



Giustizia amministrativa
A cura del Segretariato Generale della Giustizia amministrativa

Consiglio di Stato
Tribunali Amministrativi Regionali

News n. 76 del 7 giugno 2023
a cura dell'Ufficio del massimario

La scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili può essere valutata, secondo un approccio generale e astratto (a livello nazionale), un approccio caso per caso (basato sul territorio costiero) o anche un approccio misto.

Corte di giustizia dell'Unione Europea, sez. III, 20 aprile 2023, C-348/22 – A.G.C.M. (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato) contro il Comune di Ginosa (TA).

Unione europea – Libertà di prestazione dei servizi - Direttiva servizi nel mercato interno
– Applicabilità alle concessioni di occupazione del demanio marittimo che non presentino interesse transfrontaliero certo.

Unione europea – Libertà di prestazione dei servizi - Direttiva servizi nel mercato interno
– Concessioni di occupazione del demanio marittimo - Valutazione della scarsità delle risorse naturali – Condizioni

Unione europea – Libertà di prestazione dei servizi - Direttiva servizi nel mercato interno
– Natura di direttiva *self executing*

Unione europea – Libertà di prestazione dei servizi - Direttiva servizi nel mercato interno
– Obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie sia per i giudici nazionali sia per le autorità amministrative

L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che esso non si applica unicamente alle concessioni di occupazione del demanio marittimo che presentano un interesse transfrontaliero certo. (1)

L'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili sia valutata combinando un

approccio generale e astratto, a livello nazionale, e un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione. (2)

L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che l'obbligo, per gli Stati membri, di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali, nonché il divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso da poter essere considerati disposizioni produttive di effetti diretti (c.d. direttiva self executing). (3)

L'articolo 288, terzo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che la valutazione dell'effetto diretto connesso all'obbligo e al divieto previsti dall'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 e l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie incombono ai giudici nazionali e alle autorità amministrative, comprese quelle comunali. (4)

(1-4) I.- Torna all'attenzione della Corte di giustizia UE la questione delle c.d. "concessioni balneari". La domanda di pronuncia pregiudiziale è stata nuovamente riproposta dal T.a.r. per la Puglia, Lecce, sez. I, ord. 11 maggio 2022 n. 743, (in *Riv. giur. edil.*, 2022, I, 633, nonché oggetto di approfondimento nella News US n. 56 del 14 giugno 2022).

Questione analoga era già stata scrutinata dalla precedente sentenza della sez. V del 14 luglio 2016, cause C-458/2014 e C-67/2015, Promoiimpresa s.r.l. e a (in *Giorn. dir. amm.*, 2017, 60, con nota di BELLITTI; in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 903, con nota di DI GIOVANNI; in *Urb. e app.*, 2016, 1211, con nota di BOSCOLO; *Guida al dir.* 2016, fasc. 33, 14 (m), con nota di ROSSI; *Riv. giur. urbanistica* 2016, fasc. 2, 94 (m), con nota di AMANTE; *Riv. regolazione mercati* 2016, fasc. 2, 182 (m), con nota di SANCHINI; *Riv. regolazione mercati* 2016, fasc. 2, 160 (m), con nota di SQUAZZONI; *Riv. dir. navigaz.* 2017, 213, con nota di LIBERATOSCIOLI; *Dir. trasporti* 2017, 519, con nota di ANCIS). Le domande di pronuncia pregiudiziale erano state allora proposte dal T.a.r. per la Lombardia, sez. IV, ord. 5 marzo 2014, n. 2401 e dal T.a.r. per la Sardegna, sez. I, ord. 28 gennaio 2015, n. 224 (entrambe in www.giustizia-amministrativa.it).

In quell'occasione, la Corte di giustizia UE rappresentò che le concessioni, che hanno ad oggetto risorse naturali, possono essere qualificate come autorizzazioni, ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123/UE, in quanto atti formali, che i prestatori di servizi devono ottenere per poter esercitare l'attività da loro svolta finalizzata allo sfruttamento economico per fini turistico-ricreativi delle c.d. concessioni balneari, di modo che le situazioni considerate rientrano nell'ambito dell'art. 49 TFUE. Inoltre, veniva precisato che: *"l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE [...], relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come di 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 qualsivoglia procedura di selezione tra i potenziali candidati; [...] nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo"*.

Nello sviluppare le linee portanti del precedente del 14 luglio 2016, la Corte di giustizia precisa ora, innanzi tutto, che la direttiva 2006/123/CE (c.d. *Bolkenstein*) si applica anche ai casi di concessione che *"non presentano interesse frontaliero certo"*; che tuttavia la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili vada valutata combinando, con riguardo al

territorio costiero, sia un approccio generale e astratto (a livello nazionale), sia un approccio caso per caso (basato su un'analisi locale); che, inoltre, la detta direttiva possiede senz'altro i caratteri che ne assicurano la esecutività diretta e immediata (c.d. *self executing*); che, infine, l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie al diritto U.E. incombe sia sulle autorità amministrative (comprese quelle comunali), sia sui giudici nazionali.

La direttrice della sentenza sulla quale sviluppare una ipotesi di soluzione è ora dunque rappresentata dalla "scarsità delle risorse naturali" utilizzabili, da apprezzarsi secondo una prospettiva di analisi del territorio, che può essere sia nazionale sia locale sia mista, ossia nazionale e locale.

Infine, va ricordato che altra domanda di pronuncia pregiudiziale è stata proposta da Cons. Stato, sez. VII, ord. 15 settembre 2022, n. 8010 (in *Riv. giur. edil.*, 2022, I, 1114, nonché oggetto di News UM n. 106 del 25 ottobre 2022) sulla diversa questione (già posta dal IX quesito rivolto dal T.a.r. per la Puglia, ma che la Corte UE ha dichiarato irricevibile), se gli artt. 49 e 56 TFUE ed i principi desumibili dalla sentenza *Laezza* (C- 375/14), ove ritenuti applicabili, ostino all'interpretazione di una disposizione nazionale quale l'art. 49 c.n. nel senso di determinare la cessione a titolo non oneroso e senza indennizzo da parte del concessionario alla scadenza della concessione quando questa venga rinnovata, senza soluzione di continuità, pure in forza di un nuovo provvedimento, delle opere edilizie realizzate sull'area demaniale, potendo configurare tale effetto di immediato incameramento una restrizione eccedente quanto necessario al conseguimento dell'obiettivo perseguito dal legislatore nazionale e dunque sproporzionato allo scopo.

II. – In particolare, la Corte di giustizia UE ha ritenuto quanto segue:

- a) *in primis*, richiamando propri precedenti (Corte di giustizia UE, grande sezione, del 30 gennaio 2018, C-360/2015 e C-31/2016, X e Visser, punti da 99 a 110, in *Foro amm.*, 2018, 3; nonché grande sezione, 22 settembre 2020, C-724/2018 e C-727/2018, Cali Apartments SCI e HX, punto 56, in *Foro amm.*, 2020, 1668), la Corte, in modo stentoreo, ha ampliato l'ambito applicativo della direttiva 2006/123/CE, affermando che – "*in base a un'interpretazione letterale, storica, contestuale e teleologica della direttiva 2006/123*" – le disposizioni del capo III, relativo alla libertà di stabilimento dei prestatori, le quali includono l'art. 12 della direttiva, devono essere interpretate nel senso che si applicano a una situazione i cui elementi rilevanti si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro, per cui ne consegue che l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva *de qua* deve essere interpretato nel senso che esso non si applichi unicamente alle concessioni di occupazione del demanio marittimo, che presentino soltanto un interesse transfrontaliero certo;
- b) *in secundis*, vera novità della sentenza 20 aprile 2023 è però la precisazione, secondo cui l'art. 12, par. 1, della direttiva 2006/123/CE, conferisce agli Stati membri ad ogni modo un certo margine di discrezionalità nella scelta dei criteri applicabili circa la valutazione della c.d. "scarsità delle risorse naturali":
 - b1) un siffatto margine di discrezionalità può condurre gli Stati a preferire sia una valutazione generale e astratta, valida per tutto il territorio nazionale, sia anche, al contrario, a privilegiare un approccio caso per caso, che ponga l'accento

sulla situazione esistente nel territorio costiero di un dato comune o comunque dell'autorità competente a pronunciarsi, sia infine, addirittura, ad adottare un sistema misto, ossia che combini i predetti due approcci;

b2) in particolare, la combinazione di un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e di un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune di volta in volta da considerarsi – ritiene la Corte – che risulti equilibrata e, pertanto, è idonea a garantire il rispetto di obiettivi di sfruttamento economico delle coste, che possono essere definiti a livello nazionale, assicurando al contempo l'appropriatezza dell'attuazione concreta di tali obiettivi nello specifico territorio costiero di un comune;

b3) in ogni caso, è necessario che i criteri adottati da uno Stato membro per valutare la scarsità delle risorse naturali utilizzabili si basino su "criteri obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati";

b4) alla luce delle considerazioni che precedono, alla prima parte dell'ottava questione posta, può risponderci che l'art. 12, par. 1, della direttiva 2006/123/CE deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili sia valutata, combinando un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione;

c) circa la portata c.d. *self executing* (ossia incondizionata e sufficientemente precisa) della direttiva 2006/123/CE, la Corte di giustizia ha precisato che:

c1) una disposizione del diritto dell'Unione è, da un lato, "incondizionata", se sancisce un obbligo non soggetto ad alcuna condizione, né subordinato, per quanto riguarda la sua osservanza o i suoi effetti, all'emanazione di alcun atto da parte delle istituzioni U.E. o degli Stati membri, ulteriore rispetto a quello con cui viene recepita nel diritto nazionale e, dall'altro, "sufficientemente precisa" per poter essere invocata anche da un singolo ed applicata dal giudice, allorché sancisce un obbligo in termini inequivocabili (in tal senso, vedi: Corte giustizia CEE 3 aprile 1968, C-28/1967, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe; Corte giustizia CE 26 febbraio 1986, C-152/1984, Marshall, in *Giur. it.*, 1987, I, 961);

c2) la Corte di giustizia UE ha inoltre dichiarato che, anche se una direttiva lascia agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nell'adozione delle modalità della sua attuazione, una disposizione di tale direttiva può essere considerata ugualmente "incondizionata" e "sufficientemente precisa", se pone a carico degli Stati membri, in termini inequivocabili, un obbligo di risultato preciso e assolutamente incondizionato riguardo all'applicazione della norma da essa enunciata (Corte giustizia UE, grande sez., 8 marzo 2022, C-205/2020, punto 19, Bezirk-shauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld, in *Riv. it. dir. lav.*, 2022, II, 375);

c3) infatti, anche quando una direttiva concede agli Stati membri un certo margine di discrezionalità, nell'adozione delle modalità della sua attuazione, tale circostanza non incide sul carattere incondizionato e sufficientemente preciso delle sue disposizioni, qualora tale margine di discrezionalità non escluda che sia possibile enucleare alcuni diritti minimi e che sia, quindi, possibile determinare

la tutela minima che deve in ogni caso essere applicata (Corte di giustizia UE, sez. V, 14 luglio 1994, C-91/1992, Faccini Dori, punto 17, in *Foro it.*, 1995, IV, 76 e in *Giur. it.*, 1995, I, 1953, con nota di NIGLIA; Corte di giustizia UE 3 ottobre 2000, C-303/1998, Simap, punto 68; Corte di giustizia UE, sez. IV, 14 gennaio 2021, C-387/2019, RTS infra e a., punto 49, in *Foro amm.*, 2021, 1);

c4) nel caso di specie, risulta dallo stesso tenore letterale dell'art. 12, par. 1, della direttiva 2006/123/CE, che, qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, gli Stati membri devono applicare una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento; pertanto, nonostante i profili di discrezionalità della procedura di scelta, resta il fatto che, imponendo l'applicazione di una procedura di selezione imparziale e trasparente, l'art. 12, par. 1, della direttiva 2006/123/CE prescrive, dunque, in maniera incondizionata e sufficientemente precisa, un contenuto di tutela minima a favore dei candidati potenziali (Corte di giustizia UE, grande sezione, 15 aprile 2008, C-268/2006, Impact, punto 74, in *Dir. relaz. ind.*, 2008, 854 con nota di COSIO e Corte di giustizia UE, 5 ottobre 2004, da C-397/2001 a C-403/2001, Pfeiffer e a., punto 105, in *Foro it.*, 2005, IV, 23 e in *Lav. giur.*, 2005, 617, con nota di GRIECO);

c5) a riprova, inoltre, all'art. 12, par. 2, direttiva 2006/123/CE, si dispone, che qualora un atto di autorizzazione, ai sensi e per gli effetti della direttiva (qual è da considerarsi la concessione di occupazione del demanio marittimo), sia rilasciata per una durata limitata adeguata, essa non possa prevedere una procedura di *rinnovo automatico*; una siffatta disposizione ha effetto diretto, in quanto vieta, in termini inequivocabili, agli Stati membri, senza che invero questi ultimi dispongano in materia di un qualsivoglia margine di discrezionalità, di disporre proroghe di concessione, in qualsiasi modo siano condizionate; dalla giurisprudenza della Corte risulta che un rinnovo automatico di queste è escluso dai termini stessi dell'art. 12, par. 2, della direttiva 2006/123/CE (cfr. Corte di giustizia UE, 14 luglio 2016, C-458/2014 e C-67/2015, *Promoimpresa s.r.l.*, punto 50);

c6) tuttavia, sebbene l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE imponga agli Stati membri, in termini incondizionati e sufficientemente precisi, l'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali e vieta loro di rinnovare automaticamente un'autorizzazione già rilasciata in passato per una determinata attività, è però vera anche la circostanza che un siffatto obbligo e un tale divieto si applichino soltanto nel caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della *scarsità delle risorse naturali* utilizzabili, le quali devono essere determinate in relazione ad una situazione di fatto valutata dall'amministrazione competente, sotto il controllo di un giudice nazionale, ma una tale circostanza non può rimettere in discussione l'effetto diretto connesso a tale art. 12, paragrafi 1 e 2;

c7) infine, va ribadito che Corte di giustizia UE 14 luglio 2016, C-458/2014 e C-67/2015, Promoimpresa s.r.l., ha già chiarito e precisato il significato e la portata

della direttiva 2006/123/CE, quale deve o avrebbe dovuto essere intesa e applicata dal momento della sua entrata in vigore, ossia, conformemente all'art. 44, a decorrere dal 28 dicembre 2009; ne consegue che l'art. 12 della direttiva *de qua*, così interpretato, deve essere applicato dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima di tale sentenza (Corte di giustizia CE 27 marzo 1980, C-61/1979, *Denkavit italiana*, punto 16, e Corte di giustizia UE, grande sezione, 22 febbraio 2022, C-430/2021, caso RS, punto 77, in *Foro amm.*, 2022, II, 154);

- d) in ordine all'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie all'effetto diretto connesso ai precetti previsti dall'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE, la sentenza in epigrafe precisa che esso incombe sia sui giudici nazionali sia sulle autorità amministrative, comprese quelle comunali:

d1) segnatamente, secondo costante giurisprudenza della Corte di giustizia U.E., l'amministrazione (anche comunale) è tenuta, al pari del giudice nazionale, ad applicare le disposizioni incondizionate e sufficientemente precise di una direttiva e a disapplicare le norme del diritto nazionale non conformi a tali disposizioni (Corte di giustizia CE, 22 giugno 1989, C-103/1988, *Costanzo*, punti da 29 a 33, in *Foro it.*, 1991, IV, 129, con nota di A. BARONE; Corte di giustizia UE, grande sezione, 10 ottobre 2017, C 413/2015, *Farrell*, punto 33, in *Foro it.*, 2017, IV, 466, con nota di CARLI; PARDOLESI);

d2) a tal riguardo, occorre precisare che l'indicazione contenuta al punto 43 della sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa s.r.l.* (C 458/14 e C 67/15), secondo la quale spettava al giudice nazionale verificare se il requisito relativo alla scarsità delle risorse naturali, previsto dall'art. 12, par. 1, direttiva 2006/123, fosse soddisfatto, non può significare che solo i giudici nazionali siano tenuti a verificare la sussistenza di tale requisito; infatti, allorché il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato, per via della scarsità delle risorse naturali utilizzabili, ogni amministrazione è tenuta ad applicare, in forza di tale disposizione, una procedura di selezione tra i candidati potenziali e a garantire che tutte le condizioni previste da detta disposizione siano rispettate, disapplicando, se del caso, le norme di diritto nazionale non conformi;

d3) alla luce delle considerazioni che precedono, dunque, l'art. 288, terzo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che la valutazione dell'effetto diretto connesso ai precetti previsti dall'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE e l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie incombono sia sui giudici nazionali sia sulle autorità amministrative, comprese quelle comunali.

III. – Per completezza si consideri quanto segue:

- e) la legislazione italiana in materia c.d. concessioni balneari (parte della quale riportata nella sentenza della Corte di giustizia U.E. in epigrafe) si è evoluta, in modo spesso non coerente con la direttiva 2006/123/CE, per lo più indirizzandosi

verso una proroga generalizzata delle concessioni in essere, salvo in ultimo inaugurare un percorso di superamento dell'assetto "tradizionale" interno:

e1) l'art. 37 (*Concorso di più domande di concessione*) c.n. prevede una procedura di valutazione comparativa dei candidati solo nel caso in cui fossero state presentate più domande di rilascio di una concessione sul medesimo bene demaniale; tuttavia, va detto che, in base all'art. 37, comma 2°, c.n. nella sua originaria formulazione, doveva accordarsi preferenza al titolare della concessione, il quale godeva del c.d. diritto di insistenza (ossia al rinnovo); per completezza, si ricorda che l'art. 37 c.n. è stato modificato, una prima volta, dall'art. 02, comma 1, decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, conv., con mod., dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494 e, una seconda volta, dall'art. 1, comma 18, decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, conv., con mod., dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, che ha espressamente abrogato il c.d. "diritto di insistenza"; il testo dell'art. 37 c.n. attualmente vigente è il seguente: *"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.*

Al fine della tutela dell'ambiente costiero, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative è data preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili.

Qualora non ricorrano le ragioni di preferenza di cui ai precedenti commi, si procede a licitazione privata";

e2) il decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400, conv. con mod. dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, ha previsto il rinnovo automatico delle concessioni in essere di sei anni in sei anni;

e3) la legge 27 dicembre 2006, n. 296 c.d. (legge finanziaria 2007) ha invece fissato il termine massimo di durata della concessione demaniale in anni venti;

e4) l'art. 1, comma 18, decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con mod., dalla legge del 26 febbraio 2010, n. 25 ha previsto una proroga della durata delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative in essere alla data di entrata in vigore di tale decreto-legge fino al 31 dicembre 2015;

e5) l'art. 16 d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 (*"Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno"*) prevede che: *"1. Nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali ed assicurano la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi. [...] 4. Nei casi di cui al comma 1 il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo";*

e6) l'art. 34-*duodecies* decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, conv., con mod., dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 ha previsto: “[...] *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, [...] 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 [...] è in scadenza entro il 31 dicembre 2018 è prorogato fino al 31 dicembre 2020 [...]*”;

e7) l'art. 24, comma 3-*septies*, decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, conv. con mod. dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, ha previsto che: “*Nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l’interesse pubblico all’ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all’articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25*”;

e8) l'art. 1, commi da 675 a 680, legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha imposto alle amministrazioni competenti di espletare, entro un termine di due anni, una serie di attività preliminari, necessarie alla definizione della riforma delle concessioni di occupazione del demanio marittimo, ossia la c.d. mappatura del litorale, il censimento delle concessioni in essere e delle diverse tipologie di strutture presenti sul demanio, nonché la ricognizione degli investimenti effettuati, dei tempi di ammortamento, dei canoni e della durata delle concessioni; nonché l'art. 1, ai commi 682 e 68, dispone che le concessioni vigenti: “*hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. [...]*”, nonché: “*Al fine di garantire la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese, e tutelare l’occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari, le concessioni di cui al comma 682, vigenti alla data di entrata in vigore [...], nonché quelle rilasciate successivamente a tale data [...] hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici [...]*”;

e9) l'art. 182, comma 2, decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, conv., con mod. dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 ha disposto: “*Fermo restando quanto disposto nei riguardi dei concessionari dall’articolo 1, commi 682 e seguenti, della [legge n. 145/2018], per le necessità di rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall’emergenza epidemiologica da COVID-19, le amministrazioni competenti non possono avviare o proseguire, a carico dei concessionari che intendono proseguire la propria attività mediante l’uso di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, i procedimenti amministrativi per la devoluzione delle opere non amovibili, di cui all’articolo 49 del codice della navigazione, per il rilascio o per l’assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto [...]*”;

e10) l'art. 3 legge 5 agosto 2022, n. 118 ("Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021") ha previsto quanto segue: *"1. Continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023, ovvero fino al termine di cui al comma 3, qualora successivo, se in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sulla base di proroghe o rinnovi disposti anche ai sensi della [legge n. 145/2018], e del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126: a) le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive [...] 3. In presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2023 [...] l'autorità competente, con atto motivato, può differire il termine di scadenza delle concessioni in essere per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024. Fino a tale data l'occupazione dell'area demaniale da parte del concessionario uscente è comunque legittima anche in relazione all'articolo 1161 del codice della navigazione"*;

f) successivamente, è intervenuto l'art. 12, comma 6-sexies decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198 (c.d. "decreto milleproroghe"), conv., con mod., dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14, che ha disposto l'ulteriore proroga di un anno (ovvero fino al 31 dicembre 2024);

g) alle predette fonti, va ricordato anche il decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, conv., con mod., dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494 (*"Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime"*) che aveva, per la prima volta, introdotto nell'ordinamento italiano la definizione di *"concessioni rilasciate o rinnovate con finalità turistico-ricreative di aree, pertinenze demaniali marittime e specchi acquei"* e disciplinata la misura dei canoni dovuti per le concessioni ai sensi dell'art. 37 c.n.

h) sulle concessioni si è pronunciata anche la Corte costituzionale, chiarendo:

h1) Corte cost. 18 luglio 2011, n. 213 (in *Foro it.*, 2012, I, 367): *"È incostituzionale l'art. 4, comma 1, l. reg. Marche 11 febbraio 2010 n. 7, nella parte in cui prevede la possibilità di estendere, su richiesta del concessionario, la durata della concessione demaniale fino ad un massimo di vent'anni, in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere realizzate e da realizzare sempre nel rispetto del piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo vigente"*;

h2) Corte cost. 5 dicembre 2018 n. 221 (in *Giur. cost.*, 2018, 2547) secondo cui: *"È costituzionalmente illegittimo l'art. 1, comma 2, l. reg. Liguria 10 novembre 2017, n. 25. La disposizione impugnata – la quale stabilisce che ai sensi e per gli effetti dell'art. 16 d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, che le imprese balneari liguri, così come definite dall'art. 2, in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione – viola l'art. 117, comma 2, lett. e), Cost., in quanto, posto che la nozione di impresa balneare ligure viene espressamente in rilievo in funzione di una «procedura di selezione» tra i potenziali concessionari e che, proprio a tali effetti, vengono considerate «imprese balneari liguri» quelle che «in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione», delinea una procedura di aggiudicazione nella quale le imprese già*

presenti sulla costa ligure, se non uniche legittimate, sono quantomeno innegabilmente favorite [...]”;

h3) Corte cost. 9 gennaio 2019, n. 1 (in Foro amm., 2019, I, 20), per la quale: “È dichiarato costituzionalmente illegittimo – per violazione dell’art. 117, secondo comma, lett. e), Cost. – l’art. 2, commi 1, 2 e 3, della legge reg. Liguria n. 26 del 2017. La proroga trentennale della durata delle concessioni con finalità turistico ricreative vigenti in Liguria – disposta a tutela dell’affidamento degli operatori balneari locali dal comma 2, impugnato dal Governo – viola la competenza esclusiva dello Stato in materia di tutela della concorrenza, poiché spetta unicamente alla legislazione statale disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell’affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni, assicurando che i criteri e le modalità di affidamento siano stabiliti nell’osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento di matrice comunitaria e nazionale; non vale di contro evocare concorrenti competenze regionali indotte dalla realtà produttiva locale, atteso che il mercato delle concessioni balneari ha rilievo potenzialmente transfrontaliero”;

h4) Corte cost. 17 giugno 2022, n. 154 (in Foro it., 2022, I, 2895): “È inammissibile, per mancanza dell’elemento soggettivo e di quello oggettivo, il conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sollevato dall’on. Z. ed altri sei deputati nei confronti delle sentenze 9 novembre 2021, nn. 17 e 18, con cui l’adunanza plenaria del Consiglio di Stato avrebbe fissato principi di diritto vincolanti e limitanti l’attività costituzionalmente garantita di parlamentare (fattispecie in tema di proroga legislativa delle concessioni balneari)”;

i) invece, la giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di precisare quanto segue:

il) Cons. Stato, Ad. plen., 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18 (in Foro it., 2022, III, 121; in Giur. it., 2022, 1204, con note di CARANTA, ESPOSITO; in Urb. e app., 2022, 53, con nota di SANTINI) hanno statuito: “la proroga automatica delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative è incompatibile con il diritto eurounitario (precisamente, con l’art. 12 della direttiva 2006/123/Ce e con l’art. 49 Tfe nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo); di conseguenza le norme legislative nazionali di proroga non devono essere applicate né dal giudice, né dall’amministrazione”, per cui: “le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l’emergenza epidemiologica da Covid-19 dall’art. 182, comma 2, d.l. n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l’art. 49 TFUE e con l’art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione”; tuttavia: “al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell’auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea, le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo

intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E";

i2) i principi statuiti dalla Corte di giustizia UE in epigrafe sono stati "anticipati" da Cons. Stato, sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192 (in *Diritto & Giustizia*, 15 marzo 2023 e in www.giustizia-amministrativa.it), la quale ha stabilito che:

- *"L'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, laddove sancisce il divieto di proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è norma self executing e quindi immediatamente applicabile nell'ordinamento interno, con la conseguenza che le disposizioni legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle suddette concessioni sono con essa in contrasto e pertanto, non devono essere applicate"* (e, in tal senso, si sono pronunciati anche: Cons. Stato, sez. VII, 21 febbraio 2023, n. 1780, in www.giurisprudenza-amministrativa.it; 6 luglio 2022, n. 5625, in www.giurisprudenza-amministrativa.it; 15 settembre 2022 n. 810, in www.giurisprudenza-amministrativa.it; nonché le già sopra richiamate Cons. Stato, ad. plen. 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18);

- *"L'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, prescinde del tutto dal requisito dell'interesse transfrontaliero certo, atteso che la Corte di giustizia si è espressamente pronunciata sul punto ritenendo che l'interpretazione in base alla quale le disposizioni del capo III della direttiva 2006/123 si applicano non solo al prestatore che intende stabilirsi in un altro Stato membro, ma anche a quello che intende stabilirsi nel proprio Stato membro è conforme agli scopi perseguiti dalla suddetta direttiva"* (così come già statuito da Corte giustizia U.E., grande sezione 30 gennaio 2018, C-360/2015 e C-31/2016, punto 103, in *Foro amm.*, 2018, 3);

- sul punto assume rilievo dirimente la circostanza secondo la quale: *"Ai fini dell'applicabilità dell'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative deve ritenersi sussistente il requisito della scarsità della risorsa naturale a disposizione di nuovi potenziali operatori economici"*; ragion per cui: *"Non solo i commi 682 e 683 dell'art. 1 della l. n. 145 del 2018, ma anche la nuova norma contenuta nell'art. 10-quater, comma 3, del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, conv. in l. 24 febbraio 2023, n. 14, che prevede la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere, si pone in frontale contrasto con la sopra richiamata disciplina di cui all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, e va, conseguentemente, disapplicata da qualunque organo dello Stato"* (ma in tale direzione molto chiaramente le già richiamate: Cons. Stato, Ad. plen., 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18);

j) in dottrina, possono richiamarsi, fra i più recenti, gli studi sul tema di: CONTICELLI, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, in *Riv., trim. dir. pubbl.*, 2020, 1069; PAPINI, *Il regime giuridico dei beni demaniali alla luce delle sentenze dell'adunanza plenaria n. 17 e 18 del 2021*, in *Urb. e app.*, 2022, 744; C. VOLPE, *Le concessioni demaniali marittime: una fine o un inizio? Correzioni di rotta e nuovi approdi*", in www.giustizia-amministrativa.it e in www.giustamm.it, n. 11/2022; C. VOLPE, *Concessioni demaniali marittime: un'ulteriore puntata di una storia infinita*, in

www.giustizia-amministrativa.it, 26 aprile 2023; CAPONIGRO, *Le concessioni demaniali nel rapporto con la Corte di Giustizia Europea*, in *Urb. e app.*, 2023, 15 ss.

