

**ALCUNE OSSERVAZIONI SU RECENTI PROVVEDIMENTI  
LEGISLATIVI IN TEMA DI CONCESSIONI DEMANIALI  
PER FINALITÀ TURISTICO-RICREATIVE**

Nicola Romana \*

SOMMARIO: 1. Premessa – 2. La proroga delle concessioni con finalità turistico-ricreative – 3. La Direttiva Bolkestein e l'intervento della Commissione, con la procedura di infrazione n. 2008/4908 – 4. Recenti provvedimenti legislative e ulteriore procedura di infrazione n. 2020/4118 – 5. La legge regionale siciliana n. 32 del 2020.

1. – Negli ultimi giorni dell'anno pandemico l'Assemblea regionale siciliana ha approvato la legge 16 dicembre 2020 n. 32, "Disposizioni in materia di demanio marittimo. Norme in materia di sostegno della mobilità" <sup>1</sup>, che introduce importanti novità in tema di rilascio e rinnovo delle concessioni regionali, come enfaticamente comunicato dal vertice dell'amministrazione regionale del territorio e dell'ambiente <sup>2</sup>.

L'art. 1 della legge ribadisce l'estensione della validità delle concessioni demaniali marittime in essere al 31 dicembre 2018 fino al 31 dicembre 2033, estensione già prevista con la legge regionale 14 dicembre 2019, n. 24 <sup>3</sup>, prorogando il termine per la presentazione delle istanze al 28 febbraio 2021, originariamente previsto ad aprile 2020. La *ratio* di tale proroga è evidentemente fondata sulla emergenza Covid-19 che ha impedito agli interessati di proporre per tempo le istanze <sup>4</sup>.

\* Ricercatore di diritto della navigazione, Università degli studi di Palermo.

<sup>1</sup> In Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana n. 63 del 21 dicembre 2020.

<sup>2</sup> V. Comunicato stampa della Giunta regionale Sicilia del 10 dicembre 2020, *Demanio marittimo: Cordaro, nuova legge dà risposte certe a settore colpito da Covid*, in [www.regioni.it](http://www.regioni.it).

<sup>3</sup> In Supplemento ordinario n. 1 alla Gazzetta Ufficiale della Regione siciliana n. 57 del 20 dicembre 2019.

<sup>4</sup> Sin dai primi provvedimenti legislativi adottati durante la pandemia è stata data particolare attenzione alla sospensione e al differimento dei termini nei procedimenti amministrativi ed effetti degli atti amministrativi in scadenza: cfr. art. 103 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con la l. 24 aprile 2020, n. 27. Per le concessioni demaniali si dirà in seguito.



Appare opportuno, prima di descrivere le novità introdotte con tale provvedimento legislativo, ripercorrere alcune tappe che hanno segnato gli interventi normativi in materia.

2. – La data del 31 dicembre 2033, di cui alla l.r. 32/2020, coincide di fatto con quanto previsto, a livello statale, dai commi 682 e 683 dell'art. 1 della Legge di Bilancio 2019<sup>5</sup>, ove si legge che “Le concessioni disciplinate dal comma 1 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494<sup>6</sup>, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici”. La norma originaria indicava in quattro anni la durata delle concessioni per finalità turistico-ricreative<sup>7</sup>, poi innalzata a sei anni, a seguito della modifica introdotta dall'art. 10, c. 1, della l. 16 marzo 2001, n. 88, con un meccanismo automatico di rinnovo.

La dottrina<sup>8</sup> ha lungamente affrontato la questione del regime delle concessioni demaniali marittime, incluso il c.d. diritto di insistenza<sup>9</sup>, la cui disciplina originaria, contenuta negli artt. 36 ss. del codice della navigazione e nei collegati artt. 5 e segg. del Regolamento, ha subito nel corso degli anni un percorso evolutivo caratterizzato da frammentarietà, contraddizioni e talune lacune, in cui tuttavia vengono intravisti elementi di unitarietà, almeno tendenziale, “sia per quanto concerne l'individuazione del

<sup>5</sup> Legge 30 dicembre 2018, n. 145, “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021.

<sup>6</sup> “Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime”. L'art. 01, inserito nella legge di conversione, indicava in quattro anni la durata delle concessioni per finalità turistico-ricreative, poi innalzata a sei anni, a seguito della modifica introdotta dall'art. 10, c. 1, della l. 16 marzo 2001, n. 88.

<sup>7</sup> Giova ricordare che l'art. 13, c. 1, della l. 8 luglio 2001, n. 172, aveva stabilito che le parole “Le concessioni di cui al comma 1” di cui al comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, come modificato dall'articolo 10 della legge 16 marzo 2001, n. 88, si interpretano nel senso che esse 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.

<sup>8</sup> Tra i più recenti contributi, si segnala S. Zunarelli, N. Carnimeo (a cura di), *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, Bari, 2019.

<sup>9</sup> Inteso come principio di preferenza del concessionario uscente in caso di rinnovo del titolo concessorio.

soggetti deputati al rilascio delle concessioni per uso del demanio a scopo di balneazione [...] sia con riferimento alla tipologia dei provvedimenti concessori [...] <sup>10</sup>. In tale processo è stato così intravisto anche il tentativo di favorire l'operatore balneare e l'esercizio della sua attività <sup>11</sup>.

Non v'è infatti dubbio che l'accresciuta rilevanza economica dello sfruttamento delle coste a scopo turistico-balneare abbia determinato l'esigenza di assicurare stabilità, temporalmente intesa, ai provvedimenti concessori, innescando tuttavia un processo nomopoietico apparso sin da subito irto di ostacoli e contraddittorietà

3. – Le previsioni del legislatore <sup>12</sup> sono infatti ben presto apparse confliggenti con i principi comunitari che sono alla base della direttiva 123/2006/CE, meglio conosciuta come Direttiva Bolkestein <sup>13</sup> o Direttiva Servizi, in cui l'Unione europea ha dettato disposizioni in materia di libertà di stabilimento dei prestatori di servizi, nonché la libera circolazione dei servizi, intendendo per *servizio* "qualsiasi attività economica non salariata di cui all'articolo 50 del trattato fornita normalmente dietro retribuzione" (art. 4, n. 1). L'art. 12, par. 1, della direttiva stabilisce che "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". Il successivo paragrafo del medesimo arti-

<sup>10</sup> Si esprime in tal senso S. Magnosi, *L'evoluzione della disciplina normativa sull'uso del demanio marittimo a scopo turistico-ricreativo, tra tutela del mercato e salvaguardia degli interessi imprenditoriali*, in *Riv. dir. nav.*, 2011, 75.

<sup>11</sup> S. Magnosi, *op. cit.*, 76.

<sup>12</sup> Non solo nazionale: molte regioni, infatti, hanno legiferato nel medesimo senso. Cfr., tra gli altri, P. Simone, *La gestione del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative nel quadro dei principi del diritto dell'Unione Europea*, in *Riv. dir. nav.*, 2011, 124, nt. 19, e *ivi* ulteriori riferimenti bibliografici e normativi.

<sup>13</sup> La direttiva prende il nome dell'allora commissario per il mercato interno, la tassazione e l'unione doganale della Commissione Prodi, l'olandese Frits Bolkestein. In Italia la direttiva è stata recepita con il decreto legislativo n. 59 nel marzo 2010. Sul punto, cfr. tra gli altri S. Zunarelli, *Concessioni demaniali marittime e "diritto d'insistenza" alla luce della direttiva Bolkestein*, in S. Zunarelli, N. Carnimeo (a cura di), *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, cit., 21 ss.

colo 12 prevede che “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”.

Il contrasto è stato reso palese attraverso la procedura di infrazione n. 2008/4908, promossa dalla Commissione, con cui si contestava all’Italia il venir meno agli obblighi *ex art.* 43 TCE (divieto di restrizioni alla libertà di stabilimento), a ragione del diritto di preferenza a favore del concessionario uscente nell’ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo, previsto dall’art. 37 cod. nav. e dall’art. 9 della l. r. Friuli Venezia-Giulia 13 novembre 2006, n. 22. Questa prima contestazione portò all’adozione del d.l. 30 dicembre 2009, n. 94, con cui venne abolito il c.d. diritto di insistenza, di cui all’art. 37, secondo periodo del c. 2, cod. nav., cui tuttavia fece seguito, con la legge di conversione 26 febbraio 2010, n. 25, il differimento della scadenza delle concessioni al 31 dicembre 2015 (prevista invece dal d.l. al 31 dicembre 2012) e la riproposizione del rinnovo automatico di sei anni in sei anni delle concessioni *ex art.* 01, comma 2, del citato d.l. n. 400/1993 che, di fatto, rendeva priva di efficacia la soppressione della seconda parte del comma 2 dell’art. 37 cod. nav.

Tale effetto contraddittorio non poté sfuggire alla Commissione, che reagì con una messa in mora complementare, con nota del 5 maggio 2010<sup>14</sup>.

La procedura d’infrazione si concluse a seguito dell’emanazione dell’art. 11 della l. 15 dicembre 2011, n. 217<sup>15</sup>, che eliminò ogni rinvio al regime del rinnovo automatico delle concessioni.

Il comma 2 dell’art. 11 prevedeva la delega al Governo per l’adozione, entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) limiti minimi e massimi di durata delle concessioni, entro i quali le regioni avrebbero dovuto fissare la durata delle stesse in modo da assicurare un uso rispondente all’interesse pubblico nonché proporzionato all’entità degli investimenti;

<sup>14</sup> Per un approfondimento sulla procedura d’infrazione v. P. Simone, *op. cit.*, 124 ss.

<sup>15</sup> “Disposizioni per l’adempimento di obblighi derivanti dall’appartenenza dell’Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010”, in G.U. 2 gennaio 2012, n. 1.

b) previsione di criteri e modalità di affidamento nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti;

c) individuazione di modalità per la riscossione e per la suddivisione dei proventi derivanti dai canoni tra comuni, province e regioni;

d) mantenimento del diritto libero e gratuito di accesso e di fruizione della battigia, anche ai fini di balneazione, e disciplina delle ipotesi di costituzione del titolo di uso o di utilizzo delle aree del demanio marittimo;

e) individuazione dei casi di assegnazione delle concessioni nell'ambito dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni;

f) previsione di criteri per l'equo indennizzo del concessionario nei casi di revoca della concessione demaniale, *ex art. 42 cod. nav.*;

g) fissazione di criteri per la decadenza delle concessioni, nonché criteri e modalità per il subingresso in caso di vendita o di affitto delle aziende.

La delega, però, non venne però esercitata; anzi, con l'art. 34-*duodecies* del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, il termine di durata delle concessioni a uso turistico ricreativo – in scadenza, come ricordato, al 31 dicembre 2015, secondo quanto disposto dalla l. 25/2010 – veniva prorogato fino al 31 dicembre 2020.

4. – Quanto avvenuto nel corso di questi otto anni, sotto il duplice profilo normativo e giurisprudenziale (*in primis*, indubbiamente la sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 2016, *Promoimpresa*, cause riunite C-458/14 e C-67/15, che ha dichiarato illegittime le proroghe automatiche delle concessioni balneari <sup>16</sup>, ma vanno anche ricordati gli interventi

<sup>16</sup> Nello specifico, la sentenza ha affermato che l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva Bolkestein deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale 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, e inoltre che l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo. Sul punto, v. i commenti di L. Ancis, *La Corte di giustizia dichiara illegittima la proroga automati-*

della Corte costituzionale<sup>17</sup> e del Consiglio di Stato<sup>18</sup>), è stato sufficientemente analizzato, spesso criticamente, in molti contributi di dottrina<sup>19</sup>, ai quali si rinvia per gli approfondimenti.

Nei commenti<sup>20</sup>, in sintesi, si indaga sulla possibilità conciliare un sistema normativo, come quello appena descritto, con i consolidati principi eurounitari di concorrenza e non discriminazione.

Il legislatore nazionale ha giustificato i suoi interventi dilatori ancorandoli alla promessa di una riforma organica del settore, tra l'altro inserendo-

*ca ex lege delle concessioni turistico-ricreative. Il legislatore italiano risponde confermando la validità dei rapporti in atto*, in *Dir. trasp.*, 2017, 527; E. Vermiglio, *Concessioni di beni demaniali marittimi e concessioni di servizi nella giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Ue: una distinzione dai contorni sempre più sfumati?*, in *Dir. maritt.*, 2017, 726; M. Timo, *Concessioni marittime: proroga legale e tutela della concorrenza*, in *Dir. maritt.*, 2018, 191; G. Cardosi, *I riflessi della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 luglio 2016 sul sistema autorizzatorio degli stabilimenti balneari*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2016, fasc. 3, 91 ss.; E. Nesi Ettore, R. Righi, *Osservazioni sulla sentenza della Corte giustizia dell'Unione Europea, sez. v, 14 luglio 2016, in C-458/14 e C-67/15, con particolare riferimento ai suoi effetti sui rapporti concessori in atto*, in *GiustAmm.it*, 2016, fasc. 11, 42 ss.; F. Di Lascio, *Una spiaggia è per sempre? Il conflitto in materia di concessioni balneari*, in *Munus*, 2018, fasc. 1, 5.

<sup>17</sup> La Corte costituzionale, infatti, con diverse pronunce (sentenze n. 1/2019, n. 118 e 109 del 2018, n. 157 e n. 40 del 2017, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011) ha evidenziato che criteri e modalità di affidamento delle concessioni balneari marittime devono essere stabiliti nel rispetto dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, così come previsti nella normativa comunitaria e nazionale, e rientranti in ambiti riservati alla competenza esclusiva dello Stato dall'art. 117, c. 2, lett. e), Cost.

Nel disciplinare l'affidamento in concessione dei beni demaniali marittimi, "la legislazione regionale, anche se espressione di una correlata competenza primaria, è destinata a cedere il passo alla competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di «tutela della concorrenza» ogni qualvolta l'oggetto della regolazione finisca per influire sulle modalità di scelta del contraente o sulla durata del rapporto, ove si incida sull'assetto concorrenziale dei mercati in termini tali da restringere il libero esplicarsi delle iniziative imprenditoriali" (sentenza n. 109/2018).

Anche l'istituzione e la disciplina delle modalità di rilascio di un "marchio di qualità", per distinguere il servizio reso dallo stabilimento balneare [...], in quanto volte ad orientare il consumatore verso siffatta tipologia di servizio, particolarmente qualificata "dal mero territorio di provenienza", incidono inevitabilmente, dunque, anche in questo caso, sulla materia "tutela della concorrenza", di competenza esclusiva dello Stato (sentenza n. 221/2018).

Sul punto v. i commenti di M. Ceruti, *La "grande illusione": la proroga "ex lege" delle concessioni demaniali*, in *Appalti e Contratti*, 2019, fasc. 4, 58; G. Dimitrio, *Stato, regioni e fascia costiera: un mercato unico nazionale per le imprese balneari*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2019, 478; N. Liberatoscioli, *Concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: incertezze della disciplina statale e tentativi riformistici delle regioni*, in *Riv. dir. navig.*, 2019, 667; S. Trancossi, *La sentenza*

li all'interno di norme destinate ad altro. Emblematica è la sorte dell'art. 24 del d.l. 24 giugno 2016, n. 113<sup>21</sup>, norma destinata al risanamento delle gestioni e al rilancio delle attività delle fondazioni lirico-sinfoniche che, in sede di conversione in legge<sup>22</sup> si è arricchita di ulteriori commi: il 3-septies, in particolare, dispone che “nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25”.

*118/2018 della Corte costituzionale: tra tutela della concorrenza e conflitti di competenza in materia di concessioni demaniali marittime*, in *Dir. maritt.*, 2019, 320; I. Cacciavillani, *La “fake news” giuridica giunge in Corte Costituzionale*, in *GiustAmm.it*, 2018, fasc. 6, 6; M. Cattolico, G. Ciccarelli, *La competenza statale in tema di concessioni demaniali marittime: le principali novità giurisprudenziali. Corte Costituzionale n. 109 e 118 del 2018*, in *Appalti e contratti*, 2018, fasc. 7-8, 38; G. Reale, *Concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, accesso al mercato e tutela della concorrenza*, in *Dir. trasp.*, 2017, 966

<sup>18</sup> V., tra le più recenti, Cons. Stato, VI sez. 18 novembre 2019, n. 7874 (in *Foro it.*, 2020, 2, III, 65, e in *Riv. giur. edil.*, 2019, I, 1586) con cui è stata disapplicata la proroga quindicennale delle concessioni demaniali marittime vigenti prevista all'art. 1 commi 682 e segg. della l. 30 dicembre 2018 n. 145, poiché in contrasto con il diritto europeo in quanto sussiste “in via generale l'illegittimità di una normativa sulle proroghe *ex lege* della scadenza” (punto 11). Inoltre, il Consiglio di Stato ricorda che dalla sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione europea sez. V, 14 luglio 2016 in cause riunite C-458/14 e C-67/16 “si desume che la proroga *ex lege* delle concessioni demaniali aventi natura turistico-ricreativa non può essere generalizzata, dovendo la normativa nazionale ispirarsi alle regole dell'Unione Europea sulla indizione delle gare” (punto 10), nel rispetto dell'art. 12 della direttiva Bolkestein.

<sup>19</sup> Da ultimo, v. P. Vipiana, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo fra leggi statali e leggi regionali*, in *Dir. maritt.*, 2020, 440 ss., e *ivi* riferimenti bibliografici e giurisprudenziali in particolare, le pronunce della Corte di Giustizia e della Corte costituzionale, cui si rinvia.

<sup>20</sup> Tra le voci dissonanti, nel senso che non si ravvisa tale incompatibilità, v. G. di Plinio, *Il Mostro di Bolkestein in spiaggia. La “terribile” Direttiva e le concessioni balneari, tra gli eccessi del Judicial Italian Style e la crisi del federalizing process*, in *federalismi.it – paper*, 4 marzo 2020. Anche S. Zunarelli, *op. cit.*, 25, esprime dubbi sulla applicabilità della direttiva Bolkestein, trattandosi, nel caso di specie, di concessioni di beni, assimilabili alle locazioni, e non già di autorizzazioni all'esercizio di servizi.

<sup>21</sup> “Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio”, in G.U. 24 giugno 2016, n. 146.

<sup>22</sup> Legge 7 agosto 2016, n. 160, in G.U. 20 agosto 2016, n. 194.

Si giunge quindi alla Legge di Bilancio 2019, con i già ricordati commi 682 e 683 dell'art. 1, e alla ulteriore previsione di un processo di riordino del settore, previsto dai commi 675-677 dello stesso art. 1<sup>23</sup>.

Inutile dire che, giunti alla fine del 2020, il riordino non è avvenuto. La pandemia di Covid-19 ha senz'altro contribuito a procrastinare ulteriormente la situazione di stallo. Appare utile evidenziare, a tal proposito, come con la l. 17 luglio 2020, n. 77, di conversione in legge, con modificazioni, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, è stata ulteriormente ribadita la

<sup>23</sup> Comma 675. Al fine di tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese, in un'ottica di armonizzazione delle normative europee, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro per gli affari europei, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro per gli affari regionali e la Conferenza delle regioni e delle province autonome, sono fissati i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime.

Comma 676. Il decreto di cui al comma 675, in particolare, stabilisce le condizioni e le modalità per procedere: *a)* alla ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo; *b)* all'individuazione della reale consistenza dello stato dei luoghi, della tipologia e del numero di concessioni attualmente vigenti nonché delle aree libere e concedibili; *c)* all'individuazione della tipologia e del numero di imprese concessionarie e sub-concessionarie; *d)* alla ricognizione degli investimenti effettuati nell'ambito delle concessioni stesse e delle tempistiche di ammortamento connesse, nonché dei canoni attualmente applicati in relazione alle diverse concessioni; *e)* all'approvazione dei metodi, degli indirizzi generali e dei criteri per la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri di cui all'articolo 89, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

Comma 677. Il decreto di cui al comma 675 contiene, inoltre, i criteri per strutturare: *a)* un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo secondo schemi e forme di partenariato pubblico privato, atto a valorizzare la tutela e la più proficua utilizzazione del demanio marittimo, tenendo conto delle singole specificità e caratteristiche territoriali secondo criteri di: sostenibilità ambientale; qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi; accessibilità; qualità e modernizzazione delle infrastrutture; tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti; sicurezza e vigilanza delle spiagge; *b)* un sistema di rating delle imprese di cui alla lettera a) e della qualità balneare; *c)* la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di demanio marittimo di cui al codice della navigazione o a leggi speciali in materia; *d)* il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo, tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 37, primo comma, del codice della navigazione e dei principi di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità



volontà del legislatore di fissare alla fine del 2033 la data ultima di scadenza delle attuali concessioni interessate dalle precedenti proroghe, sancendo l'impossibilità per le amministrazioni comunali di intraprendere o proseguire procedure di scelta dei nuovi concessionari <sup>24</sup>.

La situazione è stata oggetto di riflessione critica da parte della Conferenza unificata delle Regioni, che nel novembre 2020 ha approvato all'unanimità un documento sull'estensione della proroga delle concessioni demaniali fino al 2033 <sup>25</sup>.

Nel documento si sottolinea come la pandemia e la conseguente normativa emergenziale abbia creato "una netta demarcazione con le precedenti disposizioni in materia e con i rilevati profili di illegittimità, asseriti in sede giurisprudenziale rispetto ad un contesto di ordinarietà. Considerato che le precedenti pronunce giurisprudenziali sono state, ovviamente, riferite al quadro normativo previgente, ne consegue che esse non sono invocabili per inibire la piena applicabilità della normativa sopravvenuta in chiave confermativa del regime di proroga".

A tale quadro si aggiunge una nuova procedura d'infrazione, n. 2020/4118, notificata dalla Commissione con nota del 3 dicembre 2020 <sup>26</sup>, con cui, dopo un'analisi dei provvedimenti normativi adottati dall'Italia, si contesta la violazione degli obblighi imposti dall'articolo 12 della direttiva sui servizi e dall'articolo 49 TFUE.

Solo nel prossimo futuro potrà valutarsi l'efficacia dei citati provvedi-

e tenuto conto, in termini di premialità, dell'idonea conduzione del bene demaniale e della durata della concessione; e) la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari, che tenga conto delle peculiari attività svolte dalle imprese del settore, della tipologia dei beni oggetto di concessione anche con riguardo alle pertinenze, della valenza turistica.

<sup>24</sup> Ai sensi dell'art. 100, c. 1, del d.l. 14 agosto 2020, n. 104, convertito con l. 13 ottobre 2020, n. 126, l'ambito di applicazione della proroga è stato esteso anche alle concessioni lacuali e fluviali, ivi comprese quelle gestite dalle società sportive iscritte al registro Coni di cui al decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242, nonché alle 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.

<sup>25</sup> Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, *Ordine del giorno in materia di concessioni demaniali*, doc. 20/202/SRCU/C4 del 23 novembre 2020, in [www.regioni.it](http://www.regioni.it).

<sup>26</sup> Il testo della nota, doc. C(2020) 7826 final, è stato successivamente diffuso sul sito [www.mondobalneari.com](http://www.mondobalneari.com).

menti: sotto il profilo dell'ottica emergenziale, potrebbe giustificarsi una deroga rispetto ai principi (ordinari) eurounitari della concorrenza e di non discriminazione, come prospettato dal citato documento della Conferenza delle regioni. Peraltro, l'avvio di una nuova procedura di infrazione indubbiamente (che, giova sottolineare, non costituisce di per sé un giudizio definitivo) impegnerà lo Stato in un confronto con la Commissione. Utili considerazioni, al riguardo, potranno anche svilupparsi volgendo lo sguardo alla esperienza di altri Stati membri<sup>27</sup>, in modo da "individuare soluzioni – rispettose, in primo luogo, dei principi di concorrenza, non discriminazione, parità di trattamento tra gli operatori nonché degli altri interessi generali coinvolti – che evitino ingiustificati aggravamenti della disciplina delle concessioni demaniali in Italia rispetto a quanto applicato in altri Stati membri dell'UE: un tale intervento rischierebbe di vanificare l'effetto utile dei Trattati e risulterebbe, inoltre, in contrasto con i canoni ammessi dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia e con gli stessi obiettivi perseguiti dalle Istituzioni europee nella funzione di "armonizzazione" del comparto balneare"<sup>28</sup>.

5. – Come noto, la Regione siciliana è titolare del demanio marittimo, sulla base dell'art. 32 dello Statuto<sup>29</sup>, che ha avuto esecuzione nel d.P.R. 1 luglio 1977, n. 684<sup>30</sup>, attraverso cui sono stati trasferiti dallo Stato i beni del demanio marittimo, ad esclusione dei beni utilizzati dall'amministrazione militare e di quelli interessanti i servizi di carattere nazionale. Il processo di trasferimento, prima, e di pieno esercizio dei poteri derivanti dalla titolarità è stato abbastanza lungo e, come sottolineato in dottrina<sup>31</sup>, ha

<sup>27</sup> Cfr. G. Cerrini Feroni, *La gestione del demanio costiero. Un'analisi comparata in Europa*, in *federalismi.it*, 19 febbraio 2020, in cui si sviluppa un'analisi in chiave comparata della disciplina nazionale sulla gestione del demanio costiero in Italia, Spagna, Portogallo, Francia e Grecia. V. anche C. Benetazzo, S. Gobato, *Concessioni balneari in Italia e Direttiva 2006/123/EC, nel contesto europeo*, studio commissionato dall'Unità tematica Diritti dei cittadini e affari costituzionali del Parlamento europeo, Bruxelles, 2017, 42 ss.

<sup>28</sup> Così C. Benetazzo, S. Gobato, *op. cit.*, 65.

<sup>29</sup> Regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, in G.U. 10 giugno, n. 133, convertito in l. costituzionale 26 febbraio 1948, n. 2, in G.U. 9 marzo 1948, n. 58.

<sup>30</sup> "Norme di attuazione dello statuto della regione siciliana in materia di demanio marittimo", in G.U. 8 settembre 1977, n. 245.

<sup>31</sup> F. Franchina, *La gestione del demanio marittimo nelle regioni a statuto speciale. Il caso della Si-*

anticipato i risultati cui, in parte, solo di recente è giunta la disciplina sul federalismo demaniale<sup>32</sup>. In conseguenza di questo processo, a seguito dell'approvazione della legge regionale 29 novembre 2005, n. 15<sup>33</sup>, la Regione siciliana costituisce, adesso, l'unico soggetto deputato alla gestione del bene demaniale marittimo e ciò sia in termini di poteri di pianificazione che in ordine al rilascio dei titoli concessori, il che ha determinato la produzione di atti legislativi e amministrativi consequenziali<sup>34</sup>.

Anche con riferimento a tale produzione normativa, ci si pone il problema della sua compatibilità con i principi del diritto euronitario, in particolare con quanto stabilito dalla Direttiva Bolkestein.

Appare a questo proposito convincente la posizione dottrinale secondo cui, premesso che l'applicazione delle regole di concorrenza nell'assegnazione dei beni demaniali marittimi è richiesta solo in presenza di limiti all'accesso alle utilità del bene, dovuti a scarsità delle risorse naturali rispetto all'interesse del mercato di riferimento, avuto riguardo al livello territoriale di intervento (art. 12 della Direttiva), il decreto dell'Assessore regionale al territorio e l'ambiente di riordino della normativa<sup>35</sup> – che rappresenta adesso il fondamentale riferimento per quanto attiene alla disciplina delle concessioni balneari – si trova in linea con le previsioni della Direttiva, nella misura in cui precisa che le concessioni demaniali marittime, nella Regione siciliana, sono rilasciate, in atto, esclusivamente al livello regionale e che, pertanto, è questo il solo livello a dover essere considerato ai fini del giudizio di “scarsità delle risorse” e, quindi, di eventuale contingentamento dei titoli assentibili, condizione per l'applicabilità dell'articolo 12 della Direttiva stessa, tenuto conto che nella Regione siciliana le superfici delle aree del demanio marittimo rilasciate in concessione sono in numero inferiore a quelle potenzialmente disponibili. Il che “consente di concludere per la so-

*cilia*, in S. Zunarelli, N. Carnimeo (a cura di), *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, cit., 215 ss., al quale si rinvia per gli opportuni approfondimenti e ulteriori riferimenti bibliografici.

<sup>32</sup> Sul punto v., da ultimo, F.G. Ibba, *Competenze statali e regionali nell'ambito della disciplina sul rilascio delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo*, in S. Zunarelli, N. Carnimeo (a cura di), *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, cit., 207 ss.

<sup>33</sup> “Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo”, in G.U.R.S. 2 dicembre 2005, n. 52.

<sup>34</sup> Sul punto F. Franchina, *op. cit.*, 227 ss.

<sup>35</sup> Si tratta del Decreto Assessore territorio e ambiente 5 agosto 2016, n. 319, in <https://demanio.marittimo.regione.sicilia.it/portale>.

stanziale legittimità della normativa regionale in materia di proroga delle concessioni in essere, anche in relazione ai principi eurounitari cristallizzati” nella citata sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016 <sup>36</sup>

L'ultimo intervento, in ordine di tempo, è costituito dall'allineamento temporale della scadenze delle concessioni demaniali a quanto attuato a livello nazionale, attraverso la legge regionale n. 32/2020 citata in apertura. Viene infatti fissato un termine (28 febbraio 2021) per la presentazione della richiesta di rinnovo della concessione marittima, fino al 2033, per gli attuali concessionari che, a causa dell'emergenza Covid-19, non sono riusciti a presentare l'istanza entro i termini, originariamente previsti al 31 agosto 2020 (art. 1). Inoltre, si prevede che il rilascio di nuove concessioni possa essere autorizzato nelle more dell'approvazione dei Piani di utilizzo del demanio marittimo (Pudm), adottati in via preliminare dai Comuni, per una durata massima di sei anni. Qualora le nuove concessioni demaniali marittime siano in contrasto con i piani di utilizzo successivamente approvati, l'ente concedente assegna un termine, non inferiore a novanta giorni, entro cui il concessionario può inoltrare istanza al fine di rendere coerente la concessione demaniale marittima con il Pudm approvato. Se il concessionario non vi provvede nel termine assegnato ovvero se la concessione non risulti adeguabile alle previsioni del Pudm, la concessione è revocata (art. 2). Ai Comuni costieri viene assegnato per l'approvazione dei Pudm il termine del 30 giugno 2021, decorso il quale potrà essere nominato un commissario *ad acta*.

La legge prevede anche, all'art. 3, l'informatizzazione delle procedure per la richiesta di concessioni e autorizzazioni in materia di demanio marittimo. Tutte le nuove richieste di concessione e autorizzazione, nonché le istanze pendenti al 31 dicembre 2020, dovranno essere inoltrate e gestite in formato digitale attraverso un apposito portale web <sup>37</sup>.

<sup>36</sup> F. Franchina, *op. et loc. ult. cit.*

<sup>37</sup> Nelle intenzioni dell'amministrazione regionale, si tratta di “uno strumento che consentirà agli utenti di verificare lo stato del procedimento amministrativo e al dipartimento la gestione telematica delle istanze e la creazione di un database con le concessioni e l'anagrafica dei soggetti autorizzati, in modo da assicurare in tempo reale informazioni aggiornate sullo stato e sulle modalità di utilizzo delle coste siciliane” (V. Comunicato stampa della Giunta regionale Sicilia del 10 dicembre 2020, *Demanio marittimo: Cordaro, nuova legge dà risposte certe a settore colpito da Covid*, cit.).

Viene prevista, inoltre, la semplificazione e il decentramento delle procedure, dal momento che i provvedimenti di autorizzazione e di concessione demaniale marittima sono adottati dal dirigente responsabile della struttura territoriale competente per territorio del Dipartimento regionale dell'ambiente.

Si ribadisce, all'art. 5, il principio della libera fruizione del demanio marittimo, prevedendo l'obbligo per i concessionari di consentire il passaggio "libero e gratuito" delle aree in concessione per raggiungere la battigia, anche al fine della balneazione.

Viene ampliata, infine, la tipologia di attività che possono richiedere una concessione demaniale marittima, come eventi e cerimonie, anche a carattere religioso, con possibilità di svolgimento o durante o dopo l'orario dedicato alla balneazione, e in genere introducendo attività ricettive diffuse e "open air", in ciò modificando l'art. 1, c. 1, della l. reg. n. 15 del 2005.

*Abstract*

L'articolo, prendendo le mosse dalla recente legge regionale siciliana n. 32 del 2020, ripercorre le tappe relative alla più recente produzione normativa in tema di concessioni turistico-balneari, alla luce anche dei principi eurounitari (Direttiva Bolkestein, in particolare) e dei conseguenti interventi della Commissione, che ha avviato procedure di infrazione nei confronti dell'Italia.

The paper, starting from the recent Sicilian regional law no. 32 of 2020, retraces the steps related to the most recent legislation on the subject of beach concessions for touristic and recreational purposes, also in light of the Euro-unitary principles (Bolkestein Directive, in particular) and the consequent interventions of the Commission, which initiated infringement procedures against Italy.