



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021

Carlo Sanna – Regione autonoma della Sardegna

Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative

## **LE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME PER FINALITÀ TURISTICO-RICREATIVE**



## Sommario


1. Premessa.....	
2. Brevi cenni storici .....	
3. Giurisprudenza della Corte costituzionale, riparto di competenza tra Stato e Regioni.....	
4. La legge n. 145 del 2018 .....	
5. Il decreto-legge n. 34 del 2020 .....	
6. La procedura di infrazione .....	
7. Applicazione da parte delle Regioni e dei comuni, posizione dell'Antitrust e della giurisprudenza .....	
8. Conclusioni.....	

### 1. Premessa

Sulla annosa questione del rinnovo o della proroga delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è intervenuta una nuova disposizione normativa, rappresentata dall'art. 182, comma 2 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 recante "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", come sostituito dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77.

Nel citato articolo, rubricato "*Ulteriori misure di sostegno per il settore turistico*" si prevede, testualmente al predetto comma 2 "*Fermo restando quanto disposto nei riguardi dei concessionari dall'articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per le necessità di rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, le amministrazioni competenti non possono avviare o proseguire, a carico dei concessionari che intendono proseguire la propria attività mediante l'uso di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, i procedimenti amministrativi per la devoluzione delle opere non amovibili, di cui all'articolo 49 del codice della navigazione, per il rilascio o per l'assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. L'utilizzo dei beni oggetto dei procedimenti amministrativi di cui al periodo precedente da parte dei concessionari è confermato verso pagamento del canone previsto dall'atto di concessione e impedisce il verificarsi della devoluzione delle opere. Le disposizioni del presente comma non si applicano quando la devoluzione, il rilascio o l'assegnazione a terzi dell'area sono stati disposti in ragione della revoca della concessione oppure della decadenza del titolo per fatto e colpa del concessionario*".

La nuova disposizione si coordina con quanto previsto dall'art. 1, commi 682 e seguenti della legge n. 145 del 2018.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Carlo Sanna – Regione autonoma della Sardegna Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative</p>
---	--	---

Su tali disposizioni pende l'avvio di una procedura di infrazione da parte della Commissione europea.

Per comprendere la normativa statale indicata, è necessario, preliminarmente, operare un breve *excursus* storico della materia, che prenda in considerazione i numerosi interventi del legislatore, nonché le posizioni assunte dalla giurisprudenza europea e nazionale. Altresì importante è verificare come la Corte costituzionale ha affrontato tale tematica, in relazione alle numerose leggi regionali che hanno contestualmente trattato la materia, per comprendere se vi sia uno spazio di manovra da parte del legislatore regionale, seppur limitato. Effettuata tale ricostruzione, sarà possibile ritornare alla analisi comparata della normativa statale vigente, per comprenderne la portata applicativa.


## 2. Brevi cenni storici

Prima di analizzare la disciplina vigente in materia, appare necessario effettuare, seppure per brevi cenni, una ricostruzione dell'antefatto storico che ha portato alla situazione attuale.

In origine vigeva la regola prevista nell'articolo 37, secondo comma del codice della navigazione, che riconosceva un cosiddetto "diritto di insistenza". Il citato art. 37, al primo comma prevede la regola generale (tuttora vigente) per cui *"Nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico"*. Il secondo comma, come modificato dall'art. 02, comma 1, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, con legge 4 dicembre 1993, n. 494, stabiliva che *"Al fine della tutela dell'ambiente costiero, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative è data preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili. È altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze"*.

La disposizione di cui al secondo periodo del secondo comma dell'art. 37 del codice della navigazione era dunque la norma che garantiva il diritto di insistenza ai titolari delle concessioni in essere. Tale disposizione è stata soppressa dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, a seguito di procedura di infrazione comunitaria in quanto contrastante con l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini dell'Unione, e con il principio della concorrenza, desumibile dagli artt. 3, 101, 102 e 106 TFUE, oltre che con l'art. 12 della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE che non consente forme di rinnovo automatico o di preferenza nella selezione dei concessionari (come ricorda ad es. Corte costituzionale n. 40 del 2017).

La regola generale che, pertanto, si evince dall'art. 37 del codice della navigazione, è quella per cui la pubblica amministrazione è *"tenuta a 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"*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Carlo Sanna – Regione autonoma della Sardegna Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative</p>
---	--	---

(Cfr. Consiglio di Stato, sez. VI, 17 luglio 2020, n. 4610 che cita sez. VI, 13 aprile 2017 n. 1763).

Contestualmente con tale modifica, era stata peraltro prevista, nella medesima norma, la proroga al 31 dicembre 2015 delle concessioni per finalità turistico-ricreative in scadenza prima di tale data e in atto al 30 dicembre 2009 (data di entrata in vigore del medesimo decreto-legge), successivamente modificata dall'articolo 34 duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, introdotto in sede di conversione dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221. Con quest'ultima disposizione si è stabilito che il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del decreto-legge e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino al 31 dicembre 2020. In complessivo sono state pertanto previste due proroghe di sei e cinque anni.

Sul punto si è espressa la nota sentenza della Corte di Giustizia UE del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14, P. S.r.l. e C-67/15, M.M. e altri, in base al parametro contenuto nell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, rubricata "Selezione tra diversi candidati", che stabilisce ai paragrafi 1 e 2:

*"1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.*


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

Nella citata sentenza, la Corte di Giustizia UE, ha affermato che:

*"L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati"*.

In detta sentenza la Corte di Giustizia UE ha nel contempo precisato che una proroga di una concessione demaniale è giustificata laddove sia finalizzata a tutelare la buona fede del concessionario, ovvero sia qualora questi abbia ottenuto una determinata concessione in un periodo in cui *"non era ancora stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza"*.

È necessario altresì ricordare che la direttiva europea è stata attuata a livello nazionale dall'art. 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) che richiede procedure di selezione improntate al rispetto dei principi di imparzialità e di trasparenza, ed impone la predeterminazione dei criteri e la pubblicazione degli stessi in epoca antecedente

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Carlo Sanna – Regione autonoma della Sardegna Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative</p>
---	--	---

l'affidamento. Questo quando vi sia il presupposto della limitata presenza di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili. Al comma 2, si precisa che nel determinare le regole della selezione, si può tener conto 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 europeo.

Questa era la situazione dell'ordinamento giuridico italiano, prima del nuovo intervento del legislatore italiano di fine 2018 e successivamente del 2020.

### **3. Giurisprudenza della Corte costituzionale, riparto di competenza tra Stato e Regioni**

Prima di esaminare le più recenti novità legislative, non è priva di interesse l'analisi delle sentenze della Corte costituzionale, in relazione al riparto di competenze legislative in materia tra Stato e Regioni. È infatti importante comprendere se anche il legislatore regionale può intervenire su tale materia ed entro quali limiti.


Sul tema delle concessioni demaniali in esame si è infatti variamente espressa la Corte costituzionale, che negli anni più recenti ha avuto modo di occuparsi di diverse leggi regionali che hanno disciplinato detta materia.

Relativamente alla disciplina delle concessioni demaniali marittime, per finalità turistico-ricreative, le competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo sono state conferite alle Regioni in base all'art. 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 e sono esercitate, di regola, dai comuni in ragione dell'art. 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96. Le Regioni mantengono poteri di indirizzo nei confronti dei comuni. Per le autonomie speciali si vedano i relativi statuti speciali e le norme di attuazione.

La competenza legislativa è stata ricondotta dalla Corte costituzionale a materie sia statali che regionali, precisandosi che, con riguardo ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, assumono rilievo i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa europea e nazionale, di per se estranei alla regolamentazione del legislatore regionale, per cui, in tal caso, rileva la competenza legislativa esclusiva in materia di "tutela della concorrenza" (Si vedano ad es. sentenza n. 213 del 2011; n. 40 del 2017, n. 118 del 2018).

Le norme statali in materia costituiscono, altresì, norme di riforma economico-sociale e sono dunque vincolanti anche per le Regioni a statuto speciale (sentenza n. 109 del 2018).

In base al rispetto della normativa statale in materia, in precedenza indicata, ed in estrema sintesi, possono essere indicati quali interventi non sono consentiti e quali lo sono, all'autonomia legislativa regionale. Tali spazi sono quelli delimitati dalla normativa statale medesima e dunque non vanno intesi in termini assoluti, bensì in termini relativi, potendo variare in base ad una futura disciplina statale che innovi in materia. Alle Regioni, pertanto, non sarà possibile intervenire tutte quelle volte che il legislatore statale non lasci libero il relativo spazio di manovra.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Carlo Sanna – Regione autonoma della Sardegna Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative</p>
---	--	---

Secondo la Corte costituzionale, alle Regioni non è consentito:

- stabilire termini di scadenza delle concessioni demaniali più ampi di quelli previsti dalla legislazione statale (sentenza n. 109 del 2018, su legge della Regione Friuli-Venezia Giulia; sentenza n. 1 del 2019, su legge della Regione Liguria);
- stabilire la disciplina dei termini di scadenza delle concessioni demaniali, anche se meramente riproduttiva di quella statale (sentenza n. 40 del 2017, su legge della Regione Puglia, sentenza n. 10 del 2021 su legge della Regione Calabria);
- prevedere il pagamento di un indennizzo da parte del concessionario subentrante (sentenza n. 157 del 2017, su legge della Regione Toscana; sentenza n. 109 del 2018, su legge della Regione Friuli-Venezia Giulia; sentenza n. 222 del 2020, su legge della Regione Veneto);
- definire criteri di selezione dei soggetti che competono per l'affidamento in uso del bene facente parte del demanio marittimo che alterino la dinamica competitiva (sentenza n. 109 del 2018, su legge della Regione Friuli-Venezia Giulia).

Alle Regioni è invece consentito:

- definire il dettaglio sui criteri di selezione dei soggetti che competono per l'affidamento in uso del bene facente parte del demanio marittimo (sentenza n. 109 del 2018, su legge della Regione Friuli-Venezia Giulia);
- disciplinare le funzioni amministrative regionali in materia senza incidere sui criteri e sulle modalità di affidamento delle concessioni del demanio marittimo (sentenza n. 161 del 2020, su legge della Regione Siciliana).


Gli spazi di intervento del legislatore regionale sono pertanto ristrettissimi, cosicché l'analisi della questione in esame deve necessariamente concentrarsi sulla legislazione statale.

#### **4. La legge n. 145 del 2018**

Passando all'esame della normativa vigente, un importante intervento del legislatore statale è rappresentato dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", che contiene alcune disposizioni rilevanti in materia (cd. Legge Centinaio).

In particolare, nell'art. 1, dal comma 675 al comma 681, si prevede il procedimento per l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri che disciplini i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime. La complessa procedura, che prevede anche una fase di consultazione pubblica, riguarda, come precisa il comma 681, l'assegnazione delle aree concedibili ma prive di concessioni in essere alla data di entrata in vigore della legge. A parte, dunque, il fatto che tale decreto non è ancora stato adottato, lo stesso sembra comunque avere una portata limitata alle aree prive di concessione. Per quelle aree nelle quali è invece presente una concessione, trovano applicazione (temporaneamente) le disposizioni contenute nei successivi commi 682 e 683 del medesimo art. 1 della legge n. 145 del 2018.

Il comma 682 fa riferimento alle concessioni disciplinate dal comma 1 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Carlo Sanna – Regione autonoma della Sardegna Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative</p>
---	--	---

1993, n. 494, vigenti alla data di entrata in vigore della legge, ovverosia alle concessioni dei beni demaniali marittimi rilasciata, (che si discute se debba comprendere quelle per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive in base alla norma di interpretazione autentica di cui all'art. 13 della legge n. 172 del 2003, per cui le concessioni di tale comma sono riferite *“alle sole concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, quali indicate nelle lettere da a) ad f) del comma 1 del medesimo articolo 01.”*), per l'esercizio delle seguenti attività:

- a) gestione di stabilimenti balneari;
- b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;
- c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere;
- d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive;
- e) esercizi commerciali;
- f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione.

Si tratta delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative (Cfr. T.A.R. Campania, Sez. VII, 29 ottobre 2019, n. 5151).

Le concessioni indicate hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge, di quindici anni

Il comma 683 fa riferimento alla stessa tipologia di concessioni, ma mentre quelle di cui al comma 682 sono quelle vigenti alla data di entrata in vigore della legge (1 gennaio 2019), quelle di cui al comma 683 sono:


- quelle vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25 (30 dicembre 2009);
- quelle rilasciate successivamente al 30 dicembre 2009 a seguito di una procedura amministrativa attivata anteriormente al 31 dicembre 2009 e per le quali il rilascio è avvenuto nel rispetto dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, o il rinnovo è avvenuto nel rispetto dell'articolo 02 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494.

Per attribuire un significato alla previsione del comma 683, si deve ritenere che tale comma faccia riferimento a concessioni demaniali scadute al 31 dicembre 2019, anche se la formulazione normativa è piuttosto criptica.

Inoltre, rientrano nella categoria disciplinata dal comma 683, quelle concessioni che hanno il *“fine di garantire la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese, e tutelare l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari”* (T.A.R. Puglia, sez. I, 28 aprile 2020, n. 482).

Anche in questo caso la durata è di 15 anni a decorrere dal 1 gennaio 2019.

La regola sopra indicata è stata ulteriormente ampliata dall'art. 100, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Carlo Sanna – Regione autonoma della Sardegna Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative</p>
---	--	---

La norma da ultimo citata prevede che la regola di durata di 15 anni delle concessioni riguardi anche:

- le concessioni lacuali;
- le concessioni fluviali;
- nelle categorie indicato sono comprese anche le concessioni gestite dalle società sportive iscritte al registro Coni di cui al decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242;
- le concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione.

In tutti i suddetti casi, alla scadenza del termine di 15 anni, trova applicazione la disciplina del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri di cui comma 677 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018.

Si nota che in tutte tali disposizioni non si parla mai espressamente di una “proroga” delle concessioni demaniali, al fine di non entrare in contrasto, almeno sotto il profilo formale, con le statuizioni della Corte di Giustizia dell’Unione europea.

## 5. Il decreto-legge n. 34 del 2020

Sul quadro normativo sopra delineato, interviene nuovamente il legislatore con la disposizione di cui all’art. 182, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2020 sopra indicata. In questo momento è possibile verificare il contenuto precettivo di tale disposizione, al fine di comprendere se sia in grado di incidere sulla interpretazione fornita dalla giurisprudenza.

Prima di tutto rimane fermo quanto disposto dall'articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, che equivale ad una conferma del contenuto di tali disposizioni.

Il legislatore prosegue indicando la motivazione della nuova previsione normativa, individuata nella necessità di rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19. Questa motivazione assume rilievo anche rispetto all’insieme del quadro normativo valevole in materia.

La parte precettiva della norma prevede che le amministrazioni competenti non possono avviare (o se hanno già avviato) e non possono proseguire i procedimenti amministrativi di devoluzione delle opere non amovibili per il rilascio o per l’assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione (il 19 luglio 2020), nei confronti dei concessionari che intendono proseguire la propria attività. A detti concessionari è dunque confermato l’utilizzo dei beni demaniali dietro pagamento del canone previsto dall’atto di concessione e impedisce di verificarsi la devoluzione delle opere.

La prosecuzione dell’utilizzo delle opere non si verifica nei casi di revoca della concessione o decadenza del titolo concessorio per fatto o colpa del concessionario.





Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021

Carlo Sanna – Regione autonoma della Sardegna

Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative

La disposizione in esame si pone prima di tutto come una disposizione di carattere temporaneo, essendo giustificata dalla emergenza epidemiologica, ma nel contempo non stabilisce un termine espresso entro il quale la stessa opera.

Il suo precetto normativo, infatti, consiste in una sospensione delle procedure di evidenza pubblica ma non è chiaro se tale sospensione opera per il solo periodo emergenziale o meno.


Il fatto che la norma faccia salvo il disposto dell'articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, non rende chiaro se si debba comunque fare riferimento al termine di 15 anni previsto in tale ultima norma o al solo periodo emergenziale.

D'altro canto vi è anche chi vede nella disposizione di cui all'art. 182, comma 2, del decreto legge n. 34 del 2020, uno strumento per convincere le amministrazioni pubbliche più recalcitranti a dare esecuzione all'articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Indubbiamente l'emergenza sanitaria ha comunque cambiato le carte in tavola anche in questa materia e reso più agevole la prosecuzione temporanea delle concessioni in essere, quanto meno nel periodo immediatamente legato alla stessa emergenza. Non è pertanto escluso che ulteriori interventi normativi pervengano dell'immediato futuro, precisando ulteriormente la portata delle norme commentate, fatta salva l'interpretazione giurisprudenziale.

## 6. La procedura di infrazione

Sulla norma di cui all'articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145 e sull'art. 182, comma 2, del decreto legge n. 34 del 2020 risulta avviata una procedura di infrazione da parte della Commissione europea, con una lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020, nella quale si afferma *“Gli Stati membri sono tenuti a garantire che le autorizzazioni, il cui numero è limitato per via della scarsità delle risorse naturali (ad esempio le spiagge), siano rilasciate per un periodo limitato e mediante una procedura di selezione aperta, pubblica e basata su criteri non discriminatori, trasparenti e oggettivi. L'obiettivo è fornire a tutti i prestatori di servizi interessati – attuali e futuri – la possibilità di competere per l'accesso a tali risorse limitate, di promuovere l'innovazione e la concorrenza leale e offrire vantaggi ai consumatori e alle imprese, proteggendo allo stesso tempo i cittadini dal rischio di monopolizzazione di tali risorse. In una sentenza del 14 luglio 2016 emessa a seguito di un rinvio pregiudiziale del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (cause riunite C-458/14 e C-67/15), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che la normativa pertinente e la pratica esistente a quel tempo in Italia di prorogare automaticamente le autorizzazioni vigenti delle concessioni balneari erano incompatibili con il diritto dell'Unione. L'Italia non ha attuato la sentenza della Corte. [...] Inoltre l'Italia da allora ha prorogato ulteriormente le autorizzazioni vigenti fino alla fine del 2033 e ha vietato alle autorità locali di avviare o proseguire procedimenti pubblici di selezione per l'assegnazione di concessioni, che altrimenti sarebbero scadute, violando il diritto dell'Unione». E così, «la Commissione ritiene che la normativa italiana, oltre a essere incompatibile con il diritto dell'UE, sia in contrasto con la sostanza della sentenza della CGUE sopra menzionata e crei incertezza giuridica per i servizi turistici balneari, scoraggi gli*

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Carlo Sanna – Regione autonoma della Sardegna Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative</p>
---	--	---

*investimenti in un settore fondamentale per l'economia italiana e già duramente colpito dalla pandemia di coronavirus, causando nel contempo una perdita di reddito potenzialmente significativa per le autorità locali italiane».*

È chiaro come la Commissione europea consideri le due norme statali connesse e come consideri la situazione pandemica non sia di supporto a giustificare la proroga delle concessioni demaniali.

La risposta del Governo italiano è stata inviata, ma non se ne conosce il contenuto.

## **7. Applicazione da parte delle Regioni e dei comuni, posizione dell'AGCM e della giurisprudenza**

La normativa in esame, in particolare alla luce dell'avvio della procedura di infrazione sovra indicata ha portato ad una applicazione difforme da parte delle Regioni e dei comuni.


Alcune Regioni hanno optato per una proroga più o meno breve delle concessioni esistenti, non applicando temporaneamente il prolungamento delle concessioni di 15 anni prevista dalla legge 145/2018, mentre altre hanno invece sostenuto la necessità di effettuare tale prolungamento. Si vedano ad esempio:

### **Deliberazione della Giunta regionale Campania del 29 dicembre 2020, n. 622**

La Giunta regionale della Campania delibera “di prendere atto che le concessioni demaniali marittime vigenti alla data di entrata in vigore della legge 145/2018 conservano la loro validità, anche in ragione di quanto stabilito dal decreto legge n. 18/2020, convertito dalla legge n. 27/2020, per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza da Covid-19 e pertanto, ad oggi, fino al 3 maggio 2021”. Si fa riferimento all'art. 103 del D.L. 17 marzo 2020, n. 18 “Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19.”, che espressamente prevede che “Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, compresi i termini di inizio e di ultimazione dei lavori di cui all'articolo 15 del testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19, conservano la loro validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza. La disposizione di cui al periodo precedente si applica anche alle segnalazioni certificate di inizio attività, alle segnalazioni certificate di agibilità, nonché alle autorizzazioni paesaggistiche e alle autorizzazioni ambientali comunque denominate. Il medesimo termine si applica anche al ritiro dei titoli abilitativi edilizi comunque denominati rilasciati fino alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza”

### **Legge regionale Friuli Venezia Giulia 30 dicembre 2020, n. 25**

La Regione Friuli Venezia Giulia, con la legge regionale 30 dicembre 2020, n. 25, ha previsto una proroga annuale all'art. 11, comma 4, per cui “La durata delle concessioni demaniali marittime in scadenza è prorogata fino al 31 dicembre 2021 al fine di consentire alle

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Carlo Sanna – Regione autonoma della Sardegna Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative</p>
---	--	---

Amministrazioni concedenti il perfezionamento dei procedimenti amministrativi di competenza nel rispetto della normativa vigente”.

La norma non è stata impugnata dal Governo.

**Legge regionale Sardegna 28 dicembre 2020, n. 35**

La Regione Sardegna ha invece confermato la normativa statale e la nuova durata di 15 anni delle concessioni demaniali, con la disposizione di cui all’art. 1 della legge regionale 28 dicembre 2020, n. 35, prevedendo espressamente che “Le concessioni demaniali marittime a fini di pesca e acquacoltura, vigenti alla data di entrata in vigore della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della medesima legge, di anni quindici. Alle stesse concessioni, limitatamente a quelle relative all'attività di acquacoltura e pesca, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 682 e 683 della legge n. 145 del 2018”.

La norma non è stata impugnata dal Governo.

È stata poi approvata la legge regionale 12 aprile 2021, n. 7, con la quale la competenza di tutte le concessioni demaniali è stata trasferita alla Regione (comprese dunque quelle in esame).

**Deliberazione della Giunta regionale Toscana 14 dicembre 2020, n. 1587**

La Regione Toscana, con propria deliberazione della Giunta regionale e annessa circolare, ha ricordato che “la determinazione della durata (delle concessioni n.d.r.) discende direttamente dalla legge”, parlandosi di atto ricognitivo.


**Legge regionale Basilicata 22 dicembre 2020, n. 41**

La Regione Basilicata con legge regionale 22 dicembre 2020, n. 41 (Disposizioni di integrazione e manutenzione del sistema normativo regionale), ha previsto all’art. 2, rubricato “Disposizioni urgenti in materia di salvaguardia del settore turistico” ha previsto la ricognizione delle concessioni ai sensi del comma 2 dell'articolo 182 della legge n. 77 del 17 luglio 2020 (*in realtà trattasi del già citato art. 182, comma 2 del decreto legge n. 34 del 2020*). Considerato che tale ricognizione dovrà essere effettuata entro il 31 dicembre 2021, si prospetta anche in questo caso una proroga annuale giustificata dall’ultima norma statale, riferita ad un arco temporale differente a quello della proroga di 15 anni. Risulta, infatti, che sia stata disposta una proroga annuale.

Anche questa legge regionale risulta non impugnata.

**Comuni**

La stessa molteplicità degli indirizzi, al di là di quale sia quello corretto, emerge anche dall’attuazione operata dai comuni, nei quali troviamo quelli che hanno applicato il prolungamento di 15 anni, chi, invece, una proroga breve, di qualche mese o di 1 anno, di 3 anni, in attesa della conclusione della procedura di infrazione e infine chi ha bandito la gara pubblica.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Carlo Sanna – Regione autonoma della Sardegna Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative</p>
---	--	---

### **Posizione dell'AGCM (Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato)**

L'AGCM ha espresso una posizione contraria al prolungamento di 15 anni e favorevole all'avvio delle procedure di gara con vari pareri (tra i quali: AS1701 del 4 agosto 2020 sul Comune di Piombino; AS1712 del 9 dicembre 2020 sul Comune di Castiglione della Pescaia; AS1714 del 9 dicembre 2020 sul Comune di Latina, AS1719 del 9 dicembre 2020 sul Comune di Castellabate, etc.), imponendosi dunque la disapplicazione della normativa statale, in quanto ritenuta in contrasto con la disciplina europea ed in particolare con gli articoli 49 e 56 del TFUE in quanto sarebbe suscettibile di limitare ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libertà di circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con la le disposizioni normative eurounitarie in materia di affidamenti pubblici, con particolare riferimento all'art. 12 della direttiva servizi. L'Autorità ha impugnato le determinazioni del Comune di Piombino, che non si è uniformato al suo parere e il ricorso è stato accolto Tar Toscana, sez. II, 8 marzo 2021, n. 363.

È chiaro che l'AGCM non è intervenuta su tutti i comuni di Italia, e solo su alcuni ha fatto seguire un ricorso al TAR, determinando ancora di più un'applicazione a macchia di leopardo della normativa in esame.

A fine marzo 2021, l'AGCM ha altresì inviato al Governo una segnalazione ai sensi degli articoli 21 e 22 della legge 10 ottobre 1990, n. 287, con la quale ha proposto, ai fini della predisposizione della legge annuale per il mercato e la concorrenza, una modifica legislativa diretta a prevedere procedure competitive per la selezione dei concessionari, anche in relazione alla misura dei canoni concessori.

### **Giurisprudenza**

Su tale disposizione si è già espressa la giurisprudenza amministrativa. In particolare con sentenza 18 novembre 2019, n. 7874, la sezione VI del Consiglio di Stato ha affermato che in ragione dei principi stabiliti dalla sentenza della Corte di Giustizia UE del 2016 già esaminata, anche i successivi interventi nazionali, come quello di cui all'art. 1, comma 682 e 683 della legge n. 145 del 2018 si deve procedere alla disapplicazione delle disposizioni legislative nazionali che prevedono la proroga automatica delle concessioni demaniali in essere.

Secondo il Consiglio di Stato, le disposizioni in esame rievocano norme già dichiarate in contrasto con l'ordinamento europeo, anche in ragione della sentenza Corte di giustizia UE 30 gennaio 2018, causa C-360/15 Visser, che ha esteso la platea dei soggetti coinvolti dalla opportunità di pretendere l'assegnazione della concessione demaniale solo all'esito dello svolgimento di una procedura selettiva.

In generale il Consiglio di Stato, sez. IV, nella sentenza 16 febbraio 2021, n. 1416, ha affermato che, qualsivoglia normativa nazionale o regionale deve in materia ispirarsi alle regole della Unione Europea sulla indizione delle gare vista l'efficacia diretta nell'ordinamento interno degli Stati membri delle pronunce della Corte.

Il Consiglio di Stato, con sentenza della sez. VI, 9 marzo 2021, n. 2002, ha ribadito tale posizione anche con riferimento all'esecuzione di una sua precedente sentenza che aveva annullato il provvedimento di diniego di rilascio di concessione demaniale marittima, sulla considerazione che in sede di esecuzione del giudicato, si deve tenere conto del quadro



Osservatorio  
Legislativo  
Interregionale

Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021

Carlo Sanna – Regione autonoma della Sardegna

Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative

normativo nel quale si inserisce la riedizione del potere e che il nuovo contesto è connotato dalla presa in considerazione dell'efficacia del quadro giuridico unionale, ricavabile dalla sentenza Corte UE Promoimpresa del 14 luglio 2016.


Dello stesso orientamento è la sentenza T.A.R. Veneto, sez. I, 3 marzo 2020, n. 218, nella quale si afferma l'illegittimità di una disposizione normativa nazionale che consente la proroga automatica delle concessioni, come nel caso di cui all'art. 1, comma 682 della legge n. 145 del 2018. Anche in tal caso si segnala l'esigenza di disapplicare la norma interna contrastante con l'ordinamento europeo, quale potere-dovere valevole sia per il giudice che la pubblica amministrazione. Il giudice amministrativo ulteriormente ricorda che le statuizioni della Corte di Giustizia UE, possono e devono essere applicati anche a casi diversi da quelli che hanno dato origine alla decisione della Corte.

Accertato pertanto che una data concessione rientra nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, il rilascio della stessa, come affermato dalla Corte di Giustizia UE del 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15, deve essere subordinato all'espletamento di una procedura di selezione tra potenziali candidati, garantendo l'imparzialità, la trasparenza e la pubblicità della selezione medesima.

Il TAR ritiene altresì non necessario rinviare la questione relativa all'interpretazione dell'art. 1, comma 682 della legge in quanto non ritiene sussistano dei dubbi interpretativi sulle norme in esame.

Ancora il TAR Campania 29 gennaio 2021, n. 265 giunge alla stessa conclusione per cui “*anche la più recente proroga legislativa automatica delle concessioni demaniali in essere fino al 2033, provocata dall'articolo unico, comma 683, l. 30 dicembre 2018, n. 145 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021)... è coinvolta, con le conseguenze del caso, nel ragionamento giuridico sopra esposto e ciò, non solo perché detta disposizione rievoca norme nazionali già dichiarate in contrasto con l'ordinamento euro-unitario dalla corte di giustizia nel 2016 (determinando una giuridicamente improbabile reviviscenza delle stesse) ma, a maggior ragione, dopo il recente intervento della Corte di giustizia UE che, nella sentenza 30 gennaio 2018, causa C-360/15 Visser, ha esteso addirittura la platea dei soggetti coinvolti dalla opportunità di pretendere l'assegnazione della concessione demaniale solo all'esito dello svolgimento di una procedura selettiva» (cfr., in senso adesivo, TAR Veneto, Venezia, sez. I, 3 marzo 2020, n. 218).*”.

È stato precisato che la “scarsità” e l'interesse transfrontaliero sono valutati in relazione al complesso dei beni coinvolti e dunque vanno prese in considerazione tutte le concessioni in corso di validità e oggetto di proroga di ogni singola amministrazione (TAR Abruzzo, sez. I, 3 febbraio 2021, n. 40); Inoltre, con riferimento alla scarsità del bene, il Consiglio di Stato, sez. IV, 16 febbraio 2021, n. 1416 ha affermato che “*la spiaggia è infatti un bene pubblico demaniale (art. 822 c.c.) e perciò inalienabile e impossibilitato a formare oggetto di diritti a favore di terzi (art. 823 c.c.), sicché proprio la limitatezza nel numero e nell'estensione, oltre che la natura prettamente economica della gestione (fonte di indiscussi guadagni), giustifica il ricorso a procedure comparative per l'assegnazione*”. Con riferimento all'interesse transfrontaliero certo esso sussiste per quelle spiagge che, per ubicazione e conformazione e attrazione turistica, ben possono divenire oggetto di interesse da parte

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Seduta in videoconferenza – 15 e 16 aprile 2021 Carlo Sanna – Regione autonoma della Sardegna Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative</p>
---	--	---

d'impresе con sede in un altro Stato membro, considerandosi dunque il luogo di esecuzione del servizio, l'importanza economica o l'aspetto tecnico del servizio (Tar Toscana, sez. II, 8 marzo 2021, n. 363).

Rispetto all'emergenza COVID-19, si possono giustificare misure interlocutorie legate all'attuale contesto emergenziale, ma non legittimarsi la proroga automatica e generalizzata delle concessioni fino al 2033 (Tar Toscana, sez. II, 8 marzo 2021, n. 363).

Di diverso avviso è il TAR Puglia, che con una prima sentenza della sez. I, 27 novembre 2020, n. 1321, sostiene che un generale potere di disapplicazione spetta al giudice, che ha la facoltà di rimettere la questione alla Corte costituzionale e alla Corte di giustizia dell'Unione europea, e che garantisce uniformità di applicazione su tutto il territorio nazionale. Un potere di disapplicazione vincolato e automatico della pubblica amministrazione genererebbe invece, a detta del TAR Puglia, una situazione caotica con possibilità di disparità di trattamento. Sulla base di tali considerazioni, il TAR Puglia ritiene illegittimo il provvedimento di annullamento in autotutela della proroga della concessione di titolarità della ricorrente già assentita fino all'anno 2033. Ad essa sono seguite numerose sentenze dello stesso Tar, aventi il medesimo tenore, nelle quali si afferma il carattere non autoesecutivo della Direttiva servizi anche sul presupposto che sarebbe *“illogico rimettere alla soggettiva e personale valutazione del Dirigente la qualificazione della direttiva come autoesecutiva o meno, in quanto in tal modo si consentirebbe all'amministrazione di violare la norma di legge nazionale, salvo che nell'ipotesi in cui la natura self executing della direttiva risulti dichiarata con provvedimento giurisdizionale efficace erga omnes”* e si conclude per l'illegittimità di una proroga tecnica condizionata. In particolare con la sentenza del 15 febbraio 2021, n. 268, la situazione di fatto faceva riferimento anche all'ammortamento dei lavori effettuati.

Per adesso in sede di appello il Consiglio di Stato ha rigettato la misura cautelare, sulla mancanza del danno grave ed irreparabile, senza dunque entrare nel merito neanche del fumus.

Comunque lo stesso TAR Puglia sottolinea l'esigenza di un intervento del legislatore statale precisando che *“occorrerebbe la tempestiva approvazione di una normativa che preveda, oltre ad una preliminare proroga tecnica delle concessioni in atto per almeno un triennio, regole uniformi per l'intero territorio nazionale che stabiliscano – per le nuove concessioni da attribuirsi a seguito di gara ad evidenza pubblica”*.

## 8. Conclusioni

È chiaro che in materia regna la confusione massima, con applicazione differenziata a seconda delle Regioni e dei comuni, con contenziosi che sorgono rispetto alle varie posizioni ed una giurisprudenza amministrativa non sempre univoca.

Con la pendenza di una procedura di infrazione, appare necessario un intervento normativo dello Stato concordato con l'Unione europea, al fine di dare un minimo di certezza per le amministrazioni comunali, tenute ad applicare la normativa in esame, e agli operatori del settore. Indubbiamente non potrà non tenersi conto delle conseguenze della pandemia anche su tale settore economico.