadenza delle CDM al 31.12.2023 costituisca la logica conseguenza della pretermissione – nella motivazione delle AA.PP. 17 e 18/2021 - di un significativo step, quale quello relativo alla valutazione della scarsità della risorsa, di competenza del Governo-Amministrazione, condizionato dalla tempistica connessa all'attività istruttoria e connotato da ampia discrezionalità, step individuato invece come centrale e preliminare adempimento nella direttiva come interpretata dalla C.G.U.E. con la sentenza C.G.U.E. del 20/4/2023."
Sulla scorta di tali valutazioni, la statuizione del termine di cessazione di efficacia al 31 dicembre 2023, "non può ritenersi pertanto prevalente sulla norma successiva, che peraltro risulta invece del tutto coerente con le precisazioni innovative contenute nella sentenza della CGUE e non integra quindi gli estremi di una mera ed ingiustificata proroga automatica, vietata dal'art.12 par 1 e 2 della direttiva."
Una pronuncia, si evidenzia, particolarmente critica e discutibile che, infatti, non ha trovato seguito.
Peraltro, questa controversa decisione del T.A.R. Lecce è stata impugnata innanzi al Consiglio di Stato che, con sentenza 20 maggio 2024, n. 4480 ha in parte riformato la decisione, affermando i seguenti principii[33].
Quanto all'impugnazione degli atti di proroga delle singole concessioni, il Consiglio di Stato ha confermato l'improcedibilità del ricorso di primo grado, assumendo che "tali atti devono considerarsi privi di effetti, non solo perché atti costituenti la mera attuazione, appunto, di disposizioni nazionali direttamente disapplicabili anche dall'autorità amministrativa nazionale, prima ancora che dal giudice, ma anche

approdi legislativi e giurisprudenziali, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2023, vol. XXI, p. 113 ss; G. DELLE CAVE, *La vexata quaestio delle concessioni balneari sotto il profilo della "scarsità" della risorsa: i recenti approdi giurisprudenziali (T.A.R. Puglia, Lecce, sez. I, 2 novembre 2023, n. 1223 e CGUE, Grande sez., 21 dicembre 2023, C 333/21)*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2023, n. 3, p. 569 ss.

[33] E. ZAMPETTI, *Questioni processuali e sostanziali in materia di concessioni demaniali con finalità turistico-ricreativa (note a margine della decisione del Consiglio di Stato n. 4480 del 2024 e della relativa decisione di primo grado), op. cit.*, p. 225 ss.

perché resi tali dall'art. 3, comma 1, della l. n. 118 del 2022 nella sua originaria versione, disapplicate le modifiche introdotte con la l. n. 14 del 2023".

Quanto, invece, alla scarsità della risorsa, differentemente da quanto statuito dal giudice di prime cure, è stato chiaramente affermato, anche alla luce delle più recenti sentenze della Corte di giustizia, che l'applicabilità dell'articolo 12 è subordinata "alla mappatura, in sede nazionale, della "scarsità" della risorsa o a qualsiasi riordino, pur atteso, dell'intera materia, pena il frontale contrasto di questa subordinazione con il diritto dell'Unione", precisando, in continuità con il consolidato orientamento[34], che la risorsa in questione deve ritenersi scarsa "finché dall'autorità amministrativa competente (a cominciare dai Comuni) non venga acclarato invece, sulla base di apposita istruttoria, e illustrato, con specifica motivazione, che il territorio costiero di interesse presenti una quantità di risorsa adeguata e sufficiente ".

La giurisprudenza successiva è, quindi, ritornata ad occuparsi del meccanismo introdotto dalla legge 14/2023 chiarendo come questo determini una nuova proroga automatica e generalizzata delle concessioni balneari, non più funzionale alle (non più) imminenti gare (come previsto dalla originaria versione degli artt. 3 e 4 della l. n. 118 del 2022), ma anzi resa indeterminata e potenzialmente illimitata nella durata dal contestuale divieto di procedere all'emanazione dei bandi di gara posto fino all'adozione dei decreti legislativi di cui all'art. 4 della l. n. 118 del 2022[35]. Se a ciò si aggiunge che le concessioni mantengono efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori, il quadro che ne deriva è del mantenimento delle attuali concessioni balneari italiane senza termine in contrasto con i più volte richiamati principi dell'Unione, nella costante interpretazione datane dalla Corte di giustizia.

La proroga tecnica fino al 31 dicembre 2024 avrebbe potuto essere disposta solo al fine di consentire il completamento delle procedure di gara, e i criteri che possono essere utilizzati per l'indizione delle gare[36].

Anche la dottrina apparve sin da subito critica sulla formulazione della nuova legge, affermando che il contrasto tra normativa nazionale e comunitaria potrebbe "esser risolto (unicamente) attraverso l'annullamento ad opera della Corte costituzionale della L. n. 14/2023 nella parte in cui essa prevede la proroga al 2024"[37].

---

[34] Consiglio di Stato., sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940; 19 marzo 2024, n. 2679; 6 settembre 2023, n. 8184; Ad. pl. nn. 17 e 18 del 2021, cit.

[35] Nota alle sentenze del Consiglio di Stato n. 4479, 4480 e 4481 del 20 maggio 2024, in *www.giustizia-amministrativa.it*, *Dopo le sentenze delle sezioni unite della Cassazione e della Corte di giustizia, il Consiglio di Stato conferma il contrasto con il diritto unionale delle proroghe delle concessioni demaniali marittime e la necessità di avviare le procedure di gara per assegnare le concessioni ormai scadute*, Focus di giurisprudenza e pareri. Per un commento, si veda E. ZAMPETTI, *Questioni processuali e sostanziali in materia di concessioni demaniali con finalità turistico-ricreativa (note a margine della decisione del Consiglio di Stato n. 4480 del 2024 e della relativa decisione di primo grado)*, *op. ult. cit*.

[36] *Ibidem*.

[37] Per un pronto intervento caducatorio della normativa, si veda bene D. VITALE, *La vexata quaestio delle concessioni demaniali marittime nella crisi della legalità. Dilemmi antichi e nuove prospettive risolutive*, *op. cit.*, p. 199.

La fine della partita? Così sarebbe parso a tutti, eppure il Legislatore non si è fermato.

III Il decreto-legge 131/2024: la fine di un dialogo tra Governo italiano e Unione Europea durato troppo a lungo?

Riconosciuto il ruolo di ogni singolo Stato Membro di poter intervenire nella individuazione della scarsità delle risorse al fine di determinare l'assoggettabilità o meno delle concessioni a procedura ad evidenza pubblica, il Governo italiano ha approvato il Decreto legislativo 26 luglio 2023, n. 106.

L'approvazione del suddetto Decreto ha portato alla costituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze, il sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici (SICONBEP) al fine di promuovere la massima pubblicità e trasparenza, anche in forma sintetica, dei principali dati e delle informazioni relativi alle concessioni di beni pubblici.

Medio tempore, la Commissione Europea ha avvitato ufficialmente una nuova procedura di infrazione contro l'Italia per mancato rispetto della direttiva *Bolkestein*.

In particolare, la Commissione europea ha ritenuto che, "con l'adozione della legge 24 febbraio 2023, n. 14 (di conversione del decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198), la

---

Secondo l'autore, "Appare pacifico, già da una prima lettura del conflitto normativo, che la possibile cessazione anticipata rispetto al termine attualmente previsto del 31 dicembre 2024, in ragione dell'eventuale incompatibilità con il diritto europeo derivato, potrebbe comportare sia una lesione dei diritti di proprietà –in ragione del già menzionato articolo 49 del codice della navigazione ove è prevista l'acquisizione senza indennizzo o rimborso delle opere effettuate sul bene demaniale dal concessionario –sia della libertà di impresa, posizioni giuridiche soggettive tutelate rispettivamente dagli artt. 42 e 31 Cost. e dagli artt. 1 e 16 della Carta Fondamentale dei diritti dell'Unione Europea. Questa situazione di potenziale duplice contrasto potrebbe dunque rientrare nell'alveo dell'orientamento della giurisprudenza costituzionale relativo ai casi di doppia pregiudizialità per la risoluzione dei quali la Corte costituzionale ha riposto se stessa come soggetto dialogante con il giudice europeo insieme ai giudici comuni, rivolgendo a questi l'invito a rimettere la questione di costituzionalità, non come forma di nuovo accentramento del controllo di costituzionalità, ma come potenziamento delle garanzie dei singoli le quali costituiscono il fulcro dell'assetto multilivello degli ordinamenti." (…) "L'annullamento della L. n.14/2023 consentirebbe, invero, di riportare in essere *ad integrum*, riespandendone la portata, l'atto legislativo conforme al diritto europeo, non potendo tale effetto essere recato dalla disapplicazione poiché, come già affermato in precedenza, essa non tocca la validità della norma, ma solo la sua efficacia, potendo solo l'annullamento attraverso una sentenza di accoglimento del Giudice delle leggi elidere con effetto *ex tunc* sia l'atto viziato sia l'effetto abrogativo determinato dalla sua entrata in vigore1.L'effetto concreto di questa prospettiva risolutiva sarebbe, considerati i termini sostanziali e le circostanze temporali attuali, la messa a gara delle concessioni secondo le regole che si ricavano dalla lettura degli artt. 2, 3 e 4 della L. n. 118/2022, salvo possibilità per le amministrazioni competenti di posticipare le gare solo per motivi oggetti di impossibile svolgimento delle procedure di evidenza pubblica. Ancora, una eventuale pronuncia di annullamento del Giudice delle leggi comporterebbe conseguenze positive in ordine alla tutela concreta delle posizioni giuridiche soggettive in ragione della portata *erga omnes* delle proprie sentenze, conducendo ciò al definitivo superamento delle criticità e delle questioni controverse a vantaggio di tutti gli operatori implicati nel settore balneari, superando in particolare la possibilità, inveratasi nella materia *de qua* come registrato in precedenza, di orientamenti giurisprudenziali divergenti. La certezza del diritto, principio-valore proprio anche dell'ordinamento europeo e fondativo del principio dell'effetto diretto, verrebbe così ristabilito, rideterminando il necessario ricompattamento della legalità come primario istituto di garanzia delle posizioni soggettive".

ISSN 2036-7821

normativa italiana mira a mantenere la validità delle attuali concessioni balneari almeno fino al 31 dicembre 2024 e, potenzialmente, per un periodo illimitato o comunque indefinito oltre tale data; pertanto la normativa italiana continua a mantenere in vigore le concessioni balneari la cui durata era già stata prorogata, in primo luogo, dalle misure ritenute contrarie al diritto dell'Unione nella sentenza Promoimpresa e, successivamente, dalle disposizioni oggetto della lettera di costituzione in mora."[38]

Sebbene la strada fosse ben oltre che battuta, lo Stato italiano ha procrastinato ancora una volta.

Peraltro, l'approccio "sordo" del Legislatore rispetto alle regole concorrenziali si è registrato anche in un settore similare, quale quello relativo alle concessioni per il commercio sulle aree pubbliche. Infatti, a pochi mesi dalla morte di uno dei promotori del percorso di integrazione europea, nonché ex presidente della Commissione Europea, Jacques Delors, il Presidente della Repubblica Sergio Mattarella, promulgando la legge annuale per il mercato e la concorrenza 2022, ha invitato una lettera ai presidenti delle due Camere e al Presidente del Consiglio con un'espressa ammonizione al Parlamento a modificare la disciplina delle concessioni per il commercio sulle aree pubbliche che introduceva, anch'essa, un'ennesima proroga, analogamente rispetto a quanto accaduto per la disciplina delle concessioni demaniali marittime. Il Presidente Mattarella ha sottolineato, ancora una volta, l'importanza di un intervento immediato per evitare una nuova procedura nei confronti dell'Italia, oltre a quelle già pendenti (!).

In data 16 gennaio 2024, il Governo italiano ha trasmesso alla Commissione Europea la risposta al parere motivato con cui è stata avviata la procedura di infrazione nei suoi confronti, evidenziando i dati e le conclusioni a cui è giunto il Tavolo Tecnico appositamente nominato per la mappatura delle concessioni demaniali marittime in essere[39].

Sulla base di tali evidenze, si legge, "appare essenziale proseguire, nel quadro di una costante e trasparente interlocuzione con la Commissione europea e in collaborazione con gli enti territoriali." In effetti, secondo la Presidenza del Consiglio dei ministri, "la conoscenza della sussistenza o meno del requisito della scarsità della risorsa non esaurisce affatto il compito del legislatore che, proprio al fine di disciplinare la materia in tutte le sue implicazioni, sarà tenuto ad individuare i criteri che devono informare le procedure competitive ad evidenza pubblica. Anche su tali aspetti, dovrà essere acquisita la condivisione da parte delle autonomie territoriali e

[38] Parere motivato della Commissione Europea nella procedura di infrazione INFR(2020)4118, C(2023)7231 *final*, consultabile al *link* della Camera dei deputati *https://documenti.camera.it/leg19/documentiAcquisiti/COM06/Progettodilegge/leg19.com06.Progettodilegge.Contributo%20Scritto.PUBBLICO.ideGes.45276.27-09-2024-16-39-26.333.pdf*

[39] Comunicato Stampa consultabile al seguente *link*: *https://www.governo.it/it/articolo/consiglio-dei-ministri-n-65/24755*.

della Commissione europea."[40]

Premesso quanto sopra, il Governo ha chiesto, quindi, un (ennesimo) termine di ulteriori quattro mesi al fine "concludere un primo confronto con la Conferenza unificata in merito alla determinazione dei criteri per la determinazione della scarsità della risorsa e ai relativi indirizzi di riordino del settore", all'esito del quale, "si sottoporrà alla Commissione europea i risultati dell'attività istruttoria e consultiva per poi procedere all'adozione dei provvedimenti normativi di riordino del settore. In un contesto tuttora in divenire, si ritiene pertanto che sussistano i presupposti per l'esercizio da parte degli enti concedenti della valutazione discrezionale connessa alla cosiddetta "proroga tecnica" di cui all'articolo 3, comma 3 della legge n. 118/2022."

Il Governo ha chiesto, quindi, pazienza alla Commissione Europea, così da ammettere il ricorso alla "proroga tecnica" prevista dall'art. 3 delle Legge concorrenza 2022, concessa esclusivamente, si badi, "per ragioni oggettive"[41].

Nelle more dell'individuazione di una soluzione tra Commissione Europea e Governo italiano, il Consiglio dei Ministri, in via prudenziale ha sottolineato, è bene evidenziarlo anche per capacitarsi di quello che è stato un dialogo grottesco tre le istituzioni su un tema ormai ampiamente discusso, come sarebbe "opportuno evitare che le amministrazioni competenti assumano iniziative disomogenee, che potrebbero avere ripercussioni negative sul sistema economico e sociale legato alle concessioni per finalità turistiche e ricreative, utilizzando a tal fine le facoltà previste a legislazione vigente in relazione alla sussistenza di ragioni oggettive che impediscono lo svolgimento della procedure di affidamento entro i termini normativamente previsti."[42]

Da ultimo, dopo tempi incerti e (troppi) ripensamenti, il Legislatore, in attuazione degli obblighi assunti per evitare nuove procedure di infrazione, ha approvato il decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, conv. in legge 14 novembre 2024, n. 166.

L'art. 1 del decreto-legge, in particolare, intervenendo sulla legge 118/2022 ha inciso fortemente sulla disciplina relativa all'affidamento delle concessioni demaniali marittime.

In primo luogo, al dichiarato scopo di "consentire l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento" e il "loro svolgimento nel rispetto del diritto dell'Unione europea", il Legislatore ha, sia consentito dire, incomprensibilmente, riconosciuto, difatto, una nuova una proroga dell'efficacia delle concessioni demaniali marittime,

---

[40] *Ibidem*.

[41] In proposito, *ex multis*, vedasi il Decreto Assessoriale n. 1784 del 30 dicembre 2023, dell'Assessorato del territorio e dell'ambiente della Regione Sicilia che all'art. 1 ha decretato il differimento al 31 dicembre 2024 della durata delle concessioni demaniali marittime nel territorio della Regione, in esecuzione del disposto di cui al comma 3, dell'art. 3 e in riferimento all'articolo 4 della legge n. 118/2022 e ss.mm.ii., "*ritenuto che sussistono le difficoltà oggettive legale all'espletamento delle procedure selettive*", consultabile in https://www.regione.sicilia.it/sites/default/files/2023-12/DA_1784_2023.pdf.

[42] Comunicato stampa della Presidenza del Consiglio dei ministri del 28 dicembre 2023.

ISSN 2036-7821

lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive fino al 30 settembre 2027.

L'art. 3, comma 1, della Legge n. 118/2022, così come modificato dal decreto legge n. 131 del 2024, dopo aver introdotto una proroga delle concessioni in essere "fino al 30 settembre 2027", precisa che "Gli effetti della disposizione (…) non pregiudicano la validità delle procedure selettive nonché la decorrenza del rapporto concessorio, deliberate anteriormente alla data di entrata in vigore del presente decreto e, successivamente, fino al 30 settembre 2027 con adeguata motivazione ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241".

L'art. 4, comma 13, della legge n. 118/2022, parimenti, disciplina il regime temporale di applicazione della novella introdotta in materia di concessioni balneari, prevedendo che la stessa si applichi "alle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive di cui al comma 1 avviate successivamente alla data di entrata in vigore della presente disposizione e ai relativi atti concessori."[43].

Corsi e ricorsi, potremmo dire, ancora una volta.

La giurisprudenza amministrativa ha subito evidenziato la necessità di una pronta disapplicazione della novella legislativa ravvisandovi un forte contrasto con il diritto comunitario, al pari delle precedenti scelte normative che avevano disposto in modo pressoché automatico il rinnovo di durata delle concessioni in scadenza[44].

Il T.A.R. Liguria, in particolare, ha affermato come la necessità di una pronta disapplicazione, evidenziata dal prevalente orientamento giurisprudenziale[45] con riferimento all'art. 12, comma 6-*sexies*, del d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, "investe oggi anche l'art. 1, comma 1, lett. a), n. 1.1), del d.l. n. 131/2024, conv. in l. n. 166/2024, che ha differito al 30 settembre 2027 il termine finale di durata dei titoli concessori (sul punto v. T.A.R. Liguria, sez. I, 14 dicembre 2024, n. 869)." [46]

Per contro, non vale invocare, secondo il T.A.R., "un [mero] accordo tra lo Stato italiano e la Commissione europea, secondo cui le Amministrazioni avrebbero

[43] Per un commento sulla disciplina e sulla novella legislativa si veda M. MACCHIA, *Le concessioni balneari e il pragmatismo concettuale* in *Giornale di diritto amministrativo.*, 2025, n. 1, p. 5; A. DE SANTIS e M. DE SIMONE, *Le concessioni demaniali marittime: sintesi di un'evoluzione e prospettive future*, in *Azienditalia.it*, 2024, n. 12, p. 1326; M. R. CALDERARO, *Demanio e patrimonio dello Stato e degli enti pubblici - Concessioni demaniali marittime e diritto europeo della concorrenza*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2025, n. 6, p. 1366.

[44] In dottrina, per un'attenta analisi della giurisprudenza sul tema si veda M. R. CALDERARO, *Demanio e patrimonio dello Stato e degli enti pubblici - Concessioni demaniali marittime e diritto europeo della concorrenza*, in *Giurisprudenza Italiana*, cit.; E. CAMPAGNANO, *La concorrenza nel settore delle concessioni demaniali marittime dopo le sentenze dell'adunanza plenaria e della Corte di Giustizia: l'Italia all'ultima spiaggia*, in *Contratto e impresa*, 2024, n. 2, p. 518.

[45] In tal senso cfr. Consiglio di Stato, sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940; Consiglio di Stato, sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; Consiglio di Stato, sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192; Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana, sez. riun., parere n. 342 in data 20 giugno 2023; T.A.R. Campania, Salerno, sez. III, 6 giugno 2023, n. 1306; T.A.R. Puglia, Bari, sez. I, 11 maggio 2023, n. 755.

[46] Sentenza recentemente ripresa da T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 19 giugno 2025, sent. n. 4623.

ISSN 2036-7821

l'obbligo di prorogare le concessioni balneari sino al settembre 2027: e ciò sia perché non risulta esistente un documento scritto racchiudente tale patto; sia in quanto, in ogni caso, un simile accordo non potrebbe prevalere sul dictum della Corte di Giustizia in ordine all'incompatibilità unionale del rinnovo automatico delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative (CGUE, sez. V, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa e Melis; id., sez. III, 20 aprile 2023, causa C-348/22, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato), essendo la Curia europea l'organo deputato all'interpretazione autentica del diritto eurounitario, con effetti vincolanti sia nei confronti delle autorità nazionali che delle altre istituzioni dell'Unione."

Questo inciso è molto importante: a nulla valgono le interlocuzioni tra Commissione Europea e Governo italiano (che, invero, si sono susseguite e si continuano a susseguire ormai da anni) se non sono trasposte all'interno di un atto normativo, giuridicamente vincolante, capace di superare l'evidente illegittimità di nuove proroghe rispetto ai principii cardine del diritto comunitario di concorrenza e apertura del mercato.

Certo, il problema di questa instabilità deriva inevitabilmente anche dalla forte incertezza politica con cui lo Stato italiano ha tentato di dare una risposta al problema. Dalla procedura d'infrazione n. 2008/4908 ad oggi si sono susseguiti ben nove governi, con diversi presidenti del consiglio e altrettanto variegata maggioranza, in sole quattro legislature.

Questo contesto rende evidente l'inevitabile discontinuità dello Stato italiano nella risoluzione del problema e l'atavico (non altrettanto ovvio) diverso approccio che il governo, a seconda del colore politico, ha assunto nel disciplinare un settore molto importante, come quello delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative.

Molto recentemente, il Consiglio di Stato ha confermato la necessità di disapplicazione della recente normativa, sottolineando "l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali non conformi al diritto comunitario (nella specie, tutte le disposizioni nazionali che hanno introdotto e continuano ad introdurre, con una sistematica violazione del diritto dell'Unione, le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative) incombe non solo sui giudici, ma anche sulle autorità amministrative ivi comprese quelle comunali" e quindi, un'amministrazione non deve "fornire alcuna adeguata motivazione sull'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali, al fine di evitare un ulteriore proroga delle concessioni demaniali affidate"[47].

In controtendenza rispetto all'orientamento illustrato si pone (ancora una volta) il

[47] Consiglio di Stato, Sez. VII, 4 aprile 2025, n. 2907.

T.A.R. Lecce che, con recentissima sentenza n. 1214 del 12 luglio 2025[48] ha ritenuto che la proroga al 30 settembre 2027 non contrasti con le previsioni della direttiva 2006/123/CE e dell'art. 49 TFUE.

Dettagliatamente, il succitato giudice amministrativo, pur non ignorando l'orientamento espresso da parte della giurisprudenza amministrativa ormai granitica sul punto, ha ritenuto che "la compiuta lettura del complesso normativo e giurisprudenziale di riferimento consenta di concludere per la compatibilità delle disposizioni introdotte a mezzo del d.l. n. 131/2024 con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione Europea"[49]. Infatti, si legge nella (quantomeno discutibile, a parere di chi scrive) decisione del T.A.R. Lecce, che "Sebbene, ad una prima lettura, la norma possa essere intesa come volta a introdurre una nuova proroga di carattere automatico e generalizzato sino al giorno 30 settembre 2027, deve, in primo luogo, rilevarsi che detto termine rileva, a ben vedere, solo ed esclusivamente come limite massimo di estensione delle concessioni in essere (fatta salva l'ipotesi particolare di cui al comma 3), fermo restando che, ove la singola amministrazione completi le operazioni antecedentemente e, quindi, i nuovi concessionari siano pronti all'ingresso, le concessioni prorogate potranno venire a scadenza anche prima del 30 settembre 2027." (…) "In secondo luogo, la proroga di cui al nuovo art. 3, co. 1, risulta strettamente correlata con l'obbligo dei Comuni di procedere allo svolgimento delle gare per l'individuazione dei concessionari." (…) "La proroga, pertanto, deve essere interpretata nel senso per cui, ai fini della sua operatività, è necessario che le amministrazioni comunali avviino le attività funzionali allo svolgimento delle procedure di gara, in quanto obbligate a procedere in tal senso e con conseguente possibilità per gli interessati di agire con gli ordinari strumenti di tutela per il caso di eventuale inerzia."

Ci si chiede immediatamente, però, cosa sia una proroga se non un'estensione della durata di una concessione in essere, come, appunto, introdotta dalla novella in questione.

La contraddizione intrinseca nell'affermazione dell' "innovativa" posizione assunta dal T.A.R. è quindi evidente[50].

IV La Corte di Giustizia ritorna sull'ambito di applicazione della direttiva Bolkestein.

Con ordinanza del 4 giugno 2025[51], la Corte di Giustizia ha fornito importanti

[48] T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 12 luglio 2025, n. 1214.

[49] T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 12 luglio 2025, n. 1214, capo 11.3.

[50] La speranza di non ritornare indietro espressa da Volpe forse svanisce davanti all'ennesimo tentativo "innovativo" del T.A.R. Lecce; v. C. VOLPE, *Le concessioni demaniali marittime: una fine o un inizio? correzioni di rotta e nuovi approdi* in *www.giustizia-amministrativa.it*, 2022

[51] Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. VII, 4 giugno 2025, causa C-464/24. Per un primo commento, si veda M. BRICCARELLO, *L'epilogo della saga delle concessioni balneari* (?) in *ItaliaAppalti.it*, 9 luglio 2025; V. DE

ISSN 2036-7821

indicazioni sull'ambito applicativo della direttiva *Bolkestein*.

In particolare, dopo anni di giurisprudenza granitica e consolidata sull'obbligo di indire procedure di gara per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime, il giudice di Lussemburgo ha precisato che non tutte le concessioni soggiacciono alla generale regola dell'evidenza pubblica.

Sia chiaro, potendo l'affermazione trarre in inganno, è opportuno sin d'ora precisare che non si tratta di uno stravolgimento totale dei capisaldi raggiunti, bensì di una rideterminazione dell'ambito di applicazione della normativa, in ragione esclusivamente della data della concessione e della sua stretta natura, come si vedrà.

In particolare, venendo all'analisi più dettagliata della questione, il pronunciamento della Corte trae origine dalla domanda pregiudiziale sottoposta dal Giudice di Pace di Rimini sull'interpretazione dell'articolo 44 della direttiva 2006/123/CE, della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, nonché degli articoli 49, 51, 195 e 345 TFUE.

La domanda veniva sollevata nell'ambito del giudizio tra una società titolare di una concessione demaniale marittima e il Comune di Rimini avente ad oggetto la legittimità del provvedimento con cui l'amministrazione aveva deciso di non rinnovare automaticamente la durata della predetta concessione. Il gestore, in particolare, sosteneva il diritto di continuare legittimamente ad utilizzare il demanio pubblico concesso a tempo indeterminato o, comunque, almeno fino al 31 dicembre 2033, conformemente, in particolare, all'articolo 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145[52].

D'altro canto, per il giudice del rinvio, la legge 14/2023 avrebbe conferito "una durata indeterminata alle concessioni demaniali marittime"[53] e, allo stesso tempo, in base alla sentenza Promoimpresa della Corte di Giustizia, le concessioni demaniali marittime, in quanto concessioni di beni non rientrerebbero né nell'ambito di applicazione della direttiva 2014/23, né in quello della direttiva 2006/123[54]. Né, ritiene il Giudice di Rimini, che nel settore del turismo il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione possono armonizzare le disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, in base all'art. 195 del TFUE[55].

Su tali premesse, sono stati sollevati – per quanto di interesse - le seguenti questioni pregiudiziali:

"1) [Se] le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative (…) che non svolg[ono] una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore, bensì

MICHELE, *La Corte di giustizia UE con l'ordinanza del 5 giugno 2025 esclude le concessioni balneari dalla Bolkestein e dal diritto primario europeo*, in *www.anitec.it*, 6 giugno 2025.

[52] Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. VII, 4 giugno 2025, causa C-464/24, capo 16.

[53] *Ibidem*, capo 18.

[54] *Ibidem*, capo 19.

[55] *Ibidem*, capo 21.

ISSN 2036-7821

esercita[no] un'attività economica in un'area demaniale statale - rientra[no] o non rientrano] nella categoria delle concessioni di servizi e, quindi, se entra[no] o non entra[no] nel campo di applicazione delle autorizzazioni di cui alla direttiva [2006/123] e/o della direttiva [2014/23] (…)";
"2) [se] le concessioni balneari (…), iniziate prima del 28 dicembre 2009, sono comunque fuori dal campo di applicazione della direttiva [2006/123] ai sensi dell'articolo 44 della stessa direttiva autorizzazioni, (…)";
"3) [se] l'articolo 195 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, (…), deve essere interpretato nel senso che le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative (…), operanti nel settore del turismo, sono escluse dal campo di applicazione delle direttive di armonizzazione, come la direttiva [2006/123]".
La Corte di Giustizia, dopo aver fornito una completa ricostruzione del quadro normativo nazionale e comunitario sulla disciplina inerente all'affidamento delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative, anzitutto chiarisce espressamente che tali tipologie di concessioni riguardano dei "beni" demaniali che, situati sulle coste marittime italiane, sono per loro natura limitati per via della scarsità delle risorse naturali. Su tali premesse, le concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva *Bolkestein*[56]. Il perimetro di applicazione della direttiva si deve estendere a tutte le concessioni in base alle quali sia riconosciuto all'operatore di "gestire taluni beni o risorse pubblici, nell'ambito di un regime di diritto privato o pubblico, di cui lo Stato si limita a fissare le condizioni generali d'uso"[57].
Fin qui, nulla di rivoluzionario.
Rispondendo alla seconda questione, la Corte di Giustizia, però, esclude che la disciplina comunitaria contenuta all'interno della direttiva *Bolkestein* si applichi anche alle concessioni rilasciate prima del 28 dicembre 2009 e che non sono state rinnovate con nuovo titolo concessorio, o perché già a tempo indeterminato.
Questa conclusione deriva dal fatto che il termine ultimo per il recepimento della direttiva 2006/123 era fissato proprio al 28 dicembre 2009, ragion per cui, le concessioni rilasciate antecedentemente ovviamente non potevano certamente soggiacere ad una disposizione non ancora recepita all'interno del nostro ordinamento[58].
L'affermazione che dà seguito ad alcune precedenti decisioni dello stesso giudice comunitario, sebbene conforme ai principii di diritto europeo, lascia aperta la possibilità, in concreto, che concessioni di vecchia data possano durare per tempo

[56] *Ibidem*, capo 29-32.
[57] *Ibidem*, capo 34. Rimane quindi esclusa dall'applicazione della direttiva, la concessione nell'ambito della quale l'operatore si limiti ad effettuare una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore.
[58] Sul punto, si veda già Corte di Giustizia dell'Unione Europea, Sez. III, 20 aprile 2023, causa C-348/22. In dottrina si veda R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'unione europea*, Torino, 2014, p. 159 ss.

indefinito, ove così previsto all'epoca dell'affidamento.

V La Corte costituzionale sulla Legge della Regione Toscana: il riparto di competenze tra Stato e Regione sulla disciplina delle concessioni demaniali marittime.

Un ruolo essenziale nella regolamentazione dell'ordinamento italiano in materia è stato svolto non solo dal Legislatore ma anche e, forse soprattutto è il caso di dire, dalla giurisprudenza, nazionale e comunitaria[59].

Anche la Corte costituzionale[60], si è apprestata a dare un proprio contributo sul tema delle concessioni demaniali attraverso la sentenza n. 109 del 26 giugno 2024 con cui si è pronunciata, a seguito del ricorso notificato in data 29 aprile 2023 dal Governo, sulla legittimità costituzionale degli artt. 36 e 38 della legge della Regione Siciliana 22 febbraio 2023, n. 2 (Legge di stabilità regionale 2023-2025) sulla base dell'art. 117, comma. 1, Cost.[61].

Molto recentemente, la Corte, con la sentenza del 2 luglio 2025[62] è ritornata ad occuparsi della questione e, in particolare, in merito alla legittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge della Regione Toscana 29 luglio 2024, n. 30 (rubricata "Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla l.r. 31/2016").

La disposizione in parola, muovendo dalla necessità di "adeguare e attualizzare" una precedente legge regionale alle sopravvenienze normative e giurisprudenziali succedutesi negli anni in materia di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, provvedeva, in conformità ai principi stabiliti dalla legge 118/2022, a fornire ai comuni indicazioni uniformi su tutto il territorio regionale per

[59] In generale, si rimanda, per un approfondimento, a A. SQUAZZONI, *Il regime di proroga delle concessioni demaniali marittime non resiste al vaglio della Corte di giustizia*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2016, fasc. 2, F. SANCHINI, *Le concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo tra meccanismi normativi di proroga e tutela dei principi europei di libera competizione economica: profili evolutivi alla luce della pronuncia della Corte di giustizia resa sul caso Promoimpresa-Melis*, in *Rivista della regolazione dei mercati*; A. CASTELLI, *La Corte di Giustizia Ue si pronuncia sulle concessioni demaniali marittime*, in *Ambiente&sviluppo*, 2025, n. 3, p. 174.

[60] Si veda F. SANCHINI, *Il contributo della Corte costituzionale nella definizione del riparto di competenze legislative sulle concessioni "balneari"*, in *Federalismi.it*, 2024, fasc. 24; a F. DONATI, *La tutela della concorrenza tra Costituzione e diritto dell'Unione europea*, in *Rivista della Regolazione dei mercati*, 2020, fasc. 1; G. AMATO, *Corte costituzionale e concorrenza*, in *Mercato concorrenza regole*, 2017, fasc. 3, pp. 425 ss. secondo cui "la nostra Corte, oltre ovviamente a giudicare soltanto leggi, si è trovata a farlo in tema di concorrenza nella qualità di guardiana del confine fra Stato e Regioni posto al riguardo dalla Costituzione. Era un confine nuovo e particolarmente difficile da ammettere a fuoco, perché la Corte si è presto resa conto che la concorrenza, intesa come materia ai fini del nostro art. 117, ha la peculiare caratteristica di essere una materia trasversale, tale da penetrare nei settori più diversi e quindi da essere, più di altre, fonte di potenziali conflitti".

[61] A. GIGLIOLA, S. FIDANZIA, *Concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive alla luce del decreto salva infrazioni* in *Italiappalti.it*, 27 novembre 2024.

[62] Per un approfondimento, si vedano i primi commenti in *Concessioni demaniali marittime, incostituzionale la legge della Toscana* in *NT+ Diritto*, 1 luglio 2025; R. RUSSO, *L'inerzia del Legislatore non giustifica l'intervento regionale in materia di tutela della concorrenza* in *Italiappalti.it*, 9 luglio 2025.

ISSN 2036-7821

l'esperimento delle procedure comparative dirette all'affidamento di siffatte concessioni.

La legge regionale di cui si discute, infatti, interveniva proprio dopo l'adozione della legge 118/2022 nelle more dell'esercizio, da parte del Governo, della delega riconosciutagli dalla medesima legge n. 118, al fine di definire "i criteri per la determinazione dell'indennizzo e demandare alle linee guida adottate dalla Giunta regionale, che costituiscono direttive generali ai comuni per l'esercizio delle funzioni amministrative trasferite, di stabilire le modalità con le quali determinarlo".

Per quanto di interesse in questa sede, i commi 3 e 4 dell'art. 2 della legge regionale impugnata incidevano sull'art. 2 della legge regionale 31/2016, rubricato "Criteri e condizioni per il rilascio delle concessioni ultrasessennali", aggiungendo, rispettivamente, la lettera b-*bis*), al comma 1 di detto articolo, relativa alla previsione di un criterio di premialità per la valutazione delle domande concorrenti, e il comma 1-*bis*, concernente la determinazione dell'indennizzo per il concessionario uscente.

Rinviando a quanto si dirà più avanti questione relativa all'indennizzo del concessionario uscente[63], è opportuno soffermarsi sulla legittimità di una previsione che assicuri una premialità di qualche tipo a determinati operatori, dal momento che, tale meccanismo potrebbe difatto apparire elusivo dell'obbligo imposto alle amministrazioni di aprire il mercato.

La Presidenza del Consiglio dei ministri rappresentava che nelle more del giudizio il legislatore era da ultimo intervenuto con il decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito, con modificazioni, nella legge 14 novembre 2024, n. 166, il quale ha definito le caratteristiche delle procedure di affidamento delle concessioni - che dovranno avviarsi al più tardi entro il 30 giugno 2027 – e previsto un sistema di indennizzi per i concessionari uscenti[64].

Dettagliatamente, secondo la Presidenza, le disposizioni regionali impugnate contrasterebbero, in primo luogo, con l'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione per due ragioni.

In primo luogo, perché la Regione Toscana avrebbe disciplinato ambiti estranei alla sua potestà legislativa di intervento, in quanto, per costante giurisprudenza costituzionale, la definizione dei criteri e delle modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime spetterebbe unicamente al legislatore statale, nell'esercizio della sua competenza esclusiva in materia di tutela della concorrenza.

In secondo luogo, poi, la legge regionale sarebbe altresì in contrasto con la

[63] *ex multis* A. CUTOLO, *Concessioni demaniali: indennizzo o punteggio maggiorato al concessionario uscente? Le scelte del Legislatore ad un anno dalle sentenze gemelle dell'Adunanza plenaria*, in *Riv. giur. edil.*, 2022, p. 527; *La spinosa questione dell'indennizzo e del legittimo affidamento dei concessionari uscenti* in A. POLICE e A.M. CHIARIELLO, *Le concessioni demaniali marittime: dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria al percorso di riforma. Punti critici e spunti di riflessione*, *op. cit.*, p. 70 ss.; M.A. SANDULLI, *Introduzione*, cit., p. 357 ss; G. MORBIDELLI, *Stesse spiagge, stessi concessionari?* in *Diritto e Società*, 2021, n. 3, p. 390 ss.

[64] Sent. Corte costituzionale 2 luglio 2025, n. 89, capo 1.2.1.

ISSN 2036-7821

Costituzione, per inosservanza dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e in specie dall'art. 12 della direttiva servizi, nella parte in cui introduce elementi di premialità e criteri di determinazione dell'indennizzo spettante al concessionario uscente, a suo dire, "eccentrici"[65] rispetto a quelli statali, in senso favorevole per il concessionario uscente così da attribuirgli un vantaggio, vietato invece a livello europeo.

La Regione Toscana, costituendosi in giudizio, evidenziava anzitutto come la volontà "legislativa" fosse stata quella di "limitare il proprio intervento al periodo di incertezza normativa determinata dall'assenza di una compiuta disciplina statale"[66] e non, quindi, definire una disciplina "stabile" e "ordinaria" sull'argomento.

Peraltro, proprio l'entrata in vigore del recente decreto-legge 131/2024, per la Regione, avrebbe dovuto condurre a dichiarare la cessazione della materia del contendere, vista l'approvazione di una normativa statale sulla disciplina delle concessioni demaniali marittime.

Secondo la Corte costituzionale, in via preliminare, l'intervento della novella del 2022 non può comportare la cessazione della materia del contendere in quanto, per costante giurisprudenza della stessa Corte, "la cessazione della materia del contendere si determina quando ricorrano, in pari tempo, due condizioni: il carattere satisfattivo delle pretese avanzate con il ricorso e la mancata applicazione della disposizione impugnata *medio tempore*"[67]. Circostanze che, nel caso di specie, difettano dal momento che le disposizioni impugnate non hanno ricevuto applicazione *medio tempore*, anzi, al contrario, "risultano avviate, proprio sulla base della normativa impugnata, procedure selettive di nuovi concessionari balneari"[68].

Passando all'analisi del merito della questione, la Corte costituzionale ha reputato fondata l'impugnazione sollevata dalla Presidenza del Consiglio dei ministri.

La Corte costituzionale, dopo aver svolto una breve ma essenziale ricostruzione del frastagliato e critico quadro normativo nazionale sulla disciplina, ribadisce che "le competenze amministrative afferenti al rilascio di siffatte concessioni sono state conferite alle regioni in virtù di quanto previsto dall'art. 105, comma 2, lettera l), del d.lgs. n. 112 del 1998 e che le relative funzioni sono, di regola, esercitate dai comuni in forza dell'art. 42 del d.lgs. n. 96 del 1999, nei confronti dei quali le regioni mantengono poteri di indirizzo"[69]. Dall'altra parte, però, è anche vero che la normativa regionale non può influire sulle modalità di scelta del contraente e sull'accesso concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali, dovendo altrimenti "cedere il passo alla competenza

[65] *Ibidem*, capo 1.4.
[66] *Ibidem*, capo 2.1.
[67] Da ultimo *cfr*. Corte costituzionale 13 dicembre 2024, n. 198.
[68] Sent. Corte costituzionale 2 luglio 2025, n. 89, capo 2.1.
[69] *ibidem*, capo 5.2; *cfr.ex multis* sentt. Corte costituzionale 29 luglio 2020, n. 161; e n. 12 dicembre 221.

legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza"[70].

Su tali premesse, è evidente, come correttamente osservato nella decisione, che la posizione assunta dalla Regione Toscana all'interno della disposizione normativa impugnata travalicando le mere competenze amministrative attribuite dalla legge alle sue funzioni, interviene – illegittimamente - direttamente sull'assetto concorrenziale del mercato delle concessioni balneari.

Infatti, l'art. 1 della legge regionale si occupava di individuare i principi e i criteri direttivi per lo svolgimento delle procedure selettive di affidamento delle suddette concessioni; così come il successivo art. 2, nell'introdurre un criterio di premialità per la valutazione dei concorrenti nonché criteri e modalità per la determinazione dell'indennizzo a favore del concessionario uscente, ha inciso su aspetti, si legge nella sentenza, "fondamentali" delle procedure di affidamento[71].

Disciplinare tali aspetti, infatti, non rientra in una semplice esplicazione delle competenze "amministrative" attribuite alle regioni per la regolamentazione delle procedure di assegnazione delle concessioni. Tutt'altro, rientra, a pieno titolo, nella materia "sostanziale" delle regole di concorrenza del mercato, di assoluta competenza statale.

E così anche l'art. 3 della legge regionale impugnata che, attraverso la previsione di una premialità in favore di micro, piccole o medie imprese, effettua una scelta molto penetrante che ricade fortemente nell'ambito delle competenze statali in materia di concorrenza e delimitazione dell'accesso al mercato.

Peraltro, non può certo ignorarsi come tale scelta legislativa nasconda – tra le righe – l'intenzione di favorire gli operatori già attivi nel settore che, nella maggior parte dei casi, sono per lo più imprese a conduzione "familiare" che ereditano la gestione di generazione in generazione. Una sorte di premialità che, a parere di chi scrive, sottintende l'intenzione di combattere l'ingresso di operatori sicuramente più competitivi e attrezzati, in favore degli stessi già radicati sul territorio.

Al netto di tali valutazioni che, comunque, attengono al merito delle scelte operate, preme, per quanto qui di interesse, sottolineare che la scelta, invadendo la competenza dello Stato centrale è, insanabilmente, illegittima e, quindi, in contrasto

---

[70] *ibidem*, capo 5.2; *cfr*. sent. Corte costituzionale 29 luglio 2020, n. 161.

[71] *ibidem*, capo 5.3. Si veda già Corte costituzionale 28 ottobre 2020, n. 222, capo 3.1., secondo cui "Questa Corte ha più volte affermato che la disciplina delle concessioni su beni demaniali marittimi investe diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale, ma che particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, «assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenze n. 86 del 2019 e n. 40 del 2017); principi corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.

A tale proposito, un ruolo centrale è svolto dal citato art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, che – attuando il contenuto dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno – prescrive la predeterminazione dei criteri e delle modalità atti ad assicurare l'imparzialità delle procedure di selezione per l'assegnazione dei titoli concessori e, per i profili inerenti alla presente fattispecie, dispone che non possano essere «accordati vantaggi al prestatore uscente»."

ISSN 2036-7821

con la Costituzione.

Le argomentazioni della Regione Toscana a sostegno del proprio intervento normativo, fondate sull'inerzia del legislatore statale nel disciplinare il settore delle concessioni demaniali marittime e sulla necessità di tutelare l'affidamento degli operatori, non sono state ritenute dalla Corte idonee a giustificare l'invasione da parte del legislatore regionale di un ambito di competenza statale esclusiva, essendo peraltro già rinvenibili nell'ordinamento principi e altri indici normativi di derivazione europea utili all'esperimento delle gare da parte delle amministrazioni comunali[72].

Non è il primo caso in cui la Corte costituzionale dichiara illegittima la scelta compiuta da una Regione e in particolare, dalla Regione Toscana, sulla disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative. Proprio la Regione Toscana, nel 2017, aveva visto dichiarare parzialmente incostituzionale la già citata legge n. 31/2016 per evidente violazione dell'art. 117 Cost.[73].

VI L'indennizzo in favore del concessionario uscente.

Il "travagliato susseguirsi"[74] dei numerosi interventi del legislatore statale sulla disciplina dell'affidamento delle concessioni demaniali marittime ha riguardato anche la questione attinente all'indennizzo da corrispondere in favore del gestore uscente[75].

La recente pronuncia della Corte costituzionale offre il fianco per comprendere come, nel tempo, il tema dell'indennizzo in favore del concessionario uscente non abbia

---

[72] In particolare, si legge nella decisione, capo 5.4.: "Questa Corte ha, invero, già escluso che un intervento regionale nel campo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative possa essere consentito in ragione della «lamentata situazione di inerzia del Legislatore statale» (sentenza n. 222 del 2020) o della «finalità di tutelare […] l'affidamento e la certezza del diritto degli operatori locali» (sentenza n. 1 del 2019; in senso analogo, sentenza n. 118 del 2018), ovvero ancora della "cedevolezza invertita", «poiché l'intervento che il Legislatore regionale può anticipare nell'inerzia del Legislatore statale attiene pur sempre (e soltanto) a materie di competenza concorrente della Regione» (sentenza n. 1 del 2019).

5.5.– Né si può ritenere che la mancanza di una disciplina statale, all'epoca dell'entrata in vigore della legge regionale impugnata, precludesse alle amministrazioni comunali di procedere alla selezione di nuovi concessionari.

Come sopra evidenziato, erano infatti già enucleabili dall'ordinamento, sia europeo che nazionale, principi e altri indicatori normativi utili in base ai quali indire le relative gare, valorizzati dalla stessa giurisprudenza amministrativa, pure richiamata dalla Regione Toscana (Consiglio di Stato, adunanza plenaria, sentenza 9 novembre 2021, n. 17; sezione settima, sentenze n. 4481, n. 4480 e n. 4479 del 2024).

5.6.– Deve quindi essere dichiarata l'illegittimità costituzionale degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge reg. Toscana n. 30 del 2024 per violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera *e*), Cost."

[73] Per un commento si veda M. FERRUCCI, *Sul rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo, Nota a sentenza 7 luglio 2017, n. 157* in *Ildirittoamministrativo.it* e per un caso simile, lo stesso autore sulla medesima rivista, *Sul demanio marittimo,* nota a sent. Corte costituzionale 7 giugno 2018, n. 18; per un precedente caso sempre della Regione Toscana, si veda A. COSSIRI, *La proroga delle concessioni demaniali marittime sotto la lente del giudice costituzionale e della Corte di giustizia dell'UE* in *Federalismi.it*, 2016, n. 14, p. 6 ss.

[74] Corte costituzionale 16 aprile 2024, n. 109.

[75] Per un approfondimento del tema, si veda F. FERRARO, *Diritto dell'unione europea e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell'adunanza plenaria?* in *Diritto e Società*, 2021, n. 3, p. 381 ss.

ISSN 2036-7821

rappresentato una questione di poco conto, quanto invece un ambito di assoluto rilievo concorrenziale che deve essere rimesso alla competenza legislativa statale[76].

Ci si è lungo interrogati tanto sulla debenza quanto sulla determinazione di un qualsiasi indennizzo da corrispondere in favore del concessionario uscente che, di fatto, nella maggior parte dei casi perde l'unica vera sua fonte di guadagno e sostentamento in caso di mancata aggiudicazione dell'area demaniale gestita – per molti (forse troppi) anni – sempre dallo stesso gestore.

Infatti, tanto la normativa comunitaria[77], quanto la giurisprudenza intervenuta sul tema, hanno escluso l'esistenza di qualsivoglia preferenza o vantaggio in favore del concessionario uscente, ivi inclusa ogni forma di indennizzo.

Tradizionalmente, al termine del rapporto concessorio non spettava alcun indennizzo, stante la possibilità, per il gestore, di fare affidamento sulla lunga durata del rapporto concessorio, in grado di consentire di rientrare nelle spese sostenute e negli investimenti effettuati[78].

Tuttavia, è ben vero, allo stesso tempo, che l'art. 49 del codice della navigazione prevede espressamente la possibilità di derogare per contratto al principio dell'acquisizione immediata senza alcun indennizzo o rimborso delle opere non amovibili costruite dal concessionario sul demanio pubblico marittimo, evidenziando la dimensione contrattuale, e dunque consensuale, di una concessione di occupazione del demanio pubblico.

Ne consegue che "l'acquisizione immediata, gratuita e senza indennizzo delle opere non amovibili costruite dal concessionario su tale demanio non può essere considerata come una modalità di cessione forzosa delle opere suddette"[79].

In dottrina si è sostenuto che l'eventuale pagamento di un indennizzo, a carico del concessionario subentrante ed a favore del concessionario uscente, costituirebbe una palese violazione dell'obbligo che impone alle Autorità concedenti di applicare una

---

[76] *ex multis*, oltre alla sentenza vista nel precedente paragrafo, si veda Corte costituzionale 28 ottobre 2020, n. 222, secondo cui "anche a voler ipotizzare, in linea del tutto astratta, che le disposizioni in questione siano riconducibili alla materia «governo del territorio», in quanto funzionali, come affermato dalla Regione, a obiettivi di "federalismo demaniale", dev'essere ribadito che, secondo il costante orientamento di questa Corte, le norme che stabiliscono i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime sono riconducibili alla competenza esclusiva statale di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost., ed «in siffatta competenza esclusiva, le pur concorrenti competenze regionali trovano così un limite insuperabile» (sentenze n. 161 del 2020 e n. 109 del 2018)."

[77] Si veda anzitutto l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE in base al quale " Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami".

[78] E. CAMPAGNANO, *La concorrenza nel settore delle concessioni demaniali marittime dopo le sentenze dell'Adunanza Plenaria e della Corte di giustizia: l'Italia all'ultima spiaggia*, in *Contr. e impr.*, 2024, n. 2, p. 518.

[79] Corte di Giustizia dell'Unione Europea, 11 luglio 2024, causa C-598/22.

ISSN 2036-7821

procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali. Ed in effetti, potrebbe sembrare che l'incondizionata previsione del pagamento di un siffatto indennizzo, inserita nella procedura di selezione per l'individuazione del candidato prescelto, "attribuirebbe un ingiustificato vantaggio al concessionario uscente (che partecipa alla selezione) rispetto agli altri partecipanti alla selezione, in quanto solo lui sarebbe in grado di proporre un'offerta non condizionata dall'onere di dover pagare un indennizzo"[80].

Oggi, a fare chiarezza sul tema è finalmente intervenuto il Legislatore.

Con la legge 118/2022, così come attualmente in vigore a seguito delle modifiche del 2023 e 2024, è stato previsto, all'art. 4, comma 9, che in caso di rilascio della concessione a favore di un nuovo concessionario, il concessionario uscente ha diritto al riconoscimento di un indennizzo - a carico del concessionario subentrante - pari al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, ivi compresi gli investimenti effettuati in conseguenza di eventi calamitosi debitamente dichiarati dalle autorità competenti ovvero in conseguenza di sopravvenuti obblighi di legge, al netto di ogni misura di aiuto o sovvenzione pubblica eventualmente percepita e non rimborsata, nonché pari a quanto necessario per garantire al concessionario uscente un'equa remunerazione sugli investimenti effettuati negli ultimi cinque anni.

La determinazione dei criteri per un'equa remunerazione è stata rimessa ad un successivo decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

Il Legislatore si è finanche premurato di precisare che il valore degli investimenti effettuati e non ammortizzati e di quanto necessario a garantire un'equa remunerazione, sia determinato con apposita perizia acquisita dall'ente concedente prima della pubblicazione del bando di gara, rilasciata in forma asseverata e con esplicita dichiarazione di responsabilità da parte di un professionista ovvero di un collegio di professionisti nominati dal medesimo ente concedente. Il valore dell'indennizzo, ovviamente, rappresenta un'informazione che ogni concorrente alla gara preordinata all'affidamento dell'area demaniale, deve conoscere; pertanto, il comma 4 del medesimo art. 4 visto, prevede, alla lett. e) che nel bando di gara sia indicato anche il valore dell'indennizzo, nonché i termini e le modalità di corresponsione dello stesso. A tale decreto, l'art. 4 comma 11 della legge affida altresì il compito di provvedere all' "aggiornamento dell'entità degli importo unitari", nonché dei canoni per le concessioni.

In tal modo, il legislatore si è preoccupato di modellare la dimensione applicativa dell'art. 49 Cod. nav., secondo cui, alla scadenza di una concessione per l'occupazione del demanio pubblico, il concessionario è tenuto a cedere,

[80] G. MARCHEGIANI, *Le vicissitudini delle concessioni balneari e la precarietà della loro situazione*, in *Urbanistica e Appalti*, 2024, n. 1, p. 5.

ISSN 2036-7821

immediatamente, gratuitamente e senza indennizzo, le opere non amovibili da esso realizzate nell'area concessa, anche in caso di rinnovo della concessione[81].
Il 1 luglio 2025, sebbene in ritardo rispetto alla scadenza inizialmente fissata a marzo, è stato bollinato dalla Ragioneria Generale dello Stato il decreto attuativo sugli indennizzi ai concessionari uscenti che si avvicina, quindi, alla sua fase conclusiva: si attende, infatti, solo la definitiva approvazione parlamentare.
Il testo, è stato recentemente sottoposto al Consiglio di Stato che, non parere n. 750 del 22 luglio 2025 ha fornito un'articolata e complessa analisi delle valutazioni svolte dal Legislatore e confluite nel decreto indennizzi, evidenziando molteplici criticità.
In particolare, soffermandosi sugli aspetti cruciali del parere reso, si coglie immediatamente come i giudici di Palazzo Spada abbiano evidenziato anzitutto che l'oggetto dell'intervento normativo, sembrerebbe ingiustificatamente limitato alla determinazione della sola "equa remunerazione", senza intervenire sulla precisazione del "valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati", ritenuta "voce scolpita in modo autosufficiente dalla normativa primaria di legge". Questa scelta legislativa è stata ritenuta il risultato di una "incongrua e per vario rispetto indesiderabile frammentazione di disciplina".
In disparte ogni considerazione sulle valutazioni svolte dal Consiglio di Stato in merito alle discutibili modalità con cui il Governo sta provvedendo a disciplinare la normativa - che comunque evidenziano la scarsa attenzione riposta nei confronti delle "forme", delle procedure legislative e dei termini di legge inizialmente fissati per l'adozione del decreto[82] - il parere, nella parte dedicata alle osservazioni generali[83], anzitutto evidenzia la carenza di una disposizione della disciplina delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative

[81] A. DE SANTIS e M. DE SIMONE, *Le concessioni demaniali marittime: sintesi di un'evoluzione e prospettive future*, *op. cit*.

[82] Per citare soltanto alcuni rilievi sollevati, il Consiglio di Stato ha evidenziato come il Ministero abbia predisposto un decreto – in attuazione dell'art. 4 della legge 118/2022 – sebbene tale atto normativo rifletta sostanzialmente la forma e il contenuto di un regolamento ministeriale. Ciò, Peraltro, è confermato dal fatto che il Ministero ha seguito la procedura del regolamento ministeriale in conformità con l'art. 17, commi 3 e 4 della legge 400/1988. Questa natura, come osservato dal Consiglio di Stato, si trae "dal carattere *generale*, *innovativo* e, soprattutto, *astratto* delle prescrizioni introdotte, in quanto destinate ad operare non in casi singoli ed individuati, ma per *classi tipiche* di situazioni; non per fattispecie *in tesi*, o riguardate quale esistenti, ma per fattispecie *in ipotesi*, o costruite come possibili". In aggiunta a questa prima "defezione", il Supremo Consesso amministrativo evidenzia come il termine per l'adozione del decreto, scolpito al 31 marzo 2025, pur non essendo perentorio, è ormai decorso. L'inadeguatezza dell'*iter* procedimentale seguito, il Collegio critica anche la carenza della documentazione e degli idonei elementi informativi in ordine alle interlocuzioni con le autorità europee: alla luce di ciò, si legge, "la Sezione non è messa, di fatto, in condizioni di formulare *con cognizione di causa* – di là dalle considerazioni generali e dalle precisazioni particolari che si andranno a formulare di seguito – *circostanziate osservazioni* e *mirati rilievi* su tali (critici e rilevanti) profili". Sempre da un punto di vista istruttorio, manca un articolato e approfondito quadro dei contributi che hanno portato alla stesura in bozza del decreto ministeriale, né "si fa alcun cenno a consultazioni intervenute con l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato, che sarebbe stato assai opportuno acquisire, avuto riguardo alla materia trattata".

[83] Parere Consiglio di Stato, 22 luglio 2025, n. 750, punto 12 ss.

ISSN 2036-7821

che imponga il riconoscimento automatico e generalizzato di un indennizzo a favore del concessionario uscente, alla scadenza del rapporto concessorio[84].
Su tali premesse, se manca un obbligo di questa natura, l'unica ragione per prevedere un indennizzo a favore del concessionario uscente si rinverrebbe, si legge nel parere, solo in una tutela del legittimo affidamento maturato dal gestore uscente sull'idea di non consentire, al subentrante, un indebito arricchimento. In ogni caso, anche se così fosse, sottolinea criticamente il Consiglio di Stato (ed a ragion veduta) occorre "evitare che il costo economico delle scelte operative del gestore uscente ricada sull'operatore subentrante, che vedrebbe compromessa o significativamente condizionata la possibilità di un'autonoma riorganizzazione dei beni destinati all'esercizio dell'impresa, anche sotto il profilo del complessivo costo amministrativo: il che si risolverebbe, appunto, in una forma surrettizia di vantaggio".
E allora, l'ammissibilità di un tale indennizzo non può che sostenersi esclusivamente subordinatamente alla concreta ed effettiva verifica della ricorrenza dei presupposti per un legittimo affidamento del concessionario uscente, lungi dall'assicurare "automatismi, forfettizzazioni e generalizzazioni" che si traducano in un "obiettivo ed indebito vantaggio del subentrante, in termini di risparmio di spese necessarie".
Evidentemente critica risulta anche dalla lettura in combinato disposto dei commi 4, lett. e) e 6, lett. a) dell'art. 4 della legge 118/2022, che indirizza la selezione comparativa degli operatori economici incentrandosi sull'offerta al rialzo dell'indennizzo, e non sulla "misura del canone". Questa scelta, come osserva correttamente il Consiglio di Stato, si pone oggettivamente in contrasto con l'obiettivo prefissato dal Legislatore, individuato nella tutela delle entrate dello Stato. Infatti, il criterio basato sulla misura dell'indennizzo, "finisce per sovrappesare, senza adeguata giustificazione, gli interessi degli operatori economici privati, a scapito di quelli erariali e collettivi". Ma vi è di più: non si capisce come tale criterio di scelta possa operare relativamente alla posizione dei gestori uscenti che, è ovvio, non possono offrire un maggiore indennizzo a sé stessi (!)[85].

[84] Ogni previsione citata dal Ministero, infatti, non risulta opportuna né conferente riferendosi a situazioni peculiari: ad esempio, articolo 42 del codice della navigazione, approvato con regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, nella parte in cui – in presenza di "concessioni che hanno dato luogo a costruzione di opere stabili" – sancisce, a favore del concessionario, il diritto ad un "indennizzo pari al rimborso di tante quote parti del costo delle opere quanti sono gli anni mancanti al termine di scadenza fissato" (comma 4), in ogni caso in misura non superiore "al valore delle opere […], detratto l'ammontare degli effettuati ammortamenti", si riferisce esclusivamente alle vicende relative alla revoca della concessione.

[85] Questa criticità si riflette anche sulle modalità di pagamento dell'indennizzo. Infatti, lo schema di decreto prevede che l'indennizzo venga corrisposto mediante il versamento di apposita cauzione. Ovviamente, osserva il Consiglio di Stato, non potendo il concessionario uscente, abilitato a concorrere alla nuova aggiudicazione della concessione, formulare un'offerta di indennizzo, non sussiste a suo carico neppure l'obbligo di prestare apposita cauzione, gravante invece su tutti gli altri concessionari: "Si tratta di un potenziale vantaggio competitivo, che può essere sterilizzato dalla semplice sanzione della decadenza dall'aggiudicazione in caso di mancato

ISSN 2036-7821

Lo schema di decreto, poi, fissa i criteri di selezione degli investimenti da considerare ai fini dell'indennizzo e dell'equa remunerazione, a seconda degli investimenti sostenuti dall'operatore uscente, relativi a beni materiali e immateriali. Per tutti gli investimenti relativi ai beni materiali (a loro volta distinti in beni amovibili e non amovibili) sono richiesti due requisiti: la strumentalità dell'investimento alla concessione, la legittimità e la regolarità sotto il profilo urbanistico.

Chiarito ciò, il Consiglio di Stato ha sottolineato che il primo dei requisiti relativo alla "strumentalità" dell'investimento appare "generico, al pari dell'inerenza (rispetto ai beni non amovibili (…) e della necessità (rispetto alla fornitura del servizio (…)". La strumentalità sembra sussistere solo quando l'investimento riguardi "parte integrante ed essenziale della concessione".

Giustamente però, evidenziano i giudici di Palazzo Spada, "non si comprende in quali ipotesi un investimento possa ritenersi "parte integrante ed essenziale della concessione"; peraltro, "non è chiaro se si tratti di un criterio ulteriore rispetto a quello della strumentalità o se, invece, si tratti di una ulteriore caratterizzazione, probabilmente ultronea, dello stesso criterio della strumentalità".

Sul fronte dei beni immateriali, risulta altresì critica la sostanziale "imposizione" a carico del concessionario subentrante di una "remunerazione" di beni genericamente "funzionali all'acquisto di servizi strumentali all'accrescimento di valore commerciale dell'area affidata in concessione e comechessia effettuati negli ultimi cinque anni". Infatti, è obiettivamente impossibile comprendere quali beni rientrino all'interno di questa categoria e concorrano a determinare le voci della "remunerazione", così come di difficile apprezzamento risulta l'esatto apprezzamento delle ragioni a fondamento della "remunerazione", che, si legge "pare connotarsi in senso funzionale, trattandosi, almeno per quanto desumibile dal *nomen* utilizzato dal legislatore, di una componente dell'unitario "indennizzo" chiamata a "remunerare" la mancata disponibilità di una somma di denaro utilizzata per realizzare gli investimenti (….) ad indurre l'autorità titolare del potere regolamentare, ravvisata la necessità di tradurre operativamente le vaghe indicazioni rinvenibili nella norma primaria, ad ancorare l'equa remunerazione ai beni *immateriali*, laddove l'indennizzo riguarda essenzialmente opere, beni e investimenti *materiali* (amovibili o meno)".

Non si comprende se tra questi beni siano da ricomprendervi alcuni "valori" qualificanti l'attività del concessionario uscente, come ad esempio l'avviamento che, pur non rappresentando uno specifico investimento, costituisce, in effetti, un bene immateriale.

Vi è poi il problema dei beni "amovibili" i quali, di proprietà del concessionario uscente, pur potendo restare nella sua disponibilità ed essere, così, agevolmente

adempimento, nei termini previsti dall'articolo 4, comma 9 della legge n. 118 del 2022, della relativa obbligazione."

ISSN 2036-7821

rimossi dall'area interessata dalla concessione, rientrano inspiegabilmente trai beni il cui valore, in base all'attuale schema di decreto, concorre ai fini della quantificazione degli indennizzi dovuti dal concessionario subentrante all'uscente.
Osserva il Consiglio di Stato, tali beni, al più, possono divenire oggetto di negoziazione tra le parti.
È evidente, anche in questo caso, quindi, il rischio che il subentrante si trovi costretto ad accollarsi opere che potrebbero o essere rimosse o acquistate dal concessionario subentrante secondo le normali dinamiche contrattuali da ciò derivando un'indebita imposizione che potrebbe difatto non corrispondere alle intenzioni imprenditoriali del nuovo concessionario.
Insomma, tali beni potrebbero, in astratto, dover essere acquistati dal nuovo operatore che poi, però, dovrebbe disfarsene in quanto non utili alle sue idee di *business*.
Affianco alle opere "amovibili", compaiono poi le "non amovibili" (come ponti, ristoranti, strutture permanenti, edifici, scogliere) e quelle "difficilmente amovibili". Queste ultime accedono ad un concetto particolarmente ampio, ed elastico, quindi "indefinito" evidenziando una forte criticità della formulazione di legge compiuta dal Ministero.
Ancora, tra le voci di indennizzo compaiono anche quelle relative alle spese correlate a "eventi calamitosi" e "sopravvenuti obblighi di legge". Entrambi tali oneri però, oltre a non essere dettagliatamente specificati, non vengono meglio indagati dal legislatore ed in particolare, non viene precisato cosa accade se tali spese siano state sostenute soltanto in occasione di eventi calamitosi ma sarebbero comunque rientrate nelle scelte imprenditoriali del concessionario uscente.
Per le spese genericamente correlate a "sopravvenuti obblighi di legge", poi, non viene operata alcuna distinzione tra quelle relative ai beni inamovibili – un vero e proprio costo imposto – e quelle relative a beni amovibili – per i quali, come giustamente osservato dal Consiglio di Stato, è irragionevole ritenere che il concessionario uscente debba essere ristorato in quanto rientranti negli ordinari e normali obblighi a cui qualsiasi imprenditore operante nel settore è tenuto per svolgere l'attività e, quindi, a pieno titolo oggetto del "rischio di impresa" assunto al momento iniziale dell'attività.
Da ultimo si consideri un macro-tema: quello relativo alle rivalutazioni dei valori di spesa sostenuti.
Sul punto, come già visto, l'art. 4, comma 11, rimanda espressamente al decreto l'aggiornamento "dell'entità degli importi unitari previsti dall'articolo 3, comma 1, lettera b), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, nonché dei canoni per le concessioni lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive".
Lo schema di decreto individua nell'art. 11 della legge 21 novembre 2000, n. 342, i

ISSN 2036-7821

criteri per la rivalutazione, il quale comprende i beni materiali e immateriali e le partecipazioni costituenti immobilizzazioni, "risultanti dal bilancio relativo all'esercizio in corso alla data del 31 dicembre 2002". Il Consiglio di Stato, in questo caso, nonostante il tenore dell'art. 4 della legge118/2022, dubita della scelta di far confluire in una normativa di tipo "regolamentare" elementi di dirompente novità come il meccanismo di rivalutazione.

Il riferimento ai valori correnti e alle quotazioni nei mercati regolamentati italiani o esteri non pare, per il Consiglio di Stato, coerente, con la circostanza che i beni sono classificati come "immobilizzazioni materiali (e non finanziarie) *lato sensu* pertinenti alla concessione".

Un aspetto che potrebbe apparire meramente "procedurale", ma che invece sottintende una non lieve disattenzione del Legislatore nei confronti delle problematiche che da tempo hanno ostacolato la compatibilità della normativa nazionale con quella comunitaria, si rinviene nella carente analisi dell'impatto che la novella sarebbe in grado di produrre[86].

In particolare, osserva il Consiglio di Stato, l'indennizzo, per quanto "equo", costituisce un costo aggiuntivo che potrebbe, quando non adeguatamente calibrato e rigorosamente circoscritto, "scoraggiare nuovi entranti, soprattutto se meno capitalizzati o con meno accesso al credito". Per tale ragione, il Ministero avrebbe dovuto meglio spiegare perché mai la previsione di un tale indennizzo non produca "effetti negativi o distorsivi sul corretto funzionamento concorrenziale del libero mercato", come genericamente affermato nell'analisi di impatto[87].

Lo schema di decreto è attualmente al centro delle discussioni che vede coinvolti non solo il Governo, il Parlamento, le autorità competenti, gli enti interessati, gli *stakeholder* e il Consiglio di Stato, ma anche la Commissione Europea, per evitare che le nuove mosse risultino, ancora una volta, frutto di scelte arbitrarie e in difformità con il quadro normativo nazionale e comunitario.

Infatti, lo scorso 17 luglio 2025, come si legge dalle prime indiscrezioni[88] la Commissione Europa ha trasmesso al Governo italiano una lettera con cui pur manifestandosi aperta a trovare una "soluzione costruttiva", ha denunciato espressamente, le scelte del Legislatore di introdurre nuove proroghe e compensazioni a favore del gestore uscente.

Non pretendendo di svolgere ulteriori e più approfonditi commenti dello schema di decreto (che altrimenti risulterebbero affrettati in attesa della sua definitiva

[86] Queste considerazioni valgono anche per gli effetti sulle PMI.

[87] Una puntuale analisi di impatto, spiega il Consiglio di Stato, avrebbe dovuto approfondire gli effetti dell'indennizzo per i nuovi operatori.

[88] Per i primi commenti della stampa nazionale si veda *Balneari: Ue, lettera all'Italia per «soluzione costruttiva»* in *Il Sole 24 Ore*, 22 luglio 2025; C. VENUTO, *Stessa spiaggia stesso male. L'Ue contro l'Italia sugli indennizzi ai balneari, il sindacato "sconcertato"* in Huffpost, 22 luglio 2025; S. Zurlo, *Balneari, la Ue boccia il piano dell'Italia* in *IlGiornale*, 22 luglio 2025.

approvazione)[89], l'ultimo atto del Ministero delle infrastrutture tenta di rispondere ad ogni buon conto– finalmente –all'incerto ed oscuro scenario nel quale si sarebbe venuto a trovare il concessionario uscente che, è ben vero non può vantare alcun diritto su un'area che, di fatto, non gli appartiene, ma è anche certamente vero non può essere "abbandonato" alle sorti di una procedura di gara conclusasi in senso favorevole ad altro operatore, dopo essere stata dallo stesso gestita a lungo tempo.
La normativa, ferme restando le indiscutibili criticità evidenziate, si propone di non concedere un beneficio automatico in favore del concessionario uscente, come tale contrastante con il diritto comunitario e con i primari principii di concorrenza, essendo, l'indennizzo, dovuto solo entro quanto necessario ad assicurare un' "equa remunerazione" e previa un' "accurata perizia", onde evitare ogni, seppur remota, preferenza a favore dello stesso operatore uscente.
La conclusione trovata sembrerebbe coordinarsi anche con le statuizioni dell'Adunanza Plenaria del 2021 la quale, nell'enunciare le linee direttrici cui si sarebbe dovuto attenere il processo di riforma legislativa del settore, aveva individuato la necessità di individuare un congruo indennizzo per il concessionario uscente[90]. C'è, come anche già accennato[91], chi dubita della compatibilità della previsione di un obbligo di tale natura in capo al concessionario subentrante con il diritto comunitario, stante la potenziale preferenza dell'operatore uscente in spregio dei primari principii di concorrenza e massima apertura al mercato[92].

---

[89] Per un primo commento si veda G. PETILLO, U. SERGEEVNA PAVLYCHEVA, *Concessioni Balneari: il Decreto indennizzi tra valore reale e valore generato* in *NT+Diritto, Il Sole 24 Ore*, 22 luglio 2025.

[90] Consiglio di Stato, Ad. Plen., 9 novembre 2021, n. 17. In particolare, si veda il capo 49 secondo cui "L'indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni dovrà, pertanto, ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti, essendo tale meccanismo indispensabile per tutelare l'affidamento degli stessi.".

[91] G. MARCHEGIANI, *Le vicissitudini delle concessioni balneari e la precarietà della loro situazione*, in *Urbanistica e Appalti*, 2024, n. 1, p. 5; cfr. E. AMANTE, *L'atto amministrativo contrastante con il diritto europeo tra nullità, annullabilità e disapplicazione e altre questioni in materia di concessioni demaniali ad uso turistico ricreativo* in *Urbanistica e Appalti*, 2025, n. 3, p. 365, secondo cui "La previsione di eccessivi oneri economici a carico del subentrante può, nei fatti, ostacolare l'ingresso nel mercato di settore, esponendosi a dubbi di compatibilità con i principi europei che - come visto - impongono l'apertura al mercato del settore. Infine, la disciplina dell'indennizzo contenuta nella legge del 2022 non appare coordinata con la previsione dell'incameramento gratuito allo Stato delle opere di difficile rimozione (art. 49 c. nav.), per le quali - se *ab origine* destinate alla cessione allo Stato - appare contraddittorio riconoscere in favore del concessionario uscente un indennizzo. Sul punto, anche al fine di accertare la compatibilità con i principi unionali della nuova disciplina - non resta che attendere l'approvazione definitiva del decreto ministeriale attuativo e delle prime pronunce giurisprudenziali"

[92] M. R. CALDERARO, *Demanio e patrimonio dello Stato e degli enti pubblici - Concessioni demaniali marittime e diritto europeo della concorrenza*, *op. cit.*, p. 1366, secondo cui "Rimane però un dubbio di fondo: è compatibile con la disciplina dell'Unione europea prevedere che il concessionario subentrante debba farsi carico di questo costo d'uscita? Non è una distorsione del mercato, di cui al limite dovrebbe farsi carico lo Stato per essere rimasto inadempiente dinnanzi ai propri obblighi sovranazionali?", cfr. R. CARANTA, *Es gibt noch Richter in Berlin! Stop alle proroghe delle concessioni balneari*, in *Giurisprudenza Italiana*, 2022, p. 1209, che evidenzia come l'Adunanza Plenaria abbia fornito altresì indicazioni sui criteri di selezione, che dovrebbero essere equi e non discriminatori, valorizzando la capacità professionale che, nel rispetto della libera concorrenza, include anche l'esperienza di chi ha già esercitato l'attività, senza creare però rendite di posizione.

In ogni caso, non può che apprezzarsi lo sforzo del Legislatore che ha tentato, si crede, di individuare criteri di determinazione dell'indennizzo in favore del concessionario uscente, quanto più preordinati ad assicurare "congruità"[93].
In dottrina, non mancano, tuttavia, alcuni spunti critici sui criteri offerti dal Legislatore che, certamente, rimangono comunque ancora "vaghi", non lo si può chiaramente negare, soprattutto in attesa dell'approvazione del testo definitivo del decreto ministeriale[94].
Né si può certo affermare che lo schema predisposto dal Ministero delle infrastrutture possa ritenersi oggi condivisibile o accettabile, in considerazione delle moltissime criticità che il Consiglio di Stato e la Commissione europea hanno correttamente evidenziato e che ad oggi, a parere di chi scrive, appaiono evidentemente insuperabili se non prontamente modificate.
Sul fronte dell'operatore uscente, l'unica via apprestata in suo favore, qualora non vedesse aggiudicata la concessione, è quella di contestare la determinazione dell'indennizzo, allorquando ritenuta inidonea.
È allora questa la sede per occuparsi, da ultimo, seppure rapidamente, della giurisdizione del giudice su tale contenzioso, un profilo tutt'altro che pacifico.
Come ampiamente chiarito dalla recente giurisprudenza in merito, spetta al giudice ordinario la cognizione relativa al provvedimento con il quale venga chiesto il pagamento dell'indennizzo, stante la natura privatistica del rapporto dedotto in giudizio che non coinvolge la verifica dell'azione autoritativa dell'amministrazione sul rapporto concessorio sottostante o l'esercizio di poteri discrezionali nella determinazione delle indennità o canoni stessi[95].
Più in generale, si osserva che rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario le controversie con un contenuto meramente patrimoniale, senza che assuma rilievo un potere di intervento della Pubblica Amministrazione a tutela di interessi generali; "quando, invece, la controversia coinvolga la verifica dell'azione autoritativa della Pubblica Amministrazione sul rapporto concessorio sottostante, o quando investa l'esercizio di poteri discrezionali valutativi nella determinazione del canone, e non semplicemente di accertamento tecnico dei presupposti fattuali economico-aziendali (sia nell'*an* che nel *quantum*), la stessa è attratta nell'ambito della giurisdizione del giudice amministrativo"[96].

---

[93] In dottrina si era osservata la necessità di prevedere un meccanismo autonomo, differente rispetto a quello previsto dal Codice dei contratti pubblici che tenesse conto delle peculiarità del settore e valutasse adeguatamente il valore residuo dell'investimento non ammortizzato, così come ha fatto il Legislatore nella legge 118/2022, M. SANTINI, *Save the date dalla Plenaria per le gare balneari: prime note (su tasti bianchi)*, in *Urbanistica e Appalti*, 2022, n. 1, p. 53.

[94] In questo senso M. R. CALDERARO, *Demanio e patrimonio dello Stato e degli enti pubblici - Concessioni demaniali marittime e diritto europeo della concorrenza*, *op. cit*., p. 1366.

[95] Consiglio di Stato, Sez. VII, 24 luglio 2024, n. 6687; cfr. Corte di Cassazione., sez. un., 15 maggio 2017, n. 11988.

[96] In questi termini T.A.R. Lazio, Roma, Sez. V *ter*, 6 giugno 2024, n. 11568; cfr. Consiglio di Stato, Sez. VII, 11 gennaio 2023, n. 375; Corte di Cassazione, sez, un., 17 dicembre 2020, n. 28973.

VII Conclusioni. Una partita chiusa definitivamente o uno "scontro" aperto?

I recenti interventi legislativi, il consolidato e rigoroso orientamento giurisprudenziale, ormai granitico, e i primi casi pratici di cui si ha evidenza, suggeriscono, forse, che la partita sembrerebbe (finalmente) chiusa.

La vicenda delle concessioni balneari si presenta, comunque, sotto più punti di vista come emblematica.

Come osservato, infatti, questa (infelice) esperienza testimonia una tendenza, nel nostro ordinamento, ad "amministrare con legge", dal momento che il Parlamento ed il Governo hanno più volte prorogato *ex lege* i rapporti concessori in essere, intervenendo con una fonte eteronoma a regolare una pattuizione sostanzialmente contrattuale[97].

Trattasi di un'ondivaga e controversa evoluzione normativa, caratterizzata da "un'alternanza di situazioni di placida calma seguite da periodi di allarmata tensione, che in breve tempo si riducono ad un nuovo periodo di serena calma", secondo la definizione offerta dalla dottrina con il riferimento alla cd. sindrome di Loch Ness[98]. Rimangono molti, troppi, nodi da sciogliere.

Forti dubbi, infatti, permangono sulla natura dell'indennizzo e sulla sua determinazione, oltre che, naturalmente, sulle ragioni di addossare un tale obbligo di corresponsione in capo al concessionario subentrante. Molte le perplessità anche in relazione alla tenuta di una normativa che, lungi dal definire un quadro omogeneo ed uniforme in tutto il territorio nazionale, introduce, difatto, una nuova proroga.

Una normativa, insomma, che si appresta ad essere nuovamente oggetto di pronunciamento da parte del giudice comunitario[99].

---

[97] Così M. MACCHIA, *Le concessioni balneari e il pragmatismo concettuale* in *Giornale di diritto amministrativo*, 2025, n. 1, p. 5. L'autore evidenzia come tale travagliato *excursus* normativo rifletta da una parte, una "rappresentazione plastica della difficoltà di recepire nell'ordinamento nazionale alcune regole europee, che più di altre si scontrano con costumi tipici di questo sistema giuridico" e dell'altra rappresenti "prova - in una prospettiva di realismo giuridico - che per essere utile un'investigazione giuridica deve vertere non sui "concetti" giuridici, ma sull'applicazione giudiziale del diritto. Secondo un'ottica empirica - per cui l'unica forma di conoscenza autenticamente scientifica del diritto è la conoscenza fondata sui dati desumibili dall'osservazione di settori dell'esperienza giuridica - le concessioni balneari sono concessioni di beni pubblici e non di servizi, eppure sono assoggettate alla direttiva relativa ai servizi."

[98] G. MARCHEGIANI, "*Le concessioni demaniali marittime e la sindrome di Loch Ness*", in *www.giustamm.it*, 2015, n. 10.

[99] C. VOLPE, *Le concessioni demaniali marittime: una fine o un inizio? Correzioni di rotta e nuovi approdi*, tratto dal sito *giustiziamministrativa.it*, sezione dottrina, 2022, secondo cui "Ora tutto si sposta sui contenuti della l. n. 118/2022 e sulla sua attuazione, visto che molti dei criteri di delega sono clausole in bianco, che vanno riempite anche in funzione di bilanciamento equilibrato dei vari interessi in gioco. Ad esempio, i criteri sulla determinazione dell'indennizzo a carico del nuovo concessionario da corrispondere a quello uscente potranno incidere notevolmente sulla partecipazione alle gare, limitandola o ampliandola. Il rischio è che la nuova normativa, di cui agli emanandi decreti legislativi, non risolva i problemi con una effettiva apertura del mercato, salvaguardando eccessivamente posizioni di vantaggio precostituite, andando così di nuovo in contrasto col diritto europeo e, in particolare, con i principi inerenti la tutela della concorrenza. E quindi si possa aprire una

L'unica soluzione resta ancora quella di apportare una sostanziale modifica alla disciplina in parola, attraverso una "legge-quadro" che, superando in via definitiva le attuali incertezze normative possa ridare slancio all'economia e al turismo nazionale[100], evitando che sia ancora una volta il giudice a "raddrizzare" le tendenze del Legislatore[101], troppo spesso approssimative.

Nel frattempo, in alcune zone d'Italia prosegue spedita la mappatura delle spiagge e l'indizione delle gare.

Tuttavia, dai dati di FederTerziario, soltanto ventisei comuni italiani hanno avviato le gare per l'affidamento delle aree demaniali marittime con finalità turistico ricreative[102]. Gare, purtroppo, non sempre prive di ostacoli.

Dopo anni e anni di attese, infatti, le amministrazioni non hanno certo dimostrato prontezza del recepire gli indirizzi normativi stabiliti anche in via giurisprudenziale dal giudice nazionale e comunitario.

Lo dimostrano, tra i diversi esempi, il recente annullamento disposto dal T.A.R. Lecce dei bandi di gara per l'affidamento delle concessioni demaniali sulla costa tarantina da parte del Comune di Ginosa[103].

Il T.A.R., in particolare, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dell'operato del Comune - che, a seguito dell'annullamento delle proroghe per opera della pronuncia del Consiglio di Stato n. 4480/2024, aveva provveduto ad avviare le gare per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime – ha affermato la necessità che tutte le procedure ad evidenza pubblica per l'affidamento di un'area demaniale marittima, siano precedute dall'approvazione di un preliminare atto fondamentale, quale il Piano Comunale delle Coste.

Non è quindi ammissibile che l'amministrazione provveda all'aggiudicazione di una concessione demaniale marittima, in mancanza di un "PCC" e – nella fattispecie sottoposta al giudizio del T.A.R. – "avvalendosi esclusivamente degli elaborati progettuali predisposti in autonomia dall'Ufficio tecnico comunale e quindi approvati dalla Giunta comunale (con le deliberazioni n. 197 e 198 del 2024), senza il coinvolgimento della Giunta regionale e del Consiglio Comunale".

Su tali premesse, il T.A.R. coglie l'occasione per affermare un principio generale cruciale: se da una parte è indiscutibile l'obbligo di procedere all'affidamento delle concessioni demaniali marittime tramite una procedura ad evidenza pubblica che sia

---

nuova fase di sindacato della conformità della nuova disciplina al diritto europeo o anche alla Costituzione, ad esempio in tema di riparto di competenze legislative tra Stato e regioni."

[100] A. MARTINO, *Le concessioni balneari: tra (in)certezza del diritto e arte del procrastinare*, in *Urbanistica e Appalti*, 2024, n. 4, p. 441.

[101] Riecheggia il pensiero di un autore quando sosteneva che "la nostra non è più l'epoca della *legislatio*; l'era post-industriale, nella quale ormai viviamo, è sulla scena del diritto l'era della *iurisdictio*", *v.* F. GALGANO, *Trattato di diritto civile Vol. I*, Padova, 2010. V. prefazione alla prima edizione.

[102] Informazioni al 18 luglio 2025, consultabili su *www.federterziario.it*, "Concessioni balneari, solo 26 Comuni hanno avviato le gare: la riforma è ancora al palo".

[103] Sent. T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 12 luglio 2025, n. 1214.

conforme ai principii comunitari di concorrenza e libero accesso al mercato, dall'altra parte, non è consentito "avallare soluzioni gestionali improvvisate".
Insomma, è corretto (*rectius* doveroso) bandire le gare, ma occorre farlo in modo consapevole e, soprattutto, nel rispetto degli obblighi di pianificazione stabiliti dal legislatore regionale[104].
La decisione assume una valenza decisiva per molteplici aspetti che non possono essere ignorati.
Anzitutto, si evidenzia un altro onere in capo alle amministrazioni, chiamate non solo (e semplicemente) all'indizione di procedure di gara in tempi ristretti, ma anche all'approvazione di un piano comunale delle coste, atto preliminare imprescindibile per la legittimità di una procedura.
In secondo luogo, la sentenza manifesta la forte precarietà di un quadro normativo nel quale manca una disciplina unitaria, comune e condivisa per l'affidamento delle concessioni che indirizzi le amministrazioni comunali per il corretto esercizio degli adempimenti richiesti[105].
Una revisione e un riordino della normativa che si attende da quasi quindici anni, dal Decreto-legge 15 dicembre 2011, n. 217.
Non è quindi remota la possibilità che il giudice torni a pronunciarsi sulla legittimità delle procedure che saranno seguite dagli enti comunali, con l'inevitabile conseguenza che, ancora una volta, sarà l'intervento dell'autorità giudiziaria ad "indirizzare" l'azione amministrativa locale, piuttosto che il Legislatore nazionale.
Ancora una volta, un indebito ed inauspicabile, ma purtroppo necessario, intervento del giudice amministrativo, oggi non più limitato ad una mera disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con il diritto comunitario ma proteso verso il pronunciamento di sentenze che "guidino" l'agire dell'amministrazione di modo che – in attesa di una riforma compiuta di settore - risulti conforme al quadro normativo ed ai primari principii concorrenziali.

---

[104] Sent. T.A.R. Puglia, Lecce, Sez. I, 12 luglio 2025, n. 1214 cit., capo 10.3: "Invero, l'obbligo di procedere senza ulteriore indugio alla indizione delle gare pubbliche per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime è evidentemente fuori discussione, trattandosi di un postulato definitivamente acquisito, in forza delle inequivoche statuizioni contenute nel diritto unionale, a cui ha inteso prestare attuazione la predetta sentenza del Consiglio di Stato. Ciò però non può consentire di avallare soluzioni gestionali improvvisate, in quanto scollegate dal doveroso esercizio degli obblighi di pianificazione stabiliti dal Legislatore regionale. Non vi è dubbio che l'*an* della gara sia ineludibile; e però è parimenti indubbio che la gara non sia il fine ultimo, ma il mezzo per raggiungere il risultato della assegnazione delle concessioni demaniali marittime nel rispetto delle norme primarie di riferimento e degli strumenti della pianificazione comunale."

[105] Sul punto, le parole del sindaco del Comune di Ginosa sono emblematiche. Il sindaco, commentando la pronuncia del T.A.R. Lecce, ha evidenziato: "Come Comune di Ginosa, ci troviamo di fronte a una situazione che conferma, ancora una volta, l'assenza di una norma chiara e definitiva a livello nazionale, capace di creare equilibrio tra diritto europeo, tutela della concorrenza e continuità economica per le attività che da anni operano sul nostro litorale" su *www.tarantotoday.it*. Peraltro, è stato sottolineato che la Regione Puglia con sua stessa nota ha ritenuto assolutamente legittimo per i Comuni avviare le gare anche in assenza di un PCC approvato, purché nel rispetto delle Norme Tecniche di Attuazione del Piano Regionale delle Coste.

ISSN 2036-7821

Un approccio certamente criticabile, in quanto rientrante in un'attività, per così dire, "para-normativa"[106], in quanto tale, estranea ai poteri del giudice amministrativo, in ossequio al principio di separazione dei poteri dello Stato.
L'ultimo passaggio di questa "saga" vede, come si è già anticipato, secondo le prime informazioni, la Commissione Europea trasmettere il 17 luglio 2025 una lettera al Governo italiano con cui manifesta l'apertura a trovare una "soluzione costruttiva", denunciando, però, le scelte del Legislatore di introdurre nuove proroghe e compensazioni a favore del gestore uscente[107].
In particolare, sembrerebbe che gli indennizzi previsti dal decreto ministeriale in discussione, per la Commissione Europea sarebbero finalizzati a compensare il concessionario uscente per il valore aziendale e/o di mercato dell'impresa balneare, "contrariamente alle chiare indicazioni già fornite da questi servizi in merito alla necessità di escludere dalla compensazione il valore aziendale di cui era titolare il precedente concessionario"[108] "Qualsiasi obbligo imposto al nuovo concessionario in merito al versamento di una compensazione all'operatore uscente - scrive la Commissione - non deve essere tale da creare oneri indebiti che scoraggino, *de jure* o *de facto*, nuovi operatori dal partecipare alle procedure di selezione e segnatamente che le disposizioni in materia di compensazione debbano rimanere limitate ai soli investimenti non ammortizzati e non essere dissuasive o comportare una sovra compensazione"[109].
Per il presidente del Sindacato Balneari, "le contestazioni mosse dalla Commissione sono contraddittorie, infondate e per certi aspetti persino sconcertanti. Contraddittorie perché la Commissione rivendica un accordo con l'attuale governo che ha portato al varo della legge 131/2024 (il decreto Salva-infrazioni). Orbene, o il decreto ministeriale è conforme alla legge, e quindi la Commissione ha concordato una norma che adesso disconosce; oppure è difforme, per cui il decreto ministeriale sarebbe del tutto illegittimo e inapplicabile, e la Commissione europea non ha nulla da temere dal suo varo. Le contestazioni sono comunque immotivate, perché lo schema di decreto ministeriale è perfettamente conforme alla legge 131/2024, la quale, infatti, non prevede le limitazioni che la Commissione invoca nella

[106] Si è iniziato a parlare di attività paranormativa già a partire dalle decisioni dell'Adunanza Plenaria del 2021, *cfr ex multis* in dottrina M. ESPOSITO, *L'intervento paranormativo dell'Adunanza plenaria sulle concessioni demaniali*, in *Diritto Amministrativo – Concessioni demaniali, Giurisprudenza Italiana*, 2022, p. 1210 ss.
[107] Per i primi commenti della stampa nazionale si veda *Balneari: Ue, lettera all'Italia per «soluzione costruttiva»* in *Il Sole 24 Ore*, 22 luglio 2025; C. VENUTO, *Stessa spiaggia stesso male. L'Ue contro l'Italia sugli indennizzi ai balneari, il sindacato "sconcertato"* in *Huffpost*, 22 luglio 2025; S. ZURLO, *Balneari, la Ue boccia il piano dell'Italia* in *IlGiornale*, 22 luglio 2025.
[108] Così sembrerebbe recitare la lettera inviata dalla Commissione, nello stralcio pubblicato su *Mondobalneare.com* in *"Balneari, Commissione Ue respinge decreto indennizzi"*, 23 luglio 2025 e su *IlGiornale* nell'articolo citato.
[109] Stralcio della lettera inviata dalla Commissione, presente nell'articolo di S. ZURLO, *Balneari, la Ue boccia il piano dell'Italia* in *IlGiornale*, 22 luglio 2025.

ISSN 2036-7821

determinazione dell'indennizzo"[110].

La prossima mossa è del Governo italiano. Certo, i presupposti non sono dei migliori: il Ministro delle infrastrutture ha espresso parole durissime, affermando l'intenzione di "non arretrare" davanti alle posizioni della Commissione europea[111].

Insomma, il vento non sembra cambiato e le intenzioni di riforma del sistema italiano sembrerebbero essersi arenate ancora una volta sulla stessa "spiaggia", nonostante siano anni che le più importanti autorità giudiziarie nazionali e comunitarie hanno manifestato l'evidente incompatibilità del quadro normativo nazionale.

Si rischia, laddove non dovesse arrivare all'auspicata "soluzione costruttiva", non solo una procedura sanzionatoria ma una vera e propria "deriva" verso uno scontro politico con l'Unione Europea. Una collisione ignobile se si considera il ruolo che l'Italia e i suoi più autorevoli studiosi e rappresentanti, ha fornito per la realizzazione della Comunità e la più ampia promozione dei suoi valori.

[110] *Ibidem*.

[111] *Balneari, Salvini: "Non arretreremo". Ma il Consiglio di Stato boccia gli indennizzi*, su *MondoBalneare*, 26 luglio 2025.

ISSN 2036-7821