

**DIRETTIVA BOLKESTEIN E NUOVI ORIENTAMENTI
IN MATERIA DI PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI
MARITTIME CON FINALITÀ TURISTICO-RICREATIVE**

*Nicolò Carnimeo e Giuseppe Delle Foglie **

Consiglio di Stato, Sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4480 e 4481

Vanno disapplicate le norme dell'ordinamento interno, ivi compresa quella più recente prevista dalla legge n. 118/2022, con cui vengono disposte proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime. Queste ultime, infatti, devono essere assegnate mediante procedura di evidenza pubblica a cura delle competenti amministrazioni locali che sono tenute ad adottare i relativi bandi nel rispetto della direttiva «Bolkestein» oltre che degli artt. 49 e 56 TFUE, stante la scarsità della risorsa demaniale marittima e l'interesse transfrontaliero delle stesse concessioni. Devono, altresì, essere previsti degli indennizzi per il concessionario uscente.

SOMMARIO. 1. Evoluzione giurisprudenziale in tema di gestione del demanio marittimo con finalità turistico-ricreative – 2. La legge 118/2022 e i criteri di preferenza nella scelta del concessionario – 3. Distinzione delle tipologie concessorie – 4. La necessità dell'indennizzo per il concessionario uscente e il concetto di "scarsità della risorsa" – 5. I principi di pianificazione costiera in Europa. Congruenza con il sistema nazionale.

1. – Le sentenze che si annotano ¹ rappresentano l'ultimo tassello di un tormentato percorso legislativo e giurisprudenziale che riguarda la gestione del demanio marittimo e in generale del patrimonio costiero nazionale a seguito della direttiva 2006/123/CE (cosiddetta «Bolkestein» o «direttiva servizi») ². Ciò ha portato ad un incremento sensibile del contenzioso tra gli ope-

* I §§ 1-3-5 sono attribuibili a Nicolò Carnimeo, Associato di diritto della navigazione presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro; i §§ 2-4 sono attribuibili a Giuseppe Delle Foglie, dottorando di ricerca in diritto della navigazione presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

¹ Le pronunce sono consultabili sul sito istituzionale della Giustizia amministrativa.

² S. Zunarelli, *Concessioni demaniali e «diritto d'insistenza» alla luce della direttiva Bolkestein*, in *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, a cura di S. Zunarelli, N. Carnimeo, Bari, 2019, 21 ss.



ratori di questo importante settore della *blue economy* e le Amministrazioni pubbliche (regioni e comuni) titolari delle potestà concessorie.

Nell'attualità, venute meno le proroghe di legge al 2033³, molti comuni costieri seguendo la linea dettata dalla più recente giurisprudenza (compresa quella in esame) hanno avviato le procedure amministrative per l'assegnazione delle concessioni secondo i principi dettati dalla Corte di Giustizia UE⁴, nonché espressi dalle rispettive norme regionali e dalle previsioni della l. n. 118/2022 la quale, però, è ancora monca dei decreti attuativi che dovevano essere emanati entro sei mesi dall'entrata in vigore.

Nelle more dell'approvazione dei decreti attuativi appare opportuno realizzare alcune considerazioni segnalando sin d'ora l'urgente necessità di dettare una disciplina di riferimento nazionale (così come è sempre stato nel codice della navigazione negli art. 36 e ss. e nelle leggi speciali di riferimento) che riesca *in primis* a realizzare una determinazione chiara dei criteri di preferenza del concessionario nell'ottenimento della concessione, risolva la questione dell'indennizzo ai concessionari uscenti, chiarisca il concetto di «scarsità della risorsa»⁵, proceda ad una corretta distinzione tra le attività concessorie conformandosi a criteri di pianificazione (anch'essi quanto più uniformi possibile) capaci di realizzare un uso sostenibile del patrimonio costiero in ossequio ai principi della Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC) e della Pianificazione dello Spazio Marittimo (PSM)⁶ in atto. Sono queste due ultime iniziative UE che, integrandosi tra loro, possono rappresentare sicuri punti di riferimento e sostenere la determinazione di una opportuna congruenza tra la norma nazionale e quella europea nel segno della *blue growth*.

Più nel dettaglio, le pronunce in nota hanno ribadito, riguardo all'applicazione della direttiva «Bolkestein» e dato che la stessa ha efficacia *self-executing* nell'ordinamento interno, l'illegittimità di tutte quelle previsioni legislative che dispongono proroghe automatiche dei titoli concessori, le quali

³ Disposte dall'art. 1, co. 682 ss., l. 415/2018.

⁴ Ceg. 14 luglio 2016 C-458/14 e C-67/15 (c.d. sentenza Promoimpresa).

⁵ Tale concetto è espressamente indicato dall'art. 12 della dir. «Bolkestein»: «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».

⁶ V. *infra* par. 5.

devono essere disapplicate dagli enti di competenza. Le sentenze esaminano anche le prescrizioni di cui gli artt. 3 e 4, l. n. 118/2022, specie all'esito delle modifiche introdotte dal d.l. n. 198/2022 (come convertito con l. n. 14/2023), concludendo per la loro disapplicazione sotto diversi profili, da un lato, in ordine alla possibilità di proroga delle concessioni demaniali marittime sino al 31.12.2025⁷, ma come espressamente precisato dal Consiglio di Stato: «deve essere disapplicato anche l'art. 10-quater, comma 2, del d.l. n. 198 del 2022, laddove, nel prevedere che “il tavolo tecnico di cui al comma 1, acquisiti i dati relativi a tutti i rapporti concessori in essere delle aree demaniali marittime, lacuali e fluviali, elaborati ai sensi all'articolo 2 della legge 5 agosto 2022, n. 118, definisce i criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile, tenuto conto sia del dato complessivo nazionale che di quello disaggregato a livello regionale, e della rilevanza economica transfrontaliera”, dispone che nella determinazione della scarsità della risorsa debba considerarsi la rilevanza economica transfrontaliera della concessione, che non è un presupposto per l'applicazione dell'art. 12 della Dir. 2006/123/CE ma semmai, laddove non si applichi l'art. 12 della Dir. 2006/123/CE, del solo art. 49 del T.F.U.E.». A tal ultimo proposito ci si sofferma diffusamente sulla distinzione tra il concetto di «scarsità della risorsa» e quello di «interesse transfrontaliero», riferibili, appunto, a due distinte prescrizioni legislative di rango europeo.

Ai fini ricostruttivi della vicenda per ripercorrere l'evoluzione giurisprudenziale si ritiene utile prendere le mosse dalle sentenze n. 17 e n. 18 del 2021⁸ dell'Adunanza Plenaria le quali costituiscono il basilare presupposto a quelle in nota. È qui che si pone per la prima volta con forza un freno alle

⁷ Sulla scorta delle modifiche introdotte dalla l. n. 14/2023, recante conversione del d.l. n. 198/2022, è stato prescritto quanto segue: «Ai fini dell'espletamento dei compiti del tavolo tecnico di cui al comma 1, ai commi 3 e 4 dell'articolo 3 della legge 5 agosto 2022, n. 118, le parole: “31 dicembre 2024”, ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: “31 dicembre 2025”. Le concessioni e i rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della legge 5 agosto 2022, n. 118, continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori».

⁸ Le sentenze, pubblicate il 09.11.2021, sono consultabili sul sito istituzionale della Giustizia Amministrativa v. nel *web*: <https://www.giustizia-amministrativa.it/-/l-adunanza-plenaria-pronuncia-sulla-proroga-automatica-delle-concessioni-demaniali> - consultato il 27.05.2024. Come si avrà modo di rilevare, *infra*, la sentenza n. 18/2021 è stata successivamente annullata dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

proroghe legislative⁹ delle concessioni demaniali marittime in favore di una effettiva applicazione dei principi rivenienti dalla «Bolkestein» e, quindi, si determina la necessità di assegnare i titoli concessori attraverso procedure ad evidenza pubblica. Le questioni rimesse all'Adunanza Plenaria, in particolare quella legata alla sentenza n. 18/2021, hanno origine da una pronuncia resa dal Tar Puglia, Sede di Lecce¹⁰, che, con pregevole e articolata motivazione, aveva concluso per la natura non *self-executing* dell'art. 12, direttiva «Bolkestein», e, quindi, l'illegittimità di quei provvedimenti amministrativi, resi in particolare dagli enti locali, con cui venivano disapplicate le previsioni legislative (allora) vigenti in tema di proroga delle concessioni demaniali marittime.

Più nel dettaglio il Consiglio di Stato, nelle citate decisioni rese in sede plenaria, dopo una stringente disamina del quadro normativo e, in particolare, dell'art. 49, TFUE, e dell'art. 12, direttiva n. 2006/123/CE, acclara l'interesse transfrontaliero connesso alla materia delle concessioni demaniali e, inoltre, alla scarsità della risorsa, da cui discende la necessità di determinare l'assegnazione tramite gara pubblica. Quanto più rileva è l'affermazione del principio, già elaborato dalla giurisprudenza UE¹¹, e condiviso dalla Corte Costituzionale¹², della disapplicazione, a cura del Giudice e della Pubblica amministrazione, delle norme legislative in contrasto con il diritto dell'Unione europea¹³. Principi rimasti sostanzialmente invariati nonostante

⁹ Si fa riferimento, nel periodo precedente le decisioni dell'Adunanza Plenaria, all'art. 1, co. 682 e co. 683, l. n. 145/2018, con cui veniva disposta la proroga automatica fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni demaniali marittime.

¹⁰ Si tratta della sentenza n. 73/2021, consultabile sul sito istituzionale Giustizia amministrativa. Il Tar salentino, rispetto alla vicenda che aveva condotto alla pronuncia dell'Adunanza Plenaria, aveva successivamente rimesso alla Corte di Giustizia Europea, con ordinanza n. 743/2022, la soluzione di una serie di quesiti pregiudiziali. La questione è stata definita poi dalla Ceg con la sentenza 20.04.2023 resa nel procedimento C-348/22. Lo stesso Tar Lecce, tra l'altro, ha reso le sentenze di primo grado (nn. 1223 e 1224 del 2023) impugnate avanti il Consiglio di Stato con appelli definiti con le sentenze (nn. 4480 e 4481 del 2024) qui annotate.

¹¹ L'Adunanza Plenaria richiama sul punto la sentenza del 22 giugno 1989, resa nel giudizio C-103/88, nota come «Sentenza Fratelli Costanzo».

¹² Corte Cost. n. 389 del 04.07.1989.

¹³ L'Adunanza Plenaria enuncia il seguente testuale principio: «Le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 182, comma 2, d.l. n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e

la sentenza n. 18/2021 sia stata oggetto di impugnazione avanti le Sezioni Unite della Corte di Cassazione che, con decisione n. 32559 del 23 novembre 2023, ha annullato la pronuncia del Giudice amministrativo¹⁴. Tale circostanza, infatti, non ha modificato il quadro disegnato dal Consiglio di Stato poiché la pronuncia gemella (n. 17/2021) non è stata a suo tempo impugnata¹⁵.

Le decisioni dell'Adunanza Plenaria hanno inciso profondamente nell'assetto della materia demaniale marittima in qualche modo anticipando i provvedimenti legislativi utili alla loro nuova definizione. È, in effetti, la stessa Adunanza ad «accordare» allo Stato (e, quindi, ai concessionari) la possibilità di proroga dei titoli in essere sino al 23 dicembre 2023¹⁶ e, inoltre, già ad individuare «i principi che dovranno ispirare lo svolgimento delle gare, ferma restando la discrezionalità del legislatore nell'approntare la normativa di riordino del settore, può ricordarsi che l'art. 12 della direttiva 2006/123 già contiene importanti criteri in grado di veicolare la discrezionalità del legislatore, imponendo, appunto, una “procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare,

con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione».

¹⁴ In particolare qui si rileva come le Sezioni Unite non si siano pronunciate nel «merito» della vicenda, ma abbiamo accolto il motivo di impugnazione afferente l'esclusione dal giudizio amministrativo di soggetti (in particolare, la Regione Abruzzo e alcune associazioni portatrici di interessi collettivi). Secondo la Corte di Cassazione, infatti, negando la legittimazione di tali soggetti ad intervenire in giudizio verrebbe preclusa la tutela giurisdizionale di posizioni giuridiche sostanziali e qualificate.

¹⁵ Nella sentenza del Consiglio di Stato in nota si dà atto della recente impugnazione della decisione n. 17/2021 avanti le Sezioni Unite della Corte di Cassazione a cura di soggetti concessionari non intervenuti nel giudizio amministrativo.

¹⁶ Affermano le decisioni del 2021: «Pertanto, l'Adunanza plenaria, consapevole della portata nomofilattica della presente decisione, della necessità di assicurare alle amministrazioni un ragionevole lasso di tempo per intraprendere sin d'ora le operazioni funzionali all'indizione di procedure di gara, nonché degli effetti ad ampio spettro che inevitabilmente deriveranno su una moltitudine di rapporti concessori, ritiene che tale intervallo temporale per l'operatività degli effetti della presente decisione possa essere congruamente individuato al 31 dicembre 2023. Scaduto tale termine, tutte le concessioni demaniali in essere dovranno considerarsi prive di effetto, indipendentemente da se via sia –o meno– un soggetto subentrante nella concessione. Si precisa sin da ora che eventuali proroghe legislative del termine così individuato (al pari di ogni altra disciplina comunque diretta ad eludere gli obblighi comunitari) dovranno naturalmente considerarsi in contrasto con il diritto dell'Unione e, pertanto, immediatamente non applicabili ad opera non solo del giudice, ma di qualsiasi organo amministrativo, doverosamente legittimato a considerare, da quel momento, *tamquam non esset* le concessioni in essere».

un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento", ma precisando anche che, "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". Nel considerare tali ultime prerogative, possono essere apprezzati e valorizzati in sede di gara profili di politica sociale e del lavoro e di tutela ambientale». Ed è lo stesso Consiglio di Stato ad affermare la necessità di prevedere un sistema compensativo mediante un indennizzo da corrispondere al concessionario uscente e poi determinare i criteri per la procedura di selezione del nuovo concessionario¹⁷. Nel pur pregevole intento dei giudici del Consiglio di Stato si notano qui i primi segni di una situazione di *impasse* e, forse, di conflitto determinata da un lato dall'attivismo giurisprudenziale sollecitato dall'esponentiale aumento del contenzioso e dall'altro dall'immobilismo del legislatore, il quale non ha mai voluto affrontare il tema in maniera organica rinviandone nel tempo la definizione con una serie di proroghe. L'emanazione della l. n. 118/2022 non ha ancora risolto i problemi poiché, come osservato, manca dei decreti attuativi determinando ancora una volta lo stesso *gap*, se da un lato le sentenze che si annotano intimano agli enti locali di realizzare le procedure di

¹⁷ Più nel dettaglio così è motivata la scelta dell'Adunanza Plenaria: «Con specifico riferimento al legittimo affidamento dei titolari di tali autorizzazioni, funzionale ad ammortizzare gli investimenti da loro effettuati, la Corte di giustizia ha constatato che "gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni legate a motivi imperativi d'interesse generale" precisando che si possa tenere conto di tali considerazioni" solo al momento di stabilire le regole della procedura di selezione dei candidati potenziali e fatto salvo, in particolare, l'articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva "e che comunque necessiti al riguardo" una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare che il titolare dell'autorizzazione poteva legittimamente aspettarsi il rinnovo della propria autorizzazione e ha effettuato i relativi investimenti (sentenza *Promoimpresa*). La Corte di giustizia ha del resto rinvenuto detta situazione rispetto a una concessione attribuita nel 1984, "quando non era ancora stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza", esigendo che "la risoluzione di siffatta concessione sia corredata di un periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili, in particolare, dal punto di vista economico" (sentenza *Promoimpresa*). L'indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni dovrà, pertanto, ove ne ricorrano i presupposti, essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti, essendo tale meccanismo indispensabile per tutelare l'affidamento degli stessi».

evidenza pubblica, d'altro canto non vi è ancora una disciplina univoca e chiara a livello nazionale capace di contemperare i rilevanti interessi pubblici in gioco.

A seguito della «Bolkestein» l'impianto normativo in materia di demanio marittimo è totalmente mutato rispetto a quello del codice della navigazione. Nelle previsioni codicistiche poteva, infatti, ravvedersi una sorta di bilanciamento, anche rispetto al cosiddetto «diritto di insistenza» (art. 37 comma 2, cod. nav., nella sua versione precedente la modifica operata con il d.l. n. 194/2009) oggetto poi di cesura europea. La preferenza nella continuità della gestione garantiva in qualche modo gli investimenti effettuati dai concessionari per la valorizzazione della fascia demaniale, ma allo stesso tempo le previsioni dei provvedimenti di decadenza e di revoca di cui agli artt. 42 e 47 cod. nav.¹⁸ servivano ad evitare che fossero lesi gli interessi pubblici legati non solo alla concessione, ma alla particolare natura del bene. In questa ottica, come meglio si preciserà *infra*, dovrebbe leggersi anche la previsione di cui all'art. 49 cod. nav che proprio prevede la mancanza di un indennizzo per il concessionario uscente.

Nel codice della navigazione vi era una precisa definizione dei criteri di preferenza per l'ottenimento delle nuove concessioni, ampliata poi nel tempo dalla normativa di settore, ed era comunque già stigmatizzata una procedura di evidenza pubblica cristallizzata dagli artt. 37 cod. nav. e 18 reg. nav. mar. Per una migliore comprensione dell'impianto codicistico non deve essere dimenticato che per molti anni vi era una gestione centralizzata e cogente della fascia demaniale affidata alle Capitanerie di Porto, competenza poi passata con notevoli difficoltà attuative agli enti locali.

Oggi questa architettura è sensibilmente mutata ed impone una nuova considerazione degli interessi pubblici in gioco e del ruolo dei privati che devono essere ridisegnati, certamente la giurisprudenza (anche quella in esame) può fornire orientamenti e spunti riflessione ma non sostituirsi all'azione del legislatore¹⁹.

¹⁸ Sul punto si veda N. Carnimeo, G. Delle Foglie, *Analisi dei casi di decadenza della concessione demaniale, discrezionalità della P.A. ed evoluzione giurisprudenziale*, in *Dir. Trasp.*, 3, 2023, 948 ss..

¹⁹ Si segnala una severa critica all'operato della Plenaria da parte della dottrina v. M. A. Sandulli, *Introduzione al numero speciale sulle «concessioni balneari» alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, in *Rivista Diritto e società*, 3, 2021, nel web www.rivistadirittoesocieta.it; V. Tondi della Mura, *Se persevera la Seconda Repubblica. Riflessioni a caldo sulle sentt. nn. 17 e 18/2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato in dirittifondamentali.it*. L'autore nel commentare l'Adu-

Merita approfondimento un ulteriore orientamento che viene da una sentenza del Tar Puglia, Sede di Bari²⁰ ove si interpreta, a nostro avviso correttamente, la portata dell'art. 37 cod. nav.²¹. La vicenda esaminata prendeva le mosse dall'impugnativa da parte di un concessionario di una delibera di giunta comunale (unitamente ad ulteriori provvedimenti) con cui l'ente locale aveva stabilito, in ottemperanza al dettato di cui alla legge n. 118/2022, di portare tutti i titoli concessori alla scadenza del 31.12.2024.

Il Tribunale amministrativo barese, richiamando un precedente del Consiglio di Stato²², giunge alla conclusione che le concessioni demaniali marittime in scadenza al 31.12.2033 siano legittime laddove la proroga a tale data, stabilita come noto dalla legge n. 145/2018, sia stata concessa non tramite un automatismo, ma all'esito di presentazione di apposita istanza, a cura del concessionario, ai sensi dell'art. 18, reg. cod. nav.²³, e, quindi, attraverso

nanza Plenaria nota come vi sia nell'attualità uno «sbilanciamento fra i principi (concorrenza vs. gli altri); forzature nel sistema delle regole di diritto (prevalenza della regola giurisprudenziale su quella legislativa, retroattività della prima anche a discapito del giudicato contrastante)». Sulla necessità di una riforma G. Carlomagno, B. Caravita di Toritto, *La proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime. Tra tutela della concorrenza ed economia sociale di mercato. Una prospettiva di riforma*, in *Rivista Diritto e Società*, 3, 2021, nel web www.rivistadirittoesocietà.it. Si precisa che nello stesso numero della rivista appena citata numerosi sono i saggi sul tema.

²⁰ Sentenza n. 576/2024.

²¹ A. Lefebvre d'Ovidio, G. Pescatore, L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, XVI, Milano, 2022, 133.

²² Cons. Stato, sentenza n. 10378/2023. Sul punto giova rilevare come il richiamo operato dal Tar Bari alla detta decisione del Consiglio di Stato non sembra essere tuttavia conferente. Il Consiglio di Stato, infatti, pur rilevando la coerenza della procedura di cui all'art. 37, cod. nav., rispetto all'esigenza di sottoporre a «evidenza pubblica» l'assegnazione dei beni demaniali marittimi, statuisce espressamente che «la proroga generalizzata di cui all'art. 1, comma 683, della legge 145/2018 non può avere cittadinanza nel nostro ordinamento per il noto contrasto con gli artt. 12 e seguenti della Direttiva CE 123/06 e art. 49 e seguenti del Trattato FUE». In tale ottica, quindi, la pronuncia del Tribunale barese sembra suscettibile di impugnativa almeno nella parte in cui accorda al concessionario ricorrente la validità del titolo sino al 31.12.2033. Sul punto v. anche Cons. Stato, 29 dicembre 2022, n. 11664, secondo cui «le gare non sono l'unica soluzione possibile per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreativa dal momento che anche le procedure selettive forniscono le necessarie garanzie di imparzialità e trasparenza, oltre che un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura».

²³ La prescrizione citata prevede che, la domanda di concessione, deve essere pubblicata «...mediante affissione nell'albo del comune ove è situato il bene richiesto...» e che, l'Autorità preposta, non può «...procedere alla stipulazione dell'atto se non dopo la scadenza del termine indicato nel provvedimento per la presentazione delle osservazioni e se, comunque, non siano trascorsi almeno venti giorni

quella procedura comparativa disciplinata dall'art. 37, cod. nav.²⁴. Secondo il Tar, infatti, il «meccanismo pubblicitario descritto garantisce a tutti gli operatori economici, in linea con le norme di derivazione comunitaria in materia di concorrenza le chances concorrenziali in contrapposizione al titolare della concessione scaduta o in scadenza»²⁵.

Tale impostazione, puntualizza la sentenza, è anche in linea con i principi di cui all'art. 3, co. 2, l. n. 118/2022, ovvero con l'esigenza di procedere ad affidamento mediante procedura selettiva caratterizzata, appunto, da «adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza e (...) con adeguata pubblicità». Non solo, i giudici pugliesi affermano, in particolare, come la detta prescrizione normativa consenta, in presenza di una presupposta «gara», di

dalla data dell'affissione e dell'inserzione della domanda...». Sulla peculiarità di tale prescrizione e, in particolare, sul suo carattere cogente, si è espresso lo stesso Consiglio di Stato, seppur con una datata pronuncia, il quale ha avuto di affermare che «costituisce orientamento giurisprudenziale ormai pacifico quello secondo cui la decisione inerente la pubblicazione della domanda di concessione demaniale marittima di particolare importanza, prevista dall'art. 18 reg. nav., non può ritenersi demandata alla pura discrezionalità dell'amministrazione, dovendosi apprezzare l'importanza della concessione secondo criteri obiettivi, da esternarsi compiutamente, onde consentire il sindacato del giudice amministrativo in ordine al corretto esercizio del potere amministrativo» (così sent. 24 dicembre 2009, n. 8716).

²⁴ L'art. 37 dispone, infatti, che in ipotesi «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».

²⁵ Precisano i giudici pugliesi nella sentenza n. 576/2024: «...Va richiamata, in proposito, la chiave di lettura che la Corte di giustizia dell'Unione europea ha fornito, con la sentenza della sezione III, del 20 aprile 2023, n. 348/22, ECLI:EU:C:2023:301, avuto riguardo al margine di discrezionalità concesso agli Stati membri - e, quindi, anche al nostro Paese - nell'adozione delle modalità di attuazione della direttiva 2006/123: "È vero che gli Stati membri conservano un certo margine di discrezionalità qualora decidano di adottare disposizioni destinate a garantire concretamente l'imparzialità e la trasparenza di una procedura di selezione. Resta nondimeno il fatto che, imponendo l'applicazione di una procedura di selezione imparziale e trasparente, l'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 prescrive, in maniera incondizionata e sufficientemente precisa, un contenuto di tutela minima a favore dei candidati potenziali (paragrafo 67)". È peraltro da evidenziare che la Corte non ha valorizzato espressamente il dato della soppressione nell'articolo 37 del codice della navigazione, approvato con il regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, di qualsiasi riferimento alla possibilità di preferire il richiedente già concessionario, soppressione operata dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25. Il paragrafo 10 della sentenza si limita ad osservare: "Tuttavia, da detto articolo 37, secondo comma, seconda frase, risultava che si doveva dare preferenza al titolare della concessione, il quale godeva in tal modo di un diritto "di insistenza" o "al rinnovo"..."».

consentire l'efficacia della concessione demaniale marittima sino al termine previsto dal relativo atto, intendendo come termine ultimo il 31.12.2024 quando la scadenza della concessione sia anteriore a tale data.

Come già notato, quindi, sia la Plenaria che le sentenze che si annotano arrivano a conclusioni differenti riguardo alla proroga, ma rimane salva l'interpretazione fornita rispetto all'art. 37 il quale rappresenta una procedura di valutazione comparativa che è stata poi ulteriormente rafforzata con l'emanazione della legge n. 118/2022 dove sono stati stabiliti ulteriori criteri rispetto a quelli del codice della navigazione, questa evoluzione risulta anche da una sentenza del Consiglio di Stato ²⁶.

2. – Il legislatore italiano, come sopra accennato, ha emanato la l. n. 118/2022, con cui, da un lato, ha, inizialmente, prorogato le concessioni in essere al 31 dicembre 2023 ²⁷ e, dall'altro, ha inteso delegare il legislatore al riordino della materia. Sulla base dell'art. 4, il Governo avrebbe dovuto adottare uno o più decreti legislativi tesi a riordinare e semplificare, tra le altre cose, la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e sportive, ivi incluse quelle affidate ad associazioni e società senza fini di lucro, con esclusione delle concessioni relative ad aree, strutture ed infrastrutture dedicate alla cantieristica navale, all'acquacoltura ed alla mitilicoltura. Tanto al precipuo fine di «...assicurare un più razionale e sostenibile utilizzo del demanio marittimo, lacuale e fluviale, favorirne la pubblica fruizione e promuovere, in coerenza con la normativa europea, un maggiore dinamismo concorrenziale nel settore dei servizi e delle attività economiche connessi all'utilizzo delle concessioni per finalità turistico-ricreative e sportive, nel rispetto delle politiche di protezione dell'ambiente e del patrimonio culturale... » (comma 1).

I decreti di cui trattasi, più nel dettaglio, devono assolvere ad una serie di funzioni, come specificate nella l. n. 118 ²⁸, le quali insieme alle prescrizioni

²⁶ Cfr. Cons. Stato, 24 dicembre 2009, n. 8716, cit.

²⁷ Detto termine è stato poi posticipato, con d.l. 29.12.2022, n. 198, al 31 dicembre 2024, relativamente al mantenimento delle concessioni in essere, con possibilità di differimento al 31 dicembre 2025, «per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura» di assegnazione ad evidenza pubblica.

²⁸ Per comodità di lettura si preferisce trascrivere di seguito la parte di interesse della norma in esame (comma 2): «I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e

del codice della navigazione indicano già le imprescindibili basi di ciascuna procedura comparativa, costituendo il modello di qualunque disciplina regionale e/o disciplinare comunale sul tema che deve essere conforme alle stesse.

Questi decreti vanno adottati anche a seguito di un'articolata procedura capace di coinvolgere, altresì, tutti i Ministeri competenti e la Conferenza Stato-Regioni. Tale quadro, d'altronde, è coerente con il sistema di competenze legislative sul demanio marittimo, come notoriamente perimetrato dalla legislazione in materia, oltre che dal consolidato orientamento giurispru-

criteri direttivi, anche in deroga al codice della navigazione:

a) determinazione di criteri omogenei per l'individuazione delle aree suscettibili di affidamento in concessione, assicurando l'adeguato equilibrio tra le aree demaniali in concessione e le aree libere o libere attrezzate, nonché la costante presenza di varchi per il libero e gratuito accesso e transito per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione, con la previsione, in caso di ostacoli da parte del titolare della concessione al libero e gratuito accesso e transito alla battigia, delle conseguenze delle relative violazioni;

b) affidamento delle concessioni sulla base di procedure selettive, nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza ed adeguata pubblicità, da avviare con adeguato anticipo rispetto alla loro scadenza;

c) in sede di affidamento della concessione, e comunque nel rispetto dei criteri previsti dal presente articolo, adeguata considerazione degli investimenti, del valore aziendale dell'impresa e dei beni materiali ed immateriali, della professionalità acquisita anche da parte di imprese titolari di strutture turistico-ricettive che gestiscono concessioni demaniali, nonché valorizzazione di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori, della protezione dell'ambiente e della salvaguardia del patrimonio culturale;

d) definizione dei presupposti e dei casi per l'eventuale frazionamento in piccoli lotti delle aree demaniali da affidare in concessione, al fine di favorire la massima partecipazione delle microimprese e delle piccole imprese;

e) definizione di una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni sulla base dei seguenti criteri:

1) individuazione di requisiti di ammissione che favoriscano la massima partecipazione di imprese, anche di piccole dimensioni;

2) previsione di criteri premiali da applicare alla valutazione di offerte presentate da operatori economici in possesso della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e da imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile;

3) previsione di termini per la ricezione delle domande di partecipazione non inferiori a trenta giorni;

4) adeguata considerazione, ai fini della scelta del concessionario, della qualità e delle condizioni del servizio offerto agli utenti, alla luce del programma di interventi indicati dall'offerente per migliorare l'accessibilità e la fruibilità dell'area demaniale, anche da parte dei soggetti con disabilità, e dell'idoneità di tali interventi ad assicurare il minimo impatto sul paesaggio, sull'ambiente e sull'ecosistema,

denziale²⁹. Il Governo, che avrebbe dovuto adottarli nel termine ordinario di 180 giorni dalla pubblicazione della legge n. 118/2022, ha nelle more costituito un Tavolo tecnico-consultivo in materia di concessioni demaniali marittime istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri³⁰. Anche tali circostanze concorrono alla consapevolezza che solo un intervento nazionale può realizzare una tutela effettiva degli interessi pubblici sul demanio marittimo, nonché una uniformità procedimentale³¹. Nell'attualità si ritiene che qualunque provvedimento regolatorio degli enti locali in materia, po-

con preferenza per il programma di interventi che preveda attrezzature non fisse e completamente amovibili;

5) valorizzazione ed adeguata considerazione, ai fini della scelta del concessionario:

5.1) dell'esperienza tecnica e professionale già acquisita in relazione all'attività oggetto di concessione, secondo criteri di proporzionalità e di adeguatezza e, comunque, in maniera tale da non precludere l'accesso al settore di nuovi operatori;

5.2) della posizione dei soggetti che, nei cinque anni antecedenti l'avvio della procedura selettiva, hanno utilizzato una concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare, nei limiti definiti anche tenendo conto della titolarità, alla data di avvio della procedura selettiva, in via diretta o indiretta, di altra concessione o di altre attività d'impresa o di tipo professionale del settore;

6) previsione di clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato nell'attività del concessionario uscente, nel rispetto dei principi dell'Unione europea e nel quadro della promozione e garanzia degli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione, anche ai sensi dei principi contenuti nell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006;

7) previsione della durata della concessione per un periodo non superiore a quanto necessario per garantire al concessionario l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti autorizzati dall'ente concedente in sede di assegnazione della concessione e, comunque, da determinare in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare, con divieto espresso di proroghe e rinnovi anche automatici;

f) definizione di criteri uniformi per la quantificazione di canoni annui concessori che tengano conto del pregio naturale e dell'effettiva redditività delle aree demaniali da affidare in concessione, nonché dell'utilizzo di tali aree per attività sportive, ricreative, sociali e legate alle tradizioni locali, svolte in forma singola od associata senza scopo di lucro, ovvero per finalità di interesse pubblico;

g) introduzione di una disciplina specifica dei casi in cui sono consentiti l'affidamento da parte del concessionario ad altri soggetti della gestione delle attività, anche secondarie, oggetto della concessione ed il subingresso nella concessione stessa;

h) definizione di una quota del canone annuo concessorio da riservare all'ente concedente e da destinare a interventi di difesa delle coste e delle sponde e del relativo capitale naturale e di miglioramento della fruibilità delle aree demaniali libere;

i) definizione di criteri uniformi per la quantificazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente, posto a carico del concessionario subentrante;

trebbe nei fatti dimostrarsi in contrasto con l'azione intrapresa a livello centrale. In mancanza dei decreti attuativi, inoltre, sarebbero pregiudicati gli interessi dei concessionari uscenti senza una «definizione di criteri uniformi per la quantificazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente, posto a carico del concessionario subentrante» (art. 4 comma 2, lett. h), di una «adeguata considerazione degli investimenti, del valore aziendale dell'impresa e dei beni materiali ed immateriali, della professionalità acquisita anche da parte di imprese titolari di strutture turistico-ricettive che gesti-

l) definizione, al fine di favorire l'accesso delle microimprese e delle piccole imprese alle attività connesse alle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e sportive e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, del numero massimo di concessioni di cui può essere titolare, in via diretta od indiretta, uno stesso concessionario a livello comunale, provinciale, regionale o nazionale, prevedendo obblighi informativi in capo all'ente concedente in relazione alle concessioni affidate, al fine di verificare il rispetto del numero massimo;

m) revisione della disciplina del codice della navigazione al fine di adeguarne il contenuto ai criteri previsti dall'articolo in esame;

n) adeguata considerazione, in sede di affidamento della concessione, dell'utilizzo del bene pubblico da parte di società o associazioni sportive, nel rispetto dei criteri previsti dal presente articolo.

²⁹ Sul punto, infatti, la Corte costituzionale, a più riprese, ha statuito che: «Alla luce del nuovo testo dell'art. 118 Cost., dopo la riforma del Titolo V della Parte II, l'attribuzione alle Regioni ed agli enti locali delle funzioni amministrative in materia è sorretta dal principio di sussidiarietà, che implica l'allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo il più possibile prossimo alle comunità amministrative. D'altronde, l'esercizio dei poteri dominicali dello Stato nei confronti dei beni del demanio idrico deve necessariamente ispirarsi anche al principio costituzionale di leale collaborazione, proprio perché occorre in concreto bilanciare l'interesse dello Stato proprietario e gli interessi delle collettività locali fruitrici dei beni. Questa Corte ha costantemente affermato che il principio di leale collaborazione deve presiedere a tutti i rapporti che intercorrono tra Stato e Regioni: la sua elasticità e la sua adattabilità lo rendono particolarmente idoneo a regolare in modo dinamico i rapporti in questione, attenuando i dualismi ed evitando eccessivi irrigidimenti. La genericità di questo parametro, se utile per i motivi sopra esposti, richiede tuttavia continue precisazioni e concretizzazioni. Queste possono essere di natura legislativa, amministrativa o giurisdizionale, a partire dalla ormai copiosa giurisprudenza di questa Corte. Una delle sedi più qualificate per l'elaborazione di regole destinate ad integrare il parametro della leale collaborazione è attualmente il sistema delle Conferenze Stato-Regioni e autonomie locali. Al suo interno si sviluppa il confronto tra i due grandi sistemi ordinamentali della Repubblica, in esito al quale si individuano soluzioni concordate di questioni controverse» (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 31/2006. Stesso principio in sent. n. 303/2003).

³⁰ Detto Tavolo tecnico, tra l'altro, oltre ad occuparsi dei temi connessi alla emanazione dei decreti di cui alla l. n. 118, quindi, alla determinazione dei criteri di preferenza sopra trascritti, si è occupato del tema della scarsità della risorsa tenendo conto del dato nazionale (si veda *infra sub 4*), al fine di supportare il Governo anche nell'ambito della procedura di infrazione avanti la Commissione europea [INFR(2020)4118 C(2023)7231 final del 16 novembre 2023] la quale anch'essa, ovviamente, risulta

scono concessioni demaniali» (art. 4 comma 2, lett. c) e «nella adeguata considerazione, ai fini della scelta del concessionario (...) della posizione dei soggetti che, nei cinque anni antecedenti l'avvio della procedura selettiva, hanno utilizzato una concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare, nei limiti definiti anche tenendo conto della titolarità, alla data di avvio della procedura selettiva, in via diretta o indiretta, di altra concessione o di altre attività d'impresa o di tipo professionale del settore» (art. 4 comma 2, lett. e, punto 5.2). Il rischio è quello di determinare una disparità di trattamento a livello territoriale se, come avviene nell'attualità, si avviano procedure di evidenza pubblica, circostanza che sta determinando un esponenziale aumento del contenzioso tra attuali concessionari ed enti pubblici. Non si tratta di difendere rendite di posizione, ma di assicurare, nello stesso spirito della «Bolkestein» e delle norme europee di riferimento, ad un importante comparto della *blue economy* regole certe nell'ambito di una pianificazione che la stessa l. n. 118/2022 propone laddove parla di «un adeguato equilibrio tra le aree demaniali in concessione e le aree libere o libere attrezzate». Dall'analisi del testo normativo, come si evince chiaramente anche dalla lettura degli altri criteri forniti dall'art. 4, l'articolo sembra riferirsi esclusivamente al settore delle imprese balneari³², mentre nella pianificazione costiera hanno un precipuo rilievo e, allo stesso tempo, se ne distinguono, altre imprese che forniscono servizi diversi, quali ad esempio vendita al dettaglio, impianti di stabulazione dei mitili, esercizi ricettivi quali bar e ristoranti, o servizi alla nautica da diporto, questi ultimi realizzati nel cosiddetto demanio portuale. In alcune procedure di evidenza pubblica già in corso³³ ed anche dall'esame di diverse norme regionali sulla gestione dei beni del demanio marittimo, non vi è alcuna distinzione tra le

un atto preliminare a qualunque azione regolatoria interna.

³¹ Vale la pena, infatti, rammentare che, il termine ordinatorio dei 180 giorni per l'emanazione dei decreti deve conformarsi ed essere parametrato alla evoluzione della situazione in essere, tanto che il Governo anche con il decreto c.d. Milleproroghe ha ritenuto necessario modificare (nella parte di interesse) la l. n. 118/2022.

³² Nelle diverse pronunce del Giudice amministrativo, infatti, la gran parte delle questioni era afferente le concessioni demaniali rilasciate in favore di imprenditori balneari. Allo stesso modo, anche la questione connessa alla «scarsità della risorsa» è stata sempre quasi esclusivamente ricollegata alla balneazione.

³³ Tra le principali amministrazioni che in epoca recente (marzo 2024) hanno pubblicato Avvisi pubblici per l'assegnazione delle concessioni sul demanio marittimo si segnala il Comune di Bari.

diverse attività anche ai fini della pianificazione che, appunto, nei piani regionali e comunali delle coste si occupa precipuamente delle imprese balneari e non delle altre. A fronte, quindi, di tale quadro giurisprudenziale nonché dell'adozione della l. n. 118/2022 numerosi comuni costieri, come accennato, hanno provveduto ad adottare una serie di provvedimenti amministrativi finalizzati ad assegnare le concessioni demaniali marittime, come indicate all'art. 01 del d.l. n. 400/1993, dandosi spesso regole e criteri propri, nonché un'arbitraria pianificazione del demanio comunale³⁴. In tale prospettiva il rischio è quello di una violazione dei principi euro-unionali in materia di concorrenza capaci di realizzare una disparità di trattamento nei confronti degli attuali concessionari costretti a rilasciare il suolo in concessione senza che siano stati determinati, a livello centrale, specifici criteri riguardo alla nuova assegnazione.

Nelle more di tali accadimenti, è bene riferire che un ulteriore elemento da considerare è l'invio, da parte della Commissione europea, di una lettera di messa in mora nei confronti del nostro Paese, oggi sfociata in una procedura di infrazione, in merito al quadro normativo interno che disciplina le autorizzazioni per l'utilizzo di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per attività turistiche e ricreative (in particolare la lettera fa riferimento alle «concessioni balneari»), ritenendo che le continue proroghe concesse attraverso l'adozione di plurimi provvedimenti legislativi fossero contrarie agli obblighi rivenienti dall'art. 12 della «Bolkestein»³⁵.

³⁴ Si annota, a mero titolo esemplificativo, che nel caso del Comune di Bari, l'amministrazione non ha ancora approvato il Piano Comunale delle Coste di cui alla l.r. Puglia n. 17/2015, donde la scelta dell'ente di procedere, comunque, con l'assegnazione delle concessioni mediante procedura a evidenza pubblica potrebbe realizzarsi un potenziale contrasto con le previsioni del Piano in corso di approvazione.

³⁵ A seguito della risposta del Governo italiano, risalente al 04.02.2021, la Commissione europea rendeva parere motivato, ai sensi dell'art. 258 TFUE in merito al quadro normativo che disciplina le autorizzazioni per l'utilizzo di beni demaniali [*INFR(2020)4118 C(2023)7231 final* del 16 novembre 2023], con cui ha così concluso «ai sensi dell'articolo 258, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, mantenendo le proroghe indiscriminate ed ex lege delle autorizzazioni per l'utilizzo di proprietà demaniali marittime, lacuali e fluviali per attività ricreative e turistiche, previste all'articolo 3, paragrafo 2, della legge 118/2022, come modificato dalla legge 14/2023, e dal combinato disposto dell'articolo 4, comma 4-bis della legge 118/2022, inserito dalla legge 14/2023, che fa «divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni e dei rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lett. a) e b) fino all'adozione dei decreti legislativi di cui allo stesso articolo 4 della legge 118/2022 e dell'articolo 10-quater del decreto-legge 29 dicembre 2022, n.

3. – È stato già accennato che tra i criteri di preferenza indicati dalla l. n. 118 del 2022 non viene adeguatamente considerata la sostanziale differenziazione tra le diverse tipologie di concessioni demaniali e ciò anche rispetto al concetto di «scarsità della risorsa».

Una prima ricostruzione può prendere le mosse dall'art. 01, d.l. n. 400/1993, il quale dispone quanto segue: «1. La concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività: a) gestione di stabilimenti balneari; b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; 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».

Questa norma venne realizzata al fine di ampliare le possibilità di utilizzo del demanio marittimo determinando una elencazione che individua una serie di attività suscettibili di concessione demaniale le quali, evidentemente, si differenziano tra loro per natura e funzione, ma anche perché suscettibili di

198, inserito dalla legge 14/2023, che prevede che «Le concessioni e i rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della legge 5 agosto 2022, n. 118, continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori», e tenendo conto del fatto che la delega al governo per l'adozione di tali decreti legislativi originariamente prevista dall'articolo 4(1) della legge 118/2022 risulta scaduta e non è contemplata alcuna indicazione circa un'eventuale nuova delega al Governo, la Repubblica italiana ha riprodotto le proroghe precedentemente previste all'articolo 1, paragrafo 18, del decreto-legge n. 194/2009, all'articolo 24, comma 3-septies del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, all'articolo 1, commi 682 e 683 della legge di bilancio e al decreto-legge n. 104/2020, nonché le previsioni dell'articolo 182, paragrafo 2, del decreto-legge 34/2020, che aveva vietato alle autorità locali di avviare o proseguire procedimenti pubblici di selezione per l'assegnazione di 'concessioni balneari', ed è dunque venuta meno agli obblighi imposti dall'articolo 12 della direttiva sui servizi e dell'articolo 49 TFUE, nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE». A seguito di tale parere il Governo italiano, come si apprende dagli organi di stampa, ha trasmesso una risposta in cui, tra le altre cose, è stato ribadita la necessità di non procedere con le gare sino al prossimo 31 dicembre e, comunque, sino al 31.12.2025 (come pure già dedotto) nel caso in cui gli enti territoriali segnalino impedimenti oggettivi a concludere le procedure. Non solo, nella risposta alla Commissione è stato precisato che il riordino del settore delle concessioni demaniali turistico-ricreative potrà essere eseguito solo all'esito del completamento del monitoraggio sulla scarsità della risorsa naturale (sul punto si precisa sin d'ora che il Governo, nella Relazione compilata dalla preposta Commissione, rileva la non scarsità della risorsa).

interessi di natura pubblicistica diversi.

Ne consegue che l'Amministrazione concedente, la quale deve perseguire le pubbliche finalità sottese all'utilizzo dei beni del demanio marittimo, deve agire distinguendo le differenti finalità concessorie sulla base della specifica funzione. I criteri, ad esempio, relativi al rilascio di una concessione turistico balneare la cui finalità principale è, appunto, la balneazione, non possono essere gli stessi rispetto ad una concessione destinata alla nautica da diporto, oppure ad una concessione che ha finalità diverse quali la ristorazione, bar, vendita al dettaglio, noleggio di imbarcazioni, impianto di stabulazione di mitili, etc. Del resto anche i procedimenti concessori sono soggetti a normative diverse, basti riferirsi a titolo esemplificativo, alle concessioni in materia di nautica da diporto che sono disciplinate dal d.P.R. 509/97. Per queste ragioni, nell'ambito del Tavolo tecnico ministeriale di cui *supra*, si è discusso sull'opportunità di escludere queste ultime concessioni dall'ambito applicativo della «Bolkestein», al pari delle concessioni per la cantieristica e per l'acquacoltura. La scelta di escludere le concessioni in materia di diporto nautico appare ragionevole anche in relazione alla natura giuridica della gran parte dei concessionari, i quali sono spesso circoli sportivi o associazioni (tra cui la Lega Navale Italiana) per la promozione delle attività marine.

Lo stesso legislatore è consapevole di tale circostanza, tanto che all'art. 4, co. 2, l. n. 118/2022, chiede di dare «...adeguata considerazione, in sede di affidamento della concessione, dell'utilizzo del bene pubblico da parte di società o associazioni sportive, nel rispetto dei criteri previsti dal presente articolo...». Tra l'altro in diverse procedure comparative *in itinere* le concessioni della nautica da diporto concorrono anche alla determinazione del computo relativo alla «scarsità della risorsa» alterandone la composizione qualora dovessero essere successivamente stralciate.

La natura giuridica del concessionario viene in rilievo anche quando si tratti di un'attività imprenditoriale, poiché vi è una notevole differenza tra le diverse tipologie di impresa³⁶.

L'esercizio dell'impresa balneare è notoriamente stagionale, mentre quello per altre attività, come la ristorazione e la vendita al dettaglio, è continuativo durante tutto l'anno. Da qui discende che, l'organizzazione dell'impre-

³⁶ C. Grippa, *L'identità dell'impresa balneare nell'esercizio delle attività turistiche*, in *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, a cura di S. Zunarelli, N. Carnimeo, Bari, 2019, 121 ss.

sa, è totalmente differente anche riguardo alla natura del personale addetto (nella balneazione si segnala l'obbligatorietà dei bagnini e di un presidio di sicurezza e salvaguardia della vita umana in mare), ed ai contratti di lavoro, da un canto stagionali, nell'altro solitamente a tempo indeterminato. Questa circostanza non è ininfluenza laddove si considerino gli interessi pubblici connessi al mantenimento del livello occupazionale previsti tra i criteri dall'art. 4, l. n. 118/2022. Nei bandi, infatti, è necessario prevedere «clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato nell'attività del concessionario uscente, nel rispetto dei principi dell'Unione europea e nel quadro della promozione e garanzia degli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione, anche ai sensi dei principi contenuti nell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006». La natura dell'impresa, stagionale o continuativa concorre, quindi, a determinare le scelte della P.A. sulla base dei prevalenti interessi pubblici, vi è poi una ulteriore indicazione, e cioè la preferenza dell'impresa familiare che connota il comparto delle attività *made in italy* come espresso dal punto n. 5.2 dell'art. 4 della l. 118/2022. Anche tali profili sono destinati ad essere approfonditi e sviluppati nei decreti attuativi.

4. – Le sentenze in nota lambiscono, seppur superficialmente, il tema connesso all'indennizzo da corrispondere ai concessionari uscenti. L'argomento, come noto, era stato introdotto proprio dalle statuizioni dell'Adunanza Plenaria che, appunto, avevano aperto alla necessità di garantire, a fronte dell'assegnazione delle concessioni attraverso procedura ad evidenza pubblica, il riconoscimento di un indennizzo³⁷ a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti, essendo tale meccanismo indispensabile per tutelare l'affidamento degli stessi.

Ottemperando a tale principio, l'art. 4, co. 2, lett. i), nell'ambito della delega attribuita al governo per il riordino della materia allo scopo di disciplinare l'assegnazione dei titoli concessori con procedura a evidenza pubbli-

³⁷ Sul punto v. F. Ferraro, *Diritto dell'Unione europea e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria?*, in *Rivista Diritto e Società*, 3, 2021, nel web www.rivista-dirittosocietà.it; G. Morbidelli, *Stessi spiagge stessi concessionari?*, in *Rivista Diritto e Società*, 3, 2021, nel web www.rivista-dirittosocietà.it.

ca, ha previsto anche l'individuazione e la definizione dei criteri finalizzati a quantificare l'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente ponendo tale onere a carico del concessionario subentrante.

Prima, però, di affrontare la questione connessa alla individuazione dei criteri legati alla quantificazione di tale indennizzo, occorre evidenziare come il codice della navigazione, avente carattere di specialità³⁸, contenga una prescrizione (art. 49) in base alla quale, cessata la concessione, salvo diversa pattuizione contenuta nel titolo, tutte le opere non amovibili realizzate sul demanio marittimo vengono acquisite allo Stato senza che tanto possa comportare la corresponsione di «alcun compenso o rimborso» in favore del concessionario uscente. Detta norma potrebbe costituire un impedimento alla effettiva corresponsione dell'indennizzo tanto è vero che in un caso specifico riguardante i beni immobili edificati su area demaniale è stata oggetto di un rinvio pregiudiziale alla CGUE operato dal Consiglio di Stato³⁹.

³⁸ A. Lefebvre d'Ovidio, G. Pescatore, *cit.*, 5; A. S. Zunarelli, M. M. Comenale Pinto, *Manuale di diritto della navigazione e dei trasporti*, V, Milano, 2023, 86 ss.

³⁹ Più nel dettaglio, il rinvio pregiudiziale alla CGUE è stato operato dalla Settima sezione del Consiglio di Stato con ordinanza del 16 settembre 2022. Il Giudice italiano, infatti, prendendo le mosse dai principi enunciati in diversa fattispecie già trattata dalla giustizia europea (c.d. Sentenza «Laezza»), ha chiesto alla Corte di esprimersi in ordine alla possibilità che gli articoli 49 e 56, TFUE, «ostino all'interpretazione di una disposizione nazionale quale l'articolo 49 [del codice della navigazione] 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». Seppur la vicenda sia allo stato ancora *sub judice*, qui si riferisce come l'Avvocatura Generale presso la CGUE abbia depositato, lo scorso 24 febbraio, le proprie conclusioni in ordine alla domanda di rinvio. L'Avvocatura, dopo aver dato atto dell'esistenza di due diversi orientamenti giurisprudenziali in ordine alla nozione di «restrizione» del mercato (come tale, quindi, incompatibile con i principi dettati nel TFUE), ritiene di concludere in favore di quell'orientamento secondo cui debba essere esclusa la violazione dell'art. 49, TFUE, laddove il potenziale effetto restrittivo sia «troppo aleatorio e troppo indiretto». A sostegno di tale tesi vengono poste diverse ragioni: in primo luogo, si fa riferimento alla peculiarità del bene in questione (demanio marittimo) donde, laddove venga consentito al concessionario uscente di «conservare» la proprietà dei manufatti non amovibili una volta concluso il rapporto concessorio, risulterebbe ridotta la natura pubblica del bene e, quindi, la disponibilità pratica di quella porzione di demanio marittimo; ancora, osserva l'Avvocatura Generale, la possibilità di indennizzare il concessionario uscente «potrebbe rendere l'investimento ancora più interessante» mentre, al contrario, l'aspirante concessionario consapevole, sin da subito, di non poter ambire a tale ristoro, non sarebbe

Bisogna, però notare, come già rilevato, che l'impianto della disciplina è completamente mutato rispetto a quello del codice della navigazione e, quindi, anche la funzione che prima aveva l'art. 49 non corrisponde alla realtà attuale. Sulla base delle nuove regole sulla concorrenza, infatti, appare necessario rideterminare il rapporto tra concessionario ed autorità concedente e ciò anche rispetto ai nuovi equilibri ed interessi che la fascia demaniale esprime, certamente più ampi dei classici pubblici usi del mare. In questa logica, nonché nell'attuale fase transitoria tra un regime e l'altro, l'indennizzo appare quale corretto ristoro per il concessionario uscente paragonabile o correlabile a quanto avviene nel settore privatistico, ad esempio, per la cessazione di rapporto di locazione a uso commerciale ove, come noto, è prevista una indennità di «avviamento». In questa ottica risulta poi necessario, come avviene in altre tipologie concessorie come quelle portuali ed aeroportuali, parametrare la durata della concessione agli investimenti effettuati. Questo principio è stato espresso nell'art. 4, co. 2, lett. e), n. 7, della l. 118/2022 nel quale la durata della concessione viene parametrata «per un periodo non superiore a quanto necessario per garantire al concessionario l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti autorizzati dall'ente concedente (...) con divieto espresso di proroghe e rinnovi anche automatici». Ma anche per questo delicato punto non è stata presa alcuna ulteriore e specifica determinazione utile agli enti locali per parametrare la durata delle nuove concessioni. La problematica impatta anche per il concessionario subentrante (soprattutto, ad esempio, se si tratta di piccola-media impresa di cui, come noto, si cerca generalmente di favorire la partecipazione alle procedure di «gara») che allo stato non potrebbe determinare correttamente una quota di ammortamento dell'investimento che venga parametrata sia al ristoro da cor-

dissuasivo dal concorrere all'assegnazione del titolo concessorio poiché il suo investimento sarebbe calibrato sin dall'inizio attraverso un corretto ammortamento dello stesso in coerenza con la durata della concessione. Non solo, nelle rassegnate conclusioni viene posta l'attenzione su due aspetti correlati all'art. 49 del Codice della navigazione: il primo, sarebbe quello per cui la norma preveda espressamente che le parti (concessionario e P.A. concedente) possano concordare diversa attuazione nel contratto di concessione; il secondo aspetto, invece, sarebbe quello secondo cui «l'assenza di un indennizzo economico per le opere non amovibili cedute deve essere valutata alla luce della possibilità del Comune di obbligare il concessionario a riportare, a proprie spese, il demanio pubblico alle condizioni originarie». Sulla scorta, quindi, di tali premesse l'Avvocatura chiosa sostenendo che l'art. 49, cod. nav., potrebbe essere considerata una norma avente effetti «troppo aleatori e troppo indiretti» rispetto all'applicazione del divieto di cui all'art. 49 TFUE.

rispondere al concessionario uscente, sia alla nuova attività che si vuole intraprendere.

Ancora, uno dei temi dibattuti rispetto alle procedure di assegnazione delle concessioni è quello connesso alla «scarsità della risorsa» che le sentenze in nota pure prendono in considerazione. Più nel dettaglio, il Consiglio di Stato, facendo propri i precedenti in materia ⁴⁰, conferma il dato connesso alla scarsità delle aree demaniali marittime nel nostro Paese e, quindi, l'esigenza di dover procedere all'assegnazione delle concessioni mediante procedura a evidenza pubblica. Non solo, lo stesso Giudice amministrativo, rinviando in particolare alla recente sentenza «Comune di Ginosa», ha stabilito che agli Stati UE è consentito disporre di un certo margine di discrezionalità nella scelta dei criteri connessi alla determinazione della «scarsità della risorsa» e che tale potere discrezionale può essere orientato verso una valutazione generale e astratta valida per tutto il territorio nazionale o, alternativamente, verso una soluzione più specifica correlata alla «situazione esistente nel territorio costiero di un comune o dell'autorità amministrativa competente, o addirittura a combinare tali due approcci» ⁴¹.

Sul punto, come si è avuto modo di riferire *supra*, pende una procedura di infrazione nell'ambito della quale la Commissione consultiva, istituita ai sensi dell'art. 10 *quater* della legge n. 118/2022, aveva prodotto una Relazione tecnica con cui, basandosi sul dato nazionale e raccolti, comunque, le informazioni rivenienti dal Sistema Informativo Demanio regionale, aveva concluso per la non scarsità della risorsa demaniale marittima. Tale Relazione, tuttavia, è stata contestata dalla Commissione europea ⁴² e, conseguente-

⁴⁰ In particolare il Consiglio di Stato richiama la sentenza «Promoimpresa» e la più recente decisione del 20.04.2023 (c.d. «sentenza Comune di Ginosa») resa nel giudizio C-348/22.

⁴¹ Così, testualmente, afferma la sentenza «Comune di Ginosa».

⁴² La circostanza è riportata proprio nelle sentenze in nota ove si legge «31. In questa prospettiva l'Autorità appellante ha richiamato il parere motivato della Commissione europea del 16 novembre 2023, in cui è stato evidenziato che non possono essere prese in considerazione le risultanze, peraltro ancora parziali e incomplete, del Tavolo tecnico istituito dall'art. 10-*quater* del d.l. n. 198 del 2022 secondo cui, in sintesi, «la quota di aree occupate dalle concessioni demaniali equivale, attualmente, al 33 per cento delle aree disponibili», perché: 1) non riflettono una valutazione qualitativa delle aree in cui è effettivamente possibile fornire servizi di 'concessione balneare', dato che prendono in considerazione, ad esempio, tutte le parti di costa rocciosa, dove è ben difficile, se non impossibile, insediare uno stabilimento balneare e, addirittura, inseriscono nel calcolo per la stima della percentuale» il totale delle aviosuperfici, il totale dei porti con funzioni commerciali, il totale delle aree industriali relative ad im-

mente, il Consiglio di Stato ne ha condiviso le ragioni aggiungendo, tra l'altro, che gran parte delle Regioni, nel pianificare le zone costiere concedibili di competenza, hanno previsto un limite quantitativo che confermerebbe il dato relativo alla scarsità della risorsa poichè andrebbe a coincidere, se non addirittura a erodere, proprio la percentuale già in concessione, precisando, altresì, che il dato presentato prende «in considerazione, ad esempio, tutte le parti di costa rocciosa, dove è ben difficile, se non impossibile, insediare uno stabilimento balneare»⁴³. Anche in questo caso il riferimento pare esclusivamente parametrato sulle imprese balneari (che, tra l'altro, ben possono essere insediate sulle coste rocciose) e non sull'intera fascia costiera ove, come notato, insistono altre attività che allo stato rientrano nella direttiva servizi e meritano ugualmente adeguata pianificazione. Se, come è stato sottolineato, spetta ai singoli Stati determinare i criteri di scarsità della risorsa, il nostro legislatore non lo ha ancora fatto limitandosi ad inviare una mera ricognizione, a questo si aggiunga, ad esempio, che la regione Calabria⁴⁴ ha provveduto a realizzare il calcolo su base territoriale concludendo per la disapplicazione dell'art. 12 della direttiva. Alcuni enti locali⁴⁵ nell'avvio delle procedure comparative dal canto loro hanno realizzato un'indagine sulla «scarsità della risorsa» determinando autonomamente i criteri di calcolo. È di tutta evidenza come questa situazione non possa che generare ulteriore contenzioso e paralizzare lo sviluppo, nonché la tutela del patrimonio costiero nazionale.

5. – La cura degli interessi pubblici sul demanio marittimo può e deve oggi essere realizzata attraverso degli accurati strumenti di pianificazione delle attività che certamente tengano conto anche del concetto di «scarsità della risorsa» esaminato, ma risultino capaci di affrontare il tema con una visione complessiva. Gli attuali strumenti di pianificazione che rinvergono dalla

pianti petroliferi, industriali e di produzione di energia, le aree marine protette e parchi nazionali»; 2) non tengono conto delle situazioni specifiche a livello regionale e comunale».

⁴³ Il Consiglio di Stato, poi, con specifico riferimento alle questioni trattate, tutte connesse a comuni costieri pugliesi, rileva come la stessa legge regionale sulla gestione della fascia costiera (l.r. Puglia n. 17/2015) consenta di rilasciare titoli concessori sino al 40% della fascia costiera concedibile. Si fa notare che anche in questo caso si fa riferimento alle concessioni balneari e non alle altre attività che possono essere realizzate sul demanio marittimo.

⁴⁴ V. deliberazione di Giunta regionale n. 258 del 28.5.2024.

⁴⁵ V. delibera di Giunta comunale Bari n. 836 del 26.10.2023.

normativa regionale in materia di demanio marittimo, infatti, paiono parametrarsi sulla sola gestione delle attività d'impresa legate alla balneazione, non considerando tutte le altre forme di utilizzazione presenti nella fascia costiera. Spesso in questi piani, oltre ad una mera fotografia dell'esistente, ci si limita ad indicare una percentuale di uso costiero suddividendolo tra quello lasciato alla pubblica balneazione e la parte concedibile, mediante una differenziazione di quest'ultimo tra gli spazi attribuibili agli stabilimenti balneari, alle aree libere con servizi etc. Un computo così effettuato non è utile a determinare una strategia unitaria dell'ambito costiero che deve tener conto di altri elementi quali dapprima la natura e l'identità dei luoghi. Uno strumento di pianificazione efficace per procedere ad una valorizzazione deve considerare preliminarmente lo stato ambientale del litorale, il quale può essere già stato degradato da abusi edilizi, insediamenti industriali dismessi, altre utilizzazioni invasive, oppure essere sede di particolari forme di tutela suscettibili di misure adeguate. Rispetto alla prima o alla seconda ipotesi la semplice determinazione di una percentuale di utilizzo risulta essere fuorviante perché si tratta, invece, di valorizzare l'esistente in termini di riqualificazione da un canto e tutela dall'altro. E ancora deve essere sottoposta ad attenta valutazione l'identità e la vocazione acquisita nel tempo da un determinato tratto costiero, la specializzazione di alcune attività di *blue economy* che connotano la località e meritano di essere adeguatamente promosse, ad esempio la vendita al dettaglio (pescheria o mercato ittico), oppure impianti a servizio acquacoltura e/o strutture a servizio di altre forme di utilizzazione del mare territoriale. Il tutto dovrebbe avvenire a livello nazionale, per la necessità di una esigenza di coordinamento, ma quantomeno è utile realizzarlo a livello regionale o interregionale. Da qui la necessità di una revisione normativa degli strumenti di pianificazione demaniale che venga effettuata a livello centrale e governativo capace di fornire delle linee guida, innanzitutto per determinare la necessaria congruenza con gli altri strumenti di pianificazione quali quelli urbanistici e paesaggistici⁴⁶, ma più nel dettaglio in ossequio alle regole europee previste per la Gestione Integrata delle Zone Costiere⁴⁷ (GIZC). Si

⁴⁶ Tra gli strumenti pianificatori che possono incidere sulle attività costiere si citano, a titolo esemplificativo, i piani paesaggistici e territoriali, i piani regionali o comunali delle coste, i piani di assetto idrogeologico, i piani di gestione rischio alluvioni, i piani regionali dei trasporti e, ove siano rilevanti, anche i piani regolatori comunali e/o piani urbanistici generali.

⁴⁷ Il concetto di Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC) vede la luce durante il vertice

tratta di un insieme di pratiche e di strumenti di natura procedurale relativi alla gestione di tutti i processi di elaborazione delle politiche che interessano le zone costiere, che consente di trattare le interazioni terra-mare delle attività costiere in modo coordinato al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile delle zone costiere e marine⁴⁸. Esso, inoltre, consente di garantire che le decisioni in materia di gestione o di sviluppo delle aree costiere vengano adottate in modo coerente e organico tra i settori interessati⁴⁹. Il suo ambito geografico di attuazione talvolta si sovrappone con quello di un'altra iniziativa

ONU su ambiente e sviluppo, tenutosi a Rio de Janeiro nel 1992, ed è stato trasfuso nel Capitolo 17 del relativo documento finale noto come «Agenda 21». Successivamente, nella Convenzione di Barcellona, la nozione di gestione integrata costiera è stata ripresa nel Protocollo del 21 gennaio 2008 che, all'art. 2, ha definito la GIZC come: «Un processo dinamico per la gestione e l'uso sostenibili delle zone costiere, che tiene conto nel contempo della fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, della diversità delle attività e degli utilizzi, delle loro interazioni, della vocazione marittima di alcuni di essi e del loro impatto sulle componenti marine e terrestri». Il Protocollo, sottoscritto anche dall'Unione europea, è entrato in vigore il 24 marzo 2011, si applica in tutti gli stati firmatari che si affacciano sul bacino del mare Mediterraneo e traccia gli obiettivi della gestione integrata delle zone costiere. Si veda, sull'argomento, anche la raccomandazione del Parlamento europeo n. 2002/413/Ce del 30 maggio 2002. Occorre, però, puntualizzare che il diritto dell'UE non contempla una normativa ad hoc sulla GIZC, intesa come corpo di norme di hard law. Piuttosto, esiste in materia una raccomandazione, emanata nel 2002, la quale definisce i principi per una buona gestione e pianificazione, nonché le modalità per dare attuazione a tali principi. V. raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002, 2002/413/Ce, relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa. Sull'argomento, v. in dottrina AA.VV., *An evaluation of the implementation of the European ICZM principles*, in *Ocean Coast. Manag.*, 53, 2010, 738 ss.; D. Addis, *La gestione integrata delle coste nelle politiche del Mediterraneo e dell'UE: due strumenti a confronto*, in *Agricoltura – Istituzioni – Mercati*, 2013, n. 3, 95 ss.; F. Fracchia, *La disciplina delle coste: prospettive giuridiche e scientifiche*, in *Dir. econ.*, 2015, 241 ss.; Id., *La gestione integrata delle coste*, in *Dir. econ.*, ibidem, 609 ss. J. Gibson, *Integrated Coastal Zone Management Law in the European Union*, in *Coastal Management*, 31, 2003, 127 ss.; B. Queffelec, V. Cummins, D. Bailly, *Integrated management of marine biodiversity in Europe: Perspectives from ICZM and the evolving EU Maritime Policy framework*, in *Marine Pol.*, 33, 2009, 871 ss. Sul tema specifico delle connessioni tra la raccomandazione sulla GIZC e la nuova direttiva sulla PSM, v. invece B. Drobenko, *Vers la conquête des espaces maritimes européens?*, in *Aménagement-Environnement*, 2015, 237 ss.

⁴⁸ Cfr. protocollo sulla GIZC, art. 2 lett. f): «*Integrated coastal zone management means a dynamic process for the sustainable management and use of coastal zones, taking into account at the same time the fragility of coastal ecosystems and landscapes, the diversity of activities and uses, their interactions, the maritime orientation of certain activities and uses and their impact on both the marine and land parts*».

⁴⁹ Seppur secondo una prospettiva e con finalità diverse, proprio come la PSM anche la GIZC si propone di regolare i conflitti d'uso. I quali, come si è osservato nelle pagine introduttive del presente lavoro, si pongono su un piano non solo spaziale – nel qual caso le dimensioni interessate sono tre: il

europea contigua per necessità e finalità, la Pianificazione dello Spazio Marittimo (PSM)⁵⁰, introdotta dalla direttiva Ue n. 89/2014⁵¹ e recepita nell'ordinamento nazionale dal decreto legislativo n. 201/2016 a cui la stessa Commissione attribuisce una rilevanza strategica⁵².

Nella Politica Marittima Integrata (PMI)⁵³ dell'Europa questi due strumenti vengono sempre più considerati in modo sinergico⁵⁴, infatti, si notano numerose analogie tra le finalità perseguite dalla GIZC e quelle tipiche della PSM, anche e, soprattutto, sul piano della tutela dell'ambiente. La GIZC è, infatti, volta

fondale, la colonna d'acqua e la superficie del mare –, ma altresì temporale. Sul punto, v. in particolare B. Queffelec, F. Kervarec, *Les conflits de temporalités dans la gestion du littoral à l'épreuve de la GIZC*, in *Développement durable et territoires*, 1, 2010, n. 2, nel web <http://journals.openedition.org>.

⁵⁰ La dottrina sulla PSM è alquanto nutrita. Sui principi generali sui quali tale strumento si regge, v. fra i tanti AA.VV., *Marine Spatial Planning*, in *World Seas: An Environmental Evaluation. Ecological Issues and Environmental Impacts*, a cura di C. Sheppard, III, ed. II, Amsterdam, 2019, 571 ss.; A. Zervaki, *Introducing Maritime Spatial Planning Legislation in the EU: Fishing in Troubled Waters?*, in *Maritime Safety and Security Law Journal*, 1, 2015, 95 ss.

⁵¹ Sulla direttiva UE in materia di PSM, v. N. Carnimeo, F. Corona, *La pianificazione spaziale marittima nel diritto dell'Unione Europea e la declinazione della normativa unionale nella legislazione italiana*, in *Dir. Mar.* 1, 2023, 36 ss.

⁵² Cfr. Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni su un nuovo approccio per un'economia blu sostenibile nell'UE, *Trasformare l'economia blu dell'UE per un futuro sostenibile*, COM (2021) 240 final, 17 maggio 2021. La Commissione, infatti, ravvisa nella PSM un ruolo essenziale non solo «[...] per prevenire conflitti tra priorità politiche e conciliare la conservazione della natura con lo sviluppo economico», garantendo che i potenziali impatti negativi sull'ambiente naturale siano individuati e prevenuti, ma anche per il conseguimento «[...]degli obiettivi europei di decarbonizzazione e protezione della biodiversità».

⁵³ La politica marittima integrata (PMI) dell'UE fornisce un approccio coerente a tutte le politiche europee legate a questioni marittime, le cui basi giuridiche sono presenti nel reg. UE n. 508/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 maggio 2014. Gli obiettivi della PMI (cfr. Commissione Europea, *Una politica marittima integrata per l'Unione europea*, COM (2007) 575, Bruxelles, 2007) sono massimizzare lo sfruttamento sostenibile degli oceani e dei mari; mettere a punto una base di conoscenze e di innovazione per la politica marittima attraverso una strategia europea per la ricerca; migliorare la qualità della vita nelle regioni costiere, incoraggiando il turismo costiero e marittimo; promuovere la *leadership* dell'UE negli affari marittimi internazionali mediante una cooperazione rafforzata; aumentare la visibilità dell'Europa marittima attraverso l'«Atlante europeo dei Mari», si veda nel web https://ec.europa.eu/maritimeaffairs/atlas/maritime_atlas/mindmap_it.html. La PMI, mediante queste azioni, intende ottenere dei risultati nei settori strategici di seguito elencati: la Crescita Blu; conoscenze e dati sull'ambiente marino; pianificazione dello spazio marittimo; sorveglianza marittima integrata e strategie per i bacini marittimi. Data la natura transfrontaliera degli ecosistemi marini e delle attività marittime, è necessaria una solida cooperazione internazionale per conseguire questi obiettivi

a promuovere, attraverso la pianificazione razionale delle attività umane, lo sviluppo sostenibile nelle aree costiere, conciliando la tutela dell'ambiente e del paesaggio da un lato e il progresso economico e sociale dall'altro. Altre sostanziali analogie si riscontrano con riguardo ai principi generali su cui i due strumenti presi in considerazione si reggono. Si pensi all'approccio ecosistemico, alla prevenzione di danni all'ambiente, alla valutazione dei rischi connessi allo svolgimento di determinate attività all'interno delle aree costiere e di quelle marittime adiacenti e al dialogo tra autorità pubbliche e operatori privati.

della PMI, maggiori approfondimenti nel *web* www.ec.europa.eu. Quanto ai profili evolutivi delle politiche europee in materia la Commissione ha presentato due relazioni, nell'ottobre 2009 (Commissione Europea, *Relazione intermedia sulla politica marittima integrata dell'Ue*, COM (2009) 540, Bruxelles, 2009) e nel settembre 2012 (Commissione Europea, *Progressi della politica marittima integrata dell'Ue*, COM (2012) 491, Bruxelles, 2012), le quali descrivono i principali risultati della PMI e delle corrispondenti politiche settoriali marittime dell'UE. Infine, il regolamento UE n. 1255/2011, che istituisce un programma intermedio per l'ulteriore sviluppo di una politica marittima integrata, è stato a sua volta abrogato dal regolamento UE n. 508/2014. Sull'argomento si veda anche Commissione Europea, *Verso una politica marittima dell'Unione: una visione europea degli oceani e dei mari* COM (2006) 275 def. Vol. I, Bruxelles, 2006. Un commento alla PMI di natura interdisciplinare si trova in J. Fritz e J. Hanus, *The European Integrated Maritime Policy: The next five years*, in *Marine Policy*, 2015, vol. 53, 1 ss.; T. Koivurova, *Integrated Maritime Policy of the European Union: Challenges, Successes, and Lessons to Learn*, in *Coastal Management*, 2012, vol. 40, 161 ss.; N. Schaefer e V. Barale, *Maritime spatial planning: opportunities & challenges in the framework of the EU integrated maritime policy*, in *Journal of Coastal Conservation*, 2011, 237 ss.; N. Meiner, *Integrated maritime policy for the European Union - consolidating coastal and marine information to support maritime spatial planning*, in *Journal of Coastal Conservation*, 2010, 1 ss.

⁵⁴ Se è vero, quindi, che entrambe mirano, attraverso un approccio strategico, a risolvere e prevenire i conflitti tra differenti utilizzi degli spazi marini e/o costieri da parte dell'uomo, è anche vero che è su quest'ultimo aspetto che la PSM si incentra. La GIZC, invece, pone l'accento da un lato – come mezzo – all'integrazione e al coordinamento tra organi ed enti chiamati a vario titolo ad amministrare le zone interessate, e dall'altra – come principale finalità – sulla sostenibilità dello sviluppo all'interno delle suddette zone. Inoltre, la GIZC per definizione possiede una portata spaziale circoscritta alla fascia costiera, mentre la PSM, in teoria, può interessare qualunque spazio marino e finanche costiero – per quanto non frequentemente –, dalle coste all'alto mare. Nondimeno, si tratta di due sistemi fra loro complementari, e che pertanto necessitano di reciproca integrazione, considerata l'importanza delle interrelazioni terra-mare sul piano della piena comprensione del funzionamento degli ecosistemi interessati. Gli strumenti della pianificazione dello spazio marittimo e della gestione integrata delle zone costiere sono complementari, poiché si concentrano rispettivamente sulla mappatura delle attività umane esistenti e potenziali al fine di elaborare piani di gestione dello spazio marittimo nelle acque marine e sull'identificazione di misure per la gestione integrata di tali attività umane nelle zone costiere. L'applicazione coerente e congiunta dei piani di gestione dello spazio marittimo e delle strategie di gestione integrata delle zone costiere può contribuire a migliorare la pianificazione e la gestione

Si può, quindi, affermare che per una adeguata gestione del demanio costiero i principi europei da prendere in considerazione ed inserire nelle linee guida nazionali non sono certamente solo quelli relativi alla regolazione della concorrenza come previsto dalla direttiva «Bolkestein», ma più in generale nell'ambito di una effettiva pianificazione delle attività in ossequio alla Politica Marittima Integrata e agli attuali programmi di sviluppo legati alla *blue growth*.

dell'interfaccia terra-mare. In merito all'apporto che l'attuazione della PSM può offrire a quella della GIZC, e viceversa, v. in particolare AA.VV., *Marine Spatial Planning advancing the Ecosystem-Based Approach to coastal zone management: a review*, in *Marine Pol.*, 72, 2016, 115 ss.; ID., *The integration of land and marine spatial planning*, in *Journal of Coastal Conservation*, 15, 2011, 298 ss.; F. Douvere, F. Maes,, *The contribution of marine spatial planning to implementing integrated coastal zone management*, in *Coastal zone management*, a cura di D. Green, Londra, 2010, 13 ss.; F. M. Platjouw, *Environmental Law and the Ecosystem Approach. Maintaining ecological integrity through consistency in law*, London, 2016, 51 ss.

Abstract

A seguito della direttiva «Bolkestein» n. 2006/123/CE, il quadro normativo sulla gestione del demanio marittimo è completamente mutato rispetto all'impostazione del codice della navigazione e delle leggi speciali nazionali di riferimento. Appare necessario, a seguito della emanazione della legge n. 118/2022 e secondo le nuove direttive europee, che vengano realizzati i relativi decreti attuativi al fine di determinare una disciplina univoca e organica a livello nazionale. L'articolo si sofferma sulle principali problematiche che devono essere affrontate tra cui la determinazione dei criteri per indennizzo per il concessionario uscente e quelli di preferenza nella scelta del nuovo concessionario e determina la necessità di una pianificazione costiera congruente con le istanze della Gestione Integrata delle zone costiere e della Pianificazione dello Spazio Marittimo.

Following «Bolkestein» directive No. 2006/123/CE, the regulatory framework on the management of the state maritime domain has completely changed from the approach of the Italian navigation code and the special national laws of reference. It appears necessary, following the enactment of Law No. 118/2022 and in accordance with the new European directives, that the relevant implementing decrees be made in order to determine an unambiguous and organic discipline at the national level. The paper focuses on the main issues that need to be addressed including the determination of criteria for compensation for the outgoing concessionaire and those of preference in the selection of the new concessionaire and determines the need for coastal planning congruent with the instances of Integrated Coastal Zone Management and Maritime Spatial Planning.