

RIVISTA QUADRIMESTRALE  
DI  
DIRITTO DELL'AMBIENTE

NUMERO 1 - 2022

LUCIA VITULLI

*La regolazione delle zone costiere: le concessioni demaniali marittime fra  
concorrenza e tutela ambientale*



ISSN 2239-964X

LUCIA VITULLI\*

***La regolazione delle zone costiere: le concessioni demaniali marittime  
fra concorrenza e tutela ambientale***

SOMMARIO: 1. *Profili introduttivi.* – 2. *Il quadro normativo.* – 2.1. *L'uso dei beni del demanio marittimo.* – 2.2. *Il progressivo decentramento delle competenze.* – 2.3. *La gestione integrata delle zone costiere.* – 2.4. *Il nodo della durata dei rapporti concessori.* – 3. *Gli orientamenti della giurisprudenza.* – 3.1. *La centralità della tutela della concorrenza nella giurisprudenza eurounitaria.* – 3.2. *Gli andamenti della giurisprudenza amministrativa a seguito della sentenza Promoimpresa della Corte di Giustizia.* – 3.3. *I recenti approdi della giurisprudenza interna: le sentenze dell'Adunanza plenaria n. 17 e 18 del 2021.* – 3.4. *Il nuovo rinvio pregiudiziale del Tar Lecce alla Corte di Giustizia.* – 4. *Prospettive di riforma.*

1. *Profili introduttivi*

Il tema della regolazione delle zone costiere si presenta di grande attualità, non solo per l'inerenza a rilevanti questioni, fra cui la tutela ambientale del litorale e l'interesse economico legato al turismo balneare, ma anche per i più recenti sviluppi giurisprudenziali, che conducono verso una progressiva apertura del settore alla concorrenza.

A seguito delle sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 2021<sup>1</sup> - che sono intervenute in materia stabilendo la cessazione delle concessioni demaniali marittime in essere al 31 dicembre 2023 e il necessario espletamento di procedure ad evidenza pubblica per la selezione dei nuovi concessionari – è stato in seguito disposto, da parte del Tar Lecce, un nuovo rinvio alla Corte di Giustizia<sup>2</sup>, che si era peraltro già pronunciata sul tema nel 2016 con la nota sentenza *Promoimpresa*<sup>3</sup>.

La giurisprudenza si muove, infatti, in un contesto regolatorio di grande frammentarietà e incertezza, dal momento che il legislatore, negli ultimi dieci anni, ha disposto continue proroghe generalizzate delle concessioni già rilasciate,

---

\**PhD Candidate* in Diritto Amministrativo presso il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza", Email: [lucia.vitulli@uniroma1.it](mailto:lucia.vitulli@uniroma1.it).

<sup>1</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 9 novembre 2021, n. 17 e 18, su cui v. *infra* § 3.3.

<sup>2</sup> TAR Lecce, 11 maggio 2022, n. 743, su cui v. *infra* § 3.4.

<sup>3</sup> Corte giust., 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15, su cui v. *infra* § 3.1.

senza procedere ad un riordino della materia e ad un opportuno adeguamento del settore alle regole concorrenziali e alle pressanti istanze di una maggiore tutela ambientale degli ecosistemi costieri<sup>4</sup>.

La disciplina delle aree litoranee, infatti, presenta parallelamente gravi vuoti di tutela sotto il profilo ambientale, che assumono crescente criticità e rilevanza alla luce dei più recenti studi scientifici di settore. Secondo i dati del Portale Acque del Ministero della Salute, infatti, circa il 7,7% dei tratti di coste sabbiose in Italia è interdetto alla balneazione a causa dell'inquinamento<sup>5</sup> e di frequente le stesse strutture turistico-ricreative si trovano di fronte a tratti di mare con livelli di inquinamento sopra i limiti di legge, spesso per il malfunzionamento o l'assenza di depuratori<sup>6</sup>. Il fenomeno dell'erosione costiera<sup>7</sup>, poi, che riguarda circa il 46% delle spiagge italiane, con picchi del 60% e che diventerà verosimilmente più consistente a causa dei cambiamenti climatici<sup>8</sup>, interessa direttamente la questione dell'intensa antropizzazione del litorale, che ha

---

<sup>4</sup> Rispetto alla materia delle concessioni demaniali marittime, parte della dottrina ha parlato di "sindrome di Loch Ness", «dal nome del noto lago scozzese, dove il racconto vuole che si nasconda un mostro dalle sembianze preistoriche che, di tanto in tanto, riaffiora dalle acque; a testimonianza che la materia delle concessioni balneari è 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» (C. BENETAZZO, *Il regime giuridico delle concessioni demaniali marittime tra vincoli U.E. ed esigenze di tutela dell'affidamento*, in *Federalismi*, n. 25, 2016, p. 4, che riprende la similitudine operata in G. MARCHEGLIANI, *Le concessioni demaniali marittime e la sindrome di Loch Ness*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), n. 10, 2015).

<sup>5</sup> LEGAMBIENTE, *Rapporto Spiagge 2021*, p. 11, ove si mette in rilievo come siano già escluse dal calcolo le aree portuali, aeroportuali, industriali e le coste alte rocciose, nonché si evidenzia come il fenomeno sia particolarmente significativo nelle Regioni Sicilia e Campania, che contano 55 km di coste interdette alla balneazione a causa dell'inquinamento sugli 87 km a livello nazionale.

<sup>6</sup> Nel Rapporto Spiagge 2021 di Legambiente si riportano, in particolare, i casi di Nettuno (RM) e di Praia a Mare (CS), dove si trovano diverse aree interdette alla balneazione, ma sono numerosi gli stabilimenti balneari.

<sup>7</sup> Rispetto a tale problematica, si segnala come nel 2016 sia stato sottoscritto da parte del Ministero della transizione ecologica (allora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare) un Protocollo d'intesa con le Regioni costiere, con cui è stato istituito il Tavolo nazionale sull'erosione costiera, che ha proceduto alla redazione delle «Linee guida nazionali per la difesa della costa dai fenomeni di erosione e dagli effetti dei cambiamenti climatici» con il coordinamento tecnico dell'ISPRA.

<sup>8</sup> L'innalzamento del livello del mare causa l'invasione da parte delle acque di ampi tratti di terre emerse, provocando una maggiore esposizione delle coste alle componenti climatiche che influenzano naturalmente il litorale (ad es. maree, correnti). Ne deriva un'accelerazione dei processi erosivi, con un significativo aumento del rischio di alterazione degli ecosistemi marini-costieri (SISTEMA NAZIONALE PER LA PROTEZIONE DELL'AMBIENTE, *Rapporto sugli indicatori di impatto dei cambiamenti climatici*, 2021, p. 136).

innescato un'alterazione della naturale dinamica costiera<sup>9</sup>: dagli anni 70 ad oggi i km di spiaggia soggetti ad erosione sono addirittura triplicati<sup>10</sup>.

In questo contesto, continua a crescere il numero delle aree date in concessione (solo negli ultimi 3 anni si è registrato un aumento del 12,5%<sup>11</sup>), con picchi, in alcune Regioni, del 70% delle spiagge occupate da stabilimenti balneari<sup>12</sup>.

Rispetto alle descritte problematiche, risultano del tutto assenti indicazioni normative nazionali relative all'occupazione massima delle zone costiere date in concessione, nonché strumenti incentivanti volti alla tutela ambientale. Le politiche degli ultimi decenni non hanno infatti previsto, per l'attribuzione delle concessioni demaniali marittime, criteri di scelta dei concessionari tesi a valorizzare modelli virtuosi di gestione, attenti alla tutela della spiaggia e della duna, all'utilizzo di fonti rinnovabili e materiali naturali per la realizzazione delle infrastrutture. Sono, al contrario, frequenti i casi di vere e proprie privatizzazioni delle spiagge, di abusivismo edilizio e di cementificazione del litorale<sup>13</sup>.

Lo strumento della concessione, a causa della crescita incontrollata del novero dei rapporti istaurati, dei reiterati rinnovi in favore dei concessionari uscenti e della mancata valorizzazione della qualità dei servizi erogati, necessita dunque di una profonda revisione in ordine alle condizioni di assegnazione e di mantenimento del diritto di sfruttamento esclusivo dei beni demaniali costieri,

---

<sup>9</sup> Il processo di antropizzazione ha, infatti, alterato significativamente le naturali caratteristiche del sistema costiero, con l'invasione da parte degli insediamenti urbani e produttivi delle aree litoranee e lo svolgimento di plurime attività commerciali sul territorio (turismo, industria, pesca, acquacoltura, ecc.), con il conseguente deterioramento degli habitat marini e del paesaggio. Inoltre, l'estrazione di inerti dagli alvei dei fiumi e la messa in sicurezza dei relativi argini riducono l'afflusso dei sedimenti alle foci destinati naturalmente a distribuirsi lungo le coste (ISPRA, *Tematiche in primo piano. Annuario dei dati ambientali*, 2010, p. 400).

<sup>10</sup> Sul tema v. D. PALTRINIERI-G. FAINA, *Lo stato di erosione delle coste in Italia*, [www.paesaggicostieri.org/erosione](http://www.paesaggicostieri.org/erosione).

<sup>11</sup> In base ai dati dell'ultimo monitoraggio del S.I.D. (Sistema informativo demanio marittimo), le concessioni demaniali marittime sono attualmente 12.166, mentre prima del 2018 ammontavano a circa 10.812.

<sup>12</sup> In particolare, nelle Regioni Liguria, Emilia-Romagna e Campania.

<sup>13</sup> LEGAMBIENTE, *Mare monstrum 2020*, che denuncia una vera e propria "aggressione cementizia all'ambiente costiero" e in cui si evidenzia, fra l'altro, come i reati legati al ciclo del cemento nelle Regioni litoranee costituiscano il 42,5 % del totale.

nella prospettiva di subordinare l'utilizzo per finalità turistiche alla tutela del litorale<sup>14</sup>.

Alla luce di tali riflessioni, questo contributo muove, dunque, da un'analisi in prospettiva storica degli usi del demanio marittimo, con particolare riferimento all'istituto concessorio, ripercorrendo le travagliate vicende della regolazione delle zone costiere, per poi esaminare l'importante contributo della giurisprudenza non solo nazionale, ma anche comunitaria, giungendo, infine, ai più recenti indirizzi politici e alle possibili prospettive di sviluppo per il futuro.

## 2. *Il quadro normativo*

### 2.1. *L'uso dei beni del demanio marittimo*

La disciplina relativa ai beni afferenti alle zone costiere ha trovato compiuta definizione all'art. 822, comma 1 del codice civile, che ha individuato il demanio marittimo nel lido del mare, nelle spiagge<sup>15</sup>, nei porti e nelle rade<sup>16</sup>. È stato, tuttavia, il coevo codice della navigazione a delineare un organico assetto normativo delle aree litoranee, andando a costituire un «punto fermo nello sviluppo dell'ordinamento giuridico del demanio»<sup>17</sup>.

Il codice della navigazione è intervenuto, in particolare, dettando una disciplina coerente e sistematica, specificando la nozione di demanio marittimo, con l'aggiunta, rispetto a quanto previsto nel codice civile, di ulteriori categorie

---

<sup>14</sup> Sul punto v. E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *RQDA*, n. 1, 2011, p. 45.

<sup>15</sup> Per le definizioni di lido del mare e spiaggia v. D. GAETA, voce *Lido e spiaggia*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. IX, Utet, Torino, 1966, p. 919; G. COLOMBINI, voce *Lido e spiaggia*, in *Dig. disc. pubbl.*, vol. IX, Utet, Torino 1994, p. 262 ss.

<sup>16</sup> Art. 822, comma 1, c. c.: «Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale».

<sup>17</sup> F. BENVENUTI, *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Riv. dir. nav.*, vol. XXVI, parte I, 1965, p. 154, ove si evidenzia come, per il demanio marittimo, il codice della navigazione costituisca «un paradigma di valore generale applicabile anche nei casi in cui la legislazione specifica fosse meno dettagliata e occorresse, quindi, ricorrere a dei principi di carattere generale». Peraltro, già la legge n. 542 del 1907 «Legge per la difesa degli abitati dall'erosione marittima» si occupava dei beni demaniali costieri con specifico riferimento al profilo ambientale, seppure nella prospettiva della difesa degli insediamenti umani. Per uno studio del demanio marittimo cfr. *ex multis*, E. GUICCIARDI, *Il demanio*, CEDAM, Padova, 1934; M. CASANOVA, *Demanio marittimo e poteri locali*, Giuffrè, Milano, 1986; M.L. CORBINO, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, Giuffrè, Milano, 1990.

di beni<sup>18</sup> e regolando l'istituto giuridico della concessione demaniale marittima agli artt. 36 e 37<sup>19</sup>.

Rispetto a tale istituto, si riteneva infatti che, data la natura demaniale e la peculiare funzione di uso pubblico dei beni costieri<sup>20</sup>, per l'istituzione di un uso particolare sugli stessi, fosse necessario un provvedimento concessorio e, d'altra parte, lo stesso codice civile stabiliva all'art. 823 che: «i beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano».

Rispetto alle diverse forme di utilizzo, si ritenevano prevalenti, in questa prima fase, le esigenze legate alla difesa e sicurezza dello Stato<sup>21</sup> e agli scambi commerciali. Si stimava, infatti, che i beni afferenti al demanio marittimo dovessero essere finalizzati a soddisfare l'interesse pubblico alla difesa militare del territorio nazionale<sup>22</sup>, alla navigazione e ai traffici marittimi<sup>23</sup>, in quanto

---

<sup>18</sup> Art. 28 c. nav.: «Fanno parte del demanio marittimo: (a) il lido, la spiaggia, i porti, le rade; (b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare; (c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo». È dubbio, peraltro, se l'elenco abbia carattere tassativo, come messo in luce da F. FRANCIOSI, *Il demanio costiero, Pianificazione e discrezionalità*, in *Giustizia insieme*, 2021, che, inoltre, evidenzia come sia stata fortemente dibattuta la nozione di spiaggia sia relativamente al lido del mare che all'arenile.

<sup>19</sup> La disciplina introdotta con il codice della navigazione ha costituito un considerevole progresso rispetto al codice della marina mercantile e della navigazione del 1865, in cui i beni demaniali non erano autonomamente regolati, ma erano contemplati solo in alcune disorganiche disposizioni.

<sup>20</sup> A. MAESTRONI, *La concessione in uso dei beni del demanio marittimo*, in *Riv. giur. ambiente*, 2004, p. 280.

<sup>21</sup> F. BENVENUTI, *op.cit.*, p. 160. L'Autore fa qui espresso riferimento al demanio costiero, ponendo in evidenza come sia proprio stato il rapido passaggio da forme di utilizzo tradizionali (i beni del demanio marittimo erano appunto originariamente finalizzati alla difesa nazionale, sia nel senso più storico di difesa di carattere militare, sia nel senso più tecnico di difesa del territorio e delle popolazioni dalla violenza del mare) al progressivo incremento della fruizione turistica, a mettere in crisi il sistema dell'amministrazione del demanio costiero, essendosi mostrate le relative strutture amministrative del tutto impreparate rispetto a tale mutamento.

<sup>22</sup> A. LEZZI, *Concessione di beni demaniali marittimi e federalismo territoriale. Titolarità e competenze nella tutela degli «interessi articolati»*, in *Riv. giur. ambiente*, 2010, p. 359, ove si evidenzia come la stessa *ratio* sottesa a diverse norme del codice della navigazione sia da individuarsi nell'obiettivo della difesa militare del territorio nazionale.

<sup>23</sup> F. A. QUERCI, voce *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, 1964, p. 92, che, dando la nozione di demanio marittimo, include nella stessa definizione la finalizzazione all'interesse pubblico: «Per demanio marittimo si intende il complesso dei beni destinati a soddisfare gli interessi pubblici riguardanti la navigazione e il traffico marittimo».

«oggetto diretto della sovranità dello Stato»<sup>24</sup>. Il concetto di demanio pubblico è, del resto, mutato nel tempo in relazione al concetto e ai compiti ascritti allo Stato<sup>25</sup>, per cui può dirsi che l'impostazione del codice della navigazione si poneva in linea con le ricostruzioni dogmatiche della categoria dei beni pubblici dell'epoca, secondo le quali detti beni costituivano strumenti dell'azione amministrativa, il cui uso era strettamente connesso all'esercizio della funzione pubblica. In tale contesto, chiaramente, i regimi concessori integravano un utilizzo "eccezionale" dei beni, non conforme alla normale destinazione di essi<sup>26</sup>. Peraltro, il complesso rapporto fra destinazione pubblica e sfruttamento economico dei beni pubblici ha caratterizzato storicamente la "dottrina del demanio" fin dalla nascita con le leggi rivoluzionarie francesi<sup>27</sup>.

Il carattere strumentale dei beni del demanio marittimo rispetto agli interessi statali si rifletteva anche sui criteri di attribuzione delle concessioni<sup>28</sup>, per cui, ai fini dell'istaurazione dei rapporti, veniva individuato, come criterio di preferenza nell'ipotesi della presentazione di una pluralità di domande, il parametro della "proficua utilizzazione", nella specifica prospettiva di finalizzare l'uso al perseguimento dell'interesse pubblico<sup>29</sup> e accentuando il potere

---

<sup>24</sup> M. CASANOVA, *op.cit.*, p. 30, che evidenzia il nesso tra sovranità e proprietà statale del demanio marittimo, mettendo in luce come i beni demaniali, sotto il profilo funzionale, erano quelli che maggiormente si avvicinavano ai beni del demanio militare, essendo finalizzati alla difesa del territorio nazionale.

<sup>25</sup> B. BRUGI, *Della proprietà*, II ed., vol. I, Eugenio Marghieri/Unione Tip-Editrice Torinese, Napoli-Milano, 1918, p. 354.

<sup>26</sup> M. BOLCINA, *La regolazione statale in materia di concessione di spiaggia. Dall'unità del codice della navigazione alla frammentazione del quadro regolatorio*, in M. DE BENEDETTO (a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 24.

<sup>27</sup> V. CERULLI IRELLI, *Utilizzazione economica e fruizione collettiva dei beni*, in *Annuario AIPDA*, 2003, p. 3, dove, fra l'altro, si compie un'approfondita analisi storica del tema, giungendo alla conclusione che, con particolare riferimento ai beni costieri, l'utilizzazione economica da parte dei diversi concessionari non solo non si pone in contrasto con la destinazione pubblica, ma la arricchisce (consentendo un uso da parte del pubblico più agevole e gradito delle aree litoranee), con un potenziale significativo ritorno economico per le casse pubbliche, data l'elevata redditività di talune concessioni.

<sup>28</sup> F. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 155.

<sup>29</sup> Art. 36, comma 1, c. nav.: «L'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo»; art. 37, comma 1, c. nav. «Nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico». Sul c.d. diritto di insistenza si veda *infra* § 2.4.

discrezionale di scelta del concessionario da parte della pubblica amministrazione<sup>30</sup>. Il codice prevedeva poi diverse durate e tipologie di atti di affidamento in concessione in base alla difficoltà di sgombero degli impianti<sup>31</sup>.

In seguito, a partire dalla seconda metà del Novecento, con l'affermarsi dell'utilizzo collettivo come primaria forma di fruizione dei beni costieri<sup>32</sup> e soprattutto con la nascita del fenomeno del turismo di massa, si è verificato un profondo mutamento della funzione del demanio marittimo, giungendo ad ammettersi che le utilizzazioni economiche dei beni per attività turistico-ricreative fossero compatibili con la destinazione principale all'uso pubblico e non rivestissero carattere di eccezionalità<sup>33</sup>. Si è dunque passati, in particolare in ragione della crescita esponenziale del turismo balneare, da un regime di "specialità" delle concessioni, al riconoscimento dello sfruttamento economico delle aree litoranee per scopi ricreativi come uso normale delle stesse.

Peraltro, a tale riconoscimento non è seguita un'adeguata pianificazione territoriale, volta a monitorare e contenere a livello nazionale il continuo aumento delle aree date in concessione, anche nell'ottica di garantire la libera fruizione individuale e proteggere le aree costiere da un'eccessiva antropizzazione, suscettibile di alterare i naturali equilibri ecosistemici litoranei. I diversi interventi legislativi sono stati infatti saltuari e disorganici, andando ad incidere su singoli profili, disponendo reiterate proroghe delle concessioni già rilasciate, in assenza di un quadro regolatorio d'insieme.

---

<sup>30</sup> Sul punto, v. B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, CEDAM, Padova, 2008, p. 48.

<sup>31</sup> Art. 36, comma 2, c. nav.: «Le concessioni di durata superiore a quindici anni sono di competenza del Ministro dei Trasporti e della Navigazione. Le concessioni di durata superiore a quattro ma non a quindici anni, e quelle di durata non superiore al quadriennio che importino impianti di difficile sgombero, sono di competenza del direttore marittimo. Le concessioni di durata non superiore al quadriennio, quando non importino impianti di difficile sgombero, sono di competenza del capo del compartimento marittimo»

<sup>32</sup> Concezione che deriva dall'affermarsi della teoria della proprietà collettiva, il cui tratto giuridico significativo è costituito dal «godimento di utilità della cosa che spetta a tutti gli appartenenti ad una collettività» M.S. GIANNINI, *I beni pubblici. Dispense delle lezioni del corso di Diritto Amministrativo tenute nell'anno accademico 1962-63*, Bulzoni Editore, Roma, 1963, p. 12 ss. che divide la proprietà pubblica in proprietà collettiva, divisa e individuale. Sul tema dell'utilizzo collettivo dei beni demaniali v. M. OLIVI, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, CEDAM, Padova, 2005.

<sup>33</sup> Sul tema, v. C. ANGELONE, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico e ricreativo: diritti del concessionario, situazioni concessorie, competenze*, in *Regioni e demanio marittimo*, 1999, p. 4, che pone in evidenza come l'utilizzazione del demanio per scopi turistici e ricreativi sia riconducibile alla «destinazione naturale» dei beni.



Con specifico riferimento al tema della tutela ambientale, si sono susseguite discipline frammentarie e disomogenee. In particolare, con la legge 31 dicembre 1982 n. 979 contenente «Disposizioni per la difesa del mare» è stato introdotto il Piano delle coste, volto a indirizzare, promuovere e coordinare «gli interventi e le attività in materia di difesa del mare e delle coste dagli inquinamenti e di tutela dell'ambiente marino, secondo criteri di programmazione e con particolare rilievo alla previsione degli eventi potenzialmente pericolosi e degli interventi necessari per delimitarne gli effetti e per contrastarli una volta che siano determinati» .

La successiva legge 8 agosto 1985 n. 431 (c.d. legge Galasso) ha individuato nei primi 300 m dal mare la fascia costiera da sottoporre a vincolo paesaggistico, mentre nel 1989 è stato previsto che l'attività di programmazione dovesse essere finalizzata a tutelare la costa e gli abitati dall'erosione marittima<sup>34</sup>. Il codice del paesaggio ha poi incluso fra i beni paesaggistici sottoposti a protezione quelli già individuati a tal fine dalla citata legge n. 431 del 1985 all'art. 1 e, con specifico riguardo alla problematica dell'erosione costiera, il d.lgs. n. 152 del 2006 ha previsto che: «le attività di programmazione, di pianificazione e di attuazione relativi alla difesa del suolo riguardano anche la protezione delle coste e degli abitati dall'erosione delle acque marine e il ripascimento degli arenili»<sup>35</sup> .

Dal quadro illustrato emerge il carattere frammentario degli interventi in materia, contraddistinto da diverse tipologie pianificatorie, che non risultano adeguatamente coordinate, anche nella prospettiva dell'attribuzione delle concessioni demaniali marittime<sup>36</sup>. Dette attribuzioni non paiono, infatti,

---

<sup>34</sup> Art. 3, lettera g), legge 18 maggio 1989 n. 183.

<sup>35</sup> Art. 56, comma 1, lettera g), d.lgs. n. 152/2006.

<sup>36</sup> Il fenomeno della frammentarietà degli interventi normativi e della disorganica distribuzione delle competenze amministrative in materia di tutela delle zone costiere rientra, d'altronde, nel più ampio tema del sovraffollamento e della settorializzazione delle diverse pianificazioni in materia ambientale. Le difficoltà di armonizzazione dei vari piani territoriali, resa ancora più gravosa dal problematico rapporto con i piani urbanistici in senso stretto, comporta un significativo sforzo in capo ai Comuni, che sono tenuti all'adozione di un piano generale e onnicomprensivo (il Piano Regolatore Generale Comunale), in cui devono recepire le norme di tutela dettate dalle diverse discipline settoriali. Nonostante siano previsti altri livelli di pianificazione territoriale generale (regionale e provinciale), infatti, molte Regioni e Province non hanno proceduto all'adozione di detti piani e, inoltre, ove adottati, questi hanno un contenuto molto generale. Sul tema v. *ex multis* S. CIVITARESE MATTEUCCI-M. DE DONNO, *Governo del territorio e ambiente*, in G. ROSSI (a cura di), *Diritto dell'Ambiente*, Giappichelli, Torino, 2021; P.L. PORTALURI-C. NAPOLITANO, *L'ambiente e i piani urbanistici*, in G. ROSSI, *op. cit.*; E. A. IMPARATO, *La tutela della costa. Ordinamenti*

raccordarsi adeguatamente con il problema della tutela ambientale del territorio e delle aree marine<sup>37</sup>, laddove l'uso per scopi imprenditoriali è divenuto negli ultimi decenni sempre più invasivo<sup>38</sup>. È, infatti, esponenzialmente cresciuto il novero delle concessioni marittime, il che ha fatto sì che attualmente meno della metà delle spiagge italiane siano liberamente accessibili e usufruibili<sup>39</sup>. Ciò, come si è già accennato, con gravi ripercussioni ambientali, non essendo stata disposta, ai fini dell'attribuzione delle concessioni, un'ordinata pianificazione territoriale, volta a bilanciare il legittimo sfruttamento per finalità turistiche con la tutela degli ecosistemi costieri. Inoltre, nella scelta degli stessi concessionari, essendo state disposte continue proroghe generalizzate dei rapporti già in essere, non sono stati previsti criteri di valutazione circa la qualità dei servizi resi dagli operatori economici, anche rispetto alla sostenibilità ambientale e sociale delle relative attività. In mancanza di una normativa a livello nazionale che abbia indicato le modalità di incentivo di progetti attinenti alla tutela delle coste, si è, infatti, sempre più accentuato, per finalità imprenditoriali, uno sfruttamento intensivo delle zone litoranee.

## 2.2. *Il progressivo decentramento delle competenze*

L'attuale inadeguatezza dell'assetto regolatorio relativo alle zone costiere trae le proprie ragioni d'essere anche dalla disorganica allocazione delle competenze fra i diversi livelli territoriali<sup>40</sup>.

---

*giuridici in Italia e in Francia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2006. Peraltro, gli stessi Comuni sono i soggetti deputati all'attribuzione delle concessioni balneari.

<sup>37</sup> Per un esame dei nessi relativi al rapporto fra la categoria dei beni demaniali e quella dei beni ambientali v. A. MAESTRONI, *Demanio marittimo: tutela delle coste e diritti di uso collettivo*, in *Riv. giur. ambiente*, 2003, p. 971 ss.

<sup>38</sup> E. BOSCOLO, *op. cit.*, p. 40.

<sup>39</sup> In alcune Regioni, tuttavia, come Liguria, Emilia-Romagna e Campania quasi il 70% delle spiagge è occupato da stabilimenti balneari, come evidenziato in LEGAMBIENTE, *Rapporto spiagge 2021*, cit.

<sup>40</sup> Peraltro, l'allocazione fra i poteri pubblici delle competenze normative e amministrative risulta generalmente, in materia ambientale, particolarmente problematica. Ciò in ragione non solo del carattere trasversale della materia, ma anche a causa della molteplicità degli interessi coinvolti, della rilevanza dei fenomeni ambientali in ambiti territoriali ampi e dell'elevato tasso di expertise tecnico-scientifica richiesta ai diversi apparati amministrativi coinvolti. La distribuzione delle funzioni amministrative risulta, dunque, frammentaria, puntiforme e scarsamente coordinata, anche per la considerevole settorializzazione della legislazione, che fa sì che siano attribuite a soggetti diversi funzioni connesse e che talune funzioni finiscano per sovrapporsi. Inoltre, sono stati creati, per garantire una maggiore tutela in determinati settori, enti organizzativamente complessi, le cui

In origine, la disciplina delineata nel codice della navigazione vedeva l'allocazione delle competenze in materia essenzialmente in capo agli organi statali, riflettendo il rapporto di unitarietà Stato-demanio<sup>41</sup> e ponendosi in linea con le ricostruzioni concettuali dell'epoca tese a valorizzare, ai fini dell'individuazione dei beni pubblici, il profilo dell'appartenenza allo Stato. Tale modello ha subito nel tempo una graduale erosione, tramite la progressiva attribuzione delle competenze legislative e amministrative alle Regioni e agli enti locali<sup>42</sup> e con la separazione dei profili dominicali da quelli gestori<sup>43</sup>.

A indebolire il quadro originario è intervenuta, in primo luogo, la Costituzione repubblicana, che da una parte ha dato nuovo rilievo alla nozione di territorio a livello regionale, in virtù anche dell'attribuzione alle Regioni della competenza in materia urbanistica<sup>44</sup> e d'altra parte ha previsto all'art. 5 il principio autonomistico e all'art. 119 il demanio regionale (categoria successivamente soppressa<sup>45</sup>).

La dottrina, dal canto suo, ha iniziato a spostare l'attenzione dai profili dominicali alle funzioni dei beni demaniali<sup>46</sup>, mentre la giurisprudenza ha aperto definitivamente una breccia nella costruzione monolitica del demanio marittimo con la nota Adunanza plenaria n. 1 del 1963<sup>47</sup>, dando rilievo a interessi nuovi, a partire da quelli urbanistici<sup>48</sup>.

---

competenze giungono spesso ad accavallarsi (M. RENNA, *L'allocazione delle funzioni normative e amministrative*, in G. ROSSI, *op.cit.*).

<sup>41</sup> M. BOLCINA, *op. cit.*, p. 26 ss.

<sup>42</sup> F. GUALTIERI, *La regolazione regionale e locale, tra pianificazione e gestione*, in M. DE BENEDETTO (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, cit., p. 71, ove si sottolinea come il processo di decentramento delle competenze legislative e amministrative in favore delle Regioni e degli enti locali abbia determinato una graduale responsabilizzazione di questi ultimi e una «dismissione di oneri e compiti» in capo allo Stato.

<sup>43</sup> F. FRANCIOSI, *op. cit.*

<sup>44</sup> S. LICCIARDELLO, *Demanio marittimo e autonomie territoriali*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Giuffrè, Milano, 2008, p. 266.

<sup>45</sup> Nello specifico con la riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

<sup>46</sup> M. NIGRO, *Osservazione a Corte costituzionale 19 luglio 1958, n. 37*, in *Giur. cost.*, 1958, p. 501: «il lido del mare e la spiaggia non sono in genere collegati a servizi di carattere nazionale: rivestono una importanza ed un interesse meramente locali»; M.S. GIANNINI, *op. cit.*, p. 34, che individua il carattere dei beni demaniali nel «godimento di servizi che la cosa rende o è idonea a rendere se convenientemente impiegata».

<sup>47</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 1 febbraio 1963, n. 1.

<sup>48</sup> Come messo chiaramente in luce da S. LICCIARDELLO, *op. cit.*, p. 268 ss.

Con il D.P.R. n. 616/1977<sup>49</sup> sono dunque state delegate alle Regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo e sulle aree demaniali prospicienti (gli arenili), quando l'uso avesse finalità turistico-ricreative<sup>50</sup>, ad eccezione dunque delle funzioni in materia di navigazione marittima, sicurezza nazionale e polizia doganale, relative ai porti e alle aree di preminente interesse nazionale, riservate alla competenza statale<sup>51</sup>. Veniva inoltre precisato che «le Regioni possono altresì provvedere alle opere destinate alla difesa delle coste interessanti il rispettivo territorio previa autorizzazione dello Stato» (art. 69, comma 6). Peraltro, la disposizione ha notevolmente tardato a trovare attuazione, determinando per lungo tempo la mancata operatività della delega<sup>52</sup>.

Il processo di decentramento delle funzioni in materia ha avuto poi un forte impulso con la c.d. legge Bassanini (l. n. 59 del 1997), che aveva delegato il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi finalizzati al trasferimento di competenze dallo Stato alle Regioni e ai Comuni; delega che ha trovato attuazione nel 1998 con l'attribuzione alle Regioni delle funzioni connesse al rilascio delle concessioni per finalità diverse dall'approvvigionamento energetico<sup>53</sup> e di «tutte le funzioni relative alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri»<sup>54</sup>.

---

<sup>49</sup> Art. 59: «Sono delegate alle regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative. Sono escluse dalla delega le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale.

La delega di cui al comma precedente non si applica ai porti e alle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima. L'individuazione delle aree predette è effettuata, entro il 31 dicembre 1978, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per la difesa, per la marina mercantile e per le finanze, sentite le Regioni interessate. Col medesimo procedimento l'elenco delle aree predette può essere modificato».

<sup>50</sup> Per un'esegesi dell'art. 59 del D.P.R. n. 616 del 1977, con particolare riferimento ai limiti territoriali della delega, v. M. CASANOVA, *op. cit.*, p. 125 ss.

<sup>51</sup> La cui individuazione era rimessa ad un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per la Difesa, per la Marina Mercantile e per le Finanze, sentite le Regioni interessate.

<sup>52</sup> È stato, infatti, solo con la L. n. 494 del 1993 che si è imposto il trasferimento delle funzioni alle Regioni a partire dal 31 dicembre 1995, anche in ragione dell'individuazione delle aree escluse con il D.P.C.M. 21 dicembre 1995.

<sup>53</sup> Art. 105, comma 2, lett. l) del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, con la precisazione che «il conferimento non opera nei porti e nelle aree di interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1995».

<sup>54</sup> Art. 89, comma 1, lettera h) del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112.

L'art. 70, comma 1, lettera a) del d.lgs. n. 112 del 1998 prevedeva inoltre che «tutte le funzioni amministrative non espressamente indicate nelle disposizioni degli articoli 68 e 69 sono conferite alle Regioni e agli enti locali e tra queste, in particolare: i compiti di protezione ed osservazione delle zone costiere». Tali disposizioni hanno, peraltro, comportato solo una distribuzione delle funzioni decisionali, facendo emergere la necessità di trovare strumenti di raccordo per una pianificazione integrata<sup>55</sup>.

Con la riforma del titolo V della Costituzione nel 2001 e l'affermazione di un ordinamento pluralista, il progressivo decentramento delle funzioni in materia ha trovato ulteriore conferma e con la successiva legge n. 179 del 2002 (Disposizioni in materia ambientale) è stata prevista l'attribuzione delle competenze relative alle coste definitivamente alle Regioni<sup>56</sup>.

Infine, con il d.lgs. n. 85 del 2010, attuativo del c.d. federalismo demaniale, si è definitivamente stabilito che «sono trasferiti alle Regioni, unitamente alle relative pertinenze, i beni del demanio marittimo di cui all'art. 5, comma 1, lett. a)<sup>57</sup>, salvo quelli che rivestono interesse nazionale o comunque ultraregionale<sup>58</sup>. In tale quadro, è stato previsto l'assoggettamento dei beni del demanio marittimo regionale al regime previsto dal codice civile, dal codice della navigazione, dalle leggi statali e regionali e delle norme comunitarie di settore, con particolare riguardo alla tutela della concorrenza.

Tale riforma, peraltro, come sottolineato da parte della dottrina<sup>59</sup>, ha presentato diversi profili di criticità ed è rimasta sostanzialmente inapplicata<sup>60</sup>, essendosi limitata a prevedere che il trasferimento potesse avvenire su richiesta degli enti locali solo dopo che il Governo avesse formato un apposito elenco di beni.

---

<sup>55</sup> F. FRANCIARIO, *op. cit.*, ove si pone in evidenza come con l'intervento legislativo ci si sia limitati a disciplinare i profili organizzativi dell'esercizio della funzione, senza intaccare il regime giuridico dei beni. Né l'Autore ritiene che sotto questo profilo abbiano inciso la successiva l. n. 42/2009 e il d.lgs. n. 85/2010, che hanno istituito il c.d. federalismo demaniale.

<sup>56</sup> In particolare, all'art. 21 viene specificato: «per gli interventi di tutela della fascia costiera l'autorità competente è la Regione».

<sup>57</sup> Art. 3, d.lgs. n. 85/2010.

<sup>58</sup> Sul punto si veda A. POLICE, *Il federalismo demaniale: valorizzazione nei territori o dismissioni locali?*, in *Giornale dir. amm.*, n. 12, 2010, p. 1233 ss.

<sup>59</sup> Come sottolineato in D. GRANARA, *I beni demaniali marittimi ed il relativo regime giuridico*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 6, 2011, p. 277 ss.

<sup>60</sup> F. FRANCIARIO, *op. cit.*

Dal quadro delineato si evince che la normazione in materia «viene a mettere definitivamente in crisi l'unità e la statalità del demanio marittimo, che non rappresenta né un "istituto" [...] né una "categoria" unitaria»<sup>61</sup>. Al venire meno dell'allocazione esclusiva in capo allo Stato delle relative competenze, non è tuttavia seguita un'organica e integrata attribuzione fra i diversi livelli territoriali, capace di garantire un'adeguata programmazione, pianificazione e gestione delle zone costiere in rapporto all'attribuzione delle singole concessioni marittime<sup>62</sup>.

Attesa la competenza regionale e comunale, lo Stato oggi infatti si limita a emanare linee guida. Con particolare riguardo alla materia ambientale, dapprima, nel 2006, l'allora Ministero dell'ambiente aveva adottato il «Documento preliminare per l'individuazione degli indirizzi e dei criteri per la difesa della costa», per poi emanare, in seguito alla sottoscrizione di un apposito protocollo d'intesa con le Regioni, le «Linee guida nazionali per la difesa della costa dai fenomeni di erosione e dagli effetti dei cambiamenti climatici»<sup>63</sup>. Peraltro, al fine di attuare dette linee guida, le Regioni hanno generalmente previsto l'adozione di specifici strumenti di pianificazione, volti a tutelare l'interesse alla difesa della costa in via integrata, ossia tenendo in adeguata considerazione i molteplici interessi pubblici coinvolti nei relativi processi decisionali<sup>64</sup>.

### 2.3. *La gestione integrata delle zone costiere*

---

<sup>61</sup> S. LICCIARDELLO, *op. cit.*, p. 272.

<sup>62</sup> Un ulteriore profilo problematico è costituito dal criterio di riparto per il rilascio di concessioni demaniali marittime relative a zone ricadenti nelle aree marine protette. In seguito al conferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali con il d.lgs. n. 112/1998 si è, infatti, creata una situazione di incertezza, mancando un'espressa disposizione legislativa sul punto. Al fine di chiarire i dubbi sollevati, il Consiglio di Stato ha precisato, con il parere n. 2194/2002, che il conferimento dello Stato di funzioni alle Regioni non riguarda le concessioni relative alle aree marine protette inerenti a profili pubblicistici di tutela ambientale, il cui rilascio spetta allo Stato. Tale questione è stata poi chiarita nel 2005 in sede di Conferenza unificata, con l'intesa stipulata fra le Regioni, il Governo e gli enti territoriali, con cui è stato disposto che gli enti territoriali rilasciano le concessioni nelle aree di riserva generale e parziale, mentre lo Stato nelle zone di riserva integrale (A. CONIO-F. DINELLI, *Tutela della biodiversità e protezione della natura e del mare*, in G. ROSSI, *op. cit.*).

<sup>63</sup> Nello specifico, con il Protocollo d'intesa siglato il 6 aprile 2016 con le Regioni riverasche italiane, è stato istituito il Tavolo Nazionale per l'Erosione Costiera (TNEC), a cui hanno partecipato tecnici delle Regioni, diverse Autorità di bacino, ISPRA e ricercatori del settore.

<sup>64</sup> F. FRANCIOSI, *op. cit.*

L'approccio seguito con riferimento all'erosione costiera rientra nel quadro della *Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC)*, la cui principale fonte normativa è costituita dal Protocollo di Madrid del 2008<sup>65</sup>, attuativo della Convenzione sulla protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo (Convenzione di Barcellona del 1976). La nozione di GIZC si è infatti dapprima consolidata a livello sovranazionale, trovando origine nella pionieristica sperimentazione statunitense, avviata con l'adozione del *Coastal Zone Management Act* del 1972 e si è progressivamente imposta anche a livello europeo<sup>66</sup>.

Con particolare riferimento alla nozione di GIZC, l'art. 2, comma 1, lettera f) del Protocollo di Madrid descrive un «processo dinamico per la gestione e l'uso sostenibili delle zone costiere, che tiene conto al contempo della fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, della diversità delle attività e degli utilizzi, delle loro interazioni, della vocazione marittima di alcuni di essi e del loro impatto sulle componenti marine e terrestri». Maggiori indicazioni sulla consistenza di tale processo vengono fornite dalla Comunicazione 2000/547, con cui la Commissione europea specifica i passaggi fondamentali dell'intervento, consistenti nella raccolta delle informazioni, la pianificazione, l'assunzione di decisioni e il monitoraggio sull'attuazione, al fine di equilibrare nel lungo periodo «gli obiettivi di carattere ambientale, economico, sociale, culturale e ricreativo, nei limiti imposti dalle dinamiche naturali»<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> Il Protocollo sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo, sottoscritto il 21 gennaio 2008, è stato elaborato nell'ambito del Piano d'azione per il Mediterraneo dell'UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente) ed è stato ratificato dall'UE con decisione del Consiglio 2010/631/UE il 13 settembre 2010, entrando in vigore a partire dal 34 marzo 2011.

<sup>66</sup> Nel 1996 la Commissione europea aveva avviato un «programma dimostrativo» sulla GIZC, volto a fornire informazioni tecniche sulla gestione sostenibile delle coste. Su questa base, sono poi state adottate la comunicazione COM/2000/547 della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo e la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 (2002/413/CE), nonché la successiva comunicazione della Commissione (COM/2007/298) ed, infine, la «Relazione al Parlamento europeo e al Consiglio: Valutazione della gestione integrata delle zone costiere (GIZC) in Europa» (COM/2007/308). Inoltre, diverse direttive si occupano dell'ambiente marino-costiero, in particolare la direttiva 2008/56/CE, che istituisce un quadro per l'azione dell'Unione rispetto alle politiche per l'ambiente marino, e la direttiva 2014/89/UE concernente la pianificazione dello spazio marittimo.

<sup>67</sup> Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla gestione integrata delle zone costiere: una strategia per l'Europa, Allegato I.

La gestione integrata si profila dunque non come uno specifico modello amministrativo, quanto piuttosto come un risultato complessivo, nell'ottica del quale gli Stati membri sono tenuti ad adottare un insieme composito di norme incentrate sul coordinamento tra le diverse amministrazioni titolari di competenze settoriali in materia, di modo che l'intervento pubblico sulla costa sia in via prioritaria funzionalizzato a garantire la sostenibilità delle diverse attività antropiche<sup>68</sup>.

Si riconsidera, pertanto, relativamente agli usi, il tradizionale assetto assiologico incentrato dapprima sull'interesse pubblico alla difesa e al commercio marittimo e poi sullo sfruttamento economico, nella prospettiva di valorizzare innanzitutto l'interesse ambientale alla tutela della costa, anche alla luce del principio di responsabilità intergenerazionale<sup>69</sup>. Per raggiungere tale obiettivo, il Protocollo individua diversi principi a cui deve conformarsi l'azione amministrativa, prevedendo, in particolare, che ogni decisione debba essere informata ad una preventiva verifica delle capacità di carico delle zone costiere; che debba essere garantito un «coordinamento istituzionale intersettoriale dei vari servizi amministrativi e autorità regionali e locali competenti per le zone costiere»; che venga prevista un'adeguata *governance*, che consenta un'appropriata partecipazione dei soggetti interessati nell'ambito di processi decisionali trasparenti; che sia garantita una «distribuzione bilanciata degli usi sull'intera zona costiera, evitando la concentrazione non necessaria e una sovraccrescita urbana»<sup>70</sup>.

La realizzazione di tali obiettivi impone un mutamento dell'approccio sinora seguito in materia, comportando, innanzitutto, un coordinamento adeguato fra i diversi livelli territoriali ai fini di una gestione effettivamente integrata. Pare, inoltre, indispensabile un ripensamento dell'istituto della concessione demaniale marittima, con particolare riguardo ai criteri di assegnazione e di mantenimento del diritto all'uso esclusivo, anche rispetto alla durata dei rapporti concessori, al fine di subordinare la fruizione turistica di massa alla capacità di carico della zona costiera e disporre una distribuzione bilanciata dei diversi usi sulle aree litoranee.

#### 2.4. *Il nodo della durata dei rapporti concessori*

---

<sup>68</sup> E. BOSCOLO, *op. cit.*, p. 44.

<sup>69</sup> E. BOSCOLO, *op. cit.*, p. 45.

<sup>70</sup> Art. 6 del citato Protocollo di Madrid.



Nel codice della navigazione era previsto che le concessioni dovessero essere compatibili con l'uso pubblico e avere durata limitata, nonostante non fosse specificato un limite temporale massimo<sup>71</sup>. Nella prospettiva dell'epoca, infatti, i regimi concessori costituivano, come si è già evidenziato, fattispecie "eccezionali" rispetto all'uso ordinario dei beni, concepiti come mezzi dell'azione amministrativa, diretti al soddisfacimento dell'interesse pubblico. Era conseguentemente riconosciuta all'amministrazione un'ampia discrezionalità nella scelta dei concessionari e nella fissazione della durata dei rapporti concessori. Da tale concezione discendeva che le concessioni non potessero arrivare ad accordare ai singoli un uso stabile e continuativo dei beni per finalità imprenditoriali, ma che i relativi rapporti dovessero rivestire natura temporanea, rimettendosi la determinazione circa la durata massima alle valutazioni discrezionali della pubblica amministrazione<sup>72</sup>.

Rispetto all'impostazione descritta, la legislazione successiva è intervenuta ampliando progressivamente la durata dei rapporti e rafforzando la posizione dei soggetti aventi titolo all'occupazione dei beni demaniali, soprattutto a partire dagli anni Novanta<sup>73</sup>. In particolare, l'art. 1, comma 2 del decreto-legge n. 400/1993 ha introdotto una licenza della durata di quattro anni, a prescindere dalla tipologia di impianti previsti sul territorio, successivamente ampliata a sei anni, con la previsione di un rinnovo automatico ad ogni scadenza<sup>74</sup>.

Da un regime in cui le concessioni demaniali marittime costituivano una fattispecie "eccezionale" di utilizzo del bene, si è dunque passati ad una "normalizzazione" del rinnovo automatico dei rapporti concessori, chiaramente in contrasto con il principio di temporaneità che è, invece, tratto caratteristico della concezione tradizionale. È stato, inoltre, ridotto l'ambito discrezionale riservato all'amministrazione concedente per l'esercizio del potere di revoca di cui all'art. 42, comma 2, c. nav. ai soli «specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse». Per di più, con la previsione del c.d. diritto di insistenza all'art. 37, comma 2 del c. nav. (per lungo tempo

---

<sup>71</sup> F. BENVENUTI, *op. cit.*, p. 156.

<sup>72</sup> M. BOLCINA, *op. cit.*, p. 38 ss.

<sup>73</sup> M. MAGRI, «Direttiva Bolkestein» e legittimo affidamento dell'impresa turistico-balneare: verso una importante decisione della Corte di Giustizia U.E., in *Riv. giur. edilizia*, n. 4, 2016, p. 18.

<sup>74</sup> L'art. 10 della legge 16 marzo 2001, n. 88 è intervenuto modificando l'art. 1, comma 2 del decreto-legge n. 400/1993.

considerato dalla giurisprudenza come un principio generale applicabile a tutti i beni<sup>75</sup>), per cui era riconosciuta in capo al concessionario uscente una posizione di preferenza rispetto alle nuove istanze<sup>76</sup>, si venivano a cristallizzare i rapporti concessori già in essere, restringendo ulteriormente l'accesso al mercato da parte di potenziali nuovi gestori. Ciò, peraltro, in contrasto con la previsione di cui all'art. 36 del codice della navigazione, che disponeva che l'utilizzo esclusivo dei beni afferenti al demanio marittimo dovesse essere compatibile con le esigenze di uso pubblico, non potendo giungersi ad impedire la fruizione da parte della collettività per un lasso temporale prolungato.

Ad irrigidire ulteriormente l'assetto delineato dal legislatore degli anni Novanta ha poi contribuito la Legge 27 dicembre 2006, n. 296, che, all'art. 1, comma 253, ha stabilito una durata delle concessioni marittime fino a vent'anni<sup>77</sup>.

Il quadro regolatorio interno è stato, dunque, per lungo tempo caratterizzato dal riconoscimento di una posizione di preferenza in capo al concessionario uscente, con la previsione di rapporti di lunga durata, la cui continuità risultava del tutto slegata da valutazioni qualitative circa l'utilizzo della spiaggia da parte degli operatori economici, anche nell'ottica della tutela ambientale.

La giurisprudenza ha, peraltro, ritenuto legittimo accordare un trattamento privilegiato al precedente concessionario «gradatamente e subordinatamente alla verifica delle pari capacità economico-gestionali di due o più concorrenti»<sup>78</sup>, qualificando il c.d. diritto di insistenza non come una «pretesa incondizionatamente tutelata», ma come un «limite alla discrezionalità dell'amministrazione, che nello scegliere il concessionario deve tenere conto

---

<sup>75</sup> S. CASSESE, *Concessione di beni pubblici e «diritto di insistenza»*, in *Giornale dir. amm.*, n. 4, 2003, p. 357, ove, inoltre, evidenzia come per la scelta del concessionario non fosse prevista dalle norme una «specifica procedura di gara».

<sup>76</sup> F. ARMENANTE, *La non disciplina delle concessioni demaniali: dall'abrogazione dell'innaturale diritto di insistenza alle plurime e asistematiche proroghe anticomunitarie*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 4, 2020, p. 261 ss. L'Autore, in particolare, sottolinea come tale previsione non fosse sorretta da una motivazione adeguata, diversamente rispetto all'ipotesi di preferenza prevista nel medesimo comma nel caso di strutture non fisse, motivata dall'esigenza di una migliore tutela del patrimonio costiero.

<sup>77</sup> La disposizione ha aggiunto all'art. 3 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 il comma 4-bis, che recita: «Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 01, comma 2, le concessioni di cui al presente articolo possono avere una durata superiore a sei anni e comunque non superiore a venti anni in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base di piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni».

<sup>78</sup> Cons. Stato, V, 24 aprile 1995, n. 395.

della posizione di colui che già si trovava in detta posizione e che quindi potrebbe risentire un danno dalla concessione dell'attività, sempre che l'amministrazione stessa non ravvisi elementi preclusivi alla concessione di tale favore, con conseguente obbligo di adeguata motivazione sul punto»<sup>79</sup>.

A mettere in crisi il consolidato assetto normativo nazionale è intervenuto l'ordinamento europeo, in particolare con la direttiva n. 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno (c.d. Direttiva Bolkestein)<sup>80</sup>, dopo che, peraltro, già l'AGCM aveva portato alla luce alcuni profili di criticità della disciplina italiana delle concessioni marittime con riguardo alle previsioni suscettibili di alterare il gioco concorrenziale<sup>81</sup>.

È proprio in ragione della violazione da parte dello Stato italiano delle norme europee pro-concorrenziali in materia di affidamento delle concessioni demaniali e del mancato recepimento nei termini della direttiva servizi che la Commissione europea, nel gennaio 2009, ha aperto una procedura di infrazione, contestando, nello specifico, la compatibilità dell'art. 37, comma 2 Cod. nav. e del rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime previsto dall'art. 1, comma 2 del D.l. n. 400/1993 (convertito con la L. n. 4494/1994 e modificato dall'art. 10 l. n. 88/2001) con i principi di cui agli artt. 49 TFUE e 12 della Direttiva Bolkestein<sup>82</sup>. La preferenza accordata al concessionario uscente, a parere della Commissione, si poneva infatti in contrasto con la libertà di stabilimento riconosciuta ai cittadini all'interno dell'Unione dall'art. 49 TFUE, che si fonda, in particolare, sul principio della parità di trattamento, da cui deriva il divieto di ogni forma di discriminazione, anche solo indiretta, delle imprese provenienti da altri Stati membri<sup>83</sup>. Con riguardo poi all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, la normativa italiana risultava in contrasto sia con il comma 1, ove

---

<sup>79</sup> TAR Lombardia, II, 22 gennaio 2001, n. 134; nello stesso senso: Cons. Stato, V, 1 ottobre 1999, n. 1224; Cons. Stato, IV, 29 novembre 2000, n. 6321.

<sup>80</sup> V. ex multis, C. BENETAZZO-S. GOBBATO, *Concessioni balneari in Italia e Direttiva 2006/123/CE, nel contesto europeo*, Parlamento europeo, 2017, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu); G. RIZZO, *La concessione di servizi*, Giappichelli, Torino, 2012.

<sup>81</sup> V. il parere dell'AGCM del 28 ottobre 1998, pubblicato nel Bollettino 2 novembre 1998, n. 42, in [www.agcm.it](http://www.agcm.it).

<sup>82</sup> Procedura di infrazione n. 2008/4908.

<sup>83</sup> A. MONICA, *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 2, 2013, p. 437 ss. in cui si sottolinea come, peraltro, per quanto concerne la libertà di stabilimento, gli artt. 51 e 52 TFUE prevedano deroghe, quali la sussistenza di motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e sanità pubblica o nel caso di attività «che partecipano all'esercizio di pubblici poteri», applicabili, tuttavia, nel rispetto dei principi di non discriminazione, necessità e proporzionalità.

si prevede che nel caso in cui il numero di autorizzazioni risulti limitato per la scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, è necessario ricorrere ad una procedura di selezione imparziale e trasparente e ad un'adeguata pubblicità; sia con il comma 2, che vieta il rinnovo automatico e il riconoscimento di vantaggi al prestatore uscente.

Nonostante le perplessità emerse rispetto all'applicazione della direttiva servizi alle concessioni demaniali<sup>84</sup>, si è generalmente riconosciuto che la materia non poteva, in virtù del diritto europeo<sup>85</sup>, già solamente con riguardo all'art. 49 TFUE, rimanere estranea alle regole della concorrenza. Innanzitutto, in ragione del valore condiviso dei principi attinenti ai contratti pubblici, quali, in particolare, la trasparenza, la pubblicità, la parità di trattamento e la non discriminazione<sup>86</sup>, nonché in forza dei principi del Trattato che impongono forme di pubblicità «a prescindere dalla ricorrenza di specifiche norme comunitarie o interne», essendo l'evidenza pubblica prevista «in via diretta e *self-executing* dal Trattato»<sup>87</sup>. Del resto, già in precedenza la Commissione aveva precisato che le disposizioni del Trattato volte a garantire il corretto funzionamento del mercato unico fossero rilevanti anche per le concessioni, nonostante queste non venissero espressamente richiamate<sup>88</sup>.

L'interesse da parte delle istituzioni europee per le concessioni demaniali marittime è, d'altra parte, legato essenzialmente al rilievo economico delle stesse, nell'ottica di tutelare e implementare il mercato interno. È inoltre da tenere presente che, nella prospettiva comunitaria, viene privilegiata la sostanza sulla forma, per cui, nonostante non sia rinvenibile una previsione specifica relativa al

---

<sup>84</sup> Perplessità sollevate anche in seguito dallo stesso Frits Bolkestein in un'audizione presso la Camera dei Deputati dal titolo “*Convegno. L'Euro, l'Europa e la Bolkestein spiegate da Mr. Bolkestein*”, registrata da Radio Radicale il 18 aprile 2018 e disponibile sul sito [www.radioradicale.it](http://www.radioradicale.it).

<sup>85</sup> A. MOLITERNI, *Amministrazione consensuale e diritto privato*, Jovene, Napoli, 2016, p. 223 ss. ove si evidenzia, fra l'altro, come con l'applicazione dei principi europei di concorrenza e parità di trattamento si sia progressivamente ridotto l'ambito discrezionale di scelta del concessionario da parte della pubblica amministrazione, con l'estensione dell'obbligo dell'evidenza pubblica. D'altronde, il principio dell'evidenza pubblica trova ormai applicazione a qualsiasi rapporto negoziale che attribuisca vantaggi economici a soggetti privati.

<sup>86</sup> F. DI LASCIO, *Concessioni di demanio marittimo e tutela della concorrenza*, in *Foro amm.*, 2009, p. 787 ss.

<sup>87</sup> Cons. Stato, VI, 30 gennaio 2007, n. 362.

<sup>88</sup> Comunicazione della Commissione europea del 12 aprile 2000, pubblicata in G.U.C.E., 29 aprile 2000, n. C121.

rapporto fra evidenza pubblica e concessioni demaniali, ciò non costituisce un ostacolo significativo al riconoscimento di un simile nesso<sup>89</sup>.

Al fine, dunque, di ottemperare alle richieste avanzate dalla Commissione europea, il Governo è intervenuto con il d.l. n. 194/2009 (c.d. decreto «Milleproroghe»), convertito con modificazioni dalla l. n. 25/2010, abrogando, in particolare, il c.d. diritto di insistenza previsto all'art. 37, comma 2 c. nav. e prevedendo, in via transitoria, una proroga del termine di scadenza di tutte le concessioni demaniali dapprima al 31 dicembre 2012, poi al 31 dicembre 2015, al fine di procedere al riordino dell'intera materia<sup>90</sup>.

Le istituzioni europee non hanno, tuttavia, ritenuto sufficiente l'adozione di tali misure e hanno proceduto ad avviare una messa in mora complementare con specifico riguardo al rinnovo automatico delle concessioni<sup>91</sup>.

La stessa Corte costituzionale, peraltro, aveva riconosciuto in varie sentenze che il rinnovo automatico *ex lege* si poneva in contrasto con i principi europei posti a tutela della concorrenza, impedendo l'accesso al mercato e determinando una chiara disparità di trattamento fra operatori economici<sup>92</sup>. Pronunciandosi, infatti, sulla legittimità costituzionale di diverse leggi regionali che avevano previsto ulteriori rinnovi delle concessioni demaniali marittime, si era espressa ritenendo tali previsioni in conflitto con l'art. 117, comma 1 Cost., in quanto contrarie ai «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinando altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117,

---

<sup>89</sup> S. VILLAMENA, *Concessioni demaniali marittime e concorrenza. (Profili ricostruttivi e modalità operative)*, in G. LAMI (a cura di), *Le concessioni demaniali marittime tra passato presente e futuro*, Exeo, Padova, 2010, p. 90.

<sup>90</sup> Lo stesso Consiglio di Stato, con la pronuncia n. 6682 del 27 dicembre 2012, aveva ritenuto, riguardo a tale prima proroga, che «in termine di sei anni è stato stabilito per consentire l'introduzione di una nuova disciplina della materia conforme ai principi comunitari e, a parere del Collegio, non esorbita dalla sfera della discrezionalità legislativa», precisando che la ragione della proroga poteva ben essere individuata nella «necessità di far rientrare dagli investimenti gli operatori che avevano comunque fatto affidamento sulla precedente legislazione in materia di diritto di insistenza, dando loro il tempo necessario all'ammortamento delle spese sostenute». Peraltro, il Consiglio di Stato nella pronuncia richiamata aveva sostenuto che la Direttiva 2006/123/CE, e in particolare l'art. 12, non fosse sufficientemente dettagliata e, pertanto, che non fosse *self-executing*.

<sup>91</sup> M. DE BENEDETTO-F. DI LASCIO, *La regolazione del demanio marittimo in Italia e Spagna: problemi, riforme e prospettive*, in *Riv. giur. edilizia*, n. 1, 2014, p. 28 ss.

<sup>92</sup> Si segnalano *ex multis*: Corte cost., 4 luglio 2011, n. 213; Corte cost., 12 maggio 2010, n. 180; Corte cost., 17 novembre 2010, n. 340.

secondo comma, lettera e), dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti»<sup>93</sup>.

Alla luce, dunque, delle critiche da più parti mosse alla disciplina delle concessioni demaniali marittime, il legislatore è nuovamente intervenuto, disponendo l'abrogazione dell'art. 1, comma 2 del d.l. 5 ottobre 1993 n. 400 (sostitutivo del testo originario dell'art. 37 Cod. nav.) e conferendo al Governo delega per l'emanazione di un decreto legislativo volto al riordino della materia entro il 17 aprile 2013<sup>94</sup>. Nelle more dell'adozione di tale provvedimento, peraltro mai venuto alla luce, è stato in seguito disposto un ulteriore rinnovo delle concessioni demaniali marittime al 31 dicembre 2020<sup>95</sup> ed anche successivamente alla nota pronuncia della Corte di Giustizia del 2016 c.d. *Promoimpresa*, che era chiaramente ostativa ad ulteriori rinnovi, il legislatore ha nuovamente disposto un riordino dell'intera materia, tramite l'emanazione, questa volta, di un D.P.C.M., prorogando le concessioni balneari in essere fino al 31 dicembre 2033<sup>96</sup>. Nel 2020, da ultimo, la pratica dei rinnovi ha trovato ulteriore conferma, stabilendosi che: «gli operatori proseguono l'attività nel rispetto degli obblighi inerenti al rapporto concessorio già in atto [...] e gli enti concedenti procedono alla ricognizione delle relative attività, ferma restando l'efficacia dei titoli già rilasciati»<sup>97</sup>, il che ha comportato, fra l'altro, l'invio di una nuova lettera di messa in mora da parte della Commissione europea<sup>98</sup>.

Il legislatore ha dunque ripetutamente procrastinato una riforma della disciplina delle concessioni balneari, disponendo ripetuti rinnovi delle stesse, assecondando in definitiva le istanze mosse dagli attuali concessionari, restii a

---

<sup>93</sup> Corte cost., 1 luglio 2013, n. 171.

<sup>94</sup> Art. 11, legge n. 217/2011.

<sup>95</sup> In particolare, l'art. 34-duodecies del d.l. n. 179/2012 ha disposto la proroga delle concessioni in essere al 30 dicembre 2009 e di quelle in scadenza al 31 dicembre 2015.

<sup>96</sup> Nello specifico, con l'art. 1, commi 682, 683 e 684 della legge 30 dicembre 2018 n. 145 (legge di bilancio 2019).

<sup>97</sup> Art. 182, comma 2, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77 (c.d. Decreto Rilancio). Cfr. sul punto E. CAVALIERI, *Le misure a sostegno della cultura e del turismo nella seconda fase dell'emergenza sanitaria*, in *Giornale dir. amm.*, n. 1, 2021 p. 30, che evidenzia come «Vi sono poi casi in cui 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».

<sup>98</sup> Lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020.

vedere mettere a rischio le proprie attività con l'applicazione dei principi concorrenziali e dell'evidenza pubblica. Si è preferito assicurare la continuazione dei rapporti in essere e le diverse iniziative di riordino della materia sono rimaste significativamente incompiute<sup>99</sup>. Si è, in particolare, valorizzato il dato che, nella maggior parte dei casi, gli assegnatari delle concessioni sono imprese nazionali piccole o medie prevalentemente a carattere familiare<sup>100</sup>, mettendo in primo piano la tutela del legittimo affidamento ingeneratosi negli anni negli operatori del settore<sup>101</sup>, mancando, di fatto, di ottemperare agli obblighi derivanti dall'ordinamento comunitario, che avevano, peraltro, già trovato conferma nella giurisprudenza interna<sup>102</sup> e nelle segnalazioni dell'AGCM<sup>103</sup>.

Tale ordine di considerazioni a sostegno della continuità dei rapporti concessori - prescindendo anche dal principio del primato del diritto dell'Unione europea, per cui in ogni caso il giudice è tenuto a disapplicare la normativa interna in contrasto con quella eurounitaria, salvi i c.d. controlimiti - non tiene, tuttavia, in adeguato conto il dato fondamentale che, in assenza del contratto di concessione, il privato non potrebbe esercitare il diritto di impresa, poiché i beni oggetto della relativa attività sono riservati ai pubblici poteri<sup>104</sup>. Il bene si pone, infatti, nel rapporto concessorio, come mezzo tramite cui l'attività imprenditoriale trova realizzazione: in mancanza del bene questa non può avere luogo. Inoltre, le aree litoranee date in concessione hanno un significativo rilievo economico e di carattere pubblico, anche rispetto alla tutela degli ecosistemi costieri e pertanto, a maggior ragione, «la scelta del concessionario dovrebbe avvenire con procedimenti di gara o, comunque, con procedure trasparenti, perché è troppo rilevante l'attività che gli viene concessa»<sup>105</sup>.

---

<sup>99</sup> M. CONTICELLI, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 2020, p. 1069 ss.

<sup>100</sup> M. CONTICELLI, *op. cit.*, ove si evidenzia come nel dibattito politico si siano profilate, da una parte, tesi favorevoli al mantenimento dello *status quo*, dall'altra posizioni di apertura rispetto all'ingresso nel settore di nuovi gestori o quantomeno tale astratta possibilità, che potrebbe agire come stimolo per i concessionari attuali.

<sup>101</sup> Rispetto al quale, peraltro, viene invocato il principio di certezza del diritto e della stabilità dei rapporti giuridici.

<sup>102</sup> Sul punto si veda *infra* § 3.

<sup>103</sup> Sul punto si veda *supra*.

<sup>104</sup> M. D'ALBERTI, *Per la riforma e la valorizzazione delle concessioni*, in U. MATTEI-E. REVIGLIO-S. RODOTA (a cura di), *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 285.

<sup>105</sup> M. D'ALBERTI, *op. cit.*, p. 285

Anche la più risalente giurisprudenza del Consiglio di Stato, d'altronde, si era espressa ritenendo che la sottoposizione ai principi dell'evidenza pubblica troverebbe il proprio presupposto già solo nella circostanza che «con la concessione di area demaniale marittima si fornisce una occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato, tale da imporre una procedura competitiva»<sup>106</sup>. Oltretutto, l'ammontare dei canoni concessori è divenuto nel tempo, in molti casi, del tutto irrisorio rispetto alla valenza turistica e alla redditività delle attività imprenditoriali<sup>107</sup> e sarebbe alquanto opportuno un adeguamento.

In definitiva, la selezione dei nuovi concessionari dovrebbe essere basata su criteri di trasparenza e massima obiettività, con la previsione di canoni appropriati e l'adeguata valorizzazione della qualità dei servizi prestati, anche rispetto all'impatto ambientale delle relative attività economiche e agli interventi a salvaguardia della costa.

### 3. *Gli orientamenti della giurisprudenza*

#### 3.1. *La centralità della tutela della concorrenza nella giurisprudenza eurounitaria*

Rispetto alla questione della durata dei rapporti concessori, la giurisprudenza interna inizialmente, come si è illustrato<sup>108</sup>, ha considerato legittimo accordare un trattamento privilegiato ai concessionari uscenti, subordinatamente alla verifica «delle pari capacità economico-gestionali»<sup>109</sup>. Non è infatti mai stata riconosciuta una tutela piena al c.d. diritto di insistenza, che era concepito come un mero limite alla discrezionalità amministrativa. Ciononostante, la giurisprudenza di fatto avallava gli orientamenti legislativi tesi ad assicurare la continuità dei rapporti concessori nel tempo.

È stato solo in seguito al graduale affermarsi della necessaria applicazione dei principi concorrenziali a livello comunitario, in particolare con la sentenza della Corte di Giustizia c.d. *Promoimpresa* del 2016<sup>110</sup>, che si è

---

<sup>106</sup> Cons. Stato, VI, 25 gennaio 2005, n. 168; del medesimo tenore, più di recente: Cons. Stato, VI, 31 gennaio 2017, n. 394

<sup>107</sup> M. D'ALBERTI, *op. cit.*, p. 286 ss.

<sup>108</sup> Sul punto si veda *supra*.

<sup>109</sup> Cons. Stato, V, 24 aprile 1995, n. 395.

<sup>110</sup> Sentenza 14 luglio 2016 C-458/14 e C-67/15.



consolidato quell'orientamento giurisprudenziale interno che già evidenziava il contrasto della normativa italiana con i principi di tutela della concorrenza, non discriminazione e libertà di stabilimento<sup>111</sup>.

La citata sentenza della Corte di Giustizia è intervenuta a seguito dei rinvii pregiudiziali di diversi TAR, che ponevano la questione della compatibilità della normativa nazionale che disponeva il rinnovo delle concessioni balneari al 31 dicembre 2020<sup>112</sup> rispetto all'art. 12 della direttiva Bolkestein e ai principi europei proconcorrenziali stabiliti agli artt. 49, 56 e 106 TFUE<sup>113</sup>.

Il giudice europeo si è pronunciato statuendo, in primo luogo, la contrarietà della normativa nazionale rispetto al paragrafo 2 dell'art. 12 della direttiva, che stabilisce che le autorizzazioni, laddove siano in numero limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, siano rilasciate per una durata limitata, non essendo consentiti rinnovi automatici o altri vantaggi agli operatori uscenti. La Corte di Giustizia ha ricompreso, infatti, tali concessioni nella categoria delle "autorizzazioni" ai sensi della direttiva, prescindendo dalla qualificazione formale operata dal diritto interno e valorizzando il dato sostanziale per cui, ai fini dell'esercizio di una determinata attività economica, i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali un formale atto di assenso<sup>114</sup>.

---

<sup>111</sup>S. AGUSTO, *Gli incostanti approdi della giurisprudenza amministrativa sul tema delle concessioni del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 5 2020 p. 625 ss. Già prima rispetto alla sentenza della Corte di Giustizia, la giurisprudenza amministrativa aveva sostenuto che, ai fini del rilascio delle concessioni demaniali marittime, fosse necessario esperire una procedura ad evidenza pubblica, in virtù dei principi comunitari di libera circolazione dei servizi, di *par condicio*, di trasparenza e imparzialità, derivanti dalla direttiva 2006/123/CE, trovando suddetti principi applicazione anche a materie diverse dagli appalti (*ex multis*: Cons. Stato, VI, 25 gennaio 2005, n. 168 e Cons. Stato, VI, 15 febbraio 2002, n. 934)

<sup>112</sup> Art. 34-duodecies, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179

<sup>113</sup> TAR Lombardia, 5 marzo 2014; TAR Sardegna, 28 gennaio 2015

<sup>114</sup> Punto 41 della sentenza. La stessa direttiva 2006/123/CE al considerando 39 dispone espressamente che nella nozione di "regime autorizzatorio" dovrebbero comprendersi «le procedure amministrative per il rilascio di autorizzazioni, licenze, approvazioni o concessioni». Il diritto europeo non conosce, del resto, alcune categorie del diritto dei singoli Stati membri, fra cui la netta distinzione fra concessioni e autorizzazioni, come elaborata fin dai primi studi italiani di diritto amministrativo. Sul tema v. FERRARO, *La concessione e il diritto europeo: il complesso equilibrio tra la tutela della concorrenza e la «specialità» del regime dei contratti della pubblica amministrazione*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 1, 2016, p. 259 ss. L'Autore mostra, in particolare, come dai primi studi di Ranalletti, in cui si riconosceva diversa natura alle concessioni e alle autorizzazioni - le prime avrebbero infatti natura costitutiva, mentre le seconde interverrebbero a rimuovere un ostacolo all'esercizio di un diritto preesistente - (O. RANELLETTI,

Alla luce di tale assimilazione, la sentenza *Promoimpresa* ha sancito che le concessioni demaniali marittime rientrassero nel campo di applicazione della direttiva, dichiarando l'illegittimità dei regimi di proroga *ex lege* delle concessioni balneari ai sensi dell'art. 12 e rimettendo al giudice nazionale il giudizio, nelle singole fattispecie concrete, sul requisito della scarsità delle risorse disponibili<sup>115</sup>.

Nei casi poi in cui la direttiva Bolkenstein non si applichi, per la mancanza dell'elemento della scarsità, la Corte ha precisato che opererebbe comunque l'art. 49 TFUE, essendo tale disposizione ostativa ad una normativa nazionale che stabilisca reiterati rinnovi automatici delle concessioni marittime per finalità turistico-ricreative, qualora queste presentino un interesse transfrontaliero certo<sup>116</sup>. Diversamente, si verificherebbe, infatti, una disparità di trattamento a danno delle imprese che abbiano sede in altri Stati membri.

La giurisprudenza comunitaria ha dunque mostrato una posizione di critica rispetto alla disciplina interna delle concessioni balneari, pronunciandosi in senso contrario ai regimi di proroga indiscriminata *ex lege* posti in essere dal legislatore negli ultimi anni<sup>117</sup>.

### 3.2. *Gli andamenti della giurisprudenza amministrativa a seguito della sentenza Promoimpresa della Corte di Giustizia*

Nonostante quanto stabilito dalla Corte di Giustizia, non si è, tuttavia, proceduto a un riordino della materia e, anzi, nel 2018 è stato disposto un ulteriore rinnovo di 15 anni delle concessioni in essere<sup>118</sup>.

Riguardo a tale ultima disciplina, la giurisprudenza amministrativa si è ben presto interrogata sulla possibile compatibilità con il diritto europeo e, nello

---

*Concetto e natura delle autorizzazioni e concessioni amministrative*, in *Giur. it.*, 1894, p. 7 ss), negli studi successivi si sia progressivamente attenuata tale netta distinzione.

<sup>115</sup> Sul punto, si veda L. DI GIOVANNI, *Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga ex lege*, in *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, n. 3, 2016, p. 912 ss.

<sup>116</sup> Con riguardo alla sussistenza del requisito dell'interesse transfrontaliero certo, la Corte al punto 66 della sentenza chiarisce che questo debba essere valutato «sulla base di tutti i criteri rilevanti, fra cui l'importanza economica dell'appalto, il luogo della sua esecuzione o le sue caratteristiche tecniche, tenendo conto delle caratteristiche proprie dell'appalto in questione».

<sup>117</sup> B. CARAVITA DI TORITTO-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*, n. 20, 2021 p. 7.

<sup>118</sup> L. 30 dicembre 2018 n. 145. Sul punto si veda *supra* § 2.2.

specifico, con l'interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia nella sentenza *Promoimpresa*. In particolare, il Consiglio di Stato, chiamato a pronunciarsi sulla legittimità dei provvedimenti che disponevano il rinnovo delle concessioni balneari, si è espresso escludendo l'operatività delle proroghe stabilite dal legislatore perché in contrasto con il diritto eurounitario<sup>119</sup> e la giurisprudenza pressoché unanimemente è stata del medesimo avviso<sup>120</sup>. Peraltro, anche rispetto al d.l. n. 34 del 2020 e alla l. n. 77 del 2020 - con cui il legislatore aveva disposto, in ragione della situazione epidemiologica legata alla pandemia da Covid-19, il blocco da parte delle amministrazioni delle procedure di scelta dei nuovi concessionari - parte della giurisprudenza ha espresso delle remore, stabilendo che «ove tale disciplina sia diretta, come appare, a conseguire comunque una proroga di fatto delle concessioni scadute – richiamando infatti anche espressamente l'articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 -, non potrebbe comunque seguire sorte diversa da tale ultima disciplina, e dunque, deve essere anch'essa disapplicata, anche d'ufficio dal Giudice»<sup>121</sup>.

Rispetto alla richiamata giurisprudenza maggioritaria, il Tar Lecce si è, tuttavia, posto in una posizione di controtendenza, ritenendo che dovesse prevalere, rispetto alla direttiva Bolkenstein, in quanto non avente carattere *self-executing*, la disciplina interna di proroga delle concessioni. Il suddetto Tar si è inoltre pronunciato negando la sussistenza di un obbligo di disapplicazione in capo alle stesse pubbliche amministrazioni, come al contrario aveva riconosciuto la giurisprudenza del Consiglio di Stato<sup>122</sup>.

---

<sup>119</sup> Cons. Stato, VI, 18 novembre 2019, n. 7874 :«l'operatività delle proroghe disposte dal legislatore nazionale non può che essere esclusa in ossequio alla pronuncia del 2016 del giudice eurounitario, comportante la disapplicazione dell'art. 1, comma 18, d.l. n. 194/2009 e dell'art. 34-*duodecies*, d.l. 179/2012, di talché la proroga legale delle concessioni demaniali in assenza di gara non può avere cittadinanza nel nostro ordinamento, come del resto la giurisprudenza nazionale ha in più occasioni già riconosciuto (cfr., per tutte e tra le più recenti, Cons. Stato, V, 27 febbraio 2019 n. 1368)». Per una disamina dei profili di maggiore interesse della sentenza, si veda S. AGUSTO, *op cit.*

<sup>120</sup> Si segnalano, in particolare, da ultime: TAR Salerno, II, 29 gennaio 2021, n. 265; TAR, II, 8 marzo 2021, n. 363; TAR Pescara, I, 3 febbraio 2021, n. 40; TAR Catania, III, 15 febbraio 2021, n. 505.

<sup>121</sup> TAR Pescara, I, 3 febbraio 2021, n. 40, già *cit.*; in senso contrario: TAR Abruzzo, I, 23 aprile 2021, n. 231; TAR Campania, VII, 26 aprile 2021, n. 768, ove si evidenzia come la situazione emergenziale giustifichi una temporanea deroga ai principi di concorrenza.

<sup>122</sup> Cons. Stato, VI, 18 novembre 2019, n. 7874, *cit.*, per cui: «è ormai principio consolidato in giurisprudenza quello secondo il quale la disapplicazione (*rectius*, non applicazione) della norma nazionale confliggente con il diritto eurounitario a maggior ragione se tale contrasto è stato accertato dalla Corte di giustizia UE, costituisca un obbligo per lo Stato membro in tutte le sue

Del medesimo tenore è la successiva giurisprudenza del giudice pugliese, che, in plurime pronunce, ha ribadito che, in assenza di una complessiva riforma della disciplina interna, il diritto comunitario non possa trovare diretta applicazione «attesa la prevalenza della legge nazionale sulla direttiva Bolkestein, che non è self-executing e pertanto non è suscettibile di diretta ed immediata applicazione per difetto dei presupposti, necessitando di apposita normativa nazionale attuativa e di riordino del settore e traducendosi in tal modo la disapplicazione in evidenza mera violazione della legge»<sup>123</sup>.

### *3.3. I recenti approdi della giurisprudenza interna: le sentenze dell'Adunanza plenaria n. 17 e 18 del 2021*

A fronte dell'emersione in giurisprudenza di orientamenti contrastanti<sup>124</sup>, soprattutto con riferimento alle tesi sostenute dal Tar Lecce<sup>125</sup>, il Presidente del

---

articolazioni e, quindi, anche per l'apparato amministrativo e per i suoi funzionari, qualora sia chiamato ad applicare la norma interna contrastante con il diritto eurounitario». Rispetto a tale impostazione il TAR Lecce ha sostenuto che la portata delle sentenze della Corte di Giustizia sarebbe vincolante solamente per il giudice e non si estenderebbe agli apparati amministrativi, che sarebbero, invece, tenuti ad applicare la legge interna, prorogando le concessioni in essere (TAR Lecce, I, 27 novembre 2020, n. 1321 e 1322, che ha evidenziato come «la norma nazionale, ancorché in conflitto con quella euro-unionale, risulti (pertanto) vincolante per la pubblica amministrazione e, nel caso in esame, per il dirigente comunale, che sarà tenuto ad osservare la norma di legge interna e ad adottare provvedimenti conformi e coerenti con la norma di legge nazionale».

<sup>123</sup> TAR Lecce, I, 15 gennaio 2021, n. 71, 72, 73, 74, 75; 15 febbraio 2021, n. 268.

<sup>124</sup> In primo grado si erano pronunciati il TAR Catania, III, con sentenza 15 febbraio 2021, n. 504, sostenendo la tesi della disapplicazione e il TAR Lecce, I, con sentenza 15 gennaio 2021, n. 73, difendendo la tesi contraria.

<sup>125</sup> In particolare, il Tar Lecce, in conformità con la propria costante giurisprudenza, aveva dichiarato l'illegittimità del provvedimento del Comune di Lecce con cui era stata rigettata la richiesta di proroga automatica di una concessione, in quanto ritenuto in contrasto con la normativa interna, giudicata l'unica applicabile. Stante, infatti, il carattere non autoesecutivo della direttiva Bolkestein (in cui non sarebbero normati aspetti centrali della disciplina delle concessioni marittime con riferimento alle procedure di gara), la disapplicazione del diritto nazionale risultava, a parere del giudice pugliese, illegittima. Veniva, al contrario, evidenziata nella sentenza la necessità dell'adozione di una disciplina interna di riordino del settore, posta a tutela del legittimo affidamento dei concessionari uscenti, con la previsione di un indennizzo a fronte degli investimenti effettuati dagli operatori del settore. Diversamente, il Tar Catania, nella sentenza 15 febbraio 2021, n. 504 appellata innanzi al Consiglio di Stato, aveva affermato che, ai fini dell'attribuzione delle concessioni con finalità turistico-ricreative, fosse necessario il previo esperimento di procedure ad evidenza pubblica, in conformità ai principi europei di libera circolazione dei servizi, di imparzialità, di trasparenza e di parità di trattamento, asserendo l'illegittimità dei regimi interni di proroga e statuendo la necessaria disapplicazione della normativa nazionale anche da parte dei

Consiglio di Stato, con decreto 24 maggio 2021, n. 160, ha deferito d'ufficio all'Adunanza plenaria due appelli sulla questione della disapplicazione della normativa interna per contrasto con il diritto europeo al fine di assicurare «certezza e uniformità di applicazione del diritto da parte delle amministrazioni interessate nonché uniformità di orientamenti giurisprudenziali», anche in ragione della «particolare rilevanza economico-sociale» della questione<sup>126</sup>.

L'Adunanza plenaria si è dunque pronunciata sulle svariate e rilevanti questioni poste al suo esame con le sentenze gemelle n. 17 e 18 del 9 novembre 2021.

Dapprima il Consiglio di Stato si focalizza sulla violazione del Trattato, occupandosi, allo scopo di determinare l'applicabilità dell'art. 49 TFUE, del problema dell'eventuale rilevanza transfrontaliera delle concessioni marittime. Il giudice, a questo riguardo, nega che assuma rilievo la singola concessione, ma ritiene necessario prendere in considerazione l'intero patrimonio costiero nazionale, che presenterebbe, tutto e nel suo insieme, indubbiamente un interesse transfrontaliero certo, anche in ragione della «eccezionale capacità attrattiva [...] per conformazione, ubicazione geografica, condizioni climatiche e vocazione turistica»<sup>127</sup>. Da tale assunto, il giudice fa discendere la contrarietà della

---

singoli funzionari amministrativi. Peraltro, a simili conclusioni era già pervenuto precedentemente il Consiglio di Stato con la sentenza n. 1416 del 2021, affermando il principio per cui il mancato ricorso a procedure ad evidenza pubblica per la selezione dei concessionari costituisce un ostacolo all'ingresso di nuovi operatori economici, dal momento che, con riferimento al settore delle concessioni balneari, le risorse naturali risultano in sé scarse. Peraltro, come sottolineato in R. DIPACE, *All'Adunanza plenaria le questioni relative alla proroga legislativa delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative*, in *Giustizia insieme*, 2021, il giudizio sulla scarsità delle risorse naturali disponibili differenzia la sentenza del TAR Catania dalla pronuncia n. 1416 del 2021 del Consiglio di Stato. Il primo giudice riteneva infatti che tale valutazione dovesse essere effettuata dall'amministrazione caso per caso; il Consiglio di Stato, al contrario, considerava la spiaggia un bene di per sé limitato, con la conseguenza che per ogni concessione dovesse trovare applicazione il principio della gara, tesi ripresa nell'Adunanza Plenaria n. 17 e 18 del 2021 su cui v. *infra*.

<sup>126</sup> Come evidenziato in R. DIPACE, *op. cit.*, raramente si è ricorso al potere officioso del Presidente del Consiglio di Stato ex art. 99 c. 2 c.p.a., il che sottolinea la preminente rilevanza della questione.

<sup>127</sup> Rispetto a tale impostazione sono state mosse diverse critiche da parte della dottrina, in particolare M.A. SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 dell'Adunanza plenaria*, in *Dir. e società*, n. 3, 2021, p. 347 porta alla luce diversi profili di criticità, ritenendo l'argomento «forzato», in quanto l'interesse transfrontaliero certo richiesto dal Trattato dovrebbe riguardare il singolo atto e non può essere valutato con riferimento ad una serie di rapporti con soggetti diversi. Del resto, anche la sentenza *Promoimpresa* aveva chiarito che l'individuazione di tale interesse dovesse essere rimessa al

disciplina nazionale di proroga automatica e generalizzata delle concessioni demaniali marittime rispetto ai principi europei di libertà di stabilimento e libera circolazione dei servizi nel mercato interno<sup>128</sup>.

A prescindere poi da questo profilo, forse nella consapevolezza della fragilità dell'approccio seguito con riguardo all'applicabilità dell'art. 49 TFUE<sup>129</sup>, a parere dell'Adunanza plenaria, l'obbligo dell'esperimento di procedure ad evidenza pubblica deriverebbe comunque dall'applicazione della direttiva Bolkestein e, segnatamente, dell'art. 12. Il giudice non accoglie infatti la distinzione tradizionale tra concessione di beni e autorizzazione di attività, ma adotta l'impostazione eurounitaria, tesa a privilegiare la sostanza sulla forma, valorizzando il dato sostanziale per cui i prestatori, ai fini dell'esercizio delle proprie attività, devono ottenere un'autorizzazione da parte delle autorità nazionali<sup>130</sup>. Chiarito questo profilo, le sentenze si soffermano sul requisito della scarsità delle risorse disponibili, rispetto al quale la valutazione viene parimenti effettuata con riferimento alle zone costiere complessivamente considerate<sup>131</sup>,

---

giudice del rinvio ed era dello stesso tenore anche la lettera di contestazione della Commissione europea.

<sup>128</sup> Riguardo a tale profilo emergono tuttavia degli elementi di criticità, dal momento che, proprio nella sentenza *Promoimpresa*, la Corte aveva indicato come, in un settore armonizzato, la conformità di una normativa nazionale rispetto al diritto europeo debba essere valutata alla luce della disciplina di armonizzazione, non potendo essere confrontata direttamente con il diritto primario. La stessa sentenza *Promoimpresa* aveva concluso che l'art. 49 TFUE debba trovare applicazione solo fuori dall'ambito operativo della direttiva (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*, 2021).

<sup>129</sup> M. S. SANDULLI, *op. cit.*, p. 348.

<sup>130</sup> F. FERRARO, *Diritto dell'Unione europea e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell'Adunanza plenaria?*, in *Diritto e società*, cit., p. 362; M. GOLA, *Il Consiglio di Stato, l'Europa e le "concessioni balneari": si chiude una - annosa - vicenda o resta ancora aperta?*, in *Dir. e società*, cit., p. 404 ss., ove si mette in luce come alla progressiva "dequotazione" dei profili dominicali dei beni demaniali corrisponda la valorizzazione dell'aspetto attivo, riferito all'esercizio dell'attività turistica; R. DIPACE, *L'incerta natura giuridica delle concessioni demaniali marittime: verso l'erosione della categoria*, in *Dir. e società*, cit., p. 425, ove si sottolinea: «il provvedimento che riserva in via esclusiva un'area demaniale a un operatore economico, consentendogli di utilizzarlo come *asset* aziendale e di svolgere un'attività d'impresa erogando servizi turistico ricreativi va considerato un'autorizzazione di servizi contingentata e, come tale, da sottoporre all'evidenza pubblica».

<sup>131</sup> In conformità rispetto alla propria precedente giurisprudenza (si veda Cons. Stato, IV, 16 febbraio 2021, n. 1416, *cit.*), ma in senso contrario rispetto alla sentenza della Corte di Giustizia del 2016, in cui era stata rimessa la valutazione circa la scarsità delle risorse naturali all'apprezzamento in concreto del giudice del rinvio, anche alla luce della circostanza che le concessioni vengono rilasciate a livello comunale.

comprese le aree «potenzialmente ancora concedibili». L'insieme dei dati raccolti dal sistema informativo del demanio marittimo (SID) del Ministero delle Infrastrutture evidenzerebbe, infatti, che «le risorse naturali a disposizione di nuovi potenziali operatori economici risultano scarse, in alcuni casi addirittura inesistenti». Precisati, dunque, i termini della sussistenza del requisito della scarsità, l'Adunanza plenaria si sofferma sulla natura giuridica della direttiva Bolkestein, chiarendo come si tratti di una direttiva di liberalizzazione, «tesa ad eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento e di servizio, garantendo l'implementazione del mercato interno e del principio concorrenziale ad esso sotteso» e sottolineando come questa risulti sufficientemente dettagliata e specifica da potersi ritenere *self-executing*<sup>132</sup>.

Alla luce di tali argomentazioni, stabilita la primazia del diritto comunitario sulle normative interne di proroga, l'Adunanza plenaria giunge a sancire, sul piano degli effetti, l'obbligo di disapplicazione della normativa nazionale di rinnovo automatico delle concessioni, da parte non solo dei giudici, ma anche delle pubbliche amministrazioni<sup>133</sup>. I singoli atti amministrativi di concessione avrebbero infatti natura meramente ricognitiva dell'effetto legale di proroga, dal momento che, disciplinando direttamente la legge la durata dei rapporti concessori, non interverrebbe alcun potere amministrativo. Nello specifico, la legge n. 145 del 2018 costituirebbe una legge-provvedimento, in quanto tale immediatamente applicabile alle singole concessioni. Pertanto, in virtù della disapplicazione di tale disciplina per contrasto con il diritto europeo,

---

<sup>132</sup> Rispetto a tale profilo parte della dottrina ha sollevato diverse perplessità: è stato sottolineato come la direttiva servizi sia stata espressamente recepita con il d.lgs. n. 59 del 2010 e come, invero, non abbia un sufficiente livello di dettaglio e specificità, il che sarebbe significativamente testimoniato dal fatto che nella sentenza *Promoimpresa* non vi sia alcuna affermazione in questo senso (sul punto si veda M.A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 350 ss.). Altra dottrina ha evidenziato come appaia, al contrario, indiscutibile che l'art. 12 della direttiva abbia «nel suo contenuto negativo» effetti diretti, ben potendo la disposizione essere interpretata in questo senso, nonostante la sentenza *Promoimpresa* non si sia pronunciata espressamente sul punto; al contrario la direttiva non potrà invece esplicare effetti diretti *in malam partem*, «non potendo lo Stato opporre il proprio inadempimento ad un individuo che invochi diritti derivanti da una direttiva non attuata» (E. CANNIZZARO, *op. cit.*). Del medesimo avviso F. FERRARO, *op. cit.*, p. 368 ss., che sottolinea come potrebbero prodursi anche effetti penali diretti *in malam partem* in relazione all'occupazione *sine titulo* da parte dei concessionari uscenti).

<sup>133</sup> Sul punto, si veda: R. ROLLI-D. SAMMARRO, *L'obbligo di "disapplicazione" alla luce delle sentenze n. 17 e n. 18 del 2021 del Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria)*, in *Dir. e società*, cit., p. 489 ss.; nonché P. OTRANTO, *Proroga ex lege delle concessioni balneari e autotutela*, in *Dir. e società*, cit., p. 583 ss.

anche l'effetto stabilito dai singoli atti amministrativi verrebbe conseguentemente meno, con effetto retroattivo<sup>134</sup>. L'obbligo di disapplicazione da parte delle stesse autorità amministrative, ricondotto alla costante giurisprudenza eurounitaria e nazionale, anche costituzionale<sup>135</sup>, risulterebbe, del resto, a parere del Consiglio di Stato, centrale per scongiurare un disallineamento fra l'applicazione in sede giurisdizionale e in sede amministrativa.

Ulteriore conseguenza del ragionamento del giudice è poi che la cessazione degli effetti di proroga non debba operare solo rispetto ai rapporti non contestati, ma anche qualora sia già intervenuto un giudicato favorevole. Incidendo, infatti, il giudicato su un rapporto di durata (il rapporto concessorio), l'Adunanza plenaria ritiene che debba trovare applicazione, per quella parte del rapporto che si svolge successivamente al giudicato, lo *ius superveniens*, ricomprendendo in tale categoria la sentenza *Promoimpresa* della Corte di Giustizia, da cui deriverebbe l'obbligo di disapplicazione della normativa interna di rinnovo automatico delle concessioni anche rispetto ai rapporti già definiti con sentenza passata in giudicato<sup>136</sup>.

Consapevole, tuttavia, delle significative ripercussioni sul piano economico e sociale della pronuncia (peraltro derivanti anche dalla mancanza di una disciplina che regoli le nuove procedure, non trovando applicazione rispetto ai beni oggetto delle concessioni il codice degli appalti), il giudice, attraverso un'analogia con la graduazione degli effetti della sentenza di annullamento, stabilisce il differimento degli effetti della pronuncia, modulandone l'efficacia

---

<sup>134</sup> R. DIPACE, *L'incerta natura giuridica*, cit., p. 426 sottolinea come l'obbligo di disapplicazione da parte della stessa p.a. sia tuttavia, in concreto, di difficile attuazione, in quanto comportante valutazioni caratterizzate spesso da un alto livello di complessità e opinabilità.

<sup>135</sup> La sentenza richiama in particolare la pronuncia della Corte di Giustizia 22 giugno 1989, C-103/88 c.d. *Fratelli Costanzo* in cui si stabiliva che «tutti gli organi dell'amministrazione, compresi quelli degli enti territoriali», sono tenuti ad applicare le disposizioni UE *self-executing*, «disapplicando le norme nazionali ad esse non conformi»; nonché la sentenza della Corte costituzionale n. 389 del 1989, per cui: «tutti i soggetti competenti del nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi [...] come gli organi amministrativi – sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme (comunitarie)».

<sup>136</sup> Tale impostazione ermeneutica suscita diversi rilievi critici, apparendo controversa la qualificazione di una sentenza interpretativa della Corte di Giustizia come sopravvenienza normativa, nonché la stessa esistenza di una «dottrina della sopravvenienza normativa» come limite al giudicato nazionale (E. CANNIZZARO, *op. cit.*). Peraltro, la sentenza *Promoimpresa*, come sottolineato in F. FERRARO, *op. cit.*, p. 376, è stata pronunciata nel 2016, prima della modifica normativa del 2018.



temporale e rinviando al 31 dicembre 2023 il termine al cui scadere verranno meno tutte le concessioni demaniali marittime in essere<sup>137</sup>.

L'individuazione di tale termine ha suscitato diverse perplessità, non solamente in quanto non giustificato da parametri obiettivi, ma anche perché suscettibile di porsi in contrasto con lo stesso diritto dell'Unione. Un'eventuale deroga all'efficacia generale *ex tunc* delle sentenze pregiudiziali della Corte di Giustizia, qualora dall'immediata operatività possa derivare il rischio di gravi ripercussioni economiche e sociali, può infatti essere pronunciata solo dalla stessa Corte nella sentenza che statuisca sull'interpretazione del diritto comunitario<sup>138</sup>. Al contrario, il Consiglio di Stato ha autonomamente deciso di modulare gli effetti temporali della pronuncia, dopo che era già intervenuta sulle relative questioni la Corte di Giustizia, che nulla aveva disposto sul differimento dell'efficacia della propria decisione<sup>139</sup>.

Inoltre, un simile ordine di valutazioni, non limitandosi a posticipare l'efficacia delle concessioni nella singola fattispecie concreta, ma, per via dell'intervento nomofilattico, inerendo allo stesso bilanciamento dei molteplici interessi coinvolti, fra cui anche quello ambientale, va ad incidere sulla stessa discrezionalità politica del legislatore<sup>140</sup>. È stato da più parti ipotizzato che le sentenze possano infatti integrare un'ipotesi di sconfinamento della giurisdizione, censurabile innanzi alla Corte di cassazione<sup>141</sup>.

---

<sup>137</sup> M.A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 354 sottolinea come una simile linea argomentativa incorra in contraddizioni logiche: un atto qualificato *ab origine tamquam non esset*, in quanto meramente ricognitivo di una legge inapplicabile con effetto retroattivo, non può infatti acquisire efficacia in virtù della stessa sentenza che sancisce l'inapplicabilità della legge a monte; inoltre, finisce per essere la stessa sentenza dell'Adunanza Plenaria a disporre un ennesimo rinnovo generalizzato delle concessioni balneari. A parere di E. ZAMPETTI, *La proroga delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreativa tra libertà d'iniziativa economica e concorrenza. Osservazioni a margine delle recenti decisioni dell'Adunanza plenaria*, in *Dir. e società*, cit., p. 523, il differimento degli effetti della sentenza non sembra, peraltro, garantire un'adeguata tutela dei concessionari, perpetrando la stessa violazione del diritto europeo censurata nella pronuncia.

<sup>138</sup> *Inter alia* Corte di Giustizia, 6 marzo 2007, C-292/04 *Meilicke e a.*

<sup>139</sup> F. FERRARO, *op. cit.*, p. 379 ss., che sottolinea inoltre come la graduazione degli effetti temporali della pronuncia si ponga in contraddizione con l'uso del brocardo latino *tamquam non esset* riferito alla proroga delle concessioni. Altra dottrina mette in evidenza come tale modulazione temporale trovi fondamento nella necessità che venga adottata una normativa che recepisca i principi dell'ordinamento europeo e tuteli l'affidamento dei concessionari uscenti, nonché ai fine di consentire in concreto l'effettivo svolgimento delle procedure di gara (G. MORBIDELLI, *Stesse spiagge, stessi concessionari?*, in *Dir. e società*, cit., p. 387-388).

<sup>140</sup> R. DIPACE, *L'incerta natura giuridica*, cit., p. 429.

<sup>141</sup> *Ex multis* M.A. SANDULLI, *op. cit.*, p. 344 ss., ove si sottolinea come il Consiglio di Stato abbia mostrato in questa occasione una spiccata capacità «creativa», data la portata «innegabilmente

L'Adunanza plenaria interviene, infine, in un'ottica quasi propulsiva, dettando principi e criteri che dovranno orientare i successivi interventi normativi, tentando di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze degli aspiranti nuovi concessionari e di quelli uscenti<sup>142</sup>. Viene, in particolare, sottolineata l'importanza nella scelta di criteri di selezione «proporzionati, non discriminatori ed equi», della valorizzazione della qualità dei servizi, della sostenibilità sociale e ambientale, nonché del know-how e dell'esperienza professionale acquisita dagli operatori del settore.

In definitiva, sebbene siano stati evidenziati da più parti diversi profili di criticità della sentenza, soprattutto relativamente alla modulazione degli effetti temporali<sup>143</sup>, è stato, tuttavia, generalmente riconosciuto come tale pronuncia abbia comunque tentato di sopperire alla situazione di grave incertezza generata dal mancato intervento negli ultimi anni in materia da parte del legislatore. Nonostante, infatti, i rilievi problematici legati alla determinazione del termine perentorio del 31 dicembre 2023 per l'esperimento delle procedure di gara - ove, verosimilmente, la Commissione europea sarebbe stata sul punto più flessibile - la pronuncia stabilisce chiaramente come il settore delle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo non possa più rimanere estraneo alle regole della concorrenza.

#### 3.4. *Il nuovo rinvio pregiudiziale del Tar Lecce alla Corte di Giustizia*

---

decisoria» della pronuncia e il forte impatto della stessa «sull'intero sistema giuridico-economico delle nostre coste», ipotizzando la possibilità di impugnazione per motivi di giurisdizione; F.P. BELLO, *Prmissime considerazioni sulla "nuova" disciplina delle concessioni balneari nella lettura dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, in *Giustizia insieme*, 2021, in cui l'Autore evidenzia come «siamo innanzi ad una pronuncia nella quale il Giudice esercita una funzione di supplenza rispetto ad un legislatore neghittoso e crea una *regula iuris* che dovrebbe condizionare l'operato futuro delle Amministrazioni e, addirittura, del legislatore [...] La sensazione è che nel dichiarato tentativo di garantire "certezza del diritto" e di colmare un vuoto lasciato da un decisore politico troppo debole, il Consiglio di Stato abbia fornito soluzioni interpretative (talvolta "creative") che introducono rilevanti fattori di incertezza sistemica i cui effetti rischiano di riverberarsi ben al di là del settore delle concessioni balneari andando a toccare gli stessi equilibri costituzionali dell'ordinamento».

<sup>142</sup> F. FERRARO, *op cit.*, p. 382.

<sup>143</sup> In particolare, è stato sottolineato come il Consiglio di Stato abbia fatto uso di strumenti tipici della Corte costituzionale, quali i controlimiti (rispetto all'immediata applicazione dell'art. 12 della direttiva Bolkestein, la cui operatività viene differita al 31 dicembre 2023) e la modulazione degli effetti temporali delle sentenze di accoglimento (E. LAMARQUE, *Le due sentenze dell'Adunanza Plenaria...le gemelle di Shining?*, in *Dir. e società*, cit., p. 475 ss.).

A fronte delle sentenze gemelle dell'Adunanza plenaria del novembre 2021, il Tar Lecce, la cui giurisprudenza era stata costantemente contraria alla tesi dell'applicazione della direttiva Bolkestein e dell'illegittimità delle normative interne di proroga, chiamato a pronunciarsi sul ricorso proposto dall'AGCM avverso diverse delibere del Comune di Ginosa (TA), che avevano stabilito l'applicazione della L. n. 145 del 2018 alle concessioni demaniali marittime in essere<sup>144</sup>, ha disposto un nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, con specifico riferimento alla validità e vincolatività della direttiva Bolkestein<sup>145</sup>.

Il Tar ha sottolineato, in particolare, come la citata direttiva, sebbene risulti in linea di principio applicabile alle concessioni demaniali marittime (come ritenuto nella stessa sentenza *Promoimpresa* della Corte di Giustizia e nelle recenti sentenze dell'Adunanza plenaria), non possa tuttavia determinare la disapplicazione del diritto interno.

In primo luogo, il giudice evidenzia che la direttiva è stata recepita solo formalmente da parte del legislatore italiano<sup>146</sup>, essendosi rinviato ad ulteriori atti normativi per l'emanazione di una concreta disciplina di attuazione, tuttavia mai intervenuta<sup>147</sup>. Stante il mancato recepimento sostanziale, il Tar si sofferma, dunque, sulla eventuale natura *self-executing* della direttiva, andando a verificare se questa possa comunque applicarsi in via diretta all'interno dell'ordinamento nazionale<sup>148</sup>. A tale riguardo, l'ordinanza precisa che, al fine del riconoscimento dell'auto-esecutività, sia necessario il rispetto dei presupposti della sufficiente specificità e dettaglio e l'inutile decorso del termine accordato allo Stato per il recepimento, concludendo per il carattere non *self-executing*. In tal senso deporrebbe, secondo le argomentazioni del giudice, già solo il dato letterale, in

---

<sup>144</sup> Segnatamente, le delibere G.M. n. 225/2020 e G.M. n. 19/2021.

<sup>145</sup> Tar LECCE, 11 maggio 2022, n. 743.

<sup>146</sup> Con il d.l. n. 194 del 2009, convertito in legge 26/2/2010, n. 25.

<sup>147</sup> Il TAR evidenzia come, in mancanza di una normativa di attuazione della direttiva a livello nazionale si sia creato uno «stato di caos e assoluta incertezza del diritto», con gravi ripercussioni economiche sull'intero settore. Il giudice sottolinea come taluni Comuni siano rimasti inerti rispetto alle istanze di proroga delle concessioni, altri abbiano applicato la legge nazionale e disposto la proroga fino al 31 dicembre 2033, come altri Comuni abbiano disapplicato la normativa interna, mentre altri ancora abbiano prima accordato la proroga per poi agire in autotutela, disponendone l'annullamento.

<sup>148</sup> Il TAR precisa, in particolare, che nel caso la direttiva risulti *self-executing* questa trovi collocazione al di sopra della legge nazionale, mentre in caso contrario in posizione sotto-ordinata, non potendo determinare la disapplicazione della disciplina interna di proroga.

quanto il paragrafo 3 dell'articolo 12 espressamente dispone che «gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi di interesse generale conformi al diritto comunitario»<sup>149</sup>.

Da ciò deriverebbe, a parere del Tar Lecce, la prevalenza della normativa nazionale sull'applicazione della direttiva, atteso che, in caso contrario, si verificherebbe un vuoto normativo, data la mancanza all'interno dell'ordinamento di una specifica normativa di riferimento. Il giudice amministrativo ritiene infatti che «il principio di certezza del diritto, che presuppone quello di completezza dell'ordinamento giuridico, costituisce un limite non solo all'obbligo di interpretazione conforme, ma anche un limite ostativo all'effetto di mera esclusione, atteso che la disapplicazione o violazione della legge nazionale [...] determina un *vulnus* nell'ordinamento».

Stabilito il carattere non auto-esecutivo della direttiva, il Tar Lecce chiarisce infine, contrariamente a quanto ritenuto dall'Adunanza plenaria, che la direttiva Bolkestein sia, a ben vedere, una direttiva di armonizzazione, che tuttavia, in violazione dell'art. 115 TFUE, non sarebbe stata adottata all'unanimità<sup>150</sup>.

Alla luce di tali considerazioni, il giudice giunge a formulare i quesiti interpretativi rivolti alla Corte di Giustizia, domandando, in particolare, se la direttiva 2006/123/CE possa ritenersi *self-executing* e se la disapplicazione del diritto interno sia compatibile con il principio di certezza del diritto. Inoltre, viene domandato se anche le pubbliche amministrazioni siano tenute alla disapplicazione del diritto interno in contrasto con la disciplina comunitaria e se risulti coerente, rispetto alla direttiva e al Trattato, che i requisiti dell'interesse

---

<sup>149</sup> Peraltro, il giudice sottolinea come il tema dell'auto-esecutività della direttiva Bolkestein non sia mai stato affrontato specificatamente dalla giurisprudenza, che avrebbe dato per scontato, in senso affermativo o negativo, tale natura. E una chiara presa di posizione non pare, invero, contenuta neanche nella sentenza *Promoimpresa* che si limita a stabilire «gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123/CE prevedono una serie di disposizioni che devono essere rispettate dallo Stato membro qualora l'attività di servizio sia subordinata al rilascio di un'autorizzazione».

<sup>150</sup> L'articolo 115 TFUE dispone, infatti, che: «Il Consiglio, deliberando all'unanimità secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale, stabilisce direttive volte al ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative degli Stati membri che abbiano un'incidenza diretta sull'istituzione o sul funzionamento del mercato interno».

transfrontaliero certo e della scarsità delle risorse naturali disponibili siano ritenuti sussistenti dal giudice in via generale e astratta su tutto il territorio nazionale (come ritenuto dal Consiglio di Stato), Infine, il TAR chiede se l'eventuale diretta applicabilità della direttiva possa ritenersi sussistente anche se nell'ordinamento interno vige l'art. 49 del codice della navigazione (che prevede che alla cessazione della concessione le opere non amovibili restino acquisite allo Stato senza alcun compenso o rimborso) e se tale conseguenza sia da ritenere compatibile con la tutela dei diritti fondamentali come garantiti all'interno dell'ordinamento comunitario, quale, in particolare, il diritto di proprietà.

Nell'attesa della pronuncia della Corte di Giustizia rispetto a tali rilevanti questioni, dunque, il tema della disapplicazione della normativa interna di proroga, alla luce di quanto disposto dall'art. 49 TFUE e dalla direttiva Bolkestein, rimane un problema aperto. Le doglianze del Tar Lecce relative a diversi profili problematici legati alla mera disapplicazione del diritto interno, d'altra parte, erano state in parte già portate alla luce dalla dottrina che, come si è illustrato, non ha mancato di evidenziare i diversi profili di criticità delle sentenze dell'Adunanza plenaria del 2021.

#### *4. Prospettive di riforma*

Conclusivamente, rispetto al quadro delineato, non può non auspicarsi che il legislatore intervenga tempestivamente in materia, procedendo a una riforma dell'intero settore. Sarebbe, in particolare, opportuna una ricognizione delle concessioni balneari già rilasciate, stabilendo un tetto massimo delle aree concedibili anche rispetto alla libera fruizione individuale e soprattutto alla tutela degli ecosistemi costieri, sancendo in via definitiva il necessario espletamento di procedure ad evidenza pubblica per la selezione dei nuovi concessionari e valorizzando la qualità delle proposte presentate dai diversi operatori economici circa i servizi erogati e gli interventi a tutela del litorale<sup>151</sup>.

Da un simile intervento trarrebbe giovamento - oltre che i diretti fruitori dei servizi turistico-balneari, che avrebbero a disposizione servizi di maggiore qualità ad un costo verosimilmente inferiore - l'intera collettività, che

---

<sup>151</sup> Per un'analisi comparata delle discipline nazionali attualmente in vigore nei principali Paesi europei *competitors* dell'Italia relative alla gestione del demanio costiero v. G. CERRINA FERONI, *La gestione del demanio costiero. Un'analisi comparata in Europa*, in *Federalismi*, n. 4, 2020.

beneficerebbe di un utilizzo del demanio marittimo maggiormente razionale e attento alle pressanti problematiche della tutela degli ecosistemi costieri.

È, infatti, proprio il gioco concorrenziale a poter garantire una maggiore tutela ambientale delle zone litoranee, in particolare grazie all'elaborazione di adeguati parametri di selezione dei concessionari. Laddove fossero previsti criteri di scelta tesi alla valorizzazione di un utilizzo responsabile delle spiagge, con infrastrutture amovibili realizzate con materiali naturali e interventi a tutela della costa, gli operatori economici sarebbero incoraggiati verso modelli di gestione maggiormente virtuosi. I pubblici poteri potrebbero, dunque, proprio attraverso le procedure di gara e, in particolare, tramite l'adozione dei criteri selettivi, "indirizzare" l'attività imprenditoriale degli stabilimenti balneari verso obiettivi ambientali e sociali, parallelamente prendendo in carico la delicata questione della bilanciata distribuzione degli usi sulle zone costiere.

In tale direzione pare, peraltro, muoversi il recente d.d.l. concorrenza 2021, recentemente approvato dal Senato della Repubblica, che nel capo II si occupa specificatamente della rimozione delle barriere all'entrata nei mercati con riferimento ai regimi concessori.

In via preliminare, l'art. 2 prevede una delega al Governo ad adottare un decreto legislativo per l'istituzione di un "sistema informativo di rilevazione" delle concessioni dei beni pubblici, in modo da procedere alla mappatura dei relativi regimi concessori, in particolare nel rispetto del principio di trasparenza. Ciò consentirebbe la piena conoscibilità delle durate, dei rinnovi a favore del medesimo concessionario e dei canoni, così da verificare la "proficuità dell'utilizzo economico del bene" e garantire un'adeguata tutela e valorizzazione dei beni stessi nell'interesse pubblico<sup>152</sup>.

Con specifico riferimento all'efficacia delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative, il d.d.l., dopo aver recepito il termine del 31 dicembre 2023 stabilito dal Consiglio di Stato al cui scadere le concessioni balneari

---

<sup>152</sup> La verifica circa la proficuità dell'utilizzo economico del bene nell'interesse pubblico pare, peraltro, in riferimento alle concessioni demaniali marittime, riecheggiare l'articolo 37 del codice della navigazione, ove si prevede che tale valutazione operi come parametro di scelta nel caso della presentazione di una pluralità di istanze (v. *supra* § 2.1.). Rispetto all'impostazione del codice, tuttavia, il richiamo operato dall'odierno disegno di legge pare comportare un *quid pluris*, dal momento che l'interesse pubblico, in questo caso, è ricollegato alla stessa tutela e valorizzazione del bene.

attualmente in essere verranno meno<sup>153</sup>, prevede una delega al Governo ad emanare, entro sei mesi dall'approvazione della legge, uno o più decreti legislativi volti al riordino e alla semplificazione della materia. Peraltro, rispetto a quanto proposto dal Governo, il testo approvato dal Senato prevede che in presenza di "ragioni oggettive" che impediscano la conclusione delle procedure di gara entro il 31 dicembre 2023, le autorità competenti, con atto motivato, possano differire il termine, comunque non oltre il 31 dicembre 2024<sup>154</sup>.

Relativamente all'adozione dei menzionati decreti di riforma, nel disegno di legge vengono dettati alcuni principi<sup>155</sup>, fra cui assumono pregnante rilievo la determinazione di criteri omogenei per individuare le aree concedibili, con un'adeguata considerazione delle istanze di fruizione libera e gratuita della costa, l'esperimento di procedure selettive per gli affidamenti, nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza e partecipazione, dando opportuno rilievo comunque agli investimenti effettuati e alle competenze professionali acquisite e prevedendo adeguati indennizzi per i concessionari uscenti da porre a carico dei subentranti. Si indica poi di introdurre una disciplina specifica delle subconcessioni<sup>156</sup> e di valutare i presupposti e i casi in cui sia opportuno il frazionamento delle aree demaniali in piccoli lotti, per favorire la partecipazione delle piccole imprese e degli enti del terzo settore<sup>157</sup> alle procedure di gara. Queste dovranno dunque svolgersi con l'adozione di una disciplina uniforme sul territorio nazionale, in particolare tenendo conto, per la scelta dei concessionari, della qualità dei servizi offerti e dell'idoneità degli interventi previsti a garantire un impatto minimo sugli ecosistemi costieri, preferendo proposte che prevedano l'istallazione di attrezzature completamente amovibili<sup>158</sup>. Viene poi riservato specifico riguardo alla quantificazione dei canoni concessori annui che dovranno essere calcolati in base all'effettiva

---

<sup>153</sup> Art. 2 rubricato «Disposizioni sull'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive».

<sup>154</sup> Art. 2, comma 3.

<sup>155</sup> Art. 4 rubricato «Delega al Governo in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive». Peraltro, viene disposta una revisione del contenuto del codice della navigazione per adeguarlo ai principi previsti (art. 4, comma 2, lettera m).

<sup>156</sup> Art. 4, comma 2, lettera g), previsione aggiuntiva rispetto al testo proposto dal Governo.

<sup>157</sup> Tale riferimento agli enti del terzo settore era peraltro assente nel testo proposto dal Governo.

<sup>158</sup> Rispetto al testo proposto dal Governo, è stato inserito, fra i criteri di selezione, all'art. 4, comma 2, lettera e), n. 2, anche il possesso della certificazione della parità di genere di cui all'art. 46-bis del codice delle pari opportunità (d.lgs. n. 198/2006) e l'impiego di giovani nelle imprese balneari.

redditività delle aree concesse, con la destinazione di una quota agli enti locali per interventi a difesa della costa e delle zone libere.

Il disegno di legge sembra pertanto tentare di operare un congruo bilanciamento fra i diversi interessi in gioco, attraverso la previsione di criteri di scelta dei concessionari tesi a valorizzare «obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori, della protezione dell'ambiente e della salvaguardia del patrimonio culturale». Pare, dunque, muoversi verso una rilettura dello strumento della concessione, il cui utilizzo, negli ultimi decenni, a causa della mancata apertura del settore alla concorrenza e dell'assenza di organiche discipline di pianificazione territoriale, poste anche a tutela della costa come bene ambientale, aveva condotto verso un eccessivo sacrificio dei molteplici interessi coinvolti a favore dello sfruttamento economico privato.



**ABSTRACT**

Lucia Vitulli – *La regolazione delle zone costiere: le concessioni demaniali marittime fra concorrenza e tutela ambientale*

Il contributo, ripercorrendo in prospettiva storica la disciplina delle aree costiere con particolare riferimento alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, si sviluppa intorno al complesso rapporto fra concorrenza e tutela ambientale.

Si assume, in particolare, che l'apertura del settore al gioco concorrenziale possa garantire un maggiore livello di protezione ambientale delle zone rivierasche, attraverso la previsione, nelle procedure di gara, di criteri di scelta dei concessionari che valorizzino la qualità delle proposte degli operatori economici, con specifico riferimento alla salvaguardia degli ecosistemi litoranei. Negli ultimi decenni, infatti, l'intensa antropizzazione delle coste, con il costante aumento delle aree date in concessione, ha contribuito ad aggravare i già preoccupanti effetti dell'inquinamento e dei cambiamenti climatici sui relativi ecosistemi.

In questa prospettiva, il contributo, muovendo dalla ricostruzione della lacunosa e frammentaria normativa interna, caratterizzata dalla reiterazione di proroghe generalizzate delle concessioni già rilasciate, si concentra sugli orientamenti giurisprudenziali che, a partire dalla nota sentenza *Promoimpresa* della Corte di Giustizia, hanno sollecitato l'apertura del settore alla concorrenza, per poi giungere a riflettere sulle più recenti prospettive di riforma.

**PAROLE-CHIAVE:** *coste; concessioni demaniali marittime; ambiente; concorrenza; evidenza pubblica.*

Lucia Vitulli – *The regulation of coastal areas: state-owned maritime property concessions between competition law and environmental protection*

The article concerns the regulation of coastal areas with particular reference to State-owned maritime property concessions for touristic and recreational purposes and focuses on the complex relationship between competition law and environmental protection.

It is suggested that the opening of the sector to competition law can ensure a higher level of environmental protection of coastal areas. Indeed, the provision in tender procedures of appropriate criteria for the selection of concessionaires could be capable of enhancing the quality of the proposals of economic operators, with specific reference to the protection of coastal ecosystems. In recent decades, in fact, the intense anthropization of the coasts, with the constant increase of areas given under concession, has contributed to make the already worrying effects of pollution and climate change on coastal ecosystems worse.

Firstly, in this perspective, the paper reconstructs the fragmentary domestic legislation, characterized by the reiteration of generalized extensions of concessions already granted. Then, it focuses on the jurisprudential orientations which have urged the opening of the sector to competition, since the well-known *Promoimpresa* ruling of the Court of Justice. Lastly, it comes to a reflection on the most recent prospects for reform.

**KEYWORDS:** *coast; State-owned maritime property concessions; environment; competition law; public evidence.*