

# LA GOVERNANCE LOCALE DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME AD USO TURISTICO- RICREATIVO

*“Local governance of maritime state concessions for tourist-recreational use”*

Carla Russo \*

*Abstract [It].* Il presente contributo analizza l’evoluzione del delicato e quanto mai attuale tema del regime delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, alla luce degli interventi eurounitari e dei conseguenti rifiuti prima, e tentativi di adattamento poi, della normativa interna, anche in considerazione delle numerose pronunce della giurisprudenza unionale e nazionale. In particolare, vengono esaminate due recenti decisioni della giurisprudenza amministrativa: la prima sulla non applicabilità del d.l. 16 settembre 2024, n. 131 per contrasto con il diritto eurounitario; la seconda sull’efficacia temporale della direttiva 2006/123/CE. Si evidenzia, infine, il ruolo cruciale della *governance* locale nella ricerca di un equilibrio, nell’incertezza normativa, tra la tutela del legittimo affidamento e l’applicazione dei principi comunitari di concorrenza e libertà di stabilimento.

*Abstract [En].* This paper analyses the evolution of the delicate and ever-present issue of the regime of maritime state concessions for tourist-recreational use, in the light of the EU interventions and the consequent refusals first, and then attempts to adapt, the internal legislation, also in consideration of the numerous rulings of the EU and national jurisprudence. In particular, two recent decisions of the administrative jurisprudence are examined: the first on the non-applicability of Legislative decree 16 September 2024, n. 131 due to its conflict with EU law; the second on the temporal effectiveness of directive 2006/123/EC. Finally, the crucial role of local governance in the search for a balance, in the regulatory uncertainty, between the protection of legitimate expectations and the application of the EU principles of competition and freedom of establishment is highlighted.

**Parole chiave:** concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, procedura ad evidenza pubblica, proroghe, attività di indirizzo e gestione dell’Ente locale.

**Keywords:** maritime state concessions for tourist-recreational use, public tender procedure, extensions, local authority direction and management activities.

**SOMMARIO:** 1. Premessa sistemica. L’istituto delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo. - 2. Il quadro normativo e giurisprudenziale, nazionale ed europeo, in materia di concessioni demaniali turistico-ricreative. - 3. Il regime delle proroghe: il D.L. 16 settembre 2024, n. 131 sulla disciplina delle concessioni balneari. - 4. Il D.L. 16 settembre 2024, n. 131 e la Direttiva 2006/123/CE: criticità e prospettive di adeguamento alla luce della recente giurisprudenza amministrativa. - 5. Gli strumenti di pianificazione delle Coste dal livello eurounitario al livello locale - 6. I

poteri di indirizzo e gestione dell'Ente locale in materia di concessioni demaniali marittime. -- 7. Considerazioni conclusive.

### 1. Premessa sistemica. L'istituto delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo

L'istituto delle concessioni demaniali marittime ha subito un'evoluzione significativa negli ultimi decenni, caratterizzata da innovazioni legislative e interventi normativi di ampio respiro. Questo processo è stato influenzato da numerose riforme a livello sia nazionale che europeo, da un vasto contenzioso giurisprudenziale e dalle azioni della Commissione europea, volte a sanzionare le inadempienze e le violazioni dell'ordinamento italiano<sup>1</sup>.

Da strumento eccezionale, la concessione è progressivamente divenuta un mezzo ordinario di utilizzo dei beni demaniali marittimi, anche in virtù della loro crescente rilevanza economica.

La concessione demaniale marittima è disciplinata dal Codice della navigazione approvato con Regio decreto 30 marzo 1942, n. 327 (di seguito cod. nav.), dal relativo Regolamento del Codice della navigazione approvato con D.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328 (di seguito reg. esec.) e dal decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (convertito con modificazioni in legge 4 dicembre 1993, n. 494) che integra la disciplina codicistica.

L'art. 36, comma 1, cod. nav. stabilisce che «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». Pertanto, il Legislatore, pur garantendo alla collettività l'uso comune dei beni pubblici, ha sempre previsto la possibilità di un utilizzo a titolo particolare. In tale

<sup>1</sup> \* *Praticante notaio, avvocato, iscritta all'Albo nazionale dei Segretari Comunali e Provinciali.*

Il tema del demanio marittimo e del regime ad essi applicabile è stato oggetto di plurimi contributi tra cui, *ex multis* AA. VV., *La gestione del demanio marittimo. Dallo Stato, alle Regioni, ai Comuni*, Milano, 2002; M. OLIVI, *Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, in *Dir. Mar.*, 2004, 2, pp. 365 ss.; F. DI LASCIO, *Concessioni di demanio marittimo e tutela della concorrenza*, in *Foro amm.*, 2009, pp. 789 ss.; S. BERTUZZI - G. COTTARELLI - C. CUSUMANO, *Concessioni demaniali marittime*, Rimini, 2022; M. DI MARTINO, *Il futuro delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative alla luce dei recenti interventi normativi e giurisprudenziali: una storia (in)finita*, in *www.giustamm.it*, 2023; R. CAPONIGRO, *Le concessioni demaniali nel rapporto con la Corte di Giustizia Europea*, in *www.giustamm.it*, 2022. 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*, 2016, 25, p. 4, che riprende la similitudine operata in G. MARCHEGIANI, *Le concessioni demaniali marittime e la sindrome di Loch Ness*, in *www.giustamm.it*, 2015, 10); M. C. GIRARDI, *Nel "mare magnum" delle proroghe. Riflessioni a partire dalle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2022, 2; A. COSSIRI (a cura di), *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, Macerata, 2021 nonché in A. LUCARELLI - B. DE MARIA - M.C. GIRARDI (a cura di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime. Principi costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo e ordinamento interno*, Napoli, 2021.

prospettiva, l'Amministrazione può consentire ad un soggetto privato di trarre utilità economiche dal bene attraverso un'attività di tipo imprenditoriale<sup>2</sup>.

Dal punto di vista dogmatico, le concessioni demaniali marittime si configurano come concessioni amministrative che attribuiscono il diritto di occupazione e utilizzo, previo pagamento di un canone, di beni appartenenti al demanio necessario dello Stato ai sensi dell'art. 822, comma 4, c.c., in combinato disposto con l'art. 28 del cod. nav.<sup>3</sup>

Ai sensi dell'art. 822 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 autostrade e le strade ferrate, gli aerodromi, gli acquedotti [...]»<sup>4</sup>. In particolare, il demanio marittimo, ai sensi dell'art. 28 del cod. nav. è composto da: «lido, spiagge, porti e rade; lagune, foci dei fiumi che sfociano in mare, i bacini di acqua salsa e salmastra in comunicazione, almeno una volta l'anno, con il mare; canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo». Inoltre, si ritengono essere di pertinenza del demanio «le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale [...]».

Nell'ambito delle concessioni demaniali, quelle con finalità turistico-ricreative configurano una sottocategoria all'interno della stessa categoria delle concessioni demaniali marittime<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Sul godimento dei beni demaniali da parte dei privati v. TAR, Emilia Romagna, Sez. I, 7 luglio 2015, n. 643: «Nel determinare le condizioni di impiego dei beni pubblici, l'Amministrazione valuta autonomamente se e in che limiti ammetterne un utilizzo da parte dei privati, tenendo conto dell'esigenza di tutela degli interessi pubblici correlati a quei beni e della necessità di sottrarli all'uso comune solo se ciò non alteri la funzione che è loro propria, con la conseguenza che laddove l'Amministrazione valuta autonomamente se e in che limiti ammetterne un utilizzo da parte dei privati, tenendo conto dell'esigenza di tutela degli interessi pubblici correlati a quei beni e della necessità di sottrarli all'uso comune solo se ciò non ne alteri la funzione primaria che è loro propria, con la conseguenza che laddove l'Amministrazione consenta ad un privato di fruire del bene pubblico per determinati usi, la circostanza che il provvedimento amministrativo non rechi specifica indicazione delle modalità di esercizio della facoltà in tal modo riconosciuta lascia libero l'ente di definirne ex post i contorni, sempreché ciò non si traduca nella vanificazione del titolo del privato».

<sup>3</sup> Il canone costituisce elemento essenziale e non accidentale del rapporto concessorio, tanto che il Cons. Stato, Sez. VI, 10 marzo 2014, n. 1076, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), ha affermato che «non è configurabile una concessione in godimento a terzi di beni del demanio in assenza di un canone». Il soggetto legittimato a richiedere il canone è l'ente pubblico titolare del bene demaniale. In tal senso, la Corte cost., 13 aprile 2018, n. 73, in [www.cortecostituzionale.it](http://www.cortecostituzionale.it), si è espressa affermando che: «le potestà di determinazione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo seguono le titolarità del bene e non quella della gestione. Le anzidette potestà costituiscono, infatti, espressione del potere di disporre, nei limiti in cui lo consente la natura demaniale, dei propri beni; esse precedono logicamente la ripartizione delle competenze ed ineriscono alla capacità giuridica dell'ente secondo i principi dell'ordinamento civile».

<sup>4</sup> M. L. CORBINO, *Il demanio marittimo. Nuovi profili funzionali*, Milano, 1990, p. 34; S. AVANZI, *Il nuovo demanio*, Padova, 2000, p. 56; E. CASTORINA - G. CHIARA, *Beni pubblici*, Milano, 2008, p. 112; G. CERRINA FERONI, *La gestione del demanio costiero. Un'analisi comparata in Europa*, in *Federalismi.it*, 2020, 4, pp. 20-44; S. PUGLIATTI, *La proprietà nel nuovo diritto*, Milano, 1954; M. S. GIANNINI, *I beni pubblici*, Roma 1963, p. 12; V. BENVENUTI, *Il demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Riv. dir. nav.* I/1965, p. 154; G.A. BURSESE, *Rassegna di dottrina e giurisprudenza in tema di demanio marittimo*, in *Riv. dir. Nav.* II/1970, p. 137; F. LAURIA, *Il regime giuridico delle baie e dei golfi*, Napoli, 1970, *passim*.

<sup>5</sup> Il tema è stato oggetto di plurimi contributi dottrinali: tra i più recenti e meritevoli si segnalano M. DE BENEDETTO (a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, 2011; A. GIANNELLI, *Concessioni di beni e concorrenza. Contributo in tema di compatibilità tra logica proconcorrenziale e principi di diritto interno in tema di concessione di beni pubblici*, Napoli, 2017; F.

Le concessioni turistico-ricreative riguardano porzioni del demanio marittimo, aventi ad oggetto le seguenti attività: gestione di stabilimenti balneari; esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; noleggio di imbarcazioni e natanti in genere; gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive; esercizi commerciali; servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione.

La dimensione sovranazionale dell'istituto e il coinvolgimento delle risorse economiche pubbliche hanno alimentato un intenso e mai sopito dibattito, animato dal tentativo di cristallizzare le modalità di affidamento delle concessioni, la loro durata e la loro natura giuridica<sup>6</sup>.

L'analisi del dibattito normativo e giurisprudenziale evidenzia l'incapacità del sistema italiano di risolvere in modo coerente la tensione tra due esigenze contrapposte: da un lato, l'effettiva applicazione dei principi europei di concorrenza, trasparenza e libertà di stabilimento; dall'altro, la tutela delle aspettative consolidate dei concessionari uscenti.

L'assenza di una disciplina organica ha favorito un approccio frammentato ed emergenziale, con il paradossale effetto di rendere sistemica l'eccezione. Ciò ha finito per compromettere la certezza del diritto e la parità di accesso ai beni pubblici, rendendo al contempo particolarmente complessa la *governance* locale nella regolazione delle concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo.

## 2. Il quadro normativo e giurisprudenziale, nazionale ed europeo, in materia di concessioni demaniali turistico-ricreative

L'impostazione del Codice della navigazione è tuttora orientata a favore della concessione del bene demaniale, sulla base dell'assunto secondo cui lo sfruttamento a fini turistici rappresenti la forma più razionale di valorizzazione economica del bene stesso. Tuttavia, nella sua formulazione iniziale, il sistema delineato mirava principalmente a garantire la stabilità del rapporto concessorio e ad incentivare l'iniziativa privata. In particolare, le concessioni demaniali marittime, aventi durata ordinaria di sei anni, erano automaticamente rinnovate alla scadenza, per un periodo di pari durata, su semplice richiesta del

---

ARMENANTE, *La non disciplina delle concessioni demaniali: dall'abrogazione dell'innaturale diritto di insistenza alle plurime asistematiche proroghe anticomunitarie*, in *Riv. giur. edilizia*, 2020, 4, pp. 261 ss.

<sup>6</sup> Le concessioni-contratto assumono i caratteri di provvedimento al quale accede un atto di natura propriamente contrattuale (così TAR Liguria, Sez. I, 9 novembre 2021, n. 946), secondo cui: «*la concessione di beni pubblici è una fattispecie complessa, risultante dalla convergenza di un atto unilaterale autoritativo e di una convenzione accessoria o integrativa, fonte di diritti e obblighi reciproci dell'ente concedente e del privato concessionario nell'ambito di un rapporto negoziale bilaterale*». Ulteriore figura elaborata dalla dottrina e dalla giurisprudenza amministrativa legata ai provvedimenti unilaterali delle concessioni è quella riguardante gli accordi endoprocedimentali-concessori, riconducibili agli accordi disciplinati dall'art. 11 l. n. 241/1990. Vi è, poi, un'ulteriore tesi contrattualistica, secondo cui, la concessione pubblica consiste in un contratto di diritto privato che costituisce e disciplina il rapporto, mentre il provvedimento amministrativo, che ad esso si affianca, svolge un ruolo meramente strumentale. Cfr. D. D'AMICO, *Natura giuridica e riparto di giurisdizione delle concessioni pubbliche: in particolare, delle concessioni di beni pubblici*, in *ildirittoamministrativo.it*, 2025, 5.

concessionario. Di fatto, ciò comportava un affidamento diretto reiterato nel tempo, in assenza di una procedura comparativa effettiva<sup>7</sup>.

A tale logica si aggiungeva l'ulteriore previsione del cosiddetto "diritto di insistenza", disciplinato dall'art. 37, comma 2 cod. nav., che riconosceva al concessionario uscente una sorta di prelazione nel caso di indizione di una nuova gara. Tale diritto era giustificato dall'esigenza di garantire la certezza dell'ammortamento degli investimenti effettuati nel corso della concessione, ma nella prassi si traduceva in una sostanziale perpetuità dell'assegnazione del bene, in evidente contrasto con i principi di concorrenza, trasparenza e parità di trattamento sanciti dal diritto eurounitario<sup>8</sup>.

Il Legislatore nazionale, tuttavia, si è dovuto confrontare negli anni con i principi eurounitari, orientati verso la difesa della concorrenzialità e il necessario espletamento di procedure comparative tra gli aspiranti concessionari. In tal senso, la direttiva 2006/123/CE (detta anche direttiva Servizi o *Bolkestein*) relativa ai servizi del mercato interno ha avuto un impatto dirompente nella materia, in particolare, l'art. 12, comma 1 impone che "le autorizzazioni" ai privati, per lo svolgimento di attività "limitate dalla scarsità delle risorse naturali", devono essere concesse previa procedura di selezione tra gli aspiranti concessionari, governata dai principi di trasparenza e pubblicità, escludendo al contempo la possibilità di proroghe automatiche al prestatore uscente. A questo punto, in seguito al lungo dibattito dottrinario e giurisprudenziale in ordine alla compatibilità del diritto di insistenza con l'ordinamento europeo, ed alla luce di procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea, si è pervenuti all'abrogazione del secondo comma dell'art. 37 cod. nav.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> G. RUSSO, *Concessioni demaniali marittime: lo stato dell'arte*, in *ildirittoamministrativo.it*, 2025, 4.

<sup>8</sup> Nel caso di specie, il secondo comma dell'art. 37 del codice della navigazione (di cui al R.D. 30 marzo 1942, n. 327) prevedeva: «è altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze». Questa specifica disposizione è stata oggetto di abrogazione ad opera dell'art. 1, comma 18, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194 convertito con modificazioni dalla l. 26 febbraio 2010, n. 25. Cfr. anche in giurisprudenza Cons. Stato, 18 novembre 2019, n. 7874, in *www.giustamm.it*, in cui si statuisce che: «in seguito alla soppressione [...] dell'istituto del diritto di insistenza, ossia del diritto di preferenza dei concessionari uscenti, l'amministrazione che intenda procedere a una nuova concessione del bene demaniale marittimo con finalità turistico-ricreativa, in aderenza ai principi eurounitari della libera circolazione dei servizi, dalla par condicio, dell'imparzialità e della trasparenza, ai sensi del novellato art. 37 cod. nav., è tenuta ad indire una procedura selettiva e a dare prevalenza alla proposta di gestione privata del bene che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e risponda a un più rilevante interesse pubblico, anche sotto il profilo economico». Per un'ulteriore ricostruzione sul tema, vedi M. CALABRÒ, *Concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreativa e diritto europeo della concorrenza*, in *Munus*, 2012, 2, pp. 453 ss.; S. CASSESE, *Concessione dei beni pubblici e diritto di insistenza*, in *Giornale diritto amministrativo*, 2003; C. ANGELONE, *Le concessioni stagionali di demanio marittimo per finalità turistiche e ricreative*, in *Dir. mar.*, 2005; A. CONIO, *Concessioni: il diritto di insistenza del precedente concessionario non impedisce l'indizione della gara*, in *Il Sole 24 Ore, Diritto e pratica amministrativa*, 2007, 5, p. 50.

<sup>9</sup> Una prima procedura d'infrazione n. 2008/4908 venne aperta, durante il Governo Berlusconi, con lettera del 29 gennaio 2009 e riguardò, sostanzialmente, il c.d. diritto di insistenza, previsto dall'allora art. 37, comma 2, cod. nav., poi abrogato dall'art. 1, comma 18, del d.l. 30 dicembre 2009, convertito dalla l. n. 25/2010, che fissò anche la prima proroga delle concessioni demaniali marittime al 31 dicembre 2015. A seguito dell'invio di una lettera di messa in mora complementare, il 5 maggio 2010, l'art. 11 della l. n. 217/2011 (legge comunitaria 2010) abrogò, altresì, la proroga sessennale delle concessioni, di cui all'art. 1, comma 2, d.l. n. 400 del 1993. Cosicché la Commissione europea archiviò la procedura d'infrazione il 27 febbraio 2012, durante il Governo Monti e non la riaprì quando il Parlamento, con il parere contrario del Governo, in sede di conversione del d.l. 18 ottobre

Sebbene formalmente adeguato ai principi del diritto unionale, il sistema normativo italiano ha di fatto mantenuto un meccanismo di rinnovo automatico delle concessioni, privilegiando reiterate proroghe rispetto all'attivazione di procedure selettive ispirate ai criteri di trasparenza, imparzialità e concorrenza<sup>10</sup>.

Le perplessità relative all'applicazione della direttiva *Bolkestein* alle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo sono state chiarite poi dalla giurisprudenza.

La Corte di Giustizia nella cosiddetta sentenza "Promoimpresa" ha rappresentato che le concessioni, che hanno ad oggetto risorse naturali, possono essere qualificate come "autorizzazioni" ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123/CE, in quanto costituiscono atti formali, qualunque sia la loro qualificazione nel diritto nazionale, che i prestatori devono ottenere dalle Autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica<sup>11</sup>.

Sulla scia della giurisprudenza unionale, l'Adunanza Plenaria ha sostenuto come sia «evidente che il provvedimento che riserva in via esclusiva un'area demaniale (marittima, lacuale o fluviale) ad un operatore economico, consentendo a quest'ultimo di utilizzarlo come *asset* aziendale e di svolgere, grazie ad esso, un'attività d'impresa erogando servizi turistico-ricreativi va considerando, nell'ottica della direttiva 2006/123, un'autorizzazione di servizi contingentata e, come tale, da sottoporre alla procedura di gara»<sup>12</sup>.

Il presupposto per l'applicazione dell'art. 12 della direttiva Servizi è la presenza di un numero limitato delle risorse disponibili «per via della scarsità delle risorse o delle capacità tecniche utilizzabili».

---

2012, n. 179, modificò l'art. 34-*duodecies* della l. n. 221/2012, estendendo al 31 dicembre 2020 la proroga per le concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009. Va rammentato, inoltre, che, con l'art. 1, comma 547, della l. n. 228/2012 (Legge di stabilità 2013) le previsioni dell'art. 1, comma 18, del d.l. n. 194/2009 sono state estese vuoi al demanio marittimo, per finalità sportive, vuoi al demanio lacuale e fluviale, per concessioni con finalità turistico-ricreative e sportive, vuoi ai beni destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto.

<sup>10</sup> R. COSTANZO, *Concessioni demaniali marittime: quale normativa applicabile?*, in [www.ambientediritto.it](http://www.ambientediritto.it), 2024, 1.

<sup>11</sup> La Cort. giust. CE, sentenza *Promoimpresa*, 14 luglio 2016, pronunciata nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15. Per un commento alla sentenza da ultimo citata, si vedano: E. AMANTE, *La Corte di giustizia si pronuncia sulla proroga automatica delle concessioni demaniali, il Legislatore interno corre ai ripari: due passi avanti e uno indietro in favore della concorrenza*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 2, pp. 97 ss.; L. DI GIOVANNI, *Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga ex lege*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, pp. 912 ss.; L. GRISELLI, *Concessioni*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2016, 1293 ss.; G. BELLITTI, *La direttiva Bolkestein e le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali*, in *Giorn. dir. amm.*, 2017, pp. 60 ss.; M. MAGRI, *Direttiva Bolkestein e legittimo affidamento dell'impresa turistico balneare: verso una importante decisione della corte di giustizia U.E.*, in *Rivista giuridica edilizia*, 2016, p. 359; M. TIMO, *Funzioni amministrative e attività private di gestione della spiaggia. Profili procedurali e contenutistici delle concessioni balneari*, Torino, 2020; S. AGUSTO, *Gli incostanti approdi della giurisprudenza amministrativa sul tema delle concessioni del demanio marittimo per finalità turistico ricreative*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2020, p. 625 ss.; M. CONTICELLI, *Effetti e paradossi dell'inerzia del Legislatore statale nel conformare la disciplina delle concessioni di demanio marittimo per finalità turistico-ricreative al diritto europeo della concorrenza*, in *Giur. cost.*, 2020, p. 2475; G. MARCHEGANI, *La proroga al 2033 delle concessioni balneari nell'ottica della procedura d'infrazione avviata dalla commissione europea*, in *Urb. app.*, 2021, p. 153.

<sup>12</sup> Cfr. Cons. Stato, Sez. VI, 1 marzo 2023, n. 2192 in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

La Corte di Giustizia ha fornito indicazioni in merito al requisito della “scarsità delle risorse” nella sentenza “Comune di Ginosa”, ove ha precisato, tra le altre cose, che «l’art. 12 direttiva Servizi conferisce agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nella scelta dei criteri applicabili alla valutazione della scarsità delle risorse naturali. Tale margine di discrezionalità può condurli a preferire una valutazione generale e astratta, valida per tutto il territorio nazionale, ma anche, al contrario, a privilegiare un approccio caso per caso, che ponga l’accento sulla situazione esistente nel territorio costiero di un Comune o dell’Autorità amministrativa competente, o addirittura a combinare tali due approcci»<sup>13</sup>.

In ogni caso, supponendo l’assenza del requisito della scarsità delle risorse, in presenza di un sottoinsieme di casi in cui l’art. 12 della direttiva non si può applicare, è necessario prendere in considerazione l’art. 49 TFUE. Inoltre, come ricordato anche dal Consiglio di Stato nelle note sentenze “gemelle”, il patrimonio costiero nazionale è certamente oggetto di interesse transfrontaliero (per conformazione, condizioni climatiche e vocazione turistica), esercitando dunque un’indiscutibile capacità attrattiva verso le imprese di altri Stati membri<sup>14</sup>.

A garanzia dell’applicazione del diritto unionale, non si può trascurare la discesa in campo in sede giustiziale e stragiudiziale dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. In virtù dei poteri che le sono accordati dalla propria legge istitutiva, l’Autorità ha dapprima diffidato gli Enti territoriali a non prorogare le concessioni e sempre in virtù dei

---

<sup>13</sup> Punti 44-48 della sentenza AGCM c. Comune di Ginosa, 20 aprile 2023, causa C-348/22, in eur-lex.europa.it statuisce che: «Alla luce del suo tenore letterale, l’articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 conferisce agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nella scelta dei criteri applicabili alla valutazione della scarsità delle risorse naturali. Tale margine di discrezionalità può condurli a preferire una valutazione generale e astratta, valida per tutto il territorio nazionale, ma anche, al contrario, a privilegiare un approccio caso per caso, che ponga l’accento sulla situazione esistente nel territorio costiero di un comune o dell’autorità amministrativa competente, o addirittura a combinare tali due approcci. 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 in questione, risulta equilibrata e, pertanto, 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 nel territorio costiero di un comune. 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». V. anche Cons. Stato, 30 aprile 2024, n. 3940, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), in cui si è ribadito che le concessioni interessano una risorsa “sicuramente scarsa”. In dottrina, A.M. Liscio, *Repetita iuvant*: è obbligatoria una procedura concorrenziale per l’affidamento delle concessioni demaniali marittime (nota CGUE C-348/22 del 20 aprile 2023), in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 2023, 6; G. Parodi, La proroga delle concessioni demaniali marittime tra disapplicazione e incidente di costituzionalità. Questioni aperte, opacità della giurisprudenza, in DPCE, 7 luglio 2023.

<sup>14</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 9 novembre 2021, sent. nn. 17 e 18, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it). Ancora, la Commissione europea, parere motivato del 16 novembre 2023, nell’ambito della procedura di infrazione 2020/4118 statuisce che: «anche in presenza di un sottoinsieme di casi in cui l’articolo 12 della direttiva sui servizi non si potesse ritenere applicabile, supponendo per ipotesi l’assenza del requisito della scarsità delle risorse, sarebbe necessario prendere in considerazione l’articolo 49 TFUE, in linea con la sentenza *Promoimpresa*. Infatti, nella misura in cui si possa ritenere che l’articolo 12 della direttiva sui servizi non sia applicabile, le concessioni balneari di cui trattasi riguardano un diritto di stabilimento per le imprese che esercitano attività economiche che possono essere considerate, per loro stessa natura, rientranti nell’ambito di applicazione dell’articolo 49 TFUE».

poteri che le sono attribuiti, è successivamente insorta in sede giustiziale avverso provvedimenti ritenuti distorsivi della concorrenza<sup>15</sup>.

Infine, permane un profilo critico connesso alla compatibilità dell'art. 49 cod. nav. - rimasto immutato dal 1942 - con i principi del diritto europeo. Tale norma prevede che, salvo diversa disposizione nell'atto di concessione, alla cessazione della stessa le opere fisse costruite sulla zona demaniale siano acquisite gratuitamente al patrimonio dello Stato ("senza alcun compenso o rimborso"), salvo che l'Autorità concedente ne disponga la demolizione con ripristino dello stato precedente. La *ratio* di tale previsione risiede nella volontà del Legislatore di garantire all'Ente proprietario del suolo la piena disponibilità di tali opere, al fine di assicurarne una gestione coerente con l'interesse pubblico<sup>16</sup>.

Il quadro che ne emerge è quello di una disciplina instabile e frammentata, segnata da interventi legislativi emergenziali e spesso incoerenti, nel tentativo di coniugare le istanze nazionali con i vincoli e le opportunità del diritto europeo, come si avrà modo di approfondire nel prosieguo.

<sup>15</sup> L'Autorità segnala dal 2018 l'opportunità di adottare in tempi celeri una normativa relativa alle concessioni balneari che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità e che garantisca all'amministrazione competente un utilizzo efficiente delle risorse demaniali e un'adeguata remunerazione del bene, tale da consentire il trasferimento di una parte maggiore della rendita alla collettività (cfr. AS1550 - Concessioni e criticità concorrenziali, in Bollettino n. 48/2018). Di seguito i principali pareri rilasciati dall'AGCM: AS1894 - Comune di Castiglione della Pescaia (GR) - Assegnazione delle concessioni demaniali marittime, in Bollettino n. 26/2023; AS1973 - Comune di Pietrasanta (LU) - Proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in Bollettino n. 22/2024; AS2029 - Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano, Associazione Nazionale Comuni Italiani - proroga delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico ricreative e sportive, in Bollettino n. 32/2024.

<sup>16</sup> TAR Liguria, Sez. I, 19 febbraio 2025, n. 183 secondo cui: *«In secondo luogo, per quanto riguarda la mancanza di un rimborso per i manufatti inamovibili, da un lato le tre imprese ricorrenti non hanno neanche allegato di avere realizzato costruzioni soggette ad incameramento da parte dello Stato; dall'altro lato, con decisione dell'11 luglio 2024 nella causa C-598/22, Società Italiana Imprese Balneari, la Corte di giustizia ha sancito la compatibilità con il diritto europeo dell'art. 49 cod. nav., in base al quale, alla scadenza della concessione, il concessionario è tenuto a cedere gratuitamente e senza indennizzo le opere non amovibili erette sul sedime demaniale»*; Cons. Stato, Sez. IV, 13 marzo 2020, n. 1146: *«Il principio dell'accessione sancito dall'art. 49 cod. nav. - peraltro, fortemente penalizzante per il diritto dei superficiari e per gli investimenti dagli stessi effettuati - è una disposizione di stretta interpretazione che va riferita all'effettiva e definitiva cessazione, e non alla mera scadenza, del rapporto concessorio, per la comprensibile esigenza di assicurare, in tal caso, che le opere "non amovibili" realizzate dal concessionario tornino nella piena disponibilità dell'ente proprietario del suolo, che ne deciderà la sorte. Detta esigenza non può tuttavia ravvisarsi quando il titolo concessorio preveda forme di rinnovo automatico o preordinato in antecedenza, rispetto alla data di naturale scadenza della concessione, tanto da configurare il rinnovo stesso, al di là del "nomen iuris", come una vera e propria proroga, protraendosi il medesimo rapporto senza soluzione di continuità sostanziale»*. Di recente, però, il Cons. Stato, Sez. VII, 15 settembre 2022, ordinanza n. 8010, ha sollevato la seguente questione pregiudiziale: *«Deve essere rimessa alla Corte di giustizia UE la seguente questione pregiudiziale: 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 cod. nav. 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 facenti parte del complesso di beni organizzati per l'esercizio dell'impresa balneare, potendo configurare tale effetto di immediato incameramento una restrizione eccedente quanto necessario al conseguimento dell'obiettivo effettivamente perseguito dal Legislatore nazionale e dunque sproporzionato allo scopo»*.

### 3. Il regime delle proroghe: il D.L. 16 settembre 2024, n. 131 sulla disciplina delle concessioni balneari

Nel contesto di crescente censura delle continue proroghe delle scadenze delle concessioni balneari, con l'art. 3, comma 3, della legge 5 agosto 2022, n. 118 (Legge annuale per la concorrenza e il mercato), il Legislatore ha introdotto una proroga prevedendo che, in presenza di ragioni oggettive che impediscano la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2023 - ad esempio, a causa di contenziosi in corso o difficoltà oggettive nell'espletamento della procedura - l'Autorità competente possa, con atto motivato, differire il termine di scadenza delle concessioni esistenti per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura, e comunque non oltre il 31 dicembre 2024. Tale misura risulta in evidente contrasto con la direttiva 2006/123/CE e con il termine del 31 dicembre 2023 stabilito dalla giurisprudenza amministrativa<sup>17</sup>.

In seguito, con la l. n. 14/2023 di conversione del d.l. n. 198/2022 (c.d. decreto Milleproroghe), il Legislatore ha modificato, nuovamente, l'art. 3 della l. n. 118/2022, prorogando dal 31 dicembre 2023 al 31 dicembre 2024 il termine di efficacia dei rapporti insistenti su beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali, con la possibilità di spostare ancora più in avanti detto termine, in particolare fino al 31 dicembre 2025, perpetuando così una logica derogatoria e disallineata rispetto agli obblighi europei<sup>18</sup>.

In tale contesto, il d.l. 16 settembre 2024, n. 131 - convertito nella l. n. 166 del 14 novembre 2024 - rappresenta un ulteriore passo nella direzione di una proroga del sistema concessorio esistente. Pur presentandosi formalmente come intervento volto a regolamentare la predisposizione dei bandi per l'affidamento delle concessioni, il decreto introduce di fatto

<sup>17</sup> Cons. Stato, Ad. Plen., 9 novembre 2021, sent. nn. 17 e 18, in *www.giustamm.it*, hanno stabilito che: «[...] 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'UE». I principi enunciati dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza del 9 novembre 2021, n. 17 sono tuttora validi dato che, a differenza della sentenza n. 18 del 2021, annullata per diniego di giurisdizione dalla sentenza delle sezioni unite n. 32559 del 23 novembre 2023, quest'ultima non risulta essere stata impugnata. Ancora cfr. in giurisprudenza: Cons. Stato, Sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940; Cons. Stato, Sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; Cons. Stato, Sez. VI, 1 marzo 2023, n. 2192; TAR Puglia, Sez. I, 11 maggio 2023, n. 755 in *www.giustamm.it*. In dottrina si segnalano *ex plurimis* i contributi di: F.P. BELLO, *Prmissime considerazioni sulla "nuova" disciplina delle concessioni balneari nella lettura dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, in *giustiziainsieme*, 2021; A. CIRCOLO, *Un "approdo" per le concessioni balneari: l'Adunanza plenaria nega la proroga automatica delle concessioni*, in *Quaderni Aisdue*, 2021, 1, pp. 155 ss.; E. CANNIZZARO, *Demanio marittimo. Effetti in malam partem di direttive europee? In margine alle sentenze 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *giustiziainsieme*, 30 dicembre 2021; R. MASTROIANNI, *Il Consiglio di Stato e le concessioni balneari: due passi avanti e uno indietro?*, in *eurojus*, fasc. 1, 2022; M.A. SANDULLI, *Sulle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, in *giustiziainsieme*, 2022.

<sup>18</sup> L'art. 12, comma 6-*sexies*, del d.l. n. 198/2022, conv. in l. n. 14/2023, che ha posticipato al 31 dicembre 2024 la scadenza delle concessioni, dev'essere disapplicato per contrasto con la direttiva *Bolkestein* (in tal senso cfr. Cons. Stato, Sez. VII, 30 aprile 2024, n. 3940; Cons. Stato, Sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992; Cons. Stato, Sez. VI, 1 marzo 2023, n. 2192; C.G.A. Reg. Sic., Sez. riun., parere n. 342 in data 20 giugno 2023; TAR Campania, Sez. III, 6 giugno 2023, n. 1306; TAR Puglia, Sez. I, 11 maggio 2023, n. 755).

una nuova proroga, stabilendo che le concessioni in essere rimangano valide fino al 30 settembre 2027, e reintroducendo una “proroga tecnica” ulteriore, possibile fino al 31 marzo 2028. Anche in questo caso, si afferma un approccio dilatorio che rischia di compromettere la piena attuazione dei principi concorrenziali.

Il decreto conferma che restano valide le procedure selettive già avviate prima della sua entrata in vigore (17 settembre 2024), salvo revoche motivate dal mancato rispetto dei criteri stabiliti. Viene inoltre ribadito che l’affidamento deve avvenire «nel rispetto del diritto dell’Unione Europea e dei principi di pubblicità, trasparenza, massima partecipazione e parità di trattamento, con particolare attenzione alla partecipazione di microimprese, piccole imprese e imprese giovanili».

Il decreto disciplina le modalità di pubblicazione dei bandi e la gestione delle procedure, prevedendo che l’iniziativa possa partire sia dalla Pubblica Amministrazione che su istanza di parte, almeno sei mesi prima della scadenza della concessione<sup>19</sup>. Tuttavia, in sede di prima applicazione, questo termine è ridotto a tre mesi, con scadenza comunque non successiva al 30 giugno 2027<sup>20</sup>. È comunque opportuno avviare le procedure di gara con un maggiore anticipo, poiché un termine di soli tre mesi potrebbe rivelarsi insufficiente per completare efficacemente l’iter di affidamento.

Il decreto individua il contenuto minimo dei bandi, e in particolare devono essere indicati: l’oggetto e la finalità della concessione, con specificazione dell’ubicazione, dell’estensione, delle caratteristiche morfologiche e distintive dell’area demaniale e delle opere di difficile rimozione insistenti, compresi eventuali interventi manutentivi o di adeguamento strutturale e impiantistico necessari per il nuovo affidamento; il valore degli eventuali investimenti non ammortizzati, nonché gli obblighi correlati; la durata della concessione; la misura del canone; il valore dell’indennizzo, nonché i termini e le modalità della sua corresponsione; la cauzione da prestarsi all’atto della stipula dell’atto di concessione a garanzia del pagamento del canone e degli altri obblighi; i requisiti di partecipazione previsti dagli artt. 94 e 95 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. n. 36/2023); i requisiti di capacità tecnico-professionale dei partecipanti, adeguati e proporzionati alla concessione oggetto di affidamento e che agevolino la partecipazione delle microimprese, delle piccole imprese e delle imprese giovanili; le modalità e il termine, non inferiore a trenta giorni, per la presentazione delle domande; il contenuto della domanda e la relativa documentazione da allegare, ivi compreso

<sup>19</sup> «Compete al Legislatore fissare le regole che presidono allo svolgimento delle procedure competitive nel generale riordino della materia al crocevia, come di recente ha chiarito la stessa Corte costituzionale, di fondamentali valori e di molteplici «interessi [...], che sono legati non solo alla valorizzazione dei beni demaniali, al fine di ricavare da essi una maggiore redditività (in tesi corrispondente a quella ritraibile sul libero mercato), ma anche alla tutela di tali beni pubblici, in ambiti che incrociano altri delicati interessi di rilievo costituzionale, quali la tutela del paesaggio e dell’ambiente marino» (Corte Cost., 23 aprile 2024, n. 70). In dottrina cfr. P. CAPRIOTTI, *Le nuove regole sulle concessioni balneari: cosa cambia con il Decreto-Legge 131/2024*, in [www.appaltiecontratti.it](http://www.appaltiecontratti.it), 19 febbraio 2025; E. CAUCCI, *Le concessioni demaniali marittime, la proroga, il tema degli “indennizzi” e il decreto-legge n. 131/2024*, in [www.associazioneventadegliavvocatiamministrativisti.it](http://www.associazioneventadegliavvocatiamministrativisti.it), 21 ottobre 2024.

<sup>20</sup> Sui termini per la messa a gara delle concessioni in scadenza e di quelle scadute si legga F. DI MAURO - G. SAPORITO, *Spiagge a fine concessione: gare a scadenza ravvicinata in NT+ Enti Locali & Edilizia*, 26 febbraio 2025, che si soffermano su alcuni recenti orientamenti giurisprudenziali. In particolare, TAR Genova, Sez. I, 19 febbraio 2025, n. 183 e TAR Napoli, Sez. VII, 14 gennaio 2025, n. 365.

il piano economico-finanziario; le modalità di svolgimento del sopralluogo presso l'area demaniale oggetto di affidamento; le modalità e i termini di svolgimento della procedura di affidamento; i criteri di aggiudicazione; lo schema disciplinare della concessione; i motivi dell'eventuale mancata suddivisione della concessione in lotti e l'eventuale numero massimo di lotti che possono essere aggiudicati al medesimo offerente.

Particolare attenzione va posta sul sistema di attribuzione dei punteggi, che deve privilegiare criteri legati all'interesse pubblico prevalente, come le modalità di gestione della concessione, la forza lavoro impiegata e l'offerta economica al rialzo. L'applicazione corretta di tali criteri garantisce il rispetto dei principi di parità di trattamento e non discriminazione. Al contrario, attribuire eccessiva rilevanza al requisito della "comprovata esperienza maturata nel settore" rischia di reintrodurre il "diritto di insistenza", ormai espunto dall'ordinamento giuridico<sup>21</sup>. Invero, la stessa direttiva *Bolkestein*, all'art. 12 ("Selezione tra i vari candidati") prevede 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 d'interesse generale conformi al diritto comunitario». Ciò significa che il diritto comunitario non preclude la possibilità di un "rinnovo" della concessione a favore del titolare originario, ma la subordina ad una valutazione dell'Amministrazione in sede di selezione pubblica dei candidati.

La durata della concessione è fissata in un minimo di 5 anni fino a un massimo di 20 anni, in ragione del tempo necessario a garantire l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti previsti dal piano economico-finanziario dell'aggiudicatario.

L'aggiudicazione diventa efficace solo dopo che l'Ente concedente ha accertato la sussistenza dei requisiti dichiarati dall'aggiudicatario. Nei successivi 60 giorni dovrà essere stipulato l'atto che regola il rapporto concessorio. Fino alla stipulazione dell'atto, il concessionario uscente può legittimamente continuare ad occupare l'area demaniale.

Il concessionario uscente ha diritto ad un indennizzo, il cui ammontare deve essere calcolato secondo criteri che saranno definiti in un successivo decreto. L'importo, a carico del concessionario subentrante, deve corrispondere al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione<sup>22</sup>. L'indennizzo deve, inoltre, coprire gli investimenti non ammortizzati derivanti da eventi calamitosi o obblighi di legge e garantire una remunerazione equa sugli investimenti effettuati negli ultimi cinque anni. Tuttavia, indennizzi eccessivamente onerosi per i concessionari subentranti potrebbero disincentivare l'ingresso di nuovi operatori.

<sup>21</sup> Pertanto, in sede di rinnovo, il precedente concessionario va posto sullo stesso piano di qualsiasi altro soggetto richiedente lo stesso titolo, senza necessità di particolare motivazione con riferimento al diniego della richiesta di rinnovo e alla indizione di una gara (Cons. Stato, Sez. V, 25 luglio 2014, n. 3960, Cons. Stato, Sez. V, 21 novembre 2011, n. 6132; Cons. Stato, Sez. VI, 21 maggio 2009, n. 3145).

<sup>22</sup> La nota del MIT datata 11 marzo evidenzia che il diritto a un indennizzo è tra le novità più rilevanti del decreto-legge salva-infrazioni ove viene specificato che: «L'indennizzo dovrà essere calcolato sugli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione a cui va aggiunta l'equa remunerazione sugli investimenti effettuati negli ultimi cinque anni». Il decreto attuativo deve essere approvato entro il 31 marzo è, dunque, oggi in ritardo, in quanto non ancora approvato.

Le modifiche legislative introdotte con il d.l. 16 settembre 2024, n. 131, pur perseguendo l'obiettivo di una gestione più ordinata delle concessioni demaniali marittime, sollevano rilevanti criticità in termini di applicazione e compatibilità con il diritto dell'Unione europea. Le Amministrazioni sono infatti chiamate ad un equilibrio sempre più complesso tra gli obblighi di trasparenza e concorrenza, le esigenze di una programmazione a lungo termine e le difficoltà connesse al legittimo affidamento dei concessionari esistenti. Quest'ultimo, peraltro, non è idoneo a giustificare la proroga automatica e generalizzata delle concessioni, che resta incompatibile con il diritto eurounitario, ma può costituire unicamente il presupposto per un'eventuale pretesa indennitaria<sup>23</sup>.

#### **4. Il D.L. 16 settembre 2024, n. 131 e la Direttiva 2006/123/CE: criticità e prospettive di adeguamento alla luce della recente giurisprudenza amministrativa**

La complessità del quadro giurisprudenziale e operativo, unita alle numerose procedure di infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano, ha portato il Governo, come già anticipato, ad intervenire nuovamente sulla questione delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive. Con il decreto-legge n. 131 del 16 settembre 2024, convertito nella legge n. 166 del 14 novembre 2024, è stata disposta un'ulteriore proroga delle concessioni esistenti, sollevando, tuttavia, un evidente contrasto con il diritto unionale.

Secondo la direttiva *Bolkestein* e l'orientamento consolidato della giurisprudenza amministrativa ed eurounitaria, qualsiasi proroga delle concessioni in essere è ammissibile solo in circostanze eccezionali ed adeguatamente motivate<sup>24</sup>. Questo determina un contrasto tra il diritto nazionale e il diritto unionale, evidenziando la difficoltà di bilanciare due esigenze contrapposte: da un lato, la tutela del legittimo affidamento degli operatori economici già titolari di concessioni; dall'altro, l'obbligo di garantire la massima apertura del mercato nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e parità di trattamento.

In particolare, la normativa in esame, per le concessioni già scadute al 31 dicembre 2023, assume i connotati di una legge-provvedimento, dando luogo un anomalo fenomeno di rinnovo automatico, il cui inquadramento dogmatico risulta piuttosto controverso. In effetti, affinché un provvedimento possa qualificarsi come proroga, è necessario che il termine di efficacia dell'atto a cui si riferisce non sia ancora scaduto. Al contrario, il rinnovo costituisce un nuovo provvedimento di primo grado, autonomo rispetto al precedente, e richiede un'adeguata valutazione degli interessi pubblici e privati coinvolti<sup>25</sup>. Sebbene il testo

<sup>23</sup> C. ADESSO - R. D'ALESSANDRO, *Il litorale italiano ed il mercato europeo: la sentenza della Corte di Giustizia, Sezione Quinta, 14 luglio 2016, in cause riunite c-458/14 e c-67/15*, in *ildirittoamministrativo.it*, 2025, 4. Si tratta di una prospettiva che si colloca in sostanziale continuità con le coordinate tracciate sul punto dalla giurisprudenza amministrativa e costituzionale pur non esente da critiche in dottrina cfr. R. RIGHI - E. NESI, *Riflessioni sull'applicazione della Direttiva servizi alle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative*, in *Neldiritto*, 2014, 8.

<sup>24</sup> Sul punto tra le tante v. TAR Liguria, Sez. I, 14 dicembre 2024, n. 869; TAR Campania, Sez. VII, 14 gennaio 2025, n. 365; Cons. Stato, Sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992 e 1 marzo 2023, n. 2192 in *www.giustamm.it*.

<sup>25</sup> Cfr. A. DE SANTIS - M. DE SIMONE, *Le concessioni demaniali marittime: sintesi di un'evoluzione e prospettive future*, in *Riv. Azienditalia*, 2024, 12; R. COLUCCIELLO, *L'incertezza sulle concessioni balneari tra silenzio del legislatore e "ipertrofia" della giustizia amministrativa*, in *www.ambientediritto.it*, 2024, 3.

costituzionale non preveda un'autentica riserva di amministrazione, il procedimento amministrativo rappresenta la sede fisiologica per la comparazione degli interessi, e non il potere legislativo. A ciò si aggiunge che le leggi-provvedimento restano comunque soggette ai limiti imposti dalla funzione giurisdizionale, sia in relazione alla decisione delle cause in corso, sia rispetto ai giudicati già formati e agli atti amministrativi. Non può essere consentito al Legislatore di risolvere direttamente, tramite una norma di legge, specifiche controversie, poiché ciò comporterebbe una violazione degli artt. 24 e 113 della Costituzione.

Passando all'analisi della compatibilità del decreto con la direttiva 2006/123/CE, emerge come l'art. 12 della direttiva imponga alle Amministrazioni di assegnare le concessioni mediante procedure selettive imparziali e trasparenti. Sebbene, in linea generale, le direttive europee necessitino di recepimento per produrre effetti nell'ordinamento interno, la Corte di Giustizia UE ha chiarito che alcune disposizioni, se chiare, precise e incondizionate, possono avere efficacia diretta. La direttiva *Bolkestein* rientra in questa categoria, con la conseguenza che qualsiasi normativa nazionale che preveda ulteriori proroghe delle concessioni scadute risulta incompatibile con il diritto unionale<sup>26</sup>. A nulla vale, pertanto, l'accordo contemplato tra la Commissione Europea e il Governo italiano in virtù del d.l. n. 131/2024 «e ciò sia perché non risulta esistente un documento scritto racchiudente tale patto; sia in quanto, in ogni caso, un simile accordo non potrebbe prevalere sul *dictum* della Corte di Giustizia in ordine all'incompatibilità unionale del rinnovo automatico delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreativo, essendo la Curia Europea l'organo deputato all'interpretazione autentica del diritto eurounitario, con effetti vincolanti sia nei confronti delle Autorità nazionali che delle altre istituzioni dell'Unione»<sup>27</sup>. Ne consegue che i Comuni hanno il diritto

<sup>26</sup> V. Cons. Stato, 1 marzo 2023, n. 2192, secondo cui: «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» (cfr., in termini, fra le tante, Cons. Stato, Sez. VII, 21 febbraio 2023, n. 1780; 6 luglio 2022, n. 5625; 15 settembre 2022 n. 810); «b) il dovere di disapplicare la norma interna in contrasto con quella eurounitaria autoesecutiva, riguarda, per pacifico orientamento giurisprudenziale, tanto i giudici quanto la pubblica amministrazione» (cfr., in termini, fra le tante, Corte Cost., 11 luglio 1989, n. 389; Cons. Stato, Sez. VI, 18 novembre 2019 n. 7874; 23 maggio 2006, n. 3072; Corte Giust. UE, 22 giugno 1989, in C- 103/88, Fratelli Costanzo, e 24 maggio 2012, in C-97/11, Amia).

<sup>27</sup> TAR Liguria, 19 febbraio 2025, n. 183, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it). Cfr. anche Corte giust. CE, 15 gennaio 2013, causa C-416/10, Križan: «Una norma di diritto nazionale in virtù della quale le valutazioni formulate da un organo giurisdizionale superiore vincolano un altro giudice nazionale non può privare quest'ultimo della facoltà di sottoporre alla Corte questioni riguardanti l'interpretazione del diritto dell'Unione interessato da dette valutazioni in diritto. Infatti, tale giudice, ove ritenga che la valutazione in diritto compiuta nel grado superiore potrebbe indurlo ad emettere una decisione contraria al diritto dell'Unione, deve essere libero di sottoporre alla Corte le questioni costituenti per esso motivo di perplessità (sentenze del 9 marzo 2010, *ERG e a.*, C-378/08, *Racc. pag. I-1919, punto 32, nonché Elchinov, cit., punto 27*)». La Corte giust. CE ha più volte precisato la necessità per il giudice nazionale di interpretare «il proprio diritto nazionale alla luce della lettera e dello scopo della direttiva onde conseguire il risultato perseguito da quest'ultima e conformarsi pertanto all'art. 249, 3° comma, del Trattato» Per approfondimenti: R. G. CONTI, *La giurisdizione del giudice ordinario e il diritto Ue*, in *Questionegiustizia.it*, Intervento destinato agli Atti del convegno organizzato dalla Prof.ssa A. Ciancio e svoltosi a Catania il 31 marzo e il 1 aprile 2017 sul tema *Le trasformazioni istituzionali a sessant'anni dai trattati di Roma*.

e il dovere di avviare immediatamente gare pubbliche per l'assegnazione delle concessioni venute a scadenza.

Posta l'applicabilità della direttiva 2006/123/CE, e non applicabilità del diritto interno con esso contrastante, è opportuno definirne l'efficacia temporale<sup>28</sup>.

Quanto all'efficacia temporale della direttiva, la giurisprudenza amministrativa ha chiarito che le concessioni rilasciate prima del 28 dicembre 2009, ovvero prima della trasposizione della direttiva nell'ordinamento nazionale, ne restano escluse<sup>29</sup>. Di conseguenza, tali concessioni possono beneficiare della proroga *ex lege* ai sensi dell'art. 1, commi 682 e 683, della l. n. 145/2018. Ciò in quanto il diritto eurounitario non impone all'Amministrazione aggiudicatrice di uno Stato membro di intervenire, su richiesta di un singolo, nei rapporti giuridici in essere, instaurati a tempo indeterminato o con durata pluriennale, qualora questi siano stati costituiti prima della scadenza del termine di trasposizione della direttiva<sup>30</sup>.

In definitiva, la direttiva *Bolkestein* non si applica: alle concessioni rilasciate prima della sua trasposizione nel diritto interno e alle concessioni assegnate tramite procedure ad evidenza pubblica che non abbiano previsto meccanismi di proroga automatica.

Al contrario, le concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative, che hanno beneficiato di plurime proroghe, hanno cessato i loro effetti il 31 dicembre 2023. Di conseguenza, le nuove assegnazioni devono avvenire attraverso selezioni imparziali e trasparenti tra i potenziali candidati, conformemente all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (c.d. *Bolkestein*). Ciò garantisce il rispetto dei principi generali di concorrenza e trasparenza, prevenendo distorsioni del mercato e assicurando un equilibrio tra la tutela degli operatori economici e l'interesse pubblico alla libera concorrenza.

## 5. Gli strumenti di pianificazione delle Coste dal livello eurounitario al livello locale

<sup>28</sup> Giudice di Pace di Rimini, ordinanza, 26 giugno 2024 n. 967 «2. *A prescindere dalla risposta della Corte al primo quesito, si chiede se le concessioni balneari come quella di cui è titolare la società ricorrente, iniziate prima del 28 dicembre 2009, sono comunque fuori dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE ai sensi dell'art.44 della stessa direttiva autorizzazioni, come sembrerebbe ricavarsi dal punto 73 della sentenza "Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune de Ginosa)" della Corte del 20 aprile 2023 in causa C-348/22 (EU:C:2023:301)*».

<sup>29</sup> TAR Toscana, 10 marzo 2025 n. 431, secondo cui: «*Le concessioni rilasciate anteriormente al 28 dicembre 2009, cioè prima della trasposizione della Direttiva Servizi 2006/123/CE e, ciò, con la conseguenza che risulta applicabile l'art 1, commi 682 e 683 della L. 145/2018, che prevede proprio il 31 dicembre 2023 come termine ultimo di scadenza*». Inoltre, la sentenza AGCM c. Comune di Ginosa, 20 aprile 2023, causa C-348/22, statuisce che: «*Infine, occorre sottolineare che una sentenza pregiudiziale, come la sentenza del 14 luglio 2016, Promoimpresa e a. (C 458/14 e C 67/15, EU:C:2016:558), chiarisce e precisa, quando ve ne sia bisogno, il significato e la portata della norma stabilita da detta disposizione della direttiva 2006/123, quale deve o avrebbe dovuto essere intesa e applicata dal momento della sua entrata in vigore, ossia, conformemente all'articolo 44 di tale direttiva, a decorrere dal 28 dicembre 2009. Ne consegue che detta norma così interpretata deve essere applicata dal giudice anche a rapporti giuridici sorti e costituiti prima di tale sentenza*» v., in tal senso, sentenze del 27 marzo 1980, Denkvit italiana, 61/79, EU:C:1980:100, punto 16, e del 22 febbraio 2022, RS (Effetto delle sentenze di una Corte costituzionale), C 430/21, EU:C:2022:99, punto 77.

<sup>30</sup> V. Corte giust. CE, Sez. VI, 24 novembre 1998, Togel, C-76/97; nello stesso senso v. Corte giust. CE, 5 ottobre 2000, Commissione/Francia, C-337/98; Cons. Stato, Sez. VI, 13 gennaio 2022 n. 229, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

Vi è, poi, da non sottovalutare che alla notevole valenza socioeconomica del demanio marittimo si è poi affiancata anche la centralità della tutela del paesaggio che con L. 8 agosto 1985, n. 43 (nota come Legge Galasso), è stata estesa a gran parte del territorio e regionalizzata. Tale evoluzione ha determinato un significativo incremento della complessità sistemica nella regolazione delle concessioni, imponendo un ripensamento del modello concessorio tradizionale, sempre più intersecato da esigenze di tutela ambientale e paesaggistica.

Si è reso, quindi, necessario regolamentare efficacemente l'istituto delle concessioni al fine di contemperare altri importanti interessi in gioco<sup>31</sup>. Per tale via, il modello efficace di amministrazione dei beni demaniali è stato individuato nel ricorso al potere di pianificazione, divenuto il mezzo principale di governo e tutela delle coste, anche in funzione del perseguimento degli obiettivi fissati dall'Agenda 2030<sup>32</sup>.

Il processo di pianificazione territoriale è stato fortemente influenzato dall'impulso eurounitario, che ha guidato gli Stati membri verso un maggiore coordinamento delle politiche ambientali e di sviluppo sostenibile. Per una definizione in chiave moderna di sviluppo sostenibile, invero, occorre fare riferimento alla Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo, la quale pone la necessità di far dialogare, ovvero di integrare fra loro, il fattore ambientale, quello economico e quello sociale. Il Principio 3, in particolare, stabilisce che «il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future», mentre, per il Principio 4, «al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo»<sup>33</sup>.

A livello nazionale, la normativa italiana ha integrato questi principi, creando un sistema complesso di strumenti normativi e operativi per la gestione e la protezione del territorio, in particolare per quanto riguarda il demanio marittimo e la tutela del paesaggio<sup>34</sup>.

In questo contesto, gli strumenti di pianificazione assumono un ruolo centrale, non solo come veicolo di indirizzo per le politiche di sviluppo territoriale, ma anche come mezzo per bilanciare gli interessi economici e sociali con la necessità di preservare l'ambiente.

<sup>31</sup> Così E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Rivista trimestrale di diritto dell'ambiente*, 2011, 1.

<sup>32</sup> L'Agenda 2030 per lo Sviluppo Sostenibile è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità. Sottoscritta il 25 settembre 2015 dai governi dei 193 Paesi membri delle Nazioni Unite, e approvata dall'Assemblea Generale dell'ONU, l'Agenda è costituita da 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile - *Sustainable Development Goals, SDGs* - inquadrati all'interno di un programma d'azione più vasto costituito da 169 *target* o traguardi, ad essi associati, da raggiungere in ambito ambientale, economico, sociale e istituzionale entro il 2030.

<sup>33</sup> Nel 1992, i rappresentanti di 172 Paesi si sono incontrati nell'ambito della «*United Nations Conference on Environment and Development, UNCED*» di Rio de Janeiro, per cercare di risolvere problemi quali la povertà, la crescente disparità tra Paesi industrializzati e Paesi in via di sviluppo nonché le difficoltà sempre maggiori negli ambiti sociali, economici ed ambientali. Durante la Conferenza sono stati sottoscritti 3 Accordi non vincolanti e 2 Convenzioni: Agenda 21, Dichiarazione di Rio su ambiente e sviluppo, Dichiarazione dei principi per la gestione sostenibile delle foreste, Convenzione quadro sui cambiamenti climatici, Convenzione sulla diversità biologica.

<sup>34</sup> Cfr. L. MARCHETTA, *le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: profili di tutela ambientale*, in *www.ambientediritto.it*, 2022, 4.

Gli strumenti di pianificazione spaziano dalla pianificazione urbanistica e territoriale a livello comunale e regionale, fino agli atti di programmazione di ampio respiro, a livello comunitario ed internazionale.

Orbene, quanto alle finalità ed agli obiettivi dei Piani regionali e comunali occorre richiamare il Protocollo Mediterraneo per la Gestione Integrata delle Zone Costiere<sup>35</sup> con effetti vincolanti per tutti gli Stati membri, che prevede disposizioni finalizzate alla protezione e allo sviluppo sostenibile delle zone costiere, introducendo una serie di principi e obiettivi per la protezione degli ecosistemi marini, la tutela dei paesaggi costieri e insulari, la difesa del patrimonio culturale e lo sviluppo delle attività economiche.

La protezione dell'ambiente marino è affidata alla richiamata normativa regionale, la quale si fonda sul Piano Regionale delle Coste (anche PUAD) e, quindi, sui Piani Comunali delle Coste (anche PAD), i quali, a loro volta, devono basarsi sui principi e sulle norme del Piano Regionale delle Coste<sup>36</sup>.

Ciò posto, il comma 3 dell'art. 6 del d.l. n. 400/93 attribuisce alle Regioni l'importante compito di predisporre, «sentita l'Autorità marittima, un Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, dopo aver acquisito il parere dei Sindaci dei Comuni interessati e delle associazioni regionali di categoria, appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi»<sup>37</sup>. Il Piano di utilizzazione delle aree demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo (c.d. PUAD) è, quindi, lo strumento regionale che regola l'utilizzo delle aree del demanio marittimo con finalità turistico-ricreative.

Il Piano di utilizzazione delle aree demaniali marittime, secondo una definizione fornita dal Consiglio di Stato, si configura come «strumento settoriale destinato ad assolvere, nella prospettiva di una migliore gestione del demanio marittimo d'interesse turistico-ricreativo, a una funzione strettamente programmatoria (delle concessioni demaniali assentibili)»<sup>38</sup>. In questa visione, il Piano rappresenta uno strumento di programmazione finalizzato a razionalizzare la concessione del demanio marittimo a privati, nell'ambito delle finalità di

<sup>35</sup> Uno strumento essenziale, complementare ad altri strumenti come la Strategia per l'ambiente marino e la Pianificazione dello spazio marittimo, è rappresentato dalla Gestione Integrata della Fascia Costiera, introdotta nel contesto europeo dalla "Raccomandazione relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa (2002/413/CE)" del 30 maggio 2002. A livello regionale, nell'ambito della Convenzione di Barcellona e in linea con gli indirizzi unionali, è stato definito nel 2009 un "Protocollo sulla Gestione Integrata delle Zone Costiere del Mediterraneo (Protocollo GIZC)". Il Protocollo, ratificato dalla Commissione UE e in attesa di ratifica da parte dell'Italia, prevede disposizioni finalizzate alla protezione e allo sviluppo sostenibile delle zone costiere del Mediterraneo, introducendo una serie di principi e obiettivi per la protezione degli ecosistemi marini, la tutela dei paesaggi costieri e insulari, la difesa del patrimonio culturale e lo sviluppo delle attività economiche. Vedi anche la Convenzione di Barcellona 1976/1995 per la protezione del Mar Mediterraneo, oggi denominata "Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo", una Convenzione quadro che, unitamente ai Protocolli e agli accordi *sub*-regionali che servono a dare attuazione ai principi generali contenuti nella Convenzione, costituiscono il c.d. Sistema di Barcellona, in [www.mase.gov.it](http://www.mase.gov.it).

<sup>36</sup> Interessante sul punto è la l.r. Puglia, n. 17/2015, in particolare gli artt. 1-2.

<sup>37</sup> Il decreto-legge 5 ottobre 1993 n. 400, convertito in legge 4 dicembre 1993 n. 494, recante disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime ha introdotto lo strumento del Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo con finalità turistiche e ricreative, da predisporre ad opera delle Regioni.

<sup>38</sup> Cons. Stato, Sez. V, 21 giugno 2005 n. 3267, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

sviluppo turistico, e assume una valenza di regolamentazione delle aree demaniali, dunque dell'uso del territorio, compatibile con gli obiettivi di tutela e salvaguardia dell'ambiente costiero. Gli aspetti più rilevanti della Disciplina introdotta dal PUAD sono: la previsione di aree di libera e gratuita fruizione e delle altre superfici demaniali utilizzabili a fini di balneazione; la definizione dei requisiti per la classificazione degli stabilimenti balneari.

Il PUAD prevede, inoltre, in particolare, l'adozione di Piani attuativi di utilizzazione del demanio marittimo (detto anche Piano delle Coste o PAD) da parte dei Comuni costieri per l'esercizio di funzioni gestorie sul demanio marittimo non portuale<sup>39</sup>.

Il Piano delle Coste, di particolare importanza nel recepimento dei principi e degli obiettivi di detto Protocollo e del PUAD, è lo strumento che disciplina, a livello attuativo comunale, l'utilizzo delle aree del demanio marittimo, con le finalità di garantire il corretto equilibrio fra la salvaguardia degli aspetti ambientali e paesaggistici del litorale, la libera fruizione e lo sviluppo delle attività turistico ricreative. All'interno del demanio marittimo il Piano disciplina, quindi, le funzioni amministrative in materia di gestione e di uso dei beni e delle pertinenze per attività turistiche-ricreative che sono state conferite dallo Stato alle Regioni e da queste ai Comuni. *Inter alia*, ivi si disciplinano sia le caratteristiche per delimitare le aree da concedere (nonché i limiti percentuali delle aree libere) sia alcuni parametri da indicare negli avvisi pubblici quali criteri di selezione delle domande di concessione.

Nel più generale modello di gestione integrata della costa, esso persegue, quindi, «l'obiettivo imprescindibile dello sviluppo economico e sociale delle aree costiere attraverso criteri di ecocompatibilità e di rispetto dei processi naturali»<sup>40</sup>.

L'Amministrazione comunale realizza, mediante la Pianificazione delle Coste, la transizione ecologica delle proprie spiagge a favore dello sviluppo sostenibile - promuovendo la valorizzazione del settore turistico balneare degli altri usi diversificati, sportivi, culturali e naturalistici, in armonia con la tutela del paesaggio e dell'ambiente - garantendo, al contempo, il diritto cittadini all'accesso alla libera fruizione del patrimonio naturale pubblico.

Sebbene il Piano delle Coste rappresenti formalmente lo strumento attuativo della pianificazione regionale in ambito costiero, nella prassi esso si è rivelato, troppo spesso, uno strumento scarsamente incisivo, a causa della frammentazione delle competenze, della disomogeneità tra Regioni e dell'assenza di criteri uniformi di valutazione dell'impatto ambientale e dell'interesse pubblico prevalente. Inoltre, non sono ancora stati chiariti i profili di compatibilità tra tali strumenti di pianificazione e le previsioni della direttiva 2006/123/CE, con particolare riguardo alla trasparenza delle procedure e all'effettivo superamento della logica prorogatoria.

<sup>39</sup> Il Consiglio regionale della Campania ha approvato la delibera della Giunta regionale n. 712 del 20 dicembre 2022, avente ad oggetto: "Adozione del piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo - PUAD con finalità turistico-ricreative". Con tale Piano sono stati adottati nuovi e vincolanti criteri da rispettare in sede di redazione del PAD comunale, propedeutico al rilascio delle concessioni balneari.

<sup>40</sup> TAR Campania, Sez. VII, 14 gennaio 2025, n. 365, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it).

Un altro strumento di pianificazione territoriale è il Piano Urbanistico Comunale (PUC), uno dei provvedimenti amministrativi più complessi attraverso cui si disciplina l'uso dei suoli, nel rispetto del principio di contenimento del consumo del territorio<sup>41</sup>.

Considerati i principali strumenti di programmazione è indubbio che tutti i piani che incidono sulle aree demaniali devono armonizzarsi tra di loro affinché risultino concordi e univoci. Ne deriva che il PUC deve necessariamente essere coerente con il PUAD; analogamente il Piano delle Coste, attuativo del secondo, deve essere redatto in concordanza con gli altri piani regionali e comunali, ivi compreso, quello urbanistico al momento della sua adozione<sup>42</sup>.

Il Piano delle Coste, lungi dall'essere uno strumento di promozione della concorrenza, è stato talora impiegato come strumento di conservazione dello *status quo*, in contrasto con i principi della direttiva 2006/123/CE. Il Consiglio di Stato ha rilevato, in più occasioni, che gli strumenti di pianificazione locale non possono derogare agli obblighi comunitari di trasparenza, pubblicità e imparzialità, né essere utilizzati per ritardare o eludere la messa a gara delle concessioni<sup>43</sup>.

In tale contesto, è essenziale domandarsi se tali strumenti siano davvero conformi all'art. 12 della direttiva *Bolkestein*, che impone procedure selettive imparziali ogniqualvolta la risorsa sia scarsa. La pianificazione, se non accompagnata da bandi pubblici e criteri oggettivi, rischia di risultare incompatibile con i principi europei, fungendo da paravento per proroghe implicite. Inoltre, la mancanza di criteri uniformi nella redazione dei PUAD e dei PAD pone problemi anche sul piano del diritto interno, in quanto può determinare un trattamento diseguale dei concessionari su scala nazionale, compromettendo la certezza del diritto e l'effettività della concorrenza.

Alla luce di queste considerazioni, emerge la necessità di armonizzare i piani locali con gli obblighi europei, rendendo cogente l'obbligo di evidenza pubblica, superando le logiche derogatorie e la commistione tra funzioni pianificatorie e gestionali.

## **6. I poteri di indirizzo e gestione dell'Ente locale in materia di concessioni demaniali marittime**

A livello locale, i Comuni svolgono un ruolo fondamentale nella gestione del territorio, pur dovendo rispettare le linee guida fornite dalla pianificazione regionale, nazionale e unionale<sup>44</sup>.

<sup>41</sup> Per approfondimenti v. P. URBANI, *Diritto Urbanistico - organizzazione e rapporti*, Torino, 2023, pp. 135 ss.

<sup>42</sup> Cfr. C. CORBI, *L'improrogabilità della "proroga tecnica" in materia di concessioni demaniali-balneari per finalità turistico-ricreative*, in [www.italiAppalti.it](http://www.italiAppalti.it), 1 marzo 2025.

<sup>43</sup> Cons. Stato, Sez. V, 1 marzo 2023, n. 2192.

<sup>44</sup> Con gli artt. 104 e 105 del d. lgs. 31 marzo 1998 n. 112 (recante "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59"), le competenze gestionali dello Stato sono state conferite alle Regioni e agli enti locali con riferimento: «a) al rilascio dell'autorizzazione all'uso in servizio di linea degli autobus destinati al servizio di noleggio con conducente, relativamente alle autolinee di propria competenza; b) al rifornimento idrico delle isole; c) all'estimo navale; d) alla disciplina della navigazione interna; e) alla programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale e interregionale delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale; f) al conferimento di concessioni per l'installazione e l'esercizio di impianti lungo le autostrade ed i raccordi autostradali; g) alla gestione del

Nelle more dell'approvazione dei Piani di Utilizzazione delle Aree Demaniali (PUAD), la giurisprudenza amministrativa è stata più volte chiamata a pronunciarsi su ricorsi volti a contestare la competenza dei Comuni nella programmazione dell'uso delle aree demaniali marittime, ritenendo che a questi ultimi spettassero unicamente l'esercizio delle funzioni amministrative relative al rilascio delle concessioni sui beni del demanio marittimo. Secondo tale impostazione, le funzioni di programmazione dell'uso delle aree demaniali marittime e l'approvazione dei PUAD sarebbero riservate in via esclusiva alle Regioni.

La giurisprudenza amministrativa dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento ha ritenuto di contemperare il riparto dei poteri - rilascio dei titoli e approvazione dei PUAD - affermando l'ammissibilità, nelle more dell'approvazione del Piano, dell'esercizio da parte dei Comuni di un potere gestionale che includesse la possibilità di regolare e pianificare il rilascio delle concessioni<sup>45</sup>.

Nell'ambito di un'amministrazione programmata e pianificata del demanio marittimo, in seguito all'approvazione del Piano delle Coste, il provvedimento concessorio non solo concretizza il progetto socioeconomico, ma rappresenta anche uno strumento attuativo dello stesso Piano. In sede di rilascio della concessione demaniale marittima, il Comune svolge, dunque, una funzione mista, che comprende: il controllo della compatibilità dell'istanza di concessione con le previsioni del Piano; l'adeguamento della posizione giuridica del richiedente rispetto ai profili fruitori non contemplati dal Piano; la costituzione, in favore del richiedente, di posizioni giuridiche i cui contenuti siano stati previamente determinati in fase di pianificazione.

Non è dunque possibile tracciare una netta linea di demarcazione tra le attività di programmazione e pianificazione, di competenza regionale, e le attività di gestione, affidate ai Comuni, poiché il rapporto tra queste funzioni non va inteso in termini gerarchici, ma piuttosto in un'ottica di complementarità, considerando anche il potere dei Comuni di predisporre un piano attuativo della pianificazione regionale<sup>46</sup>. La gestione e la

---

*sistema idroviario padano-veneto; h) al rilascio di concessioni per la gestione delle infrastrutture ferroviarie di interesse regionale; i) alla programmazione degli interporti e delle intermodalità con esclusione di quelli indicati alla lettera g) del comma 1 dell'articolo 104 del presente decreto legislativo; l) al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia (art. 105, comma 2)». Il Comune è stato individuato come l'autorità competente al rilascio delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative dall'art. 42 (rubricato "Funzioni dei Comuni") del d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96 (recante "Intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra regioni ed enti locali a norma dell'articolo 4, comma 5, della L. 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni"). Tale norma, infatti, dispone l'esercizio da parte dei Comuni delle funzioni amministrative previste dall'art. 105, comma 2, lett. f) ed l) del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112. In dottrina S. BERTUZZI - G. COTTARELLI - C. CUSUMANO, *Concessioni demaniali marittime*, 2022, pp. 30 ss.; C. ANGELONE, *La delega alle Regioni delle funzioni sul demanio marittimo: profili problematici attuativi*, in *Dir. traspr.*, 1997, p. 749.*

<sup>45</sup> TAR Campania, Sez. II, 14 ottobre 2014, n.1764, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it): «Per le ragioni già evidenziate da questo Tribunale, quindi, e che si intendono, in questa sede, integralmente richiamate, ben può riconoscersi in capo ai Comuni il potere di regolamentare il rilascio delle concessioni demaniali mediante l'adozione di atti di pianificazione, quanto meno nelle more dell'adozione del Piano di competenza della Regione».

<sup>46</sup> Nel sistema delle fonti pluralistico che governa l'ordinamento, con specifico riguardo al rapporto sussistente fra la funzione di pianificazione urbanistica ed edilizia, di cui è titolare il Comune, e le norme regionali, è improprio assumere a parametro di riscontro il principio di gerarchia, e ciò in quanto la risoluzione degli ipotetici contrasti

pianificazione, quindi, devono essere orientate verso una sinergia tra le diverse autorità, in un'ottica di complementarità, e non di gerarchia, per assicurare una pianificazione efficace e coerente.

Questo sistema, tuttavia, presenta delle criticità, poiché il quadro normativo risulta spesso frammentato e disomogeneo.

In questo contesto di incertezza normativa che l'Ente locale è chiamato a prendere decisioni cruciali per garantire il benessere della collettività e valorizzare al meglio le risorse del proprio territorio costiero. Il corretto rilascio e la gestione delle concessioni sono, infatti, essenziali per assicurare l'uso sostenibile del demanio, proteggere le risorse naturali e favorire lo sviluppo economico locale.

I Comuni, nel rispetto della normativa e della pianificazione nazionale e unionale, sono responsabili della gestione del demanio marittimo, che comprende sia la funzione di indirizzo politico che quella di gestione amministrativa.

La Giunta comunale svolge un ruolo politico-amministrativo attraverso il potere di indirizzo, orientano l'azione dell'amministrazione locale nelle scelte di gestione delle concessioni demaniali marittime. In particolare, definisce gli obiettivi generali da perseguire nel rilascio e nella gestione delle concessioni, stabilisce i criteri di assegnazione e fornisce direttive per il coordinamento con le politiche regionali, nazionali ed europee. Le deliberazioni di indirizzo della Giunta rappresentano uno strumento fondamentale per orientare l'attività amministrativa degli uffici comunali, potendo anche stabilire priorità specifiche, come la promozione di attività sostenibili o l'introduzione di criteri preferenziali per determinate categorie di concessioni<sup>47</sup>.

In base al combinato disposto degli artt. 40, 41 e 42 del d.lgs. n. 96/1999 e dell'art. 105 del d.lgs. n. 112/1998, la Giunta è chiamata a decidere sulle concessioni in essere e sull'eventuale necessità di avviare procedure di gara. Qualora opti per l'avvio della gara, è necessario definire gli indirizzi che i Responsabili dovranno seguire nella predisposizione del bando. A titolo esemplificativo, la Giunta può stabilire linee di indirizzo che garantiscano: imparzialità, trasparenza e non discriminazione nel processo di assegnazione delle concessioni; obiettivi di natura sociale, promuovendo le piccole e medie imprese, i servizi e le agevolazioni per categorie svantaggiate; protezione dell'ambiente e salvaguardia del patrimonio culturale, attraverso criteri di sostenibilità ambientale e minimizzazione dell'impatto paesaggistico degli impianti e delle attrezzature previste sulle aree demaniali.

---

fra le diverse fonti normative riposa in *apicibus* sul principio di competenza - costituente il portato giuridico del principio di sussidiarietà verticale sancito nell'art. 118 Cost. (Cons. Stato, Sez. II, 20 ottobre 2020, n. 6330).

<sup>47</sup> La Giunta ha anche la competenza generale ad adottare gli atti ricadenti nelle funzioni di indirizzo e controllo, non espressamente attribuiti dalla legge al Consiglio comunale e non rientranti nelle attribuzioni del Sindaco; per tale ragione la giunta viene definita organo a competenza residuale (art. 48, c. 2, TUEL) v. A. SCARSELLA, *La giurisprudenza più recente sugli organi e sugli atti degli enti locali*, in [www.ancidigitale.it](http://www.ancidigitale.it), 2023; A. D'AMELIO *Ruolo e Competenze della Giunta Comunale nell'ordinamento degli Enti Locali*, in *DirittoFuturo*, 2022; G. FORGIONE, *Gli atti di "indirizzo" e di "direttiva" del Consiglio e della Giunta*, in [www.forgioneganluca.it](http://www.forgioneganluca.it); L. BOBBIO, *La democrazia non abita a Gordio. Studio sui processi decisionali politico amministrativi*, Milano, 1996; V. ITALIA - L. CAMARDA, *Il rebus della ripartizione delle competenze*, in *focus del sole 24 ore*, 2012.

Nell'ambito della propria autonomia, la Giunta può, inoltre, decidere di applicare le medesime procedure di evidenza pubblica sia alle concessioni demaniali a finalità turistico-ricreativa, sia a quelle destinate ad altri usi, con l'obiettivo di uniformare la gestione del demanio marittimo.

Negli ultimi decenni, il ruolo della Giunta diviene sempre più complesso poiché molteplici sono gli aspetti da considerare, per esempio, per quanto concerne la Regione Campania per stabilire la durata delle concessioni è stato necessario attendere l'approvazione del PUAD regionale, avvenuta solo in data 23 aprile 2024<sup>48</sup>, e conseguenzialmente procedere all'approvazione del PAD comunale, che, prevede un *iter* procedurale molto complesso e non definibile in tempi brevi. Per tale motivazione, la durata dei nuovi titoli concessori demaniali dovrebbe essere rapportata al periodo strettamente necessario per l'approvazione del PAD, ossia presumibilmente stimati in due anni, prorogabili, eventualmente per un ulteriore anno, nel caso in cui non si sia ancora concluso il relativo *iter* procedurale. Tale modalità operativa non è esente da critiche e perplessità anche perché stante la nuova normativa la durata della concessione è fissata in un minimo di 5 anni fino a un massimo di 20 anni. Dunque, il rispetto della normativa potrebbe generare la fuorviante circostanza che il rilascio di nuove concessioni potrebbe porsi in contrasto con le citate norme programmatiche e comportare inevitabili pregiudizi a carico dell'Amministrazione comunale precedente<sup>49</sup>.

I Dirigenti, invece, hanno il compito di attuare gli indirizzi della Giunta, curando gli aspetti tecnici e amministrativi relativi al rilascio, al rinnovo e alla revoca delle concessioni. In particolare, devono gestire l'intera procedura di gara, dalla predisposizione del bando all'individuazione del Responsabile unico del progetto, fino alla nomina della commissione giudicatrice, all'esame delle offerte e al rilascio delle concessioni demaniali. Tuttavia, l'attività degli uffici non si esaurisce in questa fase, ma prosegue con il costante monitoraggio del corretto esercizio dell'attività nel rispetto della concessione<sup>50</sup>.

L'Amministrazione, nell'ambito della propria attività di controllo e vigilanza, può richiedere ai concessionari la produzione di una perizia giurata attestante lo stato dei luoghi, in alternativa a un controllo ispettivo d'ufficio nell'area in concessione. In un'ottica di collaborazione con i concessionari, tale richiesta risulta funzionale non solo alla

<sup>48</sup> Nella seduta del 23 aprile 2024, il Consiglio Regionale ha approvato la delibera della Giunta regionale n. 712 del 20 dicembre 2022, avente ad oggetto: "Adozione del Piano di Utilizzazione delle Aree del Demanio marittimo - PUAD con finalità turistico-ricreative" (BURC n. 34 del 29.04.2024).

<sup>49</sup> Interessante sul punto i pareri dell'AGCM nei confronti del Comune di Minori: AS2036 - Comune di Minori (SA) - proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative; AS2024 - Comune di Minori (SA) - proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative.

<sup>50</sup> Le competenze dei dirigenti sono disciplinate dall'art. 107 del TUEL, il quale contiene una elencazione non tassativa ma esclusivamente esemplificativa dei compiti dirigenziali. Per approfondimenti cfr. C. SAFFIOTTI, *Competenze dei dirigenti: la norma è immediatamente precettiva. Note a margine di Cons. di Stato, Sez. V, sentenza 23 giugno 2003 n. 3717*, in *Lexitalia.it*, n. 7/8, 2003; A. DI PIAZZA, *I criteri di riparto delle competenze tra organi politici e organi gestionali negli Enti locali*, in *Lexitalia.it*, 2004, 2; S. DOTA, *La dirigenza degli enti locali e le novità del decreto legislativo n. 75/2017*, in *Guidaentilocali.it*, 2018, 10; F. BRUNO, *Il percorso evolutivo della normativa sul personale con qualifica dirigenziale negli enti locali*, in *Amministrazione in Cammino*, 2023; C. MOCHI SISMONDI, *Il dirigente pubblico: incarichi, responsabilità e prospettive di riforma*, in *forumpa.it*, 2020.

pianificazione, ma anche alla predisposizione dei bandi di gara. Questa ricognizione, inoltre, strumentale alla pianificazione e all'indizione di procedure di evidenza pubblica, consente di verificare la presenza, nei luoghi, di opere di facile rimozione o di strutture la cui rimozione risulterebbe più complessa e che, pertanto, sarebbero oggetto di incameramento da parte dello Stato.

L'Amministrazione può procedere d'ufficio alla ricognizione e alla verifica dello stato dei luoghi, ma qualora l'attività risulti particolarmente complessa, può richiedere la collaborazione dei concessionari uscenti. La richiesta di una perizia giurata sullo stato dei luoghi da parte degli attuali concessionari avrebbe il solo scopo di semplificare il procedimento e agevolare i sopralluoghi degli organi preposti, nel rispetto dei principi di semplificazione dell'azione amministrativa<sup>51</sup>.

Si precisa, infine, che tale richiesta, essendo di natura essenzialmente collaborativa, non incide sui diritti dei concessionari e non prevede alcuna sanzione in caso di mancata ottemperanza. Resta comunque impregiudicata l'attività di verifica da parte dell'Ente, che potrà accertare lo stato dei luoghi attraverso la polizia locale nell'ambito delle attività ordinarie di ispezione e controllo previste per la gestione del territorio e del demanio marittimo.

L'Amministrazione, inoltre, cura l'aggiornamento del SID (Sistema Informativo Demanio) attraverso i modelli di domanda prescritti dal MIT (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), accessibili in modo libero e gratuito, garantendo così l'adempimento degli obblighi previsti a livello nazionale.

Il ruolo dell'Ente locale nella gestione delle concessioni demaniali marittime è obiettivamente complesso e richiede un equilibrio tra indirizzo politico, gestione amministrativa e vigilanza. La corretta attuazione delle procedure di evidenza pubblica, il rispetto della normativa e la collaborazione tra Amministrazione e concessionari sono elementi essenziali per garantire un uso sostenibile ed efficiente del demanio marittimo, pertanto, al fine espletare al meglio le proprie funzioni gli Enti locali sempre più spesso ricorrono a professionisti esterni con specifiche competenze in materia<sup>52</sup>.

## 7. Considerazioni conclusive

Nel premettere che la natura aperta delle problematiche affrontate impedisce di formulare conclusioni definitive e compiute, ci si limita a svolgere alcune considerazioni di sintesi sulle principali questioni esaminate.

Il tema della proroga delle concessioni balneari si configura come uno dei nodi più controversi nel rapporto tra ordinamento interno e diritto dell'Unione. La reiterazione di

<sup>51</sup> Il principio di collaborazione nei rapporti tra il cittadino e la pubblica amministrazione è ora enunciato, insieme al principio di correttezza e buona fede, dal nuovo art. 1, comma 2-*bis* della legge 7 agosto 1990, n. 241 sul procedimento amministrativo. A livello costituzionale, esso può ritenersi implicito nel principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'art. 118, ultimo comma, della Costituzione. Cfr. M. CLARICH, *La collaborazione nel procedimento amministrativo*, in [www.giustamm.it](http://www.giustamm.it), 22 marzo 2024.

<sup>52</sup> L'art. 15, comma 6 e l'art. 3 all. I.2 del codice dei contratti pubblici (d.lgs. 36/2023), dispongono che ciascuna stazione appaltante o ente concedente possa destinare risorse finanziarie non superiori all'1% dell'importo posto a base di gara per l'affidamento diretto da parte del RUP di incarichi di assistenza al medesimo. Sul punto v. L. CARBONE - F. CARINGELLA - G. ROVELLI, *Manuale dei contratti pubblici*, Roma, 2024.

proroghe automatiche da parte del legislatore italiano - in assenza di procedure comparative - solleva non solo un evidente contrasto con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva *Bolkestein*), ma anche una questione più profonda di tenuta del principio di concorrenza e di effettività del diritto eurounitario. Pur a fronte della chiara incompatibilità accertata dalla Corte di Giustizia, il legislatore continua ad adottare misure emergenziali anziché sistematiche, alimentando un contenzioso potenzialmente infinito e mettendo in discussione il principio di certezza del diritto.

La protratta estensione della durata delle concessioni in essere, infatti, non solo scoraggia l'ingresso di nuovi operatori, ma alimenta una situazione di persistente incertezza giuridica, con gravi ricadute anche sul piano economico. Basti considerare che il giro d'affari annuo del comparto si aggira intorno ai 15 miliardi di euro, a fronte dei quali l'ammontare complessivo dei canoni concessori supera di poco i 100 milioni di euro<sup>53</sup>. Tale scarto evidenzia l'ampio margine di miglioramento nella gestione della risorsa, cui si potrebbe attingere attraverso una disciplina organica e coerente con i principi dell'ordinamento europeo.

L'assenza di un quadro normativo chiaro e sistematico determina, inoltre, incertezze applicative trasversali, che coinvolgono amministrazioni, giudici e operatori economici. In assenza di indicazioni univoche da parte del Legislatore, molte Amministrazioni locali hanno adottato provvedimenti di proroga delle concessioni demaniali, motivandoli con la complessità del contesto normativo e giurisprudenziale, con l'incertezza circa l'obbligatorietà della procedura ad evidenza pubblica in relazione alla scarsità della risorsa, nonché con l'esigenza di tempi adeguati alla definizione delle procedure selettive.

Le modifiche introdotte dal d.l. n. 131/2024 alla l. n. 118/2022 non appaiono risolutive rispetto a tali criticità, già emerse in occasione delle precedenti proroghe, più volte ritenute incompatibili con il diritto dell'Unione. La novità, rispetto al passato, risiede nel fatto che il decreto costituisce il frutto di un'intesa tra il Governo italiano e la Commissione europea, finalizzata a scongiurare l'aggravarsi delle procedure di infrazione. Tuttavia, la soluzione adottata continua a sollevare dubbi di compatibilità tanto con i principi dell'ordinamento interno quanto con quelli unionali, esponendo le nuove disposizioni a potenziali contenziosi su entrambi i fronti.

Tali criticità normative, lungi dall'essere superate dal recente intervento, si riflettono inevitabilmente anche sul piano dell'attuazione concreta e della *governance* del settore, mettendo in evidenza le persistenti carenze della pianificazione locale e la difficoltà, per molte Amministrazioni, di garantire un effettivo bilanciamento tra le esigenze economiche e la tutela dei beni pubblici.

Alla rilevante valenza socioeconomica del comparto si affiancano, infatti, interessi pubblici di primaria importanza, quali la salvaguardia del paesaggio e dell'ambiente, obiettivi perseguiti, a diversi livelli (internazionale, europeo, nazionale e locale), attraverso gli strumenti di pianificazione costiera. È indubbio che la procedura selettiva rappresenti il

<sup>53</sup> V. Cons. Stato, Ad. Plen., 9 novembre 2021, n. 17 laddove è stato rappresentato che «[...] il giro d'affari stimato del settore si aggira intorno ai quindici miliardi di euro all'anno, a fronte dei quali l'ammontare dei canoni di concessione supera di poco i cento milioni di euro, il che rende evidente il potenziale maggior introito per le casse pubbliche a seguito di una gestione maggiormente efficiente delle medesime. (Inoltre, n.d.r.) L'attrattiva economica è aumentata dall'ampia possibilità di ricorrere alla sub-concessione».

momento in cui l'Amministrazione è chiamata a bilanciare concretamente i molteplici interessi in gioco nell'affidamento delle singole concessioni. Tuttavia, a fronte delle criticità sistemiche sin qui richiamate, non è più sostenibile continuare a ricorrere ad una successione disorganica di proroghe o a un generico richiamo agli strumenti di pianificazione territoriale. È necessario un deciso cambio di paradigma, che ponga al centro la qualità della *governance*, il coordinamento multilivello tra le istituzioni coinvolte e il rafforzamento dei presidi di legalità e imparzialità. Solo attraverso un simile approccio sarà possibile restituire credibilità all'intero sistema concessorio e garantire un'effettiva apertura del mercato, in linea con i principi fondanti del diritto unionale.