

FOCUS

LE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITÀ TURISTICO RICREATIVA: A CHE PUNTO È LA NOTTE?

Massimo Campailla

Professione associato di diritto della navigazione e dei trasporti nell'Università degli Studi di Trieste

Premessa

Dal 2009 ad oggi il tema delle concessioni balneari e, più in generale, quello delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, è stato frequentemente oggetto dell'attenzione della politica e del legislatore, nella costante consapevolezza che il vigente regime giuridico avrebbe dovuto essere riformato al fine di renderlo maggiormente rispettoso dei principi dettati dalla normativa europea. In oltre un decennio, tuttavia, non è mai stata varata una seria riforma del settore e, nonostante procedure di infrazione aperte nei confronti dell'Italia e pronunce della Corte di Giustizia, il previgente sistema concessionario non è mai stato riformato e, in attesa del più volte preannunciato riordino della materia, le concessioni sono addirittura state prorogate *ex lege* sino al 31 dicembre 2033.

Come è noto, ai sensi dell'art. 28 cod. nav. fanno parte del demanio marittimo "*a) il lido, la spiaggia, i porti, le rade; b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente con il mare; c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo*". Il demanio marittimo è destinato al pubblico uso del mare, ma singole aree, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, possono essere concesse "*per un determinato periodo di tempo*" in occupazione esclusiva a singoli soggetti con le modalità previste agli artt. 36 ss. cod. nav. ed agli artt. 18 e ss. reg. nav. mar.

Tale cornice normativa, originariamente delineata dal Codice della Navigazione e dal relativo Regolamento, è stata nel tempo modificata - spesso su impulso europeo - con riferimento alle concessioni per uso turistico-ricreativo e, così, l'impianto normativo si è evoluto in termini alquanto contraddittori, in quanto, da un lato, è andato nella direzione di garantire una maggiore concorrenza nel rilascio delle concessioni demaniali marittime, abolendo il c.d. diritto di insistenza originariamente previsto dall'art. 37, secondo comma, cod. nav., ma, per altro verso, ha visto l'introduzione di una serie di norme che hanno di fatto escluso (o quantomeno fortemente limitato) la contendibilità delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative. Mi riferisco, in particolare, all'introduzione della previsione secondo cui le concessioni aventi ad oggetto stabilimenti

balneari avessero una durata predeterminata di 6 anni e fossero prorogate automaticamente di ulteriori sei anni a ciascuna scadenza. Successivamente si susseguirono una serie di ulteriori interventi normativi che prorogarono *ex lege* la durata delle concessioni sino al 31 dicembre 2033: si tratta, a ben vedere, di un meccanismo che ha introdotto un sistema di concessioni pressoché perpetue, che esclude di fatto ogni possibilità di subentro da parte di nuovi soggetti eventualmente interessati ad investire nel settore delle attività turistico-ricreative nel settore balneare.

Dapprima il rinnovo automatico di sei anni in sei anni (potenzialmente perpetuo) delle concessioni e, a seguire, le varie proroghe *ex lege* sino al 31 dicembre 2033 hanno sollevato numerose perplessità da parte della dottrina, delle amministrazioni e, soprattutto, della Commissione UE, la quale, in data 3 dicembre 2020, ha inviato all'Italia una lettera di messa in mora, con cui si contestava la mancata osservanza degli obblighi imposti dagli artt. 12 della Direttiva Servizi e 49 TFUE, concludendo per l'incompatibilità con il diritto unionale di una proroga generalizzata ed indiscriminata quale quella adottata dall'Italia e ribadendo la necessità di individuare per legge i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni balneari.

In un simile contesto, anche la giurisprudenza si è trovata a doversi pronunciare sul tema con sentenze spesso orientate nel senso di considerare legittima la disapplicazione della proroga *ex lege* al 2033 da parte di quelle amministrazioni locali che sceglievano di avviare procedure ad evidenza pubblica per il rinnovo delle concessioni via via in scadenza. Si trattava, tuttavia, di un orientamento non del tutto omogeneo. Particolare rilievo ha assunto il contenzioso con il quale il TAR Lecce è stato chiamato a dirimere una controversia fra un concessionario ed il Comune di Lecce, il quale, nell'ambito di un procedimento amministrativo per il rinnovo di una concessione, ha ritenuto di disapplicare la norma nazionale che prevedeva la proroga automatica delle concessioni balneari sino al 31 dicembre 2023 per contrasto con la direttiva 2006/123/CE. Con sentenza n. 73/2021, pubblicata il 15 gennaio 2021, il giudice di prime cure ha concluso che l'Amministrazione comunale avrebbe illegittimamente disapplicato la legge nazionale che prevedeva la proroga automatica delle concessioni demaniali, in quanto la direttiva 2006/123/CE non sarebbe *self-executing* e, comunque, anche ove lo fosse, ciò non legittimerebbe l'organo amministrativo a disapplicare la legge interna, essendo l'accertamento della natura *self-executing* della direttiva riservato solo al giudice e precluso all'Amministrazione.

Il menzionato contenzioso, giunto in secondo grado, ha fatto sì che la tematica delle concessioni balneari abbia assunto grande attualità e clamore mediatico a seguito delle due sentenze del Consiglio di Stato in Adunanza plenaria pubblicate in data 9 novembre 2021, le quali hanno dichiarato l'inefficacia delle proroghe *ex lege* delle concessioni al 31 dicembre 2033, rinviando, tuttavia, al 31 dicembre 2023 gli effetti pratici delle pronunce.

È di tutta evidenza che sentenze enuncianti principi di diritto così netti e dagli effetti dichiaratamente "*erga omnes*" hanno condizionato in modo significativo non solo le realtà imprenditoriali del settore, ma anche le scelte politiche che Parlamento e Governo sono stati chiamati a compiere sul tema delle concessioni turistico-ricreative, nella ormai acquisita

consapevolezza che qualsiasi scelta fosse stata posta in essere, oramai la conclusione sarebbe stata sempre la stessa: la necessità di mettere a gara le concessioni demaniali.

Lo spartiacque del Consiglio di Stato

Anche se le sentenze "gemelle" del Consiglio di Stato - vista la loro portata dirompente - hanno dato seguito nell'immediato ad un vivace ed importante dibattito dottrinale ⁽¹⁾, dal quale è emersa una prevalente posizione di scetticismo su molte delle posizioni espresse dall'Adunanza Plenaria, chiamata a sacrificare il proprio ruolo di giudice-interprete fino a spingersi a fare le veci del legislatore ⁽²⁾, in concreto i Governi succedutisi nel tempo non hanno potuto che seguire l'indirizzo tracciato dai giudici amministrativi.

La controversia è, infine, approdata davanti alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, chiamate a decidere sull'impugnazione proposta contro una delle due sentenze dell'Adunanza plenaria del 9 novembre 2021.

Con decisione 23 novembre 2023, n. 32559, le Sezioni Unite hanno annullato la sentenza n.18/2021 per profili di natura giurisdizionale, ritenendo che l'Adunanza plenaria avesse precluso in via pregiudiziale l'intervento in giudizio di alcuni enti (associazioni di categoria e Regione Abruzzo) senza un esame concreto dei rispettivi statuti e della loro effettiva capacità di farsi portatori degli interessi collettivi di riferimento.

In altri termini, il "*vulnus*" ravvisato non è stato ricondotto (almeno in prima battuta) ai contenuti meritali della sentenza, ma alle modalità con cui, a monte, è stato ristretto l'accesso alla tutela giurisdizionale di soggetti che chiedevano di partecipare a un giudizio destinato a incidere su un intero comparto.

In tale contesto è significativo, ai fini del "peso" sistematico della pronuncia della Cassazione, ricordare due circostanze. La prima è che l'altra sentenza gemella, la n. 17/2021, non è stata impugnata innanzi alla Suprema Corte, pur muovendosi su coordinate del tutto sovrapponibili a quella oggetto di gravame. La seconda è che la sentenza delle Sezioni Unite non ha espresso - nemmeno incidentalmente - censure nel merito delle valutazioni del Consiglio di Stato sul regime delle proroghe e sulla loro compatibilità con i principi eurounitari: l'annullamento si è concentrato sul profilo processuale-giurisdizionale relativo all'accesso alla tutela, lasciando intatto, sul piano sostanziale, il terreno sul quale la Plenaria aveva collocato il tema della "contendibilità" delle concessioni.

Nel frattempo, sul piano eurounitario, il quadro si era ulteriormente chiarito con la sentenza della Corte di giustizia del 20 aprile 2023, causa C-348/22 (AGCM c. Comune di Ginosa), resa su rinvio del TAR Puglia (Lecce). In quella sede la Corte, oltre a respingere le eccezioni sulla applicabilità alla materia *de qua* della Direttiva servizi, ha fornito alcuni chiarimenti "operativi" che hanno inciso direttamente sul modo in cui le amministrazioni locali possono (e devono) improntare la propria azione amministrativa. Anzitutto la Corte ha chiarito che l'ambito di applicazione dell'art. 12 della Direttiva non viene confinato alle sole

¹ Commenti ed incontri di studio sono numerosissimi ed assai autorevoli. Senza pretesa di esaustività si segnalavano, fra gli altri i saggi...,

² M.A. Sandulli, in *Introduzione al numero speciale sulle concessioni balneari alla luce delle sentenze n. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, in Diritto e Società, n. 3/21, p. 346.

concessioni con un “interesse transfrontaliero certo”: l’idea di fondo è che, se la risorsa è scarsa, la regola della selezione imparziale e trasparente non dipende dal fatto che, in concreto, si presentino davvero operatori stranieri. Poi, la Corte ha spiegato che la scarsità può essere valutata con un approccio non rigido: è possibile combinare un livello generale (anche nazionale) con una verifica in concreto sul territorio costiero del Comune interessato.

Ma il punto che più ha pesato nel dibattito interno è un altro: l’obbligo di procedura selettiva e il divieto di rinnovo automatico sono formulati dalla direttiva in modo così chiaro da poter produrre effetti diretti, e la conseguenza è che l’obbligo di disapplicare norme interne incompatibili grava non solo sui giudici, ma anche sulle autorità amministrative, comprese quelle comunali.

Ai principi enunciati dalla sopra menzionata sentenza, si è aggiunta, con forte impatto “psicologico” per gli operatori, un’ulteriore decisione della Corte di giustizia: la sentenza dell’11 luglio 2024, causa C-598/22 (Società I.I.B. Srl c. Comune di Rosignano Marittimo e altri), sul tema delle opere non amovibili realizzate sull’area demaniale. Qui la questione è di quelle che incidono direttamente sugli investimenti, in quanto la Corte è stata chiamata a dirimere le sorti dei manufatti e delle opere difficilmente rimovibili alla scadenza della concessione.

La Corte ha ritenuto compatibile con l’art. 49 TFUE la regola nazionale (art. 49 cod. nav.) secondo cui, salvo diversa pattuizione nell’atto di concessione, alla cessazione del titolo le opere non amovibili restano acquisite allo Stato immediatamente, gratuitamente e senza indennizzo, anche in caso di rinnovo. La logica è che la norma opera in via suppletiva e lascia spazio ad un diverso assetto negoziale nel titolo concessionario; inoltre, l’eventuale effetto dissuasivo sulla libertà di stabilimento è stato ritenuto troppo indiretto/aleatorio per trasformare quella disciplina in una restrizione vietata.

Infine, sul fronte interno, un altro tassello importante è rappresentato dalla sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4481 (AGCM c. Comune di Castellana), con cui, in continuità con l’impostazione assunta dall’Adunanza Plenaria, i giudici amministrativi hanno ribadito con nettezza che le proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa, *“anche laddove esse si fondino sulle illegittime e disapplicabili sopravvenienze normative di cui al D.L. n. 198 del 2022, conv. in L. 14 del 2023”*, sono illegittime e devono essere disapplicate dalle amministrazioni ad ogni livello, al fine di procedere all’*“immediata indizione delle gare”*.

Il quadro normativo attuale: proroga “a termine” e il dilemma sugli indennizzi

Nel contesto incerto sorto in seguito alle citate pronunce, da un punto di vista normativo si può osservare come il “diritto positivo” delle concessioni demaniali turistico-ricreative sia, ad oggi, rappresentato da una stratificazione di norme di indirizzo più che da una riforma organica, con cui il legislatore sta tentando di tenere insieme due esigenze tra loro in tensione: da un lato l’obbligo di arrivare a procedure selettive in tempi certi, dall’altro la gestione quotidiana di un comparto che, nel frattempo, continua a lavorare e produrre.

Il perno, sul piano normativo, è la legge annuale per il mercato e la concorrenza (l. 118/2022), originariamente promulgata dal governo Draghi e da ultimo, in parte, riscritta dal

c.d. decreto salva-infrazioni (d.l. 131/2024, convertito con modificazioni dalla l. 166/2024), annunciato con comunicato stampa del Consiglio dei Ministri il 4 settembre 2024 (n.93), ma emanato solo il successivo 16 settembre.

Di particolare rilievo, nell'ultima riforma, è quanto previsto all'art. 3, ossia l'ulteriore proroga fino al 30 settembre 2027 dell'efficacia delle concessioni demaniali, giustificata dalla necessità di consentire *"l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento ... e il loro svolgimento nel rispetto del diritto dell'Unione europea ..."* e la possibilità, *"in presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva ..."*, per l'autorità competente, di differire il termine di scadenza delle concessioni in essere, con atto motivato, *"per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, non oltre il 31 marzo 2028"*.

Al successivo art. 4, invece, vengono ribaditi i principi europei e nazionali che devono caratterizzare le procedure di affidamento (libertà di stabilimento, pubblicità, trasparenza, massima partecipazione, non discriminazione, parità di trattamento), nonché le modalità attuative che gli enti concedenti dovranno seguire.

Di assoluto rilievo, rispetto alla precedente formulazione, è l'esclusione dall'ambito di applicazione della riforma degli usi del demanio marittimo, lacuale e fluviale relativi allo svolgimento delle attività di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b), del decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 36 (attività sportive dilettantistiche), qualora dette attività sportive siano svolte da federazioni sportive, discipline sportive associate, enti di promozione sportiva, anche paralimpici, associazioni e società sportive dilettantistiche costituite ai sensi dell'articolo 2, comma 1, del medesimo decreto legislativo n. 36 del 2021, e iscritte nel Registro nazionale delle attività sportive dilettantistiche di cui al decreto legislativo 28 febbraio 2021, n. 39, che perseguono esclusivamente finalità sociali, ricreative e di promozione del benessere psicofisico, e a condizione che detti usi del demanio marittimo, lacuale e fluviale possano essere considerati come attività non economiche in base al diritto dell'Unione europea.

In relazione a tali soggetti, in assenza di un'espressa indicazione di segno contrario, si rendono applicabili le modalità di assegnazione previste dagli artt. 36 e ss. cod. nav., le quali sono rispettose della normativa eurounitaria in quanto prevedono il compimento di una procedura ad evidenza pubblica ai fini dell'affidamento.

Nei commi da 4 a 9 dell'art. 4, l. 118/2022, il legislatore definisce, con taglio volutamente operativo, l'ossatura delle procedure selettive per l'affidamento delle concessioni demaniali turistico-ricreative, indicando sia ciò che deve essere reso pubblico sia le regole minime del "passaggio di consegne" tra concessionario uscente e subentrante. Il comma 4 presidia innanzitutto la trasparenza: gli atti di gara devono essere pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" dell'ente concedente e il bando deve contenere un set informativo molto dettagliato. L'idea è che l'operatore economico possa comprendere, prima di decidere se partecipare, che cosa si sta affidando (ubicazione, estensione, caratteristiche dell'area e presenza di opere di difficile rimozione, con indicazione degli eventuali interventi necessari), a quali condizioni economiche (canone, cauzione), con quali requisiti e con quali regole procedurali (termini, sopralluoghi, documentazione, criteri di aggiudicazione, schema di disciplinare, ed eventuale scelta di non suddividere in lotti).

In questo quadro, assumono rilievo particolare le informazioni economiche "sensibili", poiché il bando deve già indicare il valore degli eventuali investimenti non ammortizzati sostenuti dal concessionario uscente e, soprattutto, il valore dell'indennizzo e le sue modalità di corresponsione.

Il comma 5 disciplina la durata della concessione, che è fissata in una forbice predeterminata da un minimo di cinque ad un massimo venti anni: all'interno di questa forcella la durata dovrà essere parametrata al tempo necessario per garantire l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti previsti nel piano economico-finanziario dell'aggiudicatario. Il comma 6, poi, orienta la valutazione delle offerte verso un modello non meramente parametrato al prezzo, imponendo che l'ente concedente applichi criteri coerenti con parità di trattamento, massima partecipazione e proporzionalità.

Inoltre, elementi importanti di valutazione delle offerte dovranno essere qualità del servizio e degli interventi (con attenzione ad accessibilità e fruibilità), qualità di impianti e manufatti, valorizzazione delle specificità del territorio, obiettivi sociali e ambientali, profili occupazionali (inclusa l'attenzione ai lavoratori del concessionario uscente), oltre a elementi che mirano a governare la concentrazione (numero di concessioni già detenute) e a considerare l'esperienza dell'offerente.

Il comma 7 regola la fase finale della procedura: l'aggiudicazione diviene efficace solo dopo la verifica positiva dei requisiti dichiarati e il contratto deve essere stipulato entro sessanta giorni; fino a quel momento, l'occupazione dell'area da parte del concessionario uscente è espressamente considerata legittima, anche con riguardo al profilo sanzionatorio dell'art. 1161 cod. nav.

I commi 8 e 9 affrontano, infine, il cuore del problema pratico: cosa accade quando subentra un nuovo concessionario.

Il comma 8 contempla l'ipotesi del rilascio stabilendo che, in assenza di diversa previsione dell'atto concessorio, e con provvedimento motivato, l'ente concedente può ordinare all'uscente la demolizione, a sue spese, delle opere non amovibili da lui autorizzate e realizzate.

Il comma 9, invece, introduce il meccanismo dell'indennizzo dovuto dall'entrante all'uscente, collegandolo a due parametri: (i) il valore degli investimenti effettuati e non ammortizzati al termine della concessione (inclusi quelli legati a calamità o a sopravvenuti obblighi di legge, al netto di aiuti pubblici percepiti e non rimborsati) e (ii) quanto necessario a garantire un'equa remunerazione sugli investimenti effettuati negli ultimi cinque anni.

La quantificazione è affidata a una perizia asseverata acquisita dall'ente prima della pubblicazione del bando, ma con spese a carico del concessionario uscente; inoltre, il perfezionamento del nuovo rapporto concessorio è condizionato al pagamento di una quota non inferiore al 20% dell'indennizzo e il mancato pagamento tempestivo conduce alla decadenza dell'aggiudicatario, senza "riesumare" il precedente rapporto concessorio.

La quantificazione dell'indennizzo e le cautele "euro-compatibili"

Sul piano della quantificazione dell'indennizzo, la legge punta quindi su un criterio apparentemente lineare: investimenti non ammortizzati più equa remunerazione del

quinquennio finale. Tuttavia, il punto non è soltanto “quanto” riconoscere, bensì “come” evitare che l’indennizzo si trasformi in un meccanismo di rendita o in un costo di accesso tale da scoraggiare la competizione.

In questa prospettiva, il parere del Consiglio di Stato n. 750/2025 (Sezione consultiva per gli atti normativi, adunanza 8 luglio 2025) sullo schema di decreto attuativo dei criteri di calcolo degli indennizzi assume un valore chiarificatore.

Da un lato, il Consiglio di Stato ricostruisce la *ratio* dell’istituto in chiave restrittiva: l’indennizzo può ritenersi giustificato se ed in quanto serve a evitare che il concessionario subentrante traggia un vantaggio ingiustificato, beneficiando del risparmio di spese che, altrimenti, sarebbe tenuto a sostenere per avviare l’attività su un’area priva di opere e infrastrutture; esso, tuttavia, non può trasformarsi nello strumento attraverso il quale trasferire sul nuovo concessionario i costi ordinari connessi al rischio d’impresa che competono al concessionario uscente. A ciò consegue l’esigenza di evitare meccanismi automatici, criteri forfettari e soluzioni generalizzate, imponendosi invece una verifica puntuale e concreta dei presupposti e delle utilità effettivamente trasferite.

Dall’altro lato, il parere segnala - con accenti piuttosto netti - che l’intervento dichiaratamente collegato alla procedura di infrazione 2020/4118 non è accompagnato, nella richiesta ministeriale, dalla documentazione o da elementi informativi sull’effettiva interlocuzione con le autorità europee, con la conseguenza che la Sezione evidenzia i rischi (non pienamente valutabili in assenza di tali elementi) di una non perfetta compatibilità con gli assetti euro-unitari, specie ove i criteri indennitari possano produrre una incidenza restrittiva surrettizia sulle garanzie della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi.

Con riferimento a tali tematiche, la Commissione europea, nell’ambito della procedura di infrazione n. 4118/2020, ha sottolineato l’esigenza che l’indennizzo non assuma la funzione di barriera all’ingresso, dovendo rimanere compatibile con i principi di trasparenza, imparzialità e concorrenza della direttiva 2006/123/CE: un richiamo che, letto insieme alle cautele del Consiglio di Stato, ridimensiona qualunque tentazione di usare l’indennizzo come surrogato di continuità sostanziale a favore degli uscenti.

Sul versante giurisprudenziale, il Consiglio di Stato conferma un orientamento ormai consolidato: la questione indennitaria non può diventare il grimaldello per paralizzare le procedure selettive. È in questa direzione che si colloca l’ordinanza cautelare n. 3862 del 24 ottobre 2025 (Comune di Ginosa c. L.G. S.r.l.S. e altri), nella quale si afferma che la mancata previsione nei bandi degli indennizzi per gli investimenti degli uscenti *“non sembra poter determinare l’illegittimità della procedura”*, anche alla luce della giurisprudenza (CGUE 11 luglio 2024, causa C-598/22; Cons. Stato, VII, 14 ottobre 2025, n. 8014) e dell’assenza, nel caso concreto, di una prova *“prima facie”* di investimenti non ammortizzati.

Conclusioni

Se si prova a tirare le fila, il settore balneare sembra trovarsi oggi in un punto in cui la “notte” non è più fatta di norme mancanti o di principi incerti: è fatta, piuttosto, di una contraddizione che si è trascinata troppo a lungo e che ora presenta il conto.

Da un lato, la politica ha alimentato per anni un'aspettativa che, col senso di poi, appare difficilmente sostenibile: l'idea che, con il "peso" della scelta nazionale, fosse possibile piegare o addirittura sovvertire un ordine sovranazionale che, invece, è strutturalmente fondato su regole di concorrenza, trasparenza e contendibilità.

Le proroghe reiterate, le riforme annunciate e mai davvero compiute, le soluzioni tampone presentate come approdi definitivi hanno prodotto un risultato paradossale: hanno fatto credere a molti operatori che l'eccezione potesse diventare la regola, quando il diritto europeo e la traiettoria giurisprudenziale andavano nella direzione opposta.

La giurisprudenza - nazionale ed europea - si sono attestate su un approccio inevitabilmente "freddo", perché giudiziario: hanno guardato al sistema per ciò che è applicando categorie e principi con un distacco che, per chi vive il settore, può apparire estraneo al contesto sociale ed economico in cui quelle regole calano, e in cui gli investimenti, il lavoro e la continuità aziendale non sono astrazioni, ma fatti concreti.

Il risultato, tuttavia, è che l'ordine dei principi oggi è più chiaro che mai, mentre la gestione politica e amministrativa del passaggio resta esitante, frammentata e spesso difensiva.

In questo scenario, ciò che continua a mancare è una vera presa di coscienza, e quindi una piena assunzione di responsabilità: ossia che l'unico modo serio di governare la transizione è scegliere regole chiare, sostenibili e applicabili, evitando di scaricare sul contenzioso - e quindi su Comuni, imprese e cittadini - il compito di risolvere ciò che avrebbe dovuto essere definito in modo lineare dal legislatore. Fino a quando non si colmerà questo vuoto, la notte resterà tale: non perché manchi una direzione giuridica, ma perché mancano certezze operative e un orizzonte stabile.