



# Tutela e valorizzazione dei beni pubblici, in particolare del demanio marittimo<sup>1</sup>

*Tutela e valorização dos bens públicos, especialmente do domínio público marítimo*

*Protection and enhancement of public goods, especially the maritime public domain*

*Tutela y valorización de los bienes públicos, especialmente del dominio público marítimo*

**Francesco Manganaro<sup>2</sup>**

Università Mediterranea di Reggio Calabria (Reggio Calabria, Itália)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8782-3696>

E-mail: [francesco.manganaro@unirc.it](mailto:francesco.manganaro@unirc.it)

## Riassunto

La tutela e la valorizzazione dei beni pubblici è una questione antica ma sempre attuale nell'ordinamento italiano, visto che la varia tipologia di essi prevede una disciplina differenziata e la gestione affidata ad enti differenti. Il lavoro, perciò, analizza nella prima parte le questioni attinenti alla distinzione dei beni pubblici, il loro diverso regime giuridico e la relativa tutela giurisdizionale. Nella seconda parte si analizza la disciplina dell'uso per fini turistico - balneari del demanio marittimo, che costituisce una questione molto controversa in quanto la concessione di questi beni ai concessionari non è mai avvenuta con una gara, così come ora invece prevede la disciplina dell'Unione europea in materia di concorrenza. Il conflitto tra l'ordinamento interno e quello europeo ha dato luogo a sentenze contrastanti e sollevato un dibattito non ancora del tutto concluso.

---

<sup>1</sup> MANGANARO, Francesco. Tutela e valorizzazione dei beni pubblici, in particolare del demanio marittimo. **Suprema**: revista de estudos constitucionais, Brasília, v. 4, n. 2, p. 141-169, jul./dez. 2024. DOI: <https://doi.org/10.53798/suprema.2024.v4.n2.a427>.

<sup>2</sup> Professore ordinario di Diritto amministrativo, Università Mediterranea di Reggio Calabria, Presidente dell'Associazione italiana dei professori di Diritto amministrativo (AIPDA).

## Parole chiave

Beni pubblici; diritto amministrativo; demanio marittimo; ordinamento italiano; Unione Europea.

## Sommario

1. Introduzione. 2. Parte I – La disciplina giuridica dei beni pubblici. 2.1 I beni pubblici nell’ordinamento italiano. 2.2 Acquisto e perdita della demanialità. 2.3 La gestione dei beni pubblici. 2.4 Riparto di competenze nella gestione del demanio pubblico. 2.5 La giurisdizione in materia di concessione di beni pubblici. 3. Parte II - L’uso dei beni del demanio marittimo per fini turistico-balneari. 3.1. Il demanio marittimo tra Codice civile e Codice della navigazione. 3.2 L’esigenza di modifiche normative dopo la direttiva Bolkestein. 3.3 Cenni alla normativa di alcuni altri Paesi dell’Unione Europea. 3.4 L’uso del demanio per fini imprenditoriali è sottoposto alle regole sulla concorrenza. 3.5 L’uso della spiaggia nei piani territoriali ed ambientali. 3.6 Le questioni attuali: la scarsità della risorsa ed il principio dell’affidamento. 3.7 Affidamento ed eventuale indennizzo per la cessazione anticipata della concessione.

## Resumo

A tutela e valorização dos bens públicos é uma questão antiga, mas sempre atual no ordenamento jurídico italiano, uma vez que os seus vários tipos preveem uma disciplina diferenciada e uma gestão confiada a diferentes órgãos. O trabalho, portanto, na primeira parte, analisa as questões relativas à distinção entre bens públicos, o seu regime jurídico diferenciado e a tutela jurisdicional conexa. A segunda parte analisa a regulamentação do uso do domínio público marítimo do Estado para fins turístico-balneares, o que é uma questão bastante controversa, pois a concessão desses ativos nunca ocorreu com licitação, como agora preveem as regras de concorrência da União Europeia (EU). O conflito entre os sistemas jurídicos nacional e europeu deu origem a acórdãos contraditórios e suscitou um debate que ainda não está completamente concluído.

## Palavras-chave

Bens públicos; direito administrativo; domínio público marítimo; ordenamento jurídico italiano; União Europeia.

## Sumário

1. Introdução. 2. Parte I – A disciplina jurídica dos bens públicos. 2.1 Os bens públicos no ordenamento jurídico italiano. 2.2 Aquisição e perda do domínio público. 2.3 A gestão dos bens públicos. 2.4 Repartição de competências na gestão do domínio

público. 2.5 Competência jurisdicional em matéria de concessão de bens públicos. 3. Parte II – O uso do domínio público marítimo para fins turístico-balneares. 3.1 O domínio público marítimo entre o Código Civil e o Código de Navegação. 3.2 A necessidade de alterações normativas após a Diretiva Bolkestein. 3.3 Alusões à legislação de alguns outros países da União Europeia. 3.4 A utilização do domínio público para fins comerciais está sujeita às regras da concorrência. 3.5 A utilização da praia nos planos territoriais e ambientais. 3.6 Questões atuais: a escassez do recurso e o princípio da concessão. 3.7 Confiança e eventual indenização por cessação antecipada.

## Abstract

The protection and enhancement of public goods is an ancient but always relevant issue in the Italian legal system, as its various types foresee a differentiated framework and management entrusted to different bodies. The first part of this work, therefore, analyzes issues related to the distinction between public goods, their differentiated legal regime, and the associated judicial protection. The second part examines the regulation of the use of the State's maritime public domain for tourism and bathing purposes, which is a highly controversial issue, as the concession of these assets to concessionaires has never been conducted through public tender, as now required by the European Union competition rules. The conflict between the national and European legal systems has led to contradictory rulings and sparked a debate that has yet to be fully concluded.

## Keywords

Public goods; administrative law; maritime public domain; Italian legal system; European Union.

## Contents

1. Introduction. 2. Part I – The legal discipline of public goods. 2.1 Public goods in the Italian legal system. 2.2 Acquisition and loss of the public domain. 2.3 Management of public goods. 2.4 Allocation of responsibilities in the management of public domain. 2.5 Jurisdiction competence in matters of public asset concessions. 3. Part II – The use of the maritime public domain for tourist and bathing purposes. 3.1 The maritime public domain between the Civil Code and the Navigation Code; 3.2 The need for regulatory changes following the *Diretiva Bolkestein*; 3.3 References to the legislation of some other European Union countries; 3.4. The use of the public domain for commercial purposes is subject to competition rules; 3.5 The use of the beaches in territorial and environmental plans; 3.6 Current issues: resource scarcity and the principle of concession; 3.7 Trust and potential compensation for early termination.

## Resumen

La tutela y valorización de los bienes públicos es una cuestión antigua, pero siempre actual en el ordenamiento jurídico italiano, ya que sus diversos tipos prevén una disciplina diferenciada y una gestión confiada a diferentes órganos. El trabajo, por lo tanto, en la primera parte, analiza las cuestiones relativas a la distinción entre bienes públicos, su régimen jurídico diferenciado y la tutela jurisdiccional conexas. La segunda parte analiza la regulación del uso del dominio público marítimo del Estado para fines turístico-balnearios, lo que es una cuestión bastante controvertida, ya que la concesión de estos activos a los concesionarios nunca se ha realizado mediante licitación, como ahora prevén las reglas de competencia de la Unión Europea. El conflicto entre los sistemas jurídicos nacional y europeo ha dado lugar a fallos contradictorios y ha suscitado un debate que aún no está completamente concluido.

## Palabras clave

Bienes públicos; derecho administrativo; dominio público marítimo; ordenamiento jurídico italiano; unión europea.

## Índice

1. Introducción. 2. Parte I – La disciplina jurídica de los bienes públicos. 2.1 Los bienes públicos en el ordenamiento jurídico italiano. 2.2 Adquisición y pérdida del dominio público. 2.3 La gestión de los bienes públicos. 2.4 Reparto de competencias en la gestión del dominio público. 2.5 Competencia jurisdiccional en materia de concesión de bienes públicos. 3. Parte II - El uso del dominio público marítimo para fines turístico-balnearios. 3.1 El dominio público marítimo entre el Código Civil y el Código de Navegación. 3.2 La necesidad de modificaciones normativas tras la Directiva Bolkestein. 3.3 Alusiones a la legislación de algunos otros países de la Unión Europea. 3.4 La utilización del dominio público para fines comerciales está sujeta a las reglas de competencia. 3.5 La utilización de la playa en los planes territoriales y ambientales. 3.6 Cuestiones actuales: la escasez del recurso y el principio de concesión. 3.7 Confianza y eventual indemnización por cesión anticipada.

## 1. Introduzione

La vicenda della concessione delle spiagge per fini turistico-balneari<sup>3</sup> continua ad occupare il legislatore, le Corti<sup>4</sup> e la dottrina senza trovare una definitiva soluzione.

Le presenti note non intendono né possono dare risposte che spetterebbero al legislatore, ma vogliono solo esaminare alcuni profili della complessa vicenda, per cercare di individuare se si possa ipotizzare qualche possibile novità per una necessaria soluzione normativa<sup>5</sup>.

## 2. Parte I – La disciplina giuridica dei beni pubblici

### 2.1 I beni pubblici nell'ordinamento italiano

Nell'ordinamento italiano, come è noto, la Costituzione attribuisce la proprietà di beni sia ai soggetti pubblici che a quelli privati. Secondo autorevole dottrina<sup>6</sup>, la distinzione è solo descrittiva poichè in un sistema economico misto la proprietà può spettare sia al pubblico che al privato. La norma costituzionale non è perciò innovativa dell'ordinamento, ma solo disegna un'opzione politica di un sistema che attribuisce il diritto di proprietà sia agli enti pubblici che ai privati, negando sia un'ipotesi di proprietà collettiva che una deriva totalmente liberista.

La disciplina dei beni è rinvenibile nel Codice civile del 1942, che peraltro ha un suo antecedente nel codice napoleonico del 1804 e nel successivo Codice civile del 1865.

---

<sup>3</sup> Sulle concessioni di beni pubblici ed i rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e quello nazionale, si veda: G. Greco, *Le concessioni di pubblici servizi tra provvedimento e contratto*, in *Dir. amm.*, 1999, 3/4, 381 ss.; Id., *I rapporti tra ordinamento comunitario e nazionale, Trattato di diritto amministrativo europeo*, vol. 2, ed. 2, 2007, 827 ss.; Id., *La direttiva in materia di "concessioni"*, 2015, 5, 1095 ss.; Id., *Le concessioni di lavori e di servizi (dalla direttiva 2014/23/UE alla parte terza del d.lgs. n. 50/2016)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2018, 3/4, 505 ss.

<sup>4</sup> Da ultimo: Corte cost., 16 aprile 2024, n. 109. L'aspetto più sorprendente di questa sentenza è che il governo, per dimostrare l'illegittimità costituzionale di una legge della Regione siciliana che prevedeva la proroga delle concessioni fino al 2033, rinvia alla giurisprudenza della Corte di giustizia e del Consiglio di Stato, in netta contraddizione con le proroghe da esso stesso emanate. Tra le ultime sentenze del giudice amministrativo: Cons. Stato, sez. VII, 19 marzo 2024, n. 2679; Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4479; Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4480 e 4481.

<sup>5</sup> Sul punto, di recente: M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, Milano, 2023.

<sup>6</sup> V. Cerulli Irelli, *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, sez. pubbl., II, Torino, 1987, 273.

Come è noto, la categoria dei beni pubblici nasce quando le rivoluzioni borghesi affermano il diritto di proprietà privata come presupposto della cittadinanza, cosicché diventano “pubblici” non più solo i beni appartenenti al monarca, ma anche quei beni destinati all’uso di tutti, per questo esclusi dal circuito della commerciabilità.

Vi sono perciò, anche nel Codice civile italiano, beni riservati alla proprietà dello Stato o di altri enti pubblici (art. 822 ss.) nel senso che non possono appartenere se non ad essi e perciò sono inalienabili ed inusucapibili. Perciò l’individuazione di questi beni è rinvenibile nel Codice civile, ma la disciplina relativa al loro uso si trova nelle leggi amministrative, che attribuiscono finalità pubbliche a tali beni.

Oltre ai beni destinati per legge allo Stato o agli enti pubblici, vi sono altri beni non necessariamente pubblici, ma che diventano tali in quanto vengono destinati a funzioni e servizi di natura pubblicistica, cosicché, come i beni demaniali, non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano (art. 828 Cod. civ.)

Perciò con il termine “bene pubblico” si indicano quei beni, che, pur essendo previsti e regolati nel Codice civile sono sottoposti ad un regime giuridico speciale in quanto considerati beni con finalità pubblica generale, derogando perciò alla normativa di diritto comune e limitando i poteri e le facoltà dei titolari di quei diritti.

Vi può essere un’ulteriore distinzione dei beni demaniali. Ai sensi dell’art. 822 del Codice civile fanno parte del *demanio necessario* dello Stato il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia, le opere destinate alla difesa militare. Sono invece considerati *eccezionalmente demaniali* (poiché potrebbero appartenere anche a privati) le strade, le autostrade e le strade ferrate, gli aerodromi, gli acquedotti, gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico, le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche. In questi casi, la proprietà potrebbe anche rimanere nella sfera giuridica di un soggetto privato, ma l’amministrazione potrebbe porre limiti o prescrizione all’utilizzazione del bene.

Inoltre, i beni demaniali possono distinguersi in beni naturali o artificiali; i primi esistono in natura, mentre i secondi sono frutto dell’attività dell’uomo.

Il Codice civile prevede, oltre alla categoria dei beni demaniali, anche quella dei beni del patrimonio indisponibile. Ai sensi dell’art. 826 c. 2 del Codice civile <<fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato le foreste (che a norma delle

leggi in materia costituiscono il demanio forestale dello Stato), le miniere, le cave e torbiere (quando la disponibilità ne è sottratta al proprietario del fondo), le cose di interesse storico, archeologico, paleontologico, paleontologico e artistico, da chiunque e in qualunque modo ritrovate nel sottosuolo [...]. Fanno parte del patrimonio indisponibile dello Stato o, rispettivamente delle province e dei Comuni, secondo la loro appartenenza, gli edifici destinati a sede di uffici pubblici, con i loro arredi, e gli altri beni destinati a un pubblico servizio>>.

Secondo quanto affermato dall'art. 823 Cod. civ., le caratteristiche dei beni demaniali sono l'incommerciabilità (cioè inalienabilità, sottrazione alle espropriazioni, ai pignoramenti ed alle esecuzioni, impossibilità di usucapione) e la possibilità per la pubblica amministrazione di procedere anche in via amministrativa alla tutela di essi.

Per quanto attiene invece ai beni del patrimonio indisponibile, l'art. 828, c. 2 Cod. civ. prevede, invece, che possano essere anche oggetto di alienazione, tranne che questo comporti la sottrazione alla destinazione pubblicistica che li vincola.

Invero, la differenza tra i due regimi, come dimostrato dalla dottrina e dalla giurisprudenza, è molto labile. Infatti, alcune leggi di settore prevedono per alcuni beni del patrimonio indisponibile, come miniere, cave e torbiere, una indisponibilità assoluta, a prescindere dal caso in cui, per effetto dell'alienazione, possano essere realmente sottratti alla loro destinazione. Inoltre, risulta complesso, almeno in concreto, individuare casi di alienazione di beni indisponibili (o di costituzione sugli stessi di diritti reali a favore di terzi) le cui condizioni siano tali da non influire negativamente sulla fruizione collettiva o amministrativa; infatti, non si comprende come un'azione esecutiva su un bene pubblico potrebbe concludersi senza compromettere il vincolo di destinazione.

In definitiva, perciò, constatare che i beni del patrimonio indisponibile sono a determinate condizioni alienabili, usucapibili e suscettibili di esecuzione forzata, si rivela inadeguato, come dimostrato dalle considerazioni appena svolte<sup>7</sup>.

La giurisprudenza ha fatto avvicinare ancora di più il regime dei beni demaniali e quello del patrimonio indisponibile, estendendo anche a quest'ultimo i poteri di autotutela esecutiva che ai sensi dell'art. 823, c. 2 Cod. civ. spetterebbero all'amministrazione solo per i beni del demanio. L'autotutela può essere un'attività di tipo

---

<sup>7</sup> M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004.

decisorio, quando si concreta in atti amministrativi (ad es. annullamento o revoca di concessioni) o di tipo esecutivo, quando dispone mezzi atti ad eseguire provvedimenti amministrativi relativi a beni pubblici (ad es., sgomberi d'ufficio).

Invero, l'incerto limite tra beni demaniali e patrimoniali indisponibili influenza anche il dibattito sull'autotutela esecutiva, prevista esplicitamente solo per i beni demaniali. Si confrontano due diverse opinioni sul punto: una sostiene che l'art. 823 Cod. civ. abbia portata generale, così da estendere l'autotutela anche ai beni patrimoniali indisponibili<sup>8</sup>; l'altra ritiene che l'autotutela esecutiva abbia carattere eccezionale e limita la sua portata alle sole ipotesi dei beni demaniali.

In conclusione, al di là delle formali distinzioni codicistiche, i beni demaniali e i beni del patrimonio indisponibile sono in realtà sottoposti ad un regime unitario, motivo per il quale la dottrina li considera una categoria unica.

## 2.2 Acquisto e perdita della demanialità

Riguardo all'acquisto della demanialità, in mancanza di disposizioni specifiche del Codice civile, la dottrina ha distinto, come detto, tra demanio naturale e demanio artificiale<sup>9</sup>.

Per i beni appartenenti al primo, l'acquisto della demanialità avviene per il fatto giuridico e naturale dell'esistenza, perché questi beni possiedono naturalmente gli elementi previsti dalla legge per ricondurli all'ambito del demanio (come le acque e alle spiagge). I beni che compongono il demanio artificiale, invece, sono opera dell'uomo, quindi per essere beni pubblici, è necessario che siano costruiti o trasformati e destinati, formalmente o almeno di fatto, all'uso pubblico<sup>10</sup>. Inoltre, l'inclusione negli elenchi dei beni demaniali che le pubbliche amministrazioni redigono, non determina di per sé l'acquisto della qualità demaniale, tanto che la giurisprudenza li riconosce come atti meramente dichiarativi<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Cons. St., sent. 5934/2019.

<sup>9</sup> E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2024.

<sup>10</sup> Sul punto la dottrina è divisa, essendo diversa la posizione assunta riguardo alla necessità di adottare un atto amministrativo esplicito di destinazione del bene.

<sup>11</sup> Cass., Sez. un., 30 aprile 2008, n. 10876; Cass., 9 novembre 2009, n. 23705; Cass., Sez. un., 15 gennaio 1987, n. 245; Cass., 20 febbraio 2001, n. 2471; Cass., S.U., 8 marzo 1996, n. 1831.



E' invece possibile la cessazione della demanialità, con il passaggio dei beni dal demanio pubblico al patrimonio indisponibile, con cessazione dell'assoggettamento al regime giuridico dell'incommerciabilità. Lo prevede l'art. 829 Cod. civ., il quale sancisce che deve essere dichiarato dall'autorità amministrativa il passaggio dei beni dal demanio al patrimonio e che l'atto deve essere pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica. Mancano però, indicazioni sull'efficacia dichiarativa o costitutiva della dichiarazione di sdemanializzazione ed inoltre non viene esclusa la possibilità che la sdemanializzazione sia tacita per una dismissione di fatto da parte della pubblica amministrazione.

In particolare, con riferimento ai beni del demanio naturale, come per l'acquisto, è ammessa anche la perdita di fatto della demanialità a seguito di accadimenti naturali che la pubblica amministrazione non può che accertare e dichiarare. Quindi, per tale categoria di beni, la vicenda estintiva della demanialità può avvenire per deperimento, distruzione o snaturamento della cosa<sup>12</sup>, intervenendo situazioni indipendenti dalla volontà dell'amministrazione, che determinano il venir meno delle caratteristiche del bene previste dalla legge per appartenere al demanio. In questi casi, la pubblica amministrazione si limita a prendere atto del mutare delle situazioni attraverso atti dichiarativi<sup>13</sup>. Con riferimento ai beni del demanio artificiale, invece, a seguito di scelte amministrative discrezionali, si richiede alla pubblica amministrazione un provvedimento espresso e formale di cessazione della demanialità, attribuendovi efficacia costitutiva.

In mancanza delle formalità previste dalla legge in materia, si ammette la sdemanializzazione di un bene soltanto in presenza di atti e/o fatti concludenti che sottintendano la volontà della pubblica amministrazione di sottrarre il bene alla destinazione pubblica e di rinunciare definitivamente al suo ripristino, escludendo che basti il prolungato disuso del bene demaniale da parte dell'ente pubblico proprietario o la tolleranza osservata da quest'ultimo rispetto a un'occupazione da parte di privati<sup>14</sup>.

Le prescrizioni contenute nell'art. 829 Cod. civ. si limitano ad imporre all'amministrazione un mero dovere giuridico nell'interesse della certezza delle

<sup>12</sup> E.O. Querci, *Sdemanializzazione*, in *Dig. disc. pubbl.*, Aggiornamento, Torino, 2005, 671 ss.

<sup>13</sup> L. Mercati, art. 829, in *Commentario del Codice civile*, diretto da E. Gabrielli, Torino, 2012; M. Renna, *Beni pubblici*, in *Dizionario di diritto pubblico*, diretto da S. Cassese, I, Milano, 2006.

<sup>14</sup> Tra le altre, Cass., 19 febbraio 2007, n. 3742, in *Banca Dati DeJure*.

situazioni giuridiche, senza far prevalere un elemento formale su quelli costitutivi della demanialità<sup>15</sup>.

Eccezione è fatta – come poi vedremo meglio - per i beni appartenenti al demanio marittimo, la cui sdemanializzazione, per quanto affermato dall'art. 35 Codice della navigazione<sup>16</sup> <<non può mai avvenire tacitamente>><sup>17</sup>. In questo caso, infatti, s differenza di quanto previsto dall'art. 829 Cod. civ., la sdemanializzazione è attuabile solo in forma espressa attraverso uno specifico provvedimento di carattere costitutivo da parte dell'autorità amministrativa competente.

L'eventuale decisione di alienare beni immobili demaniali spetta alle sedi locali dell'Agenzia del Demanio, prevedendo altresì l'esercizio del diritto di opzione, ai sensi dell'art 1 c. 437 della legge n. 311/2004<sup>18</sup>. In tal caso, l'Agenzia comunica agli enti locali competenti (Comune, Provincia, Città metropolitana, Regione), l'intenzione di alienare il bene, invitando i medesimi Enti ad esercitare l'eventuale diritto di opzione, che consente l'acquisto del bene da parte di questi enti.

### 2.3 La gestione dei beni pubblici

I beni demaniali, come appena visto, vengono gestiti da una apposita Agenzia nazionale. Essa è responsabile della gestione, razionalizzazione e valorizzazione del patrimonio immobiliare dello Stato, compresi beni immobili per uso governativo, patrimonio disponibile, demanio storico-artistico<sup>19</sup>.

L'Agenzia del Demanio è nata a seguito della divisione delle funzioni del Ministero delle Finanze nelle quattro Agenzie fiscali: Agenzia delle Entrate, Agenzia del Territorio, Agenzia delle Dogane e Agenzia del Demanio.

<sup>15</sup> Così, E.O. Querci, *Sdemanializzazione* op. cit., 674, richiamando, tra le altre, Cass., 15 maggio 1962, n. 1045; Cass., 13 febbraio 1967, n. 362; Cass., 5 agosto 1977, n. 3556.

<sup>16</sup> Art. 35 cod. nav. (Esclusione di zone dal demanio marittimo), <<Le zone demaniali che dal capo del compartimento non siano ritenute utilizzabili per pubblici usi del mare sono escluse dal demanio marittimo con decreto del ministro dei trasporti e della navigazione di concerto con quello per le finanze>>.

<sup>17</sup> Cass. Civ., Sez. II, sent. 2 marzo 2000, n. 2323, in *Giust. civ. Mass.*, 2000, secondo cui <<La sdemanializzazione di un bene appartenente al demanio marittimo non può mai avvenire tacitamente, ai sensi dell'art. 35 cod. nav.>>; in senso analogo, Cass., 28 settembre 2011, n. 19792, in *Banca Dati DeJure*.

<sup>18</sup> *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato* (legge finanziaria 2005), in G.U.R.I. Serie Generale n.306 del 31-12-2004 - Suppl. Ordinario n. 192.

<sup>19</sup> Tutti i dati sull'Agenzia del demanio sono tratti dal sito ufficiale dell'Agenzia del Demanio in <https://www.agenziademanio.it/> 2022.

L'Agenzia delle Entrate non solo tutela ma altresì promuove la valorizzazione e la rigenerazione dell'intero patrimonio immobiliare pubblico, in sinergia con le Istituzioni e gli Enti territoriali, anche individuando strategie e strumenti innovativi e partecipativi. L'obiettivo è quello di contribuire allo sviluppo del tessuto economico-produttivo, sociale e culturale del Paese e di ridurre la spesa pubblica, massimizzando il valore dei beni e ottimizzando gli spazi utilizzati dalle amministrazioni pubbliche.

L'Agenzia gestisce oggi un portafoglio di oltre 45.000 beni per un valore di circa 60 miliardi di euro. Essa persegue il soddisfacimento dell'interesse pubblico utilizzando criteri di economicità e di creazione di valore economico e sociale nella gestione del patrimonio immobiliare dello Stato. Il Ministero dell'Economia e delle Finanze vigila sulle attività dell'Agenzia dettando le linee guida attraverso l'atto di indirizzo triennale, inviato annualmente dal Ministro.

Gli organi dell'Agenzia sono: il Direttore, il Comitato di gestione e il Collegio dei Revisori dei Conti. L'Agenzia è, inoltre, assoggettata al controllo della Corte dei conti, la quale partecipa alle sedute del Comitato di gestione tramite un magistrato della Corte delegato al controllo. L'Agenzia promuove interventi legati all'autonomia e autoproduzione energetica degli immobili pubblici; alla riduzione del consumo di suolo; promuove, infine un modello innovativo di ufficio pubblico per una PA moderna e digitale ed il supporto agli enti territoriali in operazioni di rigenerazione urbana, di riqualificazione e rifunzionalizzazione degli immobili pubblici.

Gli obiettivi che essa intende raggiungere sono: curare il patrimonio dello Stato creando valore per la collettività, generando impatti positivi per l'economia del Paese<sup>20</sup>; svolgere interventi edilizi sul portafoglio immobiliare statale o comunque in uso alle amministrazioni dello Stato<sup>21</sup>; valorizzare il patrimonio immobiliare dello Stato e degli enti pubblici territoriali e non territoriali<sup>22</sup> e coordinare progetti di sviluppo infrastrutturale del Paese<sup>23</sup>. L'Agenzia del Demanio è articolata, infine, in una direzione centrale e in poli operativi territoriali.

<sup>20</sup> Legge n. 191/2009 (Finanziaria 2010).

<sup>21</sup> D.L. n. 98/2011.

<sup>22</sup> D.L. n. 351/2001; D.P.R. n. 296/2005; D.L. n. 98/2011; D.L. n. 83/2014.

<sup>23</sup> *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019* L. n. 232/2016 art. 1, comma 140, (GU Serie Generale, n.297 del 21.12.2016).

## 2.4 Riparto di competenze nella gestione del demanio pubblico

Nel contesto del federalismo fiscale, è stato introdotto il concetto di federalismo demaniale, il quale stabilisce che i beni appartenenti al demanio statale possono essere assegnati agli enti pubblici territoriali su richiesta degli stessi.

Durante la fase transitoria del processo di trasferimento di funzioni e compiti amministrativi si sono manifestate diverse controversie tra lo Stato e le Regioni in ordine alle relative competenze.

Per quanto attiene al trasferimento di competenze relative al demanio marittimo ed al mare territoriale, sono stati sollevati dubbi interpretativi, in parte dovuti alla continua evoluzione normativa ed alla riluttanza delle amministrazioni a rinunciare ai loro tradizionali poteri, soprattutto per quanto riguarda i porti. Solo dopo varie pronunce della Corte costituzionale, tra le quali si ricorda la n. 344/2007<sup>24</sup>, il nuovo quadro normativo è stato definitivamente chiarito, inclusi i porti d'interesse regionale ed interregionale. Le competenze relative all'esercizio delle funzioni amministrative nei porti di seconda categoria, classe III (porti di interesse regionale ed interregionale con funzione turistica e peschereccia), spettano alle Regioni e, per principio di sussidiarietà, ai Comuni.

Di particolare interesse per l'oggetto da noi trattato è la sentenza della Corte costituzionale che ha stabilito la competenza degli enti locali per le concessioni demaniali marittime nei porti turistici e commerciali di rilevanza economica regionale e interregionale<sup>25</sup>. Ciò è conseguenza diretta dell'impianto normativo delineato dalla legge costituzionale n. 3/2001, che ha modificato il Titolo V della Costituzione, secondo cui i Comuni sono ora titolari delle funzioni amministrative sul demanio marittimo, compreso quello portuale, precedentemente affidate alle Capitanerie di porto<sup>26</sup>.

Numerose Regioni, mediante diverse leggi regionali, hanno delegato ai propri Comuni costieri l'esercizio di tutte le funzioni amministrative relative al demanio marittimo, definendo beni demaniali quelli elencati nell'art. 822 del Codice civile e nell'art. 28 del Codice della navigazione. Questa attribuzione di funzioni

<sup>24</sup> Corte Cost, sent n. 344/2007, in materia di demanio marittimo portuale.

<sup>25</sup> Corte Cost, sentenze n. 90/2006 *Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti* e n. 255/2007 *Giudizio per conflitto di attribuzione tra enti*.

<sup>26</sup> Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 *Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*.

amministrative ai Comuni si inserisce in un principio organizzativo dello Stato volto ad avvicinare la gestione dei beni di interesse pubblico ai cittadini e ad evitare l'accentramento burocratico statale.

Attualmente, i Comuni sono responsabili di diverse funzioni amministrative sul demanio marittimo, tra cui il rilascio di concessioni demaniali marittime, il rinnovo delle stesse<sup>27</sup> e la variazione del loro contenuto<sup>28</sup>. Mentre alcune funzioni, come la delimitazione<sup>29</sup> e l'esclusione di zone del demanio marittimo, rimangono di competenza statale e sono affidate alle Capitanerie di porto.

Per quanto riguarda il demanio idrico, si ritiene utile, riportare una sintesi della normativa che individua le competenze e le attività per la gestione del demanio idrico e fluviale da parte degli enti pubblici.

Sono rilevanti i riferimenti normativi al Regio Decreto 523/1904, al Regio Decreto 368/1904 ed al Codice civile. Il R.D. 523/1904, rispetto agli interventi sul demanio idrico, prevede: per la programmazione degli interventi, la competenza delle Regioni, la gestione è affidata alle Province, compreso il rilascio delle concessioni, mentre per la realizzazione di opere nei centri abitati la competenza dei Comuni ed i privati (art. 10); per le opere al di fuori dei centri abitati sono competenti i possessori frontisti (art. 12) e per le opere stradali e ferroviarie sono competenti gli enti proprietari e/o gestori degli attraversamenti o delle strade affiancate agli alvei (art. 12)<sup>30</sup>. Il R.D. 368/1904 all'art. 140 c. 1 attribuisce i seguenti obblighi a carico dei possessori o affittuari dei terreni compresi nel perimetro di una bonificazione: a) tener sempre bene espurgati i fossi che circondano o dividono i terreni suddetti, le luci dei ponticelli e gli sbocchi di scolo nei collettori della bonifica; b) aprire tutti quei nuovi fossi che siano necessari per il regolare scolo delle acque, che si raccolgono sui terreni medesimi; c) estirpare, nei mesi di aprile e settembre, tutte le erbe che nascono nei detti fossi; f) rimuovere immediatamente gli alberi, tronchi e grossi rami dalle loro piantagioni laterali ai canali ed alle strade della bonifica, che, per impeto di vento o per qualsivoglia altra causa, cadessero nei corsi d'acqua o sul piano viabile delle dette strade<sup>31</sup>. Il Codice civile, invece, interviene

<sup>27</sup> Art. 36, Cod. nav.

<sup>28</sup> Art. 24, Regolamento di esecuzione del Codice della navigazione.

<sup>29</sup> Art. 32, Cod. nav.

<sup>30</sup> R.D. 25 luglio 1904, n. 523 *Testo unico delle disposizioni di legge intorno alle opere idrauliche delle diverse categorie*.

<sup>31</sup> R.D. 8 maggio 1904, n. 368 *Regolamento sulle bonificazioni delle paludi e dei terreni paludosi*.

attribuendo ai proprietari dei fondi le seguenti competenze in materia di idraulica fluviale: riparazione di sponde e argini (art. 915), rimozione degli ingombri (art. 916), spese per la riparazione, costruzione o rimozione (art. 917).

Infine, si annovera nel demanio necessario il demanio militare, la cui competenza viene delineata dall'art 231 del Codice dell'Ordinamento militare<sup>32</sup>. E' previsto che appartengono al demanio militare del Ministero della difesa le opere destinate alla difesa nazionale, gli aeroporti militari, gli alloggi di servizio per il personale militare realizzati su aree ubicate all'interno di basi, impianti, installazioni militari o posti al loro diretto e funzionale servizio. Il Ministero della difesa provvede agli acquisti, all'amministrazione, alla valorizzazione ed alienazione nonché alle dismissioni dei beni demaniali militari; è competente in materia di servitù e di vincoli connessi a beni demaniali militari, fatte salve, in ogni caso, le attribuzioni demandate dalle leggi e dai regolamenti vigenti al Ministero delle finanze.

## 2.5 La giurisdizione in materia di concessione di beni pubblici

L'art. 133, c. 1, lett. b) del Codice del processo amministrativo del 2010 attribuisce la cognizione delle <<controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici>> alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo tranne per le controversie concernenti indennità, canoni e altri corrispettivi nonché il risarcimento del danno da inadempimento.

Come sottolineato dal Consiglio di Stato, i beni pubblici sono tali perché prevale il regime pubblicistico e perciò, per le controversie in materia di concessione di beni pubblici si fa riferimento all'art. 133 c.pubblica amministrazione appena citato<sup>33</sup>.

Il secondo comma dell'art. 133 c.pubblica amministrazione non precisa invece a quale giudice siano attribuite le questioni sulle indennità. Per colmare questa lacuna, si dovrà necessariamente adottare il criterio ordinario di riparto di giurisdizione, verificando se l'entità del canone, indennità o corrispettivo sia fissata dalla legge in modo vincolante o se la legge attribuisca alla pubblica amministrazione un potere discrezionale, configurando un diritto soggettivo o in interesse legittimo.

<sup>32</sup> Il Codice dell'ordinamento militare è stato emanato con D.L. 15 marzo 2010, n. 66 e disciplina l'organizzazione, il funzionamento e i compiti della difesa militare e delle forze armate.

<sup>33</sup> Cons. Stato, sez. IV, 17 marzo 2020, n. 8100.

Un'altra tesi sostiene, invece, che la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo serva ad evitare la duplicazione della giurisdizione, poiché, nella figura della concessione-contratto si hanno una componente provvedimentale ed una contrattuale: perciò, la giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo assorbirebbe anche le controversie concernenti la fase esecutiva del contratto e le questioni sinallagmatiche. Quest'ultima ipotesi, però, sembrerebbe contrastare con il tenore letterale dell'art. 133 c.pubblica amministrazione.

In questo contesto, è utile far riferimento anche alla significativa recente sentenza 14 giugno 2023, n. 5829, con la quale, il Consiglio di Stato, sez. VII, si è pronunciato riguardo al riparto di giurisdizione in materia di concessioni demaniali marittime. La vicenda è nata a seguito dell'impugnazione, ad opera di una società concessionaria di un'area del demanio marittimo, di atti tramite i quali il Comune di Ugento, aveva richiesto il pagamento del canone demaniale ed anche l'imposta regionale aggiuntiva connessa per l'anno 2021. La società, in effetti, contestava l'obbligo di pagare le relative somme, così come quantificate dal Comune, affermando invece che, nella fattispecie, ci sarebbero stati i presupposti per l'applicazione di un canone di mero riconoscimento. L'attenzione del T.A.R. Puglia e del Consiglio di Stato, si è focalizzata unicamente sui profili attinenti alla giurisdizione. Il criterio, per individuare il giudice munito di giurisdizione, in questo caso, faceva riferimento all'art. 133, comma 1, lett. b) del codice del processo amministrativo. In linea di massima rimangono estranee alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi un contenuto patrimoniale; ciò, non è però sufficiente ad escludere che simili controversie, in alcuni casi, possano riguardare comunque la giurisdizione generale di legittimità dello stesso giudice amministrativo.

Nel corso del giudizio in primo grado, il T.A.R. Puglia si era dichiarato sfornito di giurisdizione, ritenendo che la controversia si sarebbe dovuta devolvere al giudice ordinario, riguardando il *quantum* del canone da corrispondere, e non già la spendita di poteri autoritativi o discrezionali da parte dell'amministrazione. Invece, il Consiglio di Stato, ha accolto l'appello proposto dalla società concessionaria, affermando la sussistenza della giurisdizione del giudice amministrativo, e rinviando il giudizio al T.A.R. Puglia per la sua prosecuzione. In definitiva, secondo il Consiglio di Stato la società, con il suo atto di impugnazione, ha contestato all'amministrazione un cattivo esercizio del suo potere in ordine alla meritevolezza della concessione demaniale, che avrebbe comportato la definizione di un canone di riconoscimento molto più limitato di quello preteso dal Comune. Infatti, l'art. 39, c. 2 del Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327 (Codice della navigazione) afferma che «nelle concessioni a enti pubblici o privati, per fini di beneficenza o per altri fini di

pubblico interesse, sono fissati canoni di mero riconoscimento del carattere demaniale dei beni>>. In definitiva, la censura della pubblica amministrazione ha avuto ad oggetto valutazioni tecnico discrezionali, che sono contenuti propri delle materie affidate alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo. Già la nota sentenza della Corte costituzionale 6 luglio 2004, n. 204, aveva chiarito che le materie assoggettabili alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo sono contrassegnate <<dalla circostanza che la pubblica amministrazione agisce come autorità nei confronti della quale è accordata tutela al cittadino davanti al giudice amministrativo>>. Le eventuali conseguenze sulla quantificazione del canone, dunque, rappresentano un aspetto subordinato dalla corretta qualificazione del rapporto concessorio, in quanto tali inidonee a fondare la giurisdizione del giudice ordinario.

### 3. Parte II - L'uso dei beni del demanio marittimo per fini turistico-balneari

#### 3.1 Il demanio marittimo tra Codice civile e Codice della navigazione

Come detto in apertura di questo lavoro, l'uso a fini turistico-balneari del demanio marittimo ha dato luogo ad una lunga ed ancora irrisolta questione che ha provocato un contrasto tra l'ordinamento europeo e quello nazionale<sup>34</sup>.

La disciplina giuridica interna è già complessa in quanto l'uso di un bene demaniale marittimo è sottoposto sia al regime concessorio previsto dal Codice

---

<sup>34</sup> Tra i molti lavori sul punto: M. De Benedetto, *Spagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, 2011; A. Giannelli, *Concessioni di beni e concorrenza. Contributo in tema di compatibilità tra logica proconcorrenziale e principi di diritto interno in tema di cessione di beni pubblici*, Napoli, 2017; M. Timo, *Le concessioni balneari alla ricerca di una disciplina fra normativa e giurisprudenza*, Torino, 2020; G. Colombini, *Beni pubblici, gestioni patrimoniali, concessioni demaniali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 3, 2022, 675 ss.; F. Di Lascio, *Le concessioni di spiaggia tra diritti in conflitto e incertezza delle regole*, in *Dir. amm.* 4, 2022, 1037 ss.; M. Renna, A. Giannelli, *Concessioni balneari: l'onda lunga della disapplicazione raggiunge anche il milleproroghe*, in *Giorn. dir. amm.*, 5, 2023, 638 ss.; A. Florio, *Le concessioni demaniali marittime tra vecchia disciplina e auspicata riforma alla luce degli interventi dell'Unione europea*, in *Nuova giur. civ. comm.*, 4/2023, 997 ss.; D. Granara, *Le concessioni balneari tra le Corti e il Legislatore, dialoghi o monologhi?*, in *Giur. it.*, 2023, 2710 ss.; Id., *Le concessioni balneari al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in *Giur. it.*, 2024, 884 ss.; G. Marchegiani, *Le vicissitudini delle concessioni balneari e la precarietà della loro situazione*, in *Urb e app.*, 1, 2024, 5 ss.; G. Mari, *Demanio costiero e uso generale: la "scarsità della risorsa naturale"* (nota a TAR Puglia, Lecce, nn. 1223 e 1224 del 2023), in *Giustiziainsieme.it*, 7 febbraio 2024; G. Fornabaio, *La disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: profili applicativi, criticità e prospettive di regolazione*, in *Amministrativ@mente.it*, 2, 2024, 774 ss. Si segnala, altresì, il fascicolo speciale della Rivista *Diritto e Società*, n. 3, 2021.



civile sia alla disciplina prevista dal Codice della navigazione. Le contraddizioni normative sono già presenti in questa duplice regolamentazione, ma diventano palesi – come vedremo – quando il legislatore e la giurisprudenza euro-unitaria attribuiscono alle concessioni turistico-balneari la natura di un servizio e, come tali, sottoposte al regime della concorrenza.

Come già visto, gli artt. 822 e 823 Cod. civ. individuano cosa debba intendersi per demanio pubblico e la sua disciplina. Fanno parte del demanio marittimo, ai sensi dell'art. 822 Cod. civ., <<il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti>>, che, come tutti i beni demaniali, sono inalienabili ed inusucapibili e possono essere dati in uso a terzi solo nei modi stabiliti dalla legge.

Ma il demanio marittimo, come accennato, non è solo sottoposto alle regole dei beni pubblici, ma anche al Codice della navigazione con tutte le complesse intersezioni tra le due discipline.

L'abrogato art. 37 del Codice della navigazione riconosceva al concessionario un diritto di insistenza sull'area demaniale oggetto di una nuova concessione, mentre l'art. 49 prevede ancora oggi che, al cessare della concessione, ove non sia diversamente previsto, le opere realizzate dal concessionario si trasferiscono nel patrimonio dello Stato, senza alcun indennizzo per chi le ha realizzate<sup>35</sup>.

L'emanazione della Direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkestein)<sup>36</sup> squarcia il velo su una vicenda che il legislatore aveva trascurato: l'uso della spiaggia può non avere una finalità economica, come nel caso della pesca amatoriale o della balneazione sulla spiaggia libera, ma ha invece una chiara connotazione imprenditoriale quando è oggetto di una concessione turistico-balnere, con la conseguenza di essere, in questo caso, sottoposta alla disciplina della concorrenza.

---

<sup>35</sup> Secondo l'art. 49 Codice della navigazione <<salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, te stano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato>>. E' opportuno ricordare che la sezione VII del Consiglio di Stato con l'ordinanza n. 8010 del 15 settembre del 2022 ha sollevato una questione pregiudiziale di interpretazione dell'art. 49, tuttora pendente in causa C-598/22, visto che la norma, invero mai applicata, appare come una sorta di espropriazione senza indennizzo.

<sup>36</sup> Si vedano, fra i molti contributi sul punto: M. Magri, "Direttiva Bolkestein" e legittimo affidamento dell'impresa turistico balneare: verso una importante decisione della Corte di giustizia Ue, in *Riv. trim. dir. amm.*, 2016, 4, 359 ss.; M. Conticelli, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 4, 1071 ss.

Peraltro la sollecitazione pervenuta al legislatore italiano a seguito della direttiva Bolkestein mette a nudo la trascuratezza della nostra amministrazione statale, che non solo consente il prolungamento indefinito delle concessioni, ma non è nemmeno in grado di ottenere dai concessionari un adeguato ristoro economico per le casse pubbliche<sup>37</sup>.

### 3.2 L'esigenza di modifiche normative dopo la direttiva *Bolkestein*

L'emanazione della direttiva Bolkestein dà il via ad una vicenda paradossale che coinvolge il legislatore euro-unitario e quello nazionale, nonché le rispettive giurisdizioni: la Corte di giustizia europea e, nel nostro Paese, la Corte costituzionale, il Consiglio di Stato e, da ultimo, le Sezioni unite della Cassazione.

L'inerzia mantenuta dal legislatore nazionale dopo l'emanazione della direttiva, ha fatto sì che la Commissione europea avviasse una procedura di infrazione nei confronti del nostro Paese (n. 2008/4908), poi archiviata poiché il legislatore, con l'art. 1 c. 18 del d.l. n. 194/2009 ha abrogato il diritto di insistenza previsto dall'art. 37 del Codice della navigazione, ma ha altresì previsto che, nelle more dell'emanazione di una legge di regolamentazione del settore, le concessioni in scadenza venissero automaticamente prorogate fino alla fine dell'anno 2020.

Il legislatore non ha proceduto ad una nuova regolamentazione, ma ad una serie di proroghe delle concessioni in scadenza.

Nonostante la Corte di giustizia abbia ribadito, nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa srl e Mario Melis*, l'obbligo di applicare la disciplina servizi, il legislatore nazionale ha prorogato ulteriormente la validità delle concessioni dei beni demaniali per uso turistico-balneare per ulteriori quindici anni (art. 1, commi 682 e 683 della legge n. 145 del 2018), fino alla fine dell'anno 2033.

Tale disposizione è stata ritenuta contraria al diritto euro-unitario dalle sentenze c.d. gemelle del Consiglio di Stato nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021, che hanno evidenziato il contrasto con le norme UE in tema di libertà di stabilimento e di non

---

<sup>37</sup> I dati sono molto incerti sia per quanto concerne il numero di concessioni che l'importo dei canoni di concessione percepiti dallo Stato. Per un'interessante ed attuale analisi sul punto: R. Arcano, M. Bordinon, A. Capacci, *La triste saga delle concessioni balneari*, in *Osservatorio dei conti pubblici italiani*, 15 dicembre 2023. Nel giudizio sul rendiconto dello Stato per l'anno 2023, la Corte dei conti richiama la necessità di ricorrere alle gare per le concessioni balneari, anche al fine di ottenere il giusto corrispettivo da parte del concessionario.

discriminazione tra operatori economici, con la conseguente necessità di disapplicare la proroga anche da parte delle pubbliche amministrazioni, oltre che dai giudici.

Il legislatore nazionale ha, in un primo tempo, tenuto conto dell'orientamento del Consiglio di Stato e, poi, con l'art. 3 della legge n. 118 del 2022 ha stabilito che tali concessioni demaniali continuassero ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023, salvo prevedere un ulteriore anno di proroga per la necessaria complessa attuazione della nuova disciplina.

In un secondo momento, con il c.d. decreto milleproroghe (d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito in l. 24 febbraio 2023, n. 14), il termine è stato posposto al 31 dicembre 2025, suscitando la reazione del Presidente della Repubblica, che, pur promulgando la legge, ne ha rilevato la contrarietà con il diritto euro-unitario e con le sentenze della Corte di giustizia e del giudice amministrativo<sup>38</sup>.

La necessità di ricorrere ad una gara ad evidenza pubblica trova nuova conferma nella sentenza della Corte di giustizia nella C-348/22, proposta dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato contro il Comune di Ginosa, che aveva deciso di prorogare, nel suo territorio, le concessioni fino al 2033. La sentenza afferma, infatti, che sussiste «<l'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie incombono ai giudici nazionali e alle autorità amministrative, comprese quelle comunali>><sup>39</sup>.

Sulle più recenti sentenze dei giudici nazionali, che confermano la necessità di adeguarsi alla disciplina euro-unitaria, si tornerà più oltre. Intanto, facendo un passo indietro, vediamo quali sono le questioni poste dalla dottrina e come potrebbero essere risolte alla luce di una carenza normativa e di una granitica interpretazione giurisdizionale a tutti i livelli istituzionali.

### 3.3 Cenni alla normativa di alcuni altri Paesi dell'Unione Europea

Può essere utile qualche notazione circa la disciplina che regola il demanio marittimo in altri ordinamenti di Stati facenti parte dell'Unione europea, al fine

<sup>38</sup> Il d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito con modificazioni dalla l. 24 febbraio 2023, n. 14, ha disposto (con l'art. 10-quater, comma 3) 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>>.

<sup>39</sup> Sentenza Corte di Giustizia, sez. III, 20 aprile 2023, in causa C-348/22.

di dimostrare che, anche nella vigenza di un comune diritto europeo della concorrenza, si possano individuare soluzioni normative diverse rispetto a quelle vigenti nel nostro Paese<sup>40</sup>.

In Francia l'accesso alle spiagge è libero e sussiste un generale divieto di impiantare in via permanente opere funzionali all'attività balneare, prevedendo che l'80% della spiaggia resti libera da attrezzatura inamovibili.

In Croazia la concessione ha una durata massima di 20 anni e si ottiene attraverso una gara pubblica.

Anche in Grecia parte della spiaggia viene data in concessione, per periodi variabili, tramite gare pubbliche, che vengono bandite direttamente dai Comuni<sup>41</sup>.

L'ordinamento spagnolo prevede concessioni di lunga durata, ma solo per la zona retrostante la spiaggia, mentre la battigia rimane sempre libera oppure oggetto di concessioni di breve durata, al contrario di quanto accade nel nostro ordinamento ove il Codice della navigazione prevede concessioni d'uso estese alla battigia<sup>42</sup>. Tuttavia anche nei confronti della Spagna è stata avviata una procedura di infrazione per la mancanza di criteri trasparenti di selezione e l'eccessiva durata dei rinnovi delle concessioni sulla parte retrostante la battigia.

Limitazioni alla concorrenza si rilevano anche nell'ordinamento portoghese dove la normativa vigente, anch'essa oggetto di rilievi da parte dell'UE, prevede la possibilità di concessioni aventi la durata di settantacinque anni ed il diritto di prelazione del concessionario uscente.

---

<sup>40</sup> F. Di Lascio, *La concessione di spiaggia in altri ordinamenti*, in *Amministrazione in cammino*, 2010, 12, 24 ss.

<sup>41</sup> Inoltre, qualora si verifici l'alterazione delle caratteristiche morfologiche e naturalistiche del tratto di spiaggia oggetto di bando a causa dell'attività del titolare della concessione, l'amministrazione ha il diritto di recedere unilateralmente.

<sup>42</sup> Riprendo sul punto le più ampie osservazioni di F. Di Lascio, *I nodi delle concessioni di spiaggia: spunti di comparazione*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 65 ss.

### 3.4 L'uso del demanio per fini imprenditoriali è sottoposto alle regole sulla concorrenza

La disciplina della spiaggia per motivi turistico-ricreativi configura un difficile incaglio regolatorio<sup>43</sup> ed è assai più complessa perché coinvolge differenti piani di ragionamento: prima di tutto, ovviamente, la natura concessoria o autorizzativa degli atti che consentono l'uso privato del demanio marittimo, ma anche altri argomenti generali quali l'efficacia diretta della normativa euro-unitaria nei confronti del legislatore e delle amministrazioni nazionali, il ruolo della giurisprudenza a fronte dell'inerzia del legislatore, i rapporti tra giurisdizioni nazionali e sovranazionali, l'applicabilità di principi generali quali la concorrenza e l'affidamento, ma anche il coordinamento delle concessioni della spiaggia con la più ampia gestione delle coste o con i piani paesaggistici ed ambientali.

La questione principale è, tuttavia, l'applicabilità della disciplina sui servizi, contenuta nella direttiva 2006/123/UE, al caso in questione. Una parte della dottrina ritiene, infatti, che i beni pubblici individuati dal nostro ordinamento non trovino la loro regolamentazione in tale direttiva, cosicché non sarebbero sottoposti al diritto "tiranno" della concorrenza<sup>44</sup>.

Si argomenta, a sostegno di tale tesi, che le spiagge e gli arenili sono innanzitutto beni ambientali, sottoposti alle regole della relativa tutela e su cui si svolgono attività di vario genere, molte delle quali senza finalità commerciali, come la pesca o lo sport amatoriali. Sarebbe, perciò, inesatto considerare la spiaggia come bene demaniale sottoposto *tout court* alla disciplina della direttiva europea sui servizi. Ove il decisore politico voglia, come può, destinare parte del demanio ad un servizio imprenditoriale, solo allora ci sarà bisogno di una valutazione comparativa tra offerte, seppure non una vera e propria gara come nella disciplina euro-unitaria sui servizi.

Si rileva, a sostegno di questa tesi, che anche la Corte di giustizia, affrontando il punto della "scarsità della risorsa" come presupposto per l'applicazione della disciplina concorrenziale, afferma che è a livello comunale che deve verificarsi se le aree sottoposte a sfruttamento economico siano o meno in numero limitato (sentenza

<sup>43</sup> M. De Benedetto, *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 35.

<sup>44</sup> E. Scotti, *Il regime delle spiagge nell'era del ritorno dello Stato: pensieri (eterodossi) per un cambio di paradigma*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 141 ss.

Promoimpresa), cosicché gli Stati potrebbero preferire più che una disciplina generale per tutto il territorio nazionale, una valutazione caso per caso a livello comunale o, comunque, in un ambito limitato (sentenza Ginosa)<sup>45</sup>.

L'incertezza sulla sottoposizione al diritto euro-unitario del bene-spiaggia non contraddice l'esigenza, nella stessa ricostruzione appena indicata, che quella parte di essa destinata ad attività imprenditoriale richieda almeno una valutazione comparativa tra diverse proposte.

Questa tesi, quanto all'assegnazione di parti della spiaggia per fini economici finisce per coincidere con la dottrina prevalente secondo cui la gestione della parte di spiaggia destinata a fini turistici o ricreativi costituisca un rilevante settore economico, con la conseguenza che debba essere sottoposto alle regole europee e nazionali sulla concorrenza<sup>46</sup>. E' stata, a questo proposito, rievocata la tesi di Benvenuti che, fin dal 1965, quando ancora molto timida era la regolazione della concorrenza, affermava che il bene demaniale può diventare strumentale al conseguimento di un utile, divenendo così un bene produttivo<sup>47</sup>.

### 3.5 L'uso della spiaggia nei piani territoriali ed ambientali

E' opportuno, invece, sottolineare che la disciplina del demanio marittimo va considerata non solo dal punto di vista della concorrenza, ma soprattutto nell'ambito del governo del territorio sotto il profilo ambientale e paesaggistico.

Non è un caso che la tutela ambientale abbia trovato nuove declinazioni nelle recenti riforme costituzionali, contenute non solo nella modifica dell'art. 9 Cost., ma viepiù nell'integrazione dell'art. 41 Cost., ove l'ambiente è considerato un limite anche all'iniziativa economica<sup>48</sup>.

<sup>45</sup> E. Scotti, *Il regime delle spiagge nell'era del ritorno dello Stato: pensieri (eterodossi) per un cambio di paradigma*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, 148. Secondo Ginevra Greco, *La Corte di giustizia ritorna sulle concessioni balneari precisandone le regole: problemi superati e problemi ancora aperti in sede di applicazione nazionale del diritto UE*, in *Federalismi.it*, 14 giugno 2023, sussiste una certa contraddizione tra la giurisprudenza comunitaria che consentirebbe, a livello locale, una valutazione caso per caso sulla scarsità della risorsa e la giurisprudenza del Consiglio di Stato che non la ammette.

<sup>46</sup> M. Gnes, *Le spiagge e le coste: problema o risorsa?*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 11 ss.

<sup>47</sup> F. Benvenuti, *Demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Riv. dir. nav.*, 1965, 154, ora in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, Milano, 2006, vol. III, 2392 ss.

<sup>48</sup> G. della Cananea, *Le concessioni del demanio marittimo: un mutamento di prospettiva*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 32. L'Autore osserva

Invero, la spiaggia non è che una porzione di uno spazio più ampio, che è la costa, vero oggetto della tutela, visto che è sulla costa che si svolgono le attività umane più diverse di cui quelle turistico-balneari sono solo una parte. Perciò la regolazione dell'uso delle spiagge dovrebbe essere inserita nella più ampia disciplina della gestione integrata della zona costiera, prevista dalla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio n. 2002/413/CE<sup>49</sup>.

Perciò la spiaggia non solo è soggetta allo specifico piano regionale ed a quello comunale<sup>50</sup>, ma anche al piano paesaggistico che, avendo un oggetto più ampio, prevale anche sul piano di tutela delle coste<sup>51</sup>.

Emerge peraltro, come in tutti i casi di tutela del territorio, l'interesse prevalente alla sostenibilità ambientale, secondo quanto previsto negli Obiettivi di sviluppo sostenibile, cosicché anche l'eventuale sfruttamento economico della spiaggia è sottoposto a quei criteri minimi ambientali a cui si ispirano, anche nel nostro ordinamento, i c.d. appalti verdi previsti dall'art. 57 Codice dei contratti pubblici<sup>52</sup>.

### 3.6 Le questioni attuali: la scarsità della risorsa ed il principio dell'affidamento

Indicati i principi ispiratori di una corretta gestione delle spiagge e del loro retroterra è il caso di soffermarci più compiutamente sulle principali questioni affrontate nella giurisprudenza delle Corti e nella dottrina. Infatti, ammesso che si tratti di un bene demaniale che può anche essere assegnato a fini imprenditoriali, è necessario verificare lo stato di fatto attuale.

---

altresì che la previsione di una gara per la concessione non è solo un principio della concorrenza, ma un principio di giustizia distributiva per garantire l'eguaglianza.

<sup>49</sup> M. De Benedetto, *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 141 ss.

<sup>50</sup> G. Torelli, *Concessioni balneari e governo del territorio*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 87.

<sup>51</sup> Così, L. Di Giovanni, *Il ruolo della pianificazione paesaggistica nella difesa delle coste italiane*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 101, seppure solo cinque Regioni abbiano prodotto il piano paesaggistico.

<sup>52</sup> C. Lauri, *I criteri di sostenibilità nelle procedure per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 109 ss. Tra le numerose opere di commento del nuovo Codice dei contratti pubblici, si segnalano: V. Fanti (a cura di), *Corso sui contratti pubblici riformati dal d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36*, Napoli, 2023; G. F. Cartei, D. Iaria (a cura di), *Commentario al nuovo Codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2023; M. Macchia (a cura di), *Costruire ed acquistare. Lezioni sul nuovo Codice dei contratti pubblici*, Torino, 2024; R. Ursi (a cura di), *Studi sui principi generali del codice dei contratti pubblici*, Napoli, 2024.

I dati statistici rilevano che, nel nostro Paese, vi sono tra 21.500 e 25.000 concessioni ed esse insistono su più della metà degli 8.000 chilometri della costa totale del Paese<sup>53</sup>.

Il dato certo è l'ampia difformità del numero di concessioni tra le singole Regioni. Se dovessimo ragionare secondo il neonato modello dell'autonomia differenziata dovremmo aspettarci regolazioni differenti. Nelle Regioni che hanno concessioni sul 70% del loro territorio, la spiaggia va considerata come una risorsa scarsa e, dunque, sarebbe legittima l'applicazione del principio di concorrenza. Non così per le altre Regioni in cui le concessioni occupano non più del 40% del territorio. Vedremmo così quali disparità può provocare l'autonomia differenziata con l'effetto paradossale secondo cui si dovrebbero fare le gare, ad esempio, in Liguria ma non anche in Calabria<sup>54</sup>. Sarebbe più auspicabile una disciplina nazionale di principi ed una pianificazione regionale e comunale che tutelasse una parte di spiaggia libera, nel rispetto del principio di eguaglianza<sup>55</sup>.

Una seconda questione attiene alle infrastrutture inamovibili, la cui eventuale presenza sulla spiaggia potrebbe influire sull'affidamento del gestore uscente<sup>56</sup>.

Se è apprezzabile l'impegno imprenditoriale degli attuali concessionari che hanno realizzato consistenti impianti, offrendo un adeguato servizio agli utenti, non si può comunque dimenticare che le opere realizzate sul demanio pubblico devono essere sempre compatibili con le regole edilizie ed ambientali.

A questo proposito, come sopra esposto, l'art. 49 del Codice della navigazione prevede ancora oggi, con una disposizione molto criticata e mai attuata, che, al cessare della concessione, ove non sia diversamente previsto, le opere realizzate dal

---

<sup>53</sup> Secondo l'*Osservatorio dei conti pubblici italiani*, cit., nell'ultimo rilevamento del 2021 le concessioni demaniali per uso turistico-ricreativo erano 15.414, con un fatturato medio di 260.000 euro l'anno per ogni singola impresa concessionaria.

<sup>54</sup> Più in generale, sul regionalismo differenziato, F. Manganaro, *La Repubblica delle autonomie. Un mosaico da ricomporre*, Napoli, 2023.

<sup>55</sup> G. della Cananea, *Le concessioni del demanio marittimo: un mutamento di prospettiva*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva* cit., 29; G. Torelli, *Concessioni balneari e governo del territorio*, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, cit., 81 ss.

<sup>56</sup> Di recente sul punto, con riferimenti sulle diverse opinioni in dottrina: C. Fragomeni, *Responsabilità dell'amministrazione tra affidamento legittimo od incolpevole (nota a Cassazione Civile, Sezioni Unite, 19 gennaio 2023, n. 1567)*, in *Giusitainsieme.it*, 22 settembre 2023.



concessionario si trasferiscono nel patrimonio dello Stato, senza alcun indennizzo per chi le ha realizzate.

Sarebbe sufficiente questa norma per escludere ogni tipo di affidamento da parte del gestore uscente, visto che egli doveva già sapere che alla cessazione della concessione le opere realizzate si dovrebbero trasferire allo Stato.

Diversa è la questione ove si faccia valere l'affidamento per una cessazione anticipata della concessione rispetto alla data originariamente stabilita.

Come è noto, l'affidamento è una situazione giuridica che si consolida ove l'amministrazione o altro soggetto pubblico abbia ingenerato con i suoi atti la certezza di un rapporto giuridico, che poi, invece, viene meno. Nel caso che ci occupa tale certezza è tutt'altro che consolidata, poiché la questione relativa alla cessazione della concessione delle spiagge per uso turistico-balneare è oggetto da venti anni di rilievi dell'ordinamento europeo e di sentenze della Corte di giustizia e del Consiglio di Stato, che negano il rinnovo automatico.

Già le sentenze gemelle del 2021 avevano assunto una posizione molto chiara. Al punto 38 delle sentenze nn. 17 e 18, l'Adunanza plenaria, richiamando la pronuncia della Corte di giustizia del 14 ottobre 2010, C-67/09, affermava che «<qualora un operatore economico prudente e accorto sia in grado di prevedere l'adozione di un provvedimento idoneo a ledere i suoi interessi, egli non può invocare il beneficio della tutela del legittimo affidamento nel caso in cui detto provvedimento venga adottato>>».

Perciò, sempre secondo la sentenza citata, non sussistono le condizioni per far valere l'affidamento, tanto più che «<prima e a prescindere dalla direttiva 2006/123, il Consiglio di Stato aveva già affermato che per le concessioni demaniali la sottoposizione ai principi della concorrenza e dell'evidenza pubblica trova il suo presupposto sufficiente nella circostanza che con la concessione del bene pubblico si fornisca un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato, tale da imporre una procedura competitiva ispirata ai suddetti principi di trasparenza e non discriminazione (cfr. Cons. Stato, sez. IV, 25 gennaio 2005, n. 168, Id., sez. V, 31 maggio 2007, n. 2825)>>».

Tale orientamento viene ribadito nelle più recenti sentenze, anche dopo la vicenda relativa al contrasto giurisprudenziale con le Sezioni unite della Cassazione che, con sentenza 24 ottobre 2023, n. 32559, ha cassato la sentenza dell'Adunanza plenaria n. 18/2021, ritenendo necessaria l'integrazione del contraddittorio.

Secondo tali più recenti sentenze <<nessun legittimo affidamento dell'appellante può ritenersi sussistente non venendo neppure in rilievo i poteri di autotutela decisoria dell'amministrazione ove solo si consideri che l'atto con cui il Comune di Lavagna ha inizialmente attestato l'avvenuta proroga della concessione ha assunto una valenza meramente ricognitiva, essendo l'effetto di cui si discute scaturito direttamente dalla legge (corsivo nostro)>><sup>57</sup>.

Peraltro, non si può far valere alcun affidamento degli attuali concessionari, perché l'applicazione della direttiva 2006/123/CE e/o dell'art. 49 T.F.U.E. al settore delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative <<impone l'immediata apertura del mercato>>, cosicché <<ogni esigenza correlata all'affidamento degli attuali concessionari non può certo giustificare proroghe automatiche o il rinvio delle procedure di gara, ma al massimo può essere valutata al momento di fissare le regole per la procedura di gara ai sensi del paragrafo 3 dell'art. 12 della stessa Dir. 2006/123/CE (v. Corte di Giustizia UE, 14 luglio 2016, nelle cause C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa*, par. 52-56)>><sup>58</sup>.

### 3.7 Affidamento ed eventuale indennizzo per la cessazione anticipata della concessione

Se l'affidamento non opera per il mantenimento del rapporto, potrebbe invece essere invocato per l'eventuale indennizzo che il concessionario uscente potrebbe ottenere per la cessazione anticipata<sup>59</sup>.

Sul punto, invero, le sentenze appena citate, pur ritenendo la questione non oggetto delle proprie decisioni, si pronunciano in maniera da lasciare aperta la porta alle scelte future del legislatore.

Già le sentenze gemelle del 2021, sulla scorta della decisione *Promoimpresa* della Corte di giustizia, affermano esplicitamente che <<l'indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni dovrà, pertanto, ove ne ricorrano

<sup>57</sup> Cons. Stato, sez. VII, 19 marzo n. 2679, par. 5.

<sup>58</sup> Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, n. 4479; Cons. Stato, sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4480 e 4481.

<sup>59</sup> A. Police, *Le concessioni demaniali marittime: dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria al percorso di riforma. Punti critici e spunti di riflessione*, in *Amministrativamente*, 2022, 2, 74 ss.; M. Clarich, *Concessioni balneari: no rinnovo automatico per le spiagge italiane e spazio a gare imparziali e trasparenti*, in *Guida al Diritto*, 2023, 17, 95 ss.; Id., *Concessioni spiagge, soluzione lontana e resta il rischio della sanzione europea*, *ibidem*, 2023, 39, 12 ss.

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 (corsivo nostro)>>. Su questa scia si pongono le sentenze successive secondo le quali l'ammortamento degli interventi fatti dal concessionario uscente devono essere "prese in considerazione" nel bandire la nuova gara<sup>60</sup>.

Una più significativa novità si può riscontrare nelle più recenti sentenze del Consiglio di Stato del 2024. Infatti, nel giudicare in ordine alle richieste di indennizzo, tali decisioni non solo le ritengono possibili, ma lo fanno richiamando l'art. 4, c. 2, l. i) della inattuata legge delega 118/2022, secondo cui un principio della futura legge è la <<definizione di criteri uniformi per la quantificazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente, *posto a carico del concessionario subentrante* (corsivo nostro)>>.

Richiamando i principi della delega, il giudice amministrativo "suggerisce" al legislatore una soluzione che potrebbe soddisfare le parti di un conflitto ventennale, senza contraddire le decisioni della Corte di giustizia: rigettata l'ipotesi di un ristoro per il concessionario uscente a titolo di affidamento, si potrebbe prevedere un indennizzo a carico del concessionario subentrante.

La discussione sull'eventuale indennizzo comporta una valutazione sui costi effettivamente sostenuti dai concessionari, poiché, come sopra dimostrato, i ricavi che lo Stato ottiene da tali concessioni sono irrisori rispetto ai ricavi dei concessionari. Forse anche perché, a differenza di altri Paesi europei come, ad esempio la Grecia, la scarsa capacità di esigere i canoni dovuti sarebbe anche dovuto al fatto che l'ente locale che gestisce la spiaggia non ha interesse a vigilare sul concessionario poiché i ricavi spettano allo Stato<sup>61</sup>.

In questa storia viene meno ogni certezza del diritto<sup>62</sup>, per i conflitti tra parlamento e magistratura e tra giurisdizione nazionale e comunitaria che fanno male alla fiducia che i cittadini ripongono nelle tradizionali funzioni dello Stato, sia esso il legislatore, il giudice o il pubblico amministratore.

<sup>60</sup> Secondo Cons. St., sez. VII, 19 marzo 2024, n. 2679 <<l'ammortamento degli investimenti sostenuti dovrà, ove ne ricorrano i presupposti, costituire oggetto di considerazione in sede di indizione delle procedure competitive di assegnazione delle concessioni, potendo essere supportato dal riconoscimento di un indennizzo in favore dei concessionari uscenti>>.

<sup>61</sup> In tal senso anche: G. della Cananea, M. De Benedetto, F. Di Lascio, in M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*.

<sup>62</sup> Sia consentito rinviare a F. Manganaro, *Cenni sulla (in)certezza del diritto*, in *Dir. e proc. amm.*, 2, 2019, 297 ss.

Per questo, considerati gli spiragli di novità che si possono cogliere nella giurisdizione più recente, sarebbe il caso che il legislatore nazionale trovasse al più presto una definitiva soluzione.

*Addenda.* Quando questo lavoro era già stato concluso, il Parlamento, il giorno 6 novembre, ha approvato una legge che proroga fino al 30 settembre 2027 le concessioni demaniali marittime e stabilisce che le nuove procedure di affidamento dovranno essere concluse dai Comuni entro il 30 giugno 2027. Viene altresì previsto che il nuovo concessionario dovrà pagare al concessionario uscente un indennizzo pari al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, garantendo comunque al concessionario uscente un'equa remunerazione sugli investimenti effettuati negli ultimi 5 anni. I criteri per stabilire l'equa remunerazione sono demandati a un decreto del Ministero dei trasporti, di concerto col Ministero dell'Economia e finanze, da adottare entro il 31 marzo 2025.

Vedremo se tale normativa sarà in grado di superare il vaglio dell'Unione europea e della giurisdizione comunitaria e nazionale.

## Bibliografia principale

A. Police, *Le concessioni demaniali marittime: dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria al percorso di riforma. Punti critici e spunti di riflessione*, in *Amministrativ@mente*, 2022, 2, 74 ss.

E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, Milano, 2024.

G. Greco, *Le concessioni di pubblici servizi tra provvedimento e contratto*, in *Dir. amm.*, 1999, 3/4, 381 ss.

M. Clarich, *Concessioni balneari: no rinnovo automatico per le spiagge italiane e spazio a gare imparziali e trasparenti*, in *Guida al Diritto*, 2023, 17, 95 ss.

M. Conticelli, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 4, 1071 ss.

M. De Benedetto, *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, 2011.

M. Gnes (a cura di), *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettiva*, Milano, 2023.

M. Renna, *La regolazione amministrativa dei beni a destinazione pubblica*, Milano, 2004.

M. Timo, *Le concessioni balneari alla ricerca di una disciplina fra normativa e giurisprudenza*, Torino, 2020.

V. Cerulli Irelli, *Beni pubblici*, in *Dig. disc. pubbl.*, sez. pubbl., II, Torino, 1987, 273.