

## **La proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea**

### **1. Premessa.**

Il presente contributo intende ricostruire l'orientamento della Corte di giustizia dell'Unione europea in tema di proroga legale delle concessioni demaniali marittime, lacuali e marittime rilasciate ad uso turistico-ricreativo (e per gli altri usi contemplati dalla disposizione di seguito citata), disposta dal legislatore nazionale con l'art. 1, comma 18, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194 (*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*), convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, e successivamente modificato dall'art. 34-*duodecies*, decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, introdotto in sede di conversione dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.<sup>1</sup>

La Corte di giustizia ha affrontato la tematica in questione nella sentenza del 14 luglio 2016 nelle cause riunite C 458/14 e C 67/15, *Promoimpresa e Melis*.

---

<sup>1</sup> Il comma 18 dell'articolo 1, nella sua attuale formulazione, statuisce testualmente: «18. Ferma restando la disciplina relativa all'attribuzione di beni a regioni ed enti locali in base alla legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché alle rispettive norme di attuazione, nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative, ad uso pesca, acquacoltura ed attività produttive ad essa connesse, e sportive, nonché quelli destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto, da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che è conclusa nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui all'articolo 37, secondo comma, secondo periodo, del codice della navigazione, il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino al 31 dicembre 2020, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 03, comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. All'articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione, il secondo periodo è soppresso» (comma così modificato dalla legge di conversione 26 febbraio 2010, n. 25, dall'art. 34-*duodecies*, comma 1, del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, dall'art. 1, comma 547, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, a decorrere dal 1° gennaio 2013, e, successivamente, dall'art. 1, comma 291, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, a decorrere dal 1° gennaio 2014)

Le domande di pronuncia pregiudiziale *ex art. 267* del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) erano state formulate dal Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia, Sezione staccata di Brescia, e, rispettivamente, dal Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna:

- dal primo, nell'ambito di un giudizio introdotto con il ricorso proposto da un operatore avverso un provvedimento di diniego sull'istanza di rinnovo di una concessione sul demanio lacuale emanato da un consorzio di comuni;
- dal secondo, nell'ambito di un giudizio promosso da un soggetto che si era opposto al piano di utilizzo del litorale adottato da un comune, agli atti di indizione della procedura comparativa per la nuova assegnazione ed alla conseguente ingiunzione di rimessione in pristino del segmento di demanio marittimo precedentemente occupato;
- in entrambi i casi, le parti ricorrenti avevano sostenuto che il bene demaniale dovesse rimanere nella loro disponibilità, poiché le rispettive originarie concessioni avrebbero beneficiato della proroga *ex lege*, ritenuta invece non applicabile dalle amministrazioni locali.<sup>2</sup>

Una particolare attenzione merita l'operazione ermeneutica compiuta dalla Corte di giustizia nell'individuazione dei parametri normativi euro-unitari di riferimento, da cui scaturiscono conseguenze differenziate sulle valutazioni da compiere dal giudice nazionale del rinvio a seconda dell'appartenenza di detti parametri al diritto secondario introduttivo di una disciplina di armonizzazione completa nel settore in questione, oppure al diritto primario posto dalle norme del TFUE.

Saranno, poi, affrontate le ricadute della pronuncia della Corte di giustizia sulla legislazione interna, nazionale e regionale, che prevede un regime di proroga generalizzata delle concessioni demaniali marittime, lacuali e

---

<sup>2</sup> Una terza, analoga, questione pregiudiziale era stata sollevata dal Consiglio di Stato, Sezione VI, con l'ordinanza n. 3936 del 14 agosto 2015, nell'ambito di un giudizio proposto da un comune avverso le determinazioni della Regione autonoma della Sardegna, aventi per oggetto la proroga di una concessione demaniale marittima relativa a un porto turistico in favore del concessionario uscente, ma la domanda pregiudiziale è stata ritirata dal Consiglio di Stato con ordinanza n. 3931/2016, su richiesta della cancelleria della Corte di giustizia, ai sensi dell'art. 100 del regolamento di procedura della Corte, essendo nelle more sopravvenuta la sentenza della Corte di giustizia oggetto del presente commento, vertente su questioni pregiudiziali sostanzialmente identiche a quelle sollevate con detta ordinanza.

fluviali ad uso turistico-ricreativo, con brevi cenni alle connesse problematiche di legittimità costituzionale della normativa regionale.

## **2. Breve ricostruzione del quadro normativo nazionale inciso dalla pronuncia della Corte di giustizia.**

Il corretto inquadramento della tematica all'esame richiede una sintetica ricostruzione del quadro normativo interno inciso dalla pronuncia in commento della Corte di giustizia.

**2.1.** Il Codice della navigazione (art. 36) prevede che i beni facenti parte del demanio marittimo o zone di mare territoriale possano costituire oggetto di una concessione a termine, «*compatibilmente con le esigenze del pubblico uso*».

L'art. 01, comma 1, del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 194 (*Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime*), declinando le varie ipotesi della concessione d'uso dei beni demaniali marittimi, disciplinata in via generale dall'art. 36 Cod. nav., vi ha espressamente incluso le concessioni d'uso per finalità turistico-ricettive.<sup>3</sup>

L'art. 37, comma 2, Cod. nav. – sia nella formulazione originaria, sia nella formulazione risultante dalla novella apportata dall'art. 02, comma 2, del citato decreto legge n. 400/1993 – ha stabilito un criterio di preferenza per il concessionario uscente in sede di rinnovo delle concessioni (c.d. diritto di insistenza).

Infine, l'art. 01, comma 2, del decreto legge n. 400/1993, come sostituito dall'art. 10, comma 1, della legge 16 marzo 2001, n. 88, ha previsto una

---

<sup>3</sup> La disposizione testualmente recita: «01. 1. La concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività:

a) gestione di stabilimenti balneari;

b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio (4);

c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere;

d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive;

e) esercizi commerciali;

f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione».

durata di sei anni e il c.d. rinnovo automatico alla prima scadenza, nonché la possibilità di ottenere il rinnovo ad ogni scadenza ulteriore.

La disciplina di cui al combinato disposto agli artt. 37, comma 2, Cod. nav. e 01, comma 2, del decreto legge n. 400/1993 consentiva dunque sostanzialmente la costituzione di una concessione tendenzialmente perpetua, in quanto l'imprenditore turistico gestore di uno stabilimento balneare, titolare di una concessione demaniale marittima, poteva automaticamente accedere a periodi di rinnovo e, in caso di procedura selettiva, si vedeva avvantaggiato rispetto agli altri offerenti.

Il comma 4-*bis* dell'art. 03 del decreto legge n. 400/1993, introdotto dall'art. 1, comma 253, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*), e modificato dall'art. 11, comma 1, lettera c), della legge 15 dicembre 2011, n. 217, ha, poi, introdotto, nel settore delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo (e per gli altri usi ivi specificati), una durata massima delle concessioni non superiore a venti anni, in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni.

**2.2.** Sebbene la giurisprudenza amministrativa avesse adottato un'interpretazione 'comunitariamente orientata' della richiamata disciplina, in aderenza ai principi della concorrenza e della non discriminazione tra gli operatori,<sup>4</sup> la Commissione europea riteneva non conforme al diritto comunitario la normativa nazionale, avviando nei confronti della Repubblica italiana una procedura d'infrazione (n. 2008/4908). In particolare, la Commissione europea riteneva che il dettato dell'art. 37 Cod. nav. si ponesse in contrasto con l'art. 43 del Trattato CE (ora, art. 49 TFUE), sotto il profilo che la previsione di un diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni configurasse una restrizione alla libertà di stabilimento e comportasse, in particolare, discriminazioni in base al luogo di stabilimento

---

<sup>4</sup> Infatti, il Consiglio di Stato era giunto a limitare la portata del c.d. diritto di insistenza, da un lato, ai soli casi in cui la stessa fosse stata prevista per legge o per contratto (v. Cons. Stato, Sez. V, 28 maggio 2002, n. 6764) e, dall'altro lato, all'ipotesi in cui vi fosse un'equipollenza tra le varie offerte (v. Cons. Stato, Sez. VI, 6 giugno 2008, n. 2721).

dell'operatore economico, rendendo difficile, se non impossibile, l'accesso di qualsiasi altro concorrente alle concessioni in scadenza.<sup>5</sup>

Al fine di conformare il dettato dell'art. 37 Cod. nav. alle osservazioni originariamente formulate dalla Commissione, il Governo italiano, in un primo momento, ricorreva alla decretazione d'urgenza (con il decreto legge 30 settembre 2009, n. 194, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25), abrogando la previsione del c.d. diritto di insistenza, ma a tale soppressione sopravviveva il meccanismo del rinnovo automatico, in ordine al quale sopraggiungeva una comunicazione d'infrazione complementare della Commissione, incentrata sulla contrarietà di detto istituto con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. direttiva *Bolkestein*).

In seguito a tale ulteriore intervento europeo, con l'art. 11 della legge 15 dicembre 2011, n. 217 (*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010*), è stato abrogato il comma 2 dell'art. 01 del decreto legge n. 400/1993, in tema di rinnovo automatico alla scadenza. Lo stesso articolo 11 ha inoltre delegato il Governo ad emanare, entro il 17 aprile 2013, un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime. In conseguenza di questi interventi legislativi, la procedura di infrazione è stata chiusa nel febbraio 2012.

**2.3.** Il citato art. 1, comma 18, del decreto legge n. 194/2009, ha, inoltre, disposto la proroga al 31 dicembre 2015 delle concessioni per finalità turistico-ricreative in scadenza prima di tale data e in atto al 30 dicembre 2009, giorno dell'entrata in vigore dello stesso decreto legge, qualificando espressamente tale disciplina come transitoria, in quanto dettata «*nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni*» di beni demaniali marittimi, da realizzarsi nel rispetto dei principi pro-concorrenziali.

---

<sup>5</sup> All'epoca non era ancora scaduto il termine di adeguamento alla direttiva 2006/123/CE, fissata al 28 dicembre 2009, talché l'ivi contenuta disciplina non era stata assunta a parametro di riferimento.

Successivamente, il già citato art. 11 della legge n. 217/2011 ha conferito una delega legislativa per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, ma tale delega non è stata esercitata.

Dopo la chiusura della procedura di infrazione comunitaria, con l'art. 34-*duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (*Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese*), convertito dall'art. 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, è stata disposta la proroga sino al 31 dicembre 2020 delle concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 e in scadenza entro il 31 dicembre 2015.

L'intervento del legislatore ha trovato la sua esplicita motivazione nella norma stessa: la *ratio* sottesa alla proroga *ex lege* era da rinvenirsi nella dichiarata necessità di garantire l'operatività delle concessioni in essere nelle more dell'emanazione di una nuova disciplina generale e organica della materia.

**2.4.** Da ultimo, l'art. 24, comma 3-*septies*, del decreto mlegge 24 giugno 2016, n. 113 (*Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio*), introdotto in sede di conversione dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, successivamente al deposito della sentenza della Corte di giustizia UE oggetto d'esame, ha previsto che «*conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'art. 1, comma 18*», del decreto legge n. 194 del 2009, ancora una volta «*[n]elle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea*».

### **3. Le questioni pregiudiziali rimesse alla Corte di giustizia e la sentenza della Corte.**

**3.1.** I Tribunali amministrativi regionali per la Lombardia e per la Sardegna, a fronte della disciplina delle menzionate proroghe *ope legis* delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per uso turistico-ricreativo, invocata dalle parti ricorrenti nell'ambito dei giudizi menzionati sopra *sub 1.*, hanno proposto domande di pronuncia pregiudiziale che vertono sull'interpretazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, nonché degli artt. 49 (libertà di stabilimento), 56 (libera prestazione di servizi) e 106 (concorrenza) TFUE.

In particolare, i due Tribunali amministrativi regionali hanno formulato le seguenti questioni pregiudiziali:

a) il T.A.R. Lombardia (nella causa C-458/14): *«I principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, e 106 del TFUE, nonché il canone di ragionevolezza in essi racchiuso, ostano ad una normativa nazionale che, per effetto di successivi interventi legislativi, determina la reiterata proroga del termine di scadenza di concessioni di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale di rilevanza economica, la cui durata viene incrementata per legge per almeno undici anni, così conservando in via esclusiva il diritto allo sfruttamento ai fini economici del bene in capo al medesimo concessionario, nonostante l'intervenuta scadenza del termine di efficacia previsto dalla concessione già rilasciatagli, con conseguente preclusione per gli operatori economici interessati di ogni possibilità di ottenere l'assegnazione del bene all'esito di procedure ad evidenza pubblica?»;*

b) il T.A.R. Sardegna (nella causa C-67/15): *«1) Se i principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, e 106 del TFUE, ostano ad una normativa nazionale che, per effetto di successivi interventi legislativi, determina la reiterata proroga del termine di scadenza di concessioni di beni del demanio marittimo, di rilevanza economica;*

*2) Se l'art[icolo] 12 della direttiva 2006/123/CE osti ad una disposizione nazionale, quale l'art[icolo] 1, comma 18 del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, e successive modifiche ed integrazioni, che consente la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere per attività turistico ricreative, fino al 31 dicembre 2015; ovvero fino al 31 dicembre 2020, ai sensi dell'art[icolo] 34-duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, inserito dall'articolo 1, comma 1, della legge 17 dicembre 2012, n. 221, di conversione del predetto decreto-legge».*

**3.2.** Nella sentenza in commento (d'ora in poi: "Sentenza"), la Corte di giustizia, prima di esaminare il merito delle questioni, premette che, in ordine logico, va affrontata in via prioritaria la seconda questione formulata

nella domanda pregiudiziale sollevata dal T.A.R. per la Sardegna, vertente sull'interpretazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.<sup>6</sup>

Infatti, secondo la Corte, qualora fosse ricostruibile una compiuta ed esaustiva disciplina armonizzata posta dalle norme di diritto secondario, applicabile alle fattispecie oggetto dei giudizi pendenti dinanzi ai giudici del rinvio, dovrà trovare applicazione la disciplina armonizzata, e le norme di diritto primario contenute nel TFUE, pure invocate a parametri di giudizio dai giudici rimettenti, potrebbero trovare applicazione soltanto in via sussidiaria. Pertanto, l'individuazione della disciplina applicabile al caso concreto deve necessariamente essere preceduta da un giudizio, di carattere astratto, volto a constatare la vigenza di un impianto normativo organico che sia in grado di regolare la materia in modo compiuto ed esaustivo.<sup>7</sup> La Corte

---

<sup>6</sup> In linea generale, occorre rammentare che, secondo la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia (v., *ex plurimis*, Corte giust. CE, sentenza 6 ottobre 1982, causa C-283/81, *Cilfit.*), l'art. 267 TFUE non costituisce un rimedio giuridico esperibile dalle parti di una controversia pendente dinanzi a un giudice nazionale. Ai fini dell'insorgenza del dovere del giudice di ultima istanza di sollevare la questione pregiudiziale europea, non è dunque sufficiente che una parte sostenga che la controversia ponga una questione di interpretazione del diritto dell'Unione, spettando invece a detto giudice adire, se del caso anche d'ufficio, la Corte di giustizia.

Occorre, inoltre, precisare che l'oggetto della questione pregiudiziale sollevata dinanzi alla Corte di giustizia non è costituito dalla questione della legittimità, o meno, della norma nazionale interna in rapporto al diritto europeo, ma dalla questione interpretativa vertente sul significato e sulla portata da attribuire alla norma europea di riferimento. La questione della compatibilità, o meno, della norma nazionale con la norma europea deve, invece, essere risolta dal giudice rimettente, sulla base delle conseguenze da trarre per il diritto nazionale, nella fattispecie concreta sottoposta alla sua decisione, dalla pronuncia interpretativa della Corte di giustizia:

- interpretando il diritto interno, ove possibile, in conformità al principio di diritto affermato dalla Corte;

- oppure, qualora sia impossibile un'interpretazione conforme, non applicando la norma di diritto interno e applicando direttamente la norma di diritto europeo (purché quest'ultima, quale interpretata dalla Corte di giustizia, sia munita di effetto diretto).

<sup>7</sup> V. punto 59 della Sentenza: «*In via preliminare, occorre precisare che qualsiasi misura nazionale in un settore che abbia costituito oggetto di un'armonizzazione completa a livello dell'Unione deve essere valutata in rapporto non alle disposizioni del diritto primario, ma a quelle di tale misura di armonizzazione (sentenza del 30 aprile 2014, UPC DTH, C 475/12, EU:C:2014:285, punto 63 e giurisprudenza ivi citata)*».

Trattasi di impostazione metodologica a valenza generale, di cui devono tener conto i giudici nazionali rimettenti: prima di assumere a parametro di compatibilità della disciplina nazionale con il diritto europeo le disposizioni del diritto primario dell'Unione, va verificata, in via astratta, la vigenza, nella materia che di volta in volta viene in rilievo, di una disciplina di diritto secondario posta dalle istituzioni dell'Unione (nei settori di competenza ad esse devoluti ai sensi degli articoli 2 ss. TFUE), di regolazione uniforme (in caso di regolamenti) o di armonizzazione compiuta ed esaustiva (in caso di direttive). In tali ipotesi, trova applicazione diretta la disciplina delle fonti di diritto secondario, senza passare attraverso altre valutazioni – quale la verifica dell'interesse



di giustizia dà, al riguardo, una risposta affermativa, ritenendo che gli articoli da 9 a 13 della direttiva, da leggere in combinazione con il successivo articolo 14 – che prevede un elenco di requisiti «vietati» nell’ambito dell’esercizio della libertà di stabilimento – provvedano a un’armonizzazione esaustiva concernente i servizi che rientrano nel campo di applicazione della direttiva.<sup>8</sup>

La Corte, con riguardo alle concessioni demaniali marittime, esclude la loro riconducibilità nell’ambito applicativo della disciplina dei contratti pubblici e, in particolare, della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2014, sull’aggiudicazione dei contratti di concessione, poiché le concessioni in esame vertono non già su una prestazione di servizi determinata dell’ente aggiudicatore, bensì sull’autorizzazione a esercitare un’attività economica in un’area demaniale.<sup>9</sup>

Secondo la Corte, la fattispecie delle concessioni demaniali marittime e lacuali oggetto dei giudizi di rinvio è, invece, astrattamente sussumibile nell’ambito applicativo della direttiva 2006/123/CE.

La direttiva intende, infatti, riunire nello stesso significato di «autorizzazione» tutti i tipi di atti amministrativi (ivi compresi gli atti di

---

transfrontaliero della concessione oggetto della controversia –, che divengono rilevanti solo in caso di applicazione sussidiaria, in assenza di una uniforme o armonizzata disciplina secondaria, delle disposizioni e dei principi di diritto primario.

<sup>8</sup> V. punto 61 della Sentenza.

<sup>9</sup> V. punti 46, 47 e 48 della Sentenza: «46. A tale riguardo occorre ricordare che una concessione di servizi è caratterizzata, in particolare, da una situazione in cui un diritto di gestire un servizio determinato viene trasferito da un’autorità aggiudicatrice ad un concessionario e che questi dispone, nell’ambito del contratto concluso, di una certa libertà economica per determinare le condizioni di gestione di tale diritto, restando parallelamente in larga misura esposto ai rischi connessi a detta gestione (v., in tal senso, sentenza dell’11 giugno 2009, *Hans & Christophorus Oymanns*, C 300/07, EU:C:2009:358, punto 71).

47. Orbene, nei procedimenti principali, come sottolinea la Commissione, le concessioni vertono non su una prestazione di servizi determinata dell’ente aggiudicatore, bensì sull’autorizzazione a esercitare un’attività economica in un’area demaniale. Ne risulta che le concessioni di cui ai procedimenti principali non rientrano nella categoria delle concessioni di servizi (v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2013, *Belgacom*, C 221/12, EU:C:2013:736, punti da 26 a 28).

48. Un’interpretazione siffatta è inoltre corroborata dal considerare 15 della direttiva 2014/23. Quest’ultimo precisa infatti che taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni, mediante i quali lo Stato fissa unicamente le condizioni generali d’uso dei beni o delle risorse in questione, senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come «concessione di servizi» ai sensi di tale direttiva».

concessione) che rientrano nella categoria delle determinazioni della pubblica amministrazione sulle istanze di accesso ad attività di prestazione di servizi o al loro esercizio – con la precisazione che, nelle concessioni demaniali marittime ad uso economico, viene in rilievo l’aspetto funzionale della destinazione del bene all’attività economica, evidentemente ritenuto dalla Corte elemento caratterizzante della fattispecie autorizzatoria/concessoria in esame<sup>10</sup> – e che la dottrina nazionale inquadra in variegata categorie dogmatiche.<sup>11</sup> Nel contesto della direttiva 2006/123/CE, la definizione di regime autorizzatorio è dunque così ampia da includere tutte le tipologie di atti amministrativi rientranti nella menzionata categoria, con la conseguenza che una qualificazione del provvedimento amministrativo in termini di concessione secondo il diritto interno degli Stati membri non ne pregiudica una qualificazione autonoma effettuata dal diritto dell’Unione.

Infatti, ai sensi dell’articolo 4, punto 6, della direttiva 2006/123/CE, un «*regime di autorizzazione*» indica «*qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un’autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all’accesso ad un’attività di servizio o al suo esercizio*», mentre, ai sensi del considerando 39 della direttiva, «*la nozione di regime di autorizzazione*

---

<sup>10</sup> Ai fini della raffronto con la direttiva *Bolkestein*, la Corte di giustizia qualifica, sostanzialmente, la legge regolatrice della disponibilità del bene ad uso economico come legge regolatrice della correlativa attività d’impresa.

<sup>11</sup> Secondo la ricostruzione di diritto interno, la concessione amministrativa è uno strumento finalizzato a soddisfare l’interesse pubblico che permette alla pubblica amministrazione una gestione indiretta di attività ad essa riservate – nel senso che consente di provvedere in concreto alla gestione di un bene pubblico o di un servizio pubblico e instaura un rapporto tra concedente e concessionario che consta di prestazioni reciproche –, e presenta numerosi profili di diversità rispetto all’autorizzazione, in quanto:

- con la concessione il privato acquista un nuovo diritto che gli deriva dalla pubblica amministrazione, mentre nelle autorizzazioni la pubblica amministrazione si limita a rendere possibile l’esercizio di un potere o di un diritto preesistente in capo al privato;
- il provvedimento concessorio mira a realizzare l’interesse pubblico mediante la gestione indiretta di attività o beni di cui è titolare la pubblica amministrazione, mentre quello autorizzatorio consiste in un provvedimento che elimina i limiti all’esercizio di un diritto o potere preesistente, purché quest’ultimo non contrasti con il suddetto interesse della collettività;
- nello schema della autorizzazione, l’iniziativa è genericamente del privato e ad essa si sovrappone il consenso della pubblica amministrazione, mentre la struttura della concessione presuppone che l’iniziativa sia pubblica;
- nell’autorizzazione mancherebbe la c.d. garanzia del risultato, che invece sarebbe presente nella concessione amministrativa.

*dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di autorizzazioni, licenze, approvazioni o concessioni, ma anche l'obbligo, per potere esercitare l'attività, di essere iscritto in un albo professionale, in un registro, ruolo o in una banca dati, di essere convenzionato con un organismo o di ottenere una tessera professionale. L'autorizzazione può essere concessa non solo in base ad una decisione formale, ma anche in base ad una decisione implicita derivante, ad esempio, dal silenzio dell'autorità competente o dal fatto che l'interessato debba attendere l'avviso di ricevimento di una dichiarazione per iniziare l'attività o affinché quest'ultima sia legittima».*<sup>12</sup>

**3.3.** Quanto alle condizioni concrete di applicazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE, che contempla situazioni in cui un regime di autorizzazione mira a consentire lo svolgimento di attività economiche che prevedono l'utilizzo di risorse naturali scarse,<sup>13</sup> la Corte di giustizia, con specifico riferimento alla questione, se le concessioni oggetto dei procedimenti principali debbano essere oggetto di un numero limitato di autorizzazioni per via della scarsità delle risorse naturali, afferma che spetta al giudice nazionale verificare se tale requisito sia soddisfatto, precisando che *«il fatto che le concessioni di cui ai procedimenti principali siano rilasciate a livello non nazionale bensì comunale deve, in particolare, essere preso in considerazione al fine di determinare se tali aree, che*

<sup>12</sup> I citati riferimenti normativi euro-unitari sono richiamati nei punti 3, 5, 38 e 39 della Sentenza.

<sup>13</sup> L'art. 12 della direttiva – trasposta nell'ordinamento interno dal d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) – testualmente recita: *«1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.*

*2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami.*

*3. Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, 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 d'interesse generale conformi al diritto [dell'Unione]».*

*possono essere oggetto di uno sfruttamento economico, siano in numero limitato».*<sup>14</sup>

La Corte prosegue, rilevando che, una volta accertato che le concessioni di cui ai procedimenti principali rientrano nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della direttiva, secondo il paragrafo 1 di tale disposizione il rilascio di autorizzazioni, qualora il loro numero sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, deve essere assoggettato a una procedura di selezione tra i candidati potenziali, la quale deve presentare tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza, in particolare un'adeguata pubblicità.

La Corte di giustizia ne trae le seguenti conclusioni:

- una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede una proroga *ex lege* della data di scadenza delle autorizzazioni, equivale a un loro rinnovo automatico, che è escluso dai termini stessi dell'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE;
- la proroga automatica di autorizzazioni relative allo sfruttamento economico del demanio marittimo e lacuale non consente di organizzare una procedura di selezione prevista dal paragrafo 1 dell'art. 12;
- sebbene l'art. 12, paragrafo 3, della direttiva 2006/123/CE preveda espressamente che gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni legate a «*motivi imperativi d'interesse generale*», è, tuttavia, previsto che si tenga conto di tali considerazioni solo al momento di stabilire le regole della procedura di selezione dei candidati potenziali e fatto salvo, in particolare, l'articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva, sicché il citato articolo 12, paragrafo 3, non può essere interpretato nel senso che consente di giustificare una proroga automatica di autorizzazioni allorché, al momento della concessione iniziale delle autorizzazioni suddette, non sia stata organizzata alcuna procedura di selezione ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo;
- una giustificazione fondata sul principio della tutela del legittimo affidamento – rientrante nella clausola dei «*motivi imperativi d'interesse generale*» di cui al paragrafo 1 dell'art. 12 – richiede una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare che il titolare dell'autorizzazione poteva

---

<sup>14</sup> V. punto 43 della Sentenza.

legittimamente aspettarsi il rinnovo della propria autorizzazione e aveva effettuato i relativi investimenti;

- una siffatta giustificazione non può pertanto essere invocata validamente a sostegno di una proroga automatica istituita dal legislatore nazionale e applicata indiscriminatamente a tutte le autorizzazioni in questione;

- l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE deve dunque essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati.<sup>15</sup>

**3.4.** Passando all'esame della questione pregiudiziale sollevata dal T.A.R. per la Lombardia, nonché della prima questione pregiudiziale sollevata dal T.A.R. per la Sardegna, relative all'interpretazione degli articoli 49, 56 e 106 TFUE, la Corte – in coerenza con la premessa metodologica enunciata sopra *sub* 3.2. – premette che tali questioni pregiudiziali, nella misura in cui vertono sull'interpretazione del diritto primario, si pongono solo nel caso in cui l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE non sia ritenuto concretamente applicabile alle fattispecie dedotte in giudizio nei procedimenti principali.<sup>16</sup>

La Corte precisa altresì che le concessioni di cui ai procedimenti principali riguardano un diritto di stabilimento nell'area demaniale finalizzato a uno sfruttamento economico per fini turistico-ricreativi, di modo che le situazioni considerate nei procedimenti principali rientrano, per loro stessa natura, nell'ambito di applicazione dell'articolo 49 TFUE (libertà di stabilimento).

Sulla premessa che le autorità pubbliche, qualora intendano assegnare una concessione che non rientra nell'ambito di applicazione delle direttive relative alle diverse categorie di appalti pubblici, sono tenute a rispettare le regole fondamentali del TFUE, in generale, e il principio di non discriminazione, in particolare, la Corte afferma che, qualora siffatta

<sup>15</sup> V. punti da 49 a 57 della Sentenza, nonché punto 1) della parte dispositiva.

<sup>16</sup> Circostanza, che spetta ai giudici del rinvio stabilire – come risulta dal punto 43 della sentenza –, i quali dovranno accertare se le concessioni oggetto dei procedimenti principali debbano essere oggetto di un numero limitato di autorizzazioni per via della scarsità delle risorse naturali.

concessione presenti un interesse transfrontaliero certo, la sua assegnazione in totale assenza di trasparenza ad un'impresa con sede nello Stato membro dell'amministrazione concedente costituisce una disparità di trattamento a danno di imprese con sede in un altro Stato membro che potrebbero essere interessate alla suddetta concessione, rilevando che una tale disparità di trattamento è, in linea di principio, vietata dall'articolo 49 TFUE.<sup>17</sup>

Quanto alle osservazioni del Governo italiano, per cui le proroghe attuate dalla normativa nazionale mirerebbero a consentire ai concessionari di ammortizzare i loro investimenti, la Corte, con richiamo ai propri precedenti giurisprudenziali, precisa che una siffatta disparità di trattamento può essere giustificata da motivi imperativi di interesse generale, in particolare dalla necessità di rispettare il principio della certezza del diritto,<sup>18</sup> ma limita l'ammissibilità della 'scriminante' ai soli casi in cui i titoli autorizzativi o concessori siano stati rilasciati, allorquando non era ancora stato dichiarato (dalla giurisprudenza della Corte) che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo dovessero essere soggetti a obblighi di trasparenza, nel caso di specie da escludere (tenuto conto dell'epoca di rilascio dei titoli concessori).<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup> V. punto 66 della Sentenza.

Nei punti successivi, la Corte precisa che spetta al giudice rimettente fornire gli elementi necessari per consentire alla Corte di ritenere che esista un interesse transfrontaliero certo, in applicazione di tutti i criteri all'uopo rilevanti, quali l'importanza economica della concessione, il luogo della sua attuazione e le relative caratteristiche, ritenendo che, nel caso di specie, tali elementi siano stati forniti dal solo T.A.R. per Lombardia e non anche dal T.A.R. per la Sardegna, dichiarando di conseguenza irricevibile la questione sollevata da quest'ultimo.

La necessità dell'accertamento di un interesse transfrontaliero certo non si pone, invece, con riferimento al parametro costituito dal diritto secondario uniforme o compiutamente armonizzato, per definizione applicabile in tutti gli Stati membri a prescindere dalla verifica, in concreto, di un momento di collegamento 'sovrannazionale' dell'oggetto della controversia.

<sup>18</sup> V. punto 71 della Sentenza.

<sup>19</sup> V. punti da 71 a 73 della Sentenza. La Corte si riferisce alla costante giurisprudenza, affermata in materia di appalti pubblici (ma espressione di un principio generale), per cui l'aggiudicazione degli appalti che, in considerazione del loro valore, non rientrano nell'ambito di applicazione delle direttive in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici, è comunque soggetta alle norme fondamentali e ai principi generali del TFUE, in particolare ai principi di parità di trattamento e di non discriminazione a motivo della cittadinanza, nonché all'obbligo di trasparenza che ne deriva, purché tali appalti presentino un interesse transfrontaliero certo (ciò, a partire, dalla sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, *Teleaustria e Telefonadress*, punto 60, e dall'ordinanza 3 dicembre 2001, C-59/00, *Vestergaard*, punti 20 e 21; tra le più recenti, v. ordinanza 23 novembre 2017, causa C-486/17, *Olympus Italia s.r.l.*, punti 17, 18 e 19). Pertanto, in tutte le materie in cui venga in rilievo

La Corte di giustizia giunge, pertanto, alla conclusione che l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo.<sup>20</sup>

#### **4. Le ricadute della giurisprudenza della Corte di giustizia sulla disciplina nazionale della proroga *ope legis* delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo.**

**4.1.** Alla luce della sentenza della Corte di giustizia, le disposizioni nazionali che prevedano proroghe automatiche delle concessioni in essere senza lo svolgimento di alcuna procedura selettiva tra i candidati devono ritenersi in contrasto con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, qualora il giudice nazionale accerti che si versa in fattispecie di concessione avente ad oggetto un bene demaniale ad uso economico, «*limitato per via della scarsità delle risorse naturali*».

Nel caso delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali tale condizione di applicabilità dell'art. 12 della direttiva ricorrerà di regola, attesa la naturale limitatezza dei tratti di litorale e di spiaggia suscettibili di sfruttamento economico per finalità turistico-ricreative: la naturale scarsità del bene in questione deriva non solo dalla morfologia delle coste, ma anche dal riconoscimento di insuperabili limiti ambientali che si traducono in previsioni limitative sancite da piani degli utilizzi redatti dalle amministrazioni locali, tenendo in adeguata considerazione i diversi interessi che si concentrano sulla costa.

---

l'esigenza di seguire procedure di evidenza pubblica, in assenza di una disciplina uniforme o compiutamente armonizzata da norme di diritto secondario – e, quindi, nelle ipotesi in cui a parametri di compatibilità della disciplina nazionale con il diritto europeo devono essere assunte le norme fondamentali e i principi generali del TFUE, in particolare, i principi di parità di trattamento, di non discriminazione a motivo della cittadinanza, e di rispetto dell'obbligo di trasparenza –, occorre verificare che i contratti o i rapporti oggetto dei procedimenti principali presentino un interesse transfrontaliero certo, poiché solo a tale condizione i menzionati principi sono direttamente applicabili in forza delle previsioni del diritto primario dell'Unione e possono dar luogo a domande pregiudiziali *ex art. 267 TFUE*.

<sup>20</sup> V. punto 74 della sentenza e punto 2) del dispositivo.

Ne deriva che, di regola, il giudice nazionale, in una controversia in cui sia invocata la proroga legale generalizzata delle concessioni demaniali in oggetto, dovrà provvedere alla ‘non applicazione’ della disciplina nazionale interna e all’applicazione diretta della disciplina europea di cui alla citata direttiva, che, anche in sede di rinnovo, impone l’applicazione di procedure di evidenza pubblica.<sup>21</sup>

Ciò vale, naturalmente, anche per la proroga da ultimo disposta dall’art. 24, comma 3-*septies*, del decreto legge n. 113/2016, introdotto in sede di conversione dalla legge n. 160/2016, successivamente al deposito della sentenza in commento della Corte di giustizia.<sup>22</sup>

La giurisprudenza amministrativa ha puntualmente recepito la sentenza della Corte di giustizia, provvedendo alla ‘non applicazione’ delle disposizioni di proroga del 2009 e del 2016.<sup>23</sup>

**4.2.** In caso di accertata insussistenza della sopra rilevata condizione di applicabilità dell’art. 12 della direttiva – ipotesi, per le esposte ragioni di natura eccezionale –, sarà l’art. 49 TFUE ad impedire l’applicazione della

---

<sup>21</sup> Le norme dell’Unione ad effetto diretto, entrando immediatamente in vigore nell’ordinamento italiano, non caducano né abrogano, modificano o invalidano le disposizioni legislative interne con esse incompatibili, ma impediscono che il giudice nazionale possa applicare le norme interne per decidere le controversie relative a fattispecie disciplinate dalle norme dell’Unione adottate nell’ambito della sfera di competenza attribuita all’Unione. Quando cioè la norma europea può essere applicata per la disciplina di un determinato caso concreto, in quanto la relativa materia rientra nella competenza attribuita alle istituzioni dell’Unione, la norma interna, sia essa anteriore o successiva a quella europea, ‘non è applicabile’ a quel caso (v. sul punto, di recente, V., di recente, Corte cost., sentenza n. 111/2017: «*La non applicazione delle disposizioni di diritto interno, non equiparabile in alcun modo a ipotesi di abrogazione o di deroga, né a forme di caducazione o di annullamento per invalidità delle stesse (sentenza n. 389 del 1989), rientra, in effetti, tra gli obblighi del giudice nazionale, vincolato all’osservanza del diritto dell’Unione europea e alla garanzia dei diritti che lo stesso ha generato, con il solo limite del rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona*»)

In forza della giurisprudenza *Granital* (Corte cost., sentenza n. 170/1984), ogni qualvolta la competenza normativa attribuita all’Unione sia stata esercitata con una norma compiuta e immediatamente applicabile (regolamenti; direttive dotate di effetti diretti; norme auto-esecutive dei Trattati; sentenze interpretative della Corte di giustizia), il giudice nazionale e gli altri organi dello Stato sono tenuti a non applicare la legge nazionale contrastante e a dare applicazione alla norma dell’Unione (con l’unico limite dei c.d. contro-limiti, costituito dal rispetto dei principi fondamentali dell’ordinamento costituzionale e dei diritti inalienabili della persona).

<sup>22</sup> V. sopra *sub* 2.4.

<sup>23</sup> V. Cons. Stato, Sez. VI, 12 febbraio 2018, n. 873 (in particolare, il punto 10.6.), pronunciata a definizione del giudizio nel cui ambito era stata sollevata la questione pregiudiziale di cui sopra, *sub* nota 2; id., 13 aprile 2017, n. 1763; id. 10 aprile 2017, n. 1659, n. 1658, n. 1654, n. 1653 e n. 1652; T.A.R. per la Lombardia, Sede di Milano, 27 aprile 2017, n. 959).



disciplina di proroga legale generalizzata, previo accertamento dell'interesse transfrontaliero certo della concessione *sub iudice*.<sup>24</sup>

**4.3.** I principi della tutela dell'affidamento e della certezza del diritto saranno idonei a giustificare, nel caso concreto, la deroga al principio dell'evidenza pubblica e la proroga del rapporto concessorio dedotto in giudizio soltanto alle seguenti condizioni (tra di loro alternative):

- che al momento del rilascio originario della concessione si sia proceduti ad una procedura di selezione di evidenza pubblica ai sensi dell'art. 12, paragrafo 1, della direttiva, e il titolare della concessione poteva legittimamente aspettarsi un rinnovo, effettuando i correlativi investimenti (il che presuppone che la *lex specialis* avesse previsto un'eventuale deroga alle regole dell'evidenza pubblica in sede di rinnovo);

- che i titoli autorizzativi o concessori siano stati rilasciati oppure si siano rinnovati, senza procedura selettiva, in un'epoca in cui non era ancora stato dichiarato (dalla giurisprudenza della Corte)<sup>25</sup> che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo dovessero essere soggetti a obblighi di trasparenza.

**4.4.** Quanto alle proroghe legali generalizzate previste da alcune leggi regionali con riferimento alle concessioni in essere, la costante giurisprudenza costituzionale, nel dichiarare costituzionalmente illegittime le relative previsioni normative, afferma che:

- la disciplina dei termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime incide sull'ingresso di altri potenziali operatori economici nel mercato e rientra nella materia «*tutela della concorrenza*» di cui all'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.;<sup>26</sup>

- in materie di competenza esclusiva dello Stato, come quella *ex art. 117*, secondo comma, lettera e), Cost., sono «*inibiti alle Regioni intervenienti*

<sup>24</sup> V. Cons. Stato, Sez. VI n. 873/2018 cit., punto 10.5.

<sup>25</sup> Per la prima volta, con la sentenza 7 dicembre 2000, causa C-324/98, *Teleaustria e Telefonadress*, punto 60 (v. sopra, nota 19).

<sup>26</sup> Corte cost., sentenze 40/2017, n. 171/2013, n. 213/2011, n. 340, n. 233 e n. 180 del 2010.

*normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa».*<sup>27</sup>

- il mancato ricorso a procedure di selezione aperta, pubblica e trasparente tra gli operatori economici interessati determina un ostacolo all'ingresso di nuovi soggetti nel mercato, conseguendone non solo un'invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, ma altresì il contrasto con l'art. 117, primo comma, Cost. e delle norme interposte di derivazione europea vigenti nella medesima materia.<sup>28</sup>

## **5. Considerazioni conclusive.**

Dalla ricognizione dell'orientamento della Corte di giustizia in tema di proroghe legali generalizzate delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo (ed equiparate) emerge che i margini entro i quali il legislatore nazionale può adottare un'eventuale disciplina transitoria per il passaggio ad una disciplina a regime che escluda la disparità di trattamento tra i titolari delle concessioni prorogate ed i soggetti a cui l'accesso al mercato sinora è stato impedito, appaiono alquanto ristretti.

Appare, tutt'al più, ipotizzabile una disciplina di proroga a finalità transitoria, ragionevolmente limitata nel tempo e proporzionata all'obiettivo di permettere ai concessionari in essere, i quali abbiano confidato in una più duratura disponibilità dei beni oggetto della concessione, di ammortizzare gli investimenti da essi sostenuti. Tuttavia, a tal fine, non potrà essere disposta una proroga legale generalizzata e indiscriminata, ma dovrebbe essere introdotto un regime di proroga incentrata su una valutazione caso per caso, che subordini la proroga alla dimostrazione, da parte dei titolari della concessione, i quali abbiano effettuati i relativi investimenti, di elementi concreti a suffragio di una situazione di affidamento legittimo nel rinnovo della propria autorizzazione (anche tenuto conto dell'ammontare del canone versato in costanza di rapporto), nel rispetto delle 'scriminanti' elaborate dalla Corte di giustizia (v. sopra *sub 4.3.*).

---

<sup>27</sup> Corte cost., sentenza n. 245/2013, che richiama le sentenze n. 18 del 2013, n. 271 del 2009, n. 153 e n. 29 del 2006; sentenza n. 40/2017.

<sup>28</sup> V. Corte cost., sentenza n. 40/2017, con ulteriori richiami.

Come condivisibilmente osservato in una nota di commento alla sentenza della Corte di giustizia oggetto d'esame<sup>29</sup>, l'impegno primario del legislatore in materia di concessioni demaniali marittime (lacuali e fluviali) ad uso turistico-ricettivo dovrebbe essere rivolto non già nella direzione di adottare l'ennesima proroga (senza oneri aggiuntivi per gli operatori, senza adeguamento dei canoni, senza rimodulazione delle obbligazioni inerenti al rapporto concessorio), ma di forgiare una disciplina che definisca (anche tramite bandi-tipo), criteri di gara idonei ad assicurare un corretto bilanciamento tra esigenze di efficienza dello sfruttamento economico del bene e istanze di sostenibilità ambientale.

**Bernhard Lageder**

Consigliere di Stato

Publicato il 24 luglio 2018

(Relazione tenuta nell'ambito del Convegno di studi "*In litore maris. Poteri e diritti di fronte al mare*", svoltosi il 15-16 giugno 2018 a Sestri Levante)

---

<sup>29</sup> V. Emanuele Boscolo, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime - Il commento*, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 11, pp. 1211 ss..