

**LE CONCESSIONI DEI BENI DEMANIALI MARITTIMI:  
CONFLITTO STATO-REGIONI E TUTELA DELLA CONCORRENZA**

**MARIANNA MAZZARELLA**  
(Dottoranda di ricerca in «Governano e istituzioni»  
presso l'Università Roma Tre)

Data di pubblicazione: 30 marzo 2022

Il presente articolo è stato sottoposto a procedura di doppio referaggio anonimo

MARIANNA MAZZARELLA\*

**Le concessioni dei beni demaniali marittimi:  
conflitto Stato-Regioni e tutela della concorrenza\*\***

**Abstract (It.):** *il riparto di competenze legislative e amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali in materia di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative è da tempo oggetto di riflessioni dottrinali e giurisprudenziali. I profili critici del vigente sistema italiano, relativi soprattutto alla tutela della concorrenza, sono, e sono stati, al centro di numerosi dibattiti sorti nel panorama nazionale ed europeo.*

**Abstract (En.):** *in the field of state beach concession for touristic purposes, the allocation of legislative jurisdiction and administrative powers among the State, the Regions and the Local Authorities has long been the subject of doctrinal reflections and judicial disputes. The peculiarities of the Italian Legal System in this field, considering the protection of competition, have today specific attention in many debates in both the national and EU scenario.*

**Parole chiave:** *concessioni demaniali marittime, beni demaniali marittimi, concessioni, demanio, concorrenza.*

**Key words:** *State beach concession, maritime state property, concessions, State property, competition.*

---

\* Dottoranda di ricerca in «Governano e istituzioni» presso l'Università Roma Tre.

\*\* Il saggio è il testo, riveduto e aggiornato, dell'intervento tenuto all'incontro del Gruppo "San Martino" su «Il Titolo V vent'anni dopo. Speranze, disavventure e prospettive di una riforma», Università di Studi di Palermo, 11-12 novembre 2021.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La disciplina dei beni demaniali marittimi tra competenza statale e regionale. – 3. La giurisprudenza della Corte costituzionale. – 4. Considerazioni conclusive.

### 1. *Premessa*

Il presente contributo ha ad oggetto l'esame dei profili critici posti dal vigente sistema di disciplina delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative rispetto al riparto di competenze legislative e amministrative tra Stato, Regioni ed enti locali delineato dalla Costituzione, come riformata dalla legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3. Nello specifico, l'attenzione sarà posta sull'influenza che questo settore ha presentato rispetto alla materia della tutela della concorrenza di cui all'art. 117, co. 2, lett e), Cost., che, come noto, la colloca tra gli ambiti rimessi alla potestà normativa esclusiva statale<sup>1</sup>.

Il tema è di interesse quantomeno sotto due profili.

---

<sup>1</sup> Cfr. L. BUFFONI, *La «tutela della concorrenza» dopo la riforma del Titolo V: il fondamento costituzionale ed il riparto di competenze legislative*, in *Ist. federalismo*, 3/2003, 345 ss.; R. CARANTA, *La tutela della concorrenza, le competenze legislative e la difficile applicazione del Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, 4/2004, 990 ss.; L. CASSETTI, *Potestà legislativa regionale e tutela della concorrenza*, in *Federalismi.it*, 2001, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Mercato, concorrenza, regole*, 3/2014, 503 ss.; C. PINELLI, *La tutela della concorrenza come principio e come materia. La giurisprudenza costituzionale 2004-2013*, in *Rivista AIC*, 1/2014, [www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it).

In primo luogo, le funzioni di regolazione e di gestione dei beni demaniali marittimi appaiono condivise tra più livelli di governo<sup>2</sup>. Lo Stato, in quanto titolare dei beni, sulla base delle previsioni civilistiche e di quanto disposto dal codice della navigazione, può adottare leggi generali e settoriali per definirne la disciplina e, inoltre, introita quanto corrisposto dai concessionari in forma di canone, sulla base del principio secondo cui il proprietario del bene gode dei suoi frutti. Le Regioni esercitano poteri di pianificazione attraverso i quali definiscono a monte il governo del territorio loro spettante e, a cascata, adottano gli atti di pianificazione settoriale, tra cui vi sono i piani di gestione del demanio marittimo, che contengono indicazioni e vincoli rispetto alle scelte di destinazione d'uso dei beni demaniali marittimi<sup>3</sup>.

Infine, gli enti territoriali sono competenti per i profili di gestione amministrativa e a essi compete, in concreto, il rilascio delle concessioni amministrative sulla base dei piani di gestione degli arenili che i singoli comuni sono

---

<sup>2</sup> Sul punto si è espressa anche la Corte costituzionale, nella sentenza 9 maggio 2003, n. 150.

<sup>3</sup> La pianificazione dello spazio marittimo è attuata attraverso la predisposizione di piani di gestione, in cui si prevede la distribuzione spaziale delle attività e dei diversi usi delle acque marine, tra cui rientrano gli impianti e le infrastrutture per la prospezione, lo sfruttamento e l'estrazione di petrolio, gas e altre risorse energetiche e la produzione di energia da fonti rinnovabili. Il Governo italiano ha presentato nel 2021 alla Commissione dell'Unione europea una proposta di piani di gestione dello spazio marittimo, come previsto dal decreto legislativo del 17 ottobre 2016, n. 201, di recepimento della direttiva 2014/89/UE che ha istituito un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo. Tale piano, finalizzato a favorire una gestione integrata delle cose, è volto ad assicurare lo sviluppo sostenibile nei settori energetici del mare, dei trasporti marittimi, della pesca e dell'acquacoltura. Ulteriori informazioni sono disponibili sul sito web del Ministero della Transizione ecologica, al link <https://www.mite.gov.it/pagina/piani-di-gestione-dello-spazio-marittimo>.

deputati ad adottare annualmente, nel rispetto degli atti di pianificazione regionale<sup>4</sup>.

Questa complessa distribuzione delle competenze ha generato frequenti tensioni, come testimoniano le numerose decisioni adottate dalla Corte costituzionale in materia nonché gli altrettanto frequenti interventi dei giudici amministrativi<sup>5</sup>.

Si può dire, quindi, che l'articolazione delle funzioni in relazione al settore considerato rappresenti un buon esempio per valutare la tenuta della *multilevel governance* che ha fatto seguito alla riforma costituzionale del 2001, la quale ha introdotto il principio di leale collaborazione come criterio ispiratore delle relazioni istituzionali tra i diversi di livelli di governo<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Cfr. M. DE BENEDETTO, *Imprese costiere, mercato delle concessioni e libera concorrenza*, in N. GRECO (a cura di), *Le risorse del mare: ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Pisa 2010, 398 ss.; V. GIANNUZZI SAVELLI, *Brevi note sul sistema di regolazione del demanio marittimo*, in *Rassegna dell'Avvocatura dello Stato*, 1/2017, 174-186; N. GRECO, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, Bologna 1980; E.A. IMPARATO, *La tutela della costa. Ordinamenti giuridici in Italia e Francia*, Napoli 2006, 144 ss.; M. OLIVI, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, Padova 2005; L. SALAMONE, *Concessioni demaniali su aree portuali e Titolo V della Costituzione: rilievo della "vocazione" turistica dell'area e riparto di competenze tra Stato e Regione*, in *Il demanio marittimo*, 2/2009, 533 ss.

<sup>5</sup> Tra le tante si vedano Corte cost., sent., 24 luglio 2003, n. 274; Corte cost., sent., 24 febbraio 2017, n. 39, i cui enunciati principi verranno successivamente esaminati.

<sup>6</sup> Sul principio di leale collaborazione si vedano a titolo esemplificativo: O. CHESSA, *Sussidiarietà ed esigenze unitarie: modelli giurisprudenziali e modelli teorici a confronto*, in *Le Regioni*, 4/2004, 944 ss.; B.G. MATTARELLA, *Delega legislativa e principio di leale collaborazione*, in *Gior. dir. amm.*, 2/2017, 179 ss.; G. MAZZOLA, *Gli attuali rapporti fra Stato e Regioni: collaborativi o conflittuali?*, in *Nomos*, 1/2021, 20 ss.; A. MEALE, *Il principio di leale*

In secondo luogo, la disciplina applicabile al rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative è stata, in più occasioni, oggetto di critica perché ritenuta lesiva del principio di libera concorrenza accolto dal diritto europeo e, dunque, di ostacolo allo sviluppo del mercato unico. Basti pensare che l’Autorità garante per la concorrenza e per il mercato

---

*collaborazione tra competenze statali e regionali, in Giur. it., 3/2017, 733 ss.; G. PISTORIO, L’operatività multilivello della leale collaborazione. Nota all’ordinanza n. 182 del 2020 della Corte Costituzionale, in Nomos, 1/2021, 22 ss.; C. SALERNO, Note sul principio di leale collaborazione prima e dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, in Amministrazione in cammino.*

ha effettuato nel tempo diverse segnalazioni in materia, pronunciandosi sulla durata delle concessioni<sup>7</sup> e sui meccanismi di rinnovo di esse<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Cfr. AS152 del 1998, in cui si legge che «la cadenza temporale delle procedure concorsuali, e quindi la durata delle concessioni, andrebbe di regola giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie. Non è, tuttavia, indispensabile che tale durata sia parametrata al periodo di recupero degli investimenti necessari per lo svolgimento dell'attività, in quanto il valore, al momento della gara, degli investimenti già effettuati dal concessionario può essere posto a base d'asta. In tal modo, l'esigenza di rimborsare i costi non recuperati sopportati dalle società concessionarie risulterebbe compatibile con procedure di affidamento coerenti sia con i principi della concorrenza, sia con gli incentivi ad effettuare gli investimenti. L'ente concedente potrebbe dare, inoltre, indicazioni in sede di gara in merito al tipo e all'entità degli investimenti che i nuovi concessionari saranno chiamati ad effettuare. In questa ottica, ovviamente, andrebbero eliminati i casi di rinnovo automatico delle concessioni». Tale segnalazione è disponibile al seguente link [https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?url-Str=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/E4A28C683B0F1E97C12566B4003D5267/\\$File/AS152.pdf](https://www.agcm.it/dotcmsCustom/getDominoAttach?url-Str=192.168.14.10:8080/C12563290035806C/0/E4A28C683B0F1E97C12566B4003D5267/$File/AS152.pdf).

<sup>8</sup> Cfr. AS481 del 2008. In essa l'AGCM afferma che le previsioni normative italiane «appaiono suscettibili di produrre effetti restrittivi della concorrenza, tenuto conto che né il codice della navigazione né il relativo regolamento di attuazione prevedono come principio generale, per l'assegnazione di concessioni marittime, quello dell'utilizzo di procedure concorsuali trasparenti, competitive e debitamente pubblicizzate né, infine, quello della ragionevole durata delle concessioni demaniali. Per quanto attiene a tali previsioni e, in particolare, al c.d. diritto di insistenza di cui all'art. 37, co. 2, c.n., l'Autorità, infatti, ritiene che procedure di rinnovo o di rilascio della concessione basate sul criterio della preferenza accordata al precedente titolare della medesima dovrebbero essere sostituite dalla valutazione dell'effettiva equipollenza delle condizioni offerte dal concessionario e dagli altri aspiranti sul piano della rispondenza agli interessi pubblici; dall'idonea pubblicizzazione di tale

Procedendo nella stessa direzione, la Commissione europea ha poi messo in mora l'Italia dal momento che la disciplina nazionale era stata giudicata incompatibile con il diritto comunitario, e più precisamente con il principio della libertà di stabilimento<sup>9</sup>.

Il mancato allineamento alle richieste europee ha poi portato la sezione V della Corte di giustizia dell'Unione europea ad adottare la sentenza del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15. In essa i giudici hanno statuito che il meccanismo della proroga automatica delle concessioni demaniali marittime e lacuali a fini turistico-ricreativi si sostanzia in un loro rinnovo automatico, osta allo svolgimento di procedure concorrenziali di selezione dei candidati, e pertanto è contrario al diritto dell'Unione<sup>10</sup>.

Alle criticità sorte in sede europea hanno fatto da contraltare le numerose decisioni della Corte costituzionale e dei giudici amministrativi che hanno, salvo rare eccezioni, reiteratamente condannato le amministrazioni, a fronte

---

procedura, in modo da riconoscere alle imprese interessate le stesse opportunità concorrenziali, in contrapposizione al titolare della concessione scaduta o in scadenza; dall'eliminazione di tutti quegli elementi che possano comunque avvantaggiare a priori il precedente concessionario indipendentemente dal contesto concorsuale». La segnalazione è liberamente consultabile al link <https://www.camera.it/temiap/temi16/File%203752.pdf>.

<sup>9</sup> Il riferimento è alla lettera di messa in mora del 29 gennaio 2009 (procedura di infrazione 2008/4908), completata da un'altra del maggio 2010, emessa in ragione degli scarsi adeguamenti da parte del legislatore italiano alle indicazioni europee.

<sup>10</sup> Per un'analisi di tale sentenza si vedano: G. BELLITTI, *La direttiva Bolkestein e le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali*, in *Gior. dir. amm.*, 1/2017, 60 ss.; E. BOSCOLO, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, in *Urb. app.*, 11/2016, 1211 ss.; L. DI GIOVANNI, *Le concessioni demaniali marittime e divieto di proroga ex lege*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 3-4/2016, 912 ss.

dell'aggiudicazione o del rinnovo delle concessioni demaniali marittime in assenza di procedure competitive<sup>11</sup>.

Il tema che qui si propone è stato oggetto di un numero amplissimo di contributi dottrinali che hanno contribuito a stimolare un dibattito ricco e ancora oggi non sopito<sup>12</sup>.

È recentissima, invero, l'adozione da parte del Consiglio di Stato delle due sentenze gemelle del 9 novembre 2021, nn. 17 e 18, mediante le quali l'Adunanza plenaria ha evidenziato la contrarietà della disciplina nazionale in materia di concessioni demaniali marittime alle regole concorrenziali europee,

---

<sup>11</sup> Corte cost., sent., 4 luglio 2013, n. 171; Corte cost., sent. 18 luglio 2011, n. 213; Cons. Stato, sez. VI, sent. 14 agosto 2015, n. 3936.

<sup>12</sup> Oltre ai già citati M. DE BENEDETTO, *Imprese costiere, mercato delle concessioni e libera concorrenza*, cit.; N. GRECO, *Demanio marittimo, zone costiere, assetto del territorio*, cit.; si segnalano, senza pretese di esaustività, E. CHITI, *False piste: il T.A.R. Lecce e le concessioni demaniali marittime*, in *Gior. dir. amm.*, 6/2021, 801 ss.; M. CONTICELLI, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 4/2020, 1069 ss.; G. DIMITRIO, *Stato, regioni e fascia costiera: un mercato unico nazionale per le "imprese balneari"*, in *Gior. dir. amm.*, 4/2019, 478 ss.; A. LEZZI, *Concessione di beni demaniali marittimi e federalismo territoriale. Titolarità e competenze nella tutela degli "interessi articolati"*, in *Riv. giur. amb.*, 2010, 358; S. LICCIARDELLO, *Demanio marittimo e autonomie locali*, in A. POLICE (a cura di), *I beni pubblici: tutela, valorizzazione e gestione*, Milano 2008, 265 ss.; A. POLICE, *Il federalismo demaniale: valorizzazione dei territori o dismissioni locali?*, in *Gior. dir. amm.*, 12/2010, 1233 ss.; G. REALE, *Conflitto di attribuzioni tra Stato e regioni in materia di porti turistici*, in *Dir. trasp.* 2003, 886 ss.; G. REALE, *Titolarità del demanio marittimo e conflitto di attribuzioni tra Stato e Regione in tema di relativi rapporti concessori alla luce della l. cost. 18 ottobre 2001, n. 3*, in *Dir. trasp.*, 2004, 139; G. SCOCA, *Spigolature in tema di federalismo amministrativo e demanio marittimo*, in AA.VV., *Regioni e demanio marittimo*, Milano 1999; R. TRANQUILLI LEALI, *Le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative ed il loro regime di proroga*, in *Riv. dir. nav.*, 1/2017, 49 ss.

essendo consentito un meccanismo di proroga generalizzata e automatica che impedisce a nuovi eventuali concessionari di accedere al mercato<sup>13</sup>. Si tratta di due sentenze di rilevante impatto mediatico, in virtù della loro portata innovativa. Le concessioni attualmente in essere avranno durata fino al 31 dicembre 2023, data successivamente alla quale non potranno essere più prorogate e saranno tutte prive di effetto.

In tale quadro, il presente contributo intende rivolgere particolare attenzione all'analisi dei conflitti sorti tra Stato e Regioni rispetto al settore considerato che, come si vedrà, contribuiscono in modo proficuo a definire contenuto e limiti del principio di tutela della concorrenza di cui all'art. 117, co. 2, lett. e), Cost.

Quanto all'arco temporale di riferimento, lo scritto prenderà dunque in considerazione il periodo intercorrente tra la riforma costituzionale del 2001 e l'attualità.

Rispetto ai suoi contenuti, nel primo paragrafo sarà esaminata in senso critico la distribuzione delle competenze legislative statali e regionali in materia di beni demaniali marittimi, con specifico riferimento al tema delle concessioni con finalità turistico-ricreative. Nel secondo paragrafo saranno analizzati gli orientamenti adottati dalla Corte costituzionale sulla possibile lesione della tutela della concorrenza in seguito all'applicazione di disposizioni statali e/o regionali nella materia *de qua*. Saranno, infine, fornite alcune considerazioni conclusive e prospettiche.

## *2. La disciplina dei beni demaniali marittimi tra competenza statale e regionale*

---

<sup>13</sup> Per un'analisi dottrinale su tali pronunce si vedano i saggi contenuti nel numero speciale 3/2021 della rivista *Diritto e Società* su *La proroga delle "concessioni balneari" alla luce della sentenza 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*.

La nozione di demanio marittimo è oggetto di risalenti dibattiti dottrinali e giurisprudenziali<sup>14</sup>: non risulta, infatti, sempre agevole ricondurre alcuni beni in tale categoria, nonostante i tentativi classificatori operati, mediante la creazione di appositi elenchi, dal legislatore nel Codice civile e nel Codice della navigazione<sup>15</sup>.

Tuttavia, è proprio in seguito alla categorizzazione di un bene come facente parte del demanio marittimo che si configura l'«appartenenza necessaria» di esso allo Stato<sup>16</sup>, in virtù della necessaria fruizione pubblica che lo caratterizza. Da ciò consegue il fatto che è lo Stato a regolarne la disciplina e che tali beni non costituiscono più oggetto di scambio, in quanto messi a disposizione della comunità per soddisfare l'interesse pubblico<sup>17</sup>. I fruitori, non

---

<sup>14</sup> Da tempo si dibatte attorno alla definizione di spiaggia, rispetto al lido del mare e all'arenile, essendo beni dalle caratteristiche mutevoli. Sul punto si veda la recente sentenza del Consiglio di Stato, sez. IV, 26 luglio 2021, n. 5537.

<sup>15</sup> Il riferimento normativo è agli artt. 822 c.c. e 28 cod. nav., in virtù dei quali fanno parte del demanio marittimo 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 foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare; i canali utilizzabili a uso pubblico marittimo.

<sup>16</sup> F. FRANCIARIO, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, Relazione presentata al convegno tenuto a Lecce il 18 e 19 ottobre 2019 sul tema *Coste, paesaggio e ambiente. Quali limiti per la sovranità?*, in *paper*, 4.

<sup>17</sup> Si è assistito nel tempo a un mutamento di paradigma. Come sostenuto da F. BENVENUTI, *Demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Riv. dir. navig.*, 1965, 154 e ora in ID., *Scritti giuridici*, III, *Vita e pensiero*, 2006, 2397, i beni demaniali non hanno più ricoperto una funzione finale ma strumentale. L'appartenenza di un bene al demanio dello Stato era inizialmente considerata solo come condizione necessaria per permettere alla pubblica

titolari dei beni, possono servirsi di essi traendo diverse utilità<sup>18</sup>. È possibile godere collettivamente del bene, senza alcuna limitazione, fin tanto che non sia indispensabile, per la sua tutela, regolare le modalità di fruizione, contenendo o impedendo l'accesso a esso. Potrebbe, inoltre, essere consentito solo ad alcuni soggetti di utilizzare un bene pubblico: si tratta dell'uso particolare o eccezionale, che tuttavia non pregiudica l'utilità complessiva del bene. I soggetti possono infine fruire del bene per fini imprenditoriali, esercitando attività economiche che potenziano le prestazioni fornite dal concessionario e rispetto a cui sorgono le criticità legate alla tutela della concorrenza<sup>19</sup>.

La giurisprudenza civile e amministrativa<sup>20</sup> ha da tempo sostenuto che l'inalienabilità, l'incommerciabilità e l'inespropriabilità di un bene appartenente allo Stato sono legate all'adempimento di una funzione pubblica. Il titolare del bene demaniale, cioè lo Stato, gode di tali beni in modo indiretto: solo così, infatti, viene garantito alla collettività il loro uso generale<sup>21</sup>.

Proprio in ragione di ciò i beni demaniali marittimi non possono essere oggetto di diritti a favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti da apposite leggi.

---

amministrazione e ai cittadini di goderne. La centralità progressivamente acquisita dalla concessione ha permesso di intendere il bene come strumento idoneo a produrre vantaggi economici in una prospettiva imprenditoriale e di valorizzazione. Sul punto cfr. E. BOSCOLO, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, cit., 1219.

<sup>18</sup> Sul punto cfr. G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino 2015, 137 ss.; M. DE BENEDETTO, *Beni pubblici e concorrenza*, in *Dir. proc. amm.*, 4/2017, 1551 ss.; ID., *Imprese costiere, mercato delle concessioni e libera concorrenza*, cit., 396 ss.

<sup>19</sup> M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, III ed., Bologna 1989, 88-89.

<sup>20</sup> *Ex multis* si vedano Cass. civ., sez. III, 17 marzo 1998, n. 2844; Cons. St., sez. V, 2 marzo 2018, n. 1296; T.A.R. Liguria-Genova, sez. I, 9 novembre 2021, n. 946.

<sup>21</sup> Sul punto M.S. GIANNINI, *Diritto pubblico dell'economia*, Bologna 1989, 86.

Se quindi lo Stato rimane l'unico proprietario del bene demaniale marittimo e non si instaura un rapporto dominicale né con i privati né con altri enti pubblici territoriali, l'esercizio delle funzioni amministrative è affidato, o meglio rivendicato, da questi ultimi<sup>22</sup>.

Si sono nel tempo susseguiti diversi mutamenti legislativi, legati ad altrettanti cambiamenti socioeconomici e alla nascita di nuovi usi del demanio marittimo, soprattutto di tipo turistico-ricreativo. In luogo di uno statico atteggiamento di protezione e tutela rispetto a tali beni, è stata progressivamente adottata una prospettiva dinamica, rivolta a una diversa fruizione e valorizzazione, alla luce della loro considerazione come risorse economiche<sup>23</sup>.

Per adempiere a tali finalità si è diffuso l'utilizzo dello strumento concessorio<sup>24</sup>, oggetto di risalenti ma ancora attuali dispute giurisprudenziali, che si

---

<sup>22</sup> G. LAMI, *Proprietà demaniale e gestione delle coste. Il contributo della giurisprudenza alla costruzione di nuove categorie giuridiche e alla definizione del ruolo di Regioni e enti locali*, in N. GRECO (a cura di), *Le risorse del mare: ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, cit., 359 ss.

<sup>23</sup> F. DI LASCIO, *Concessioni di demanio marittimo e tutela della concorrenza*, in *Foro amm., T.A.R.*, 2009, n. 3, 787 ss..

<sup>24</sup> Sulle concessioni demaniali marittime si vedano *ex multis*: G. BELLITTI, *La direttiva Bolkenstein e le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali*, cit.; C. BENETAZZO, *Il regime giuridico delle concessioni demaniali marittime tra vincoli U.E. ed esigenze di tutela dell'affidamento*, in *Federalismi.it*, 25/2016, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); B. CARAVITA, G. CARLOMAGNO, *La proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime. Tra tutela della concorrenza ed economia sociale di mercato. Una prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, 20/2021, [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it); G. CARDOSI, *La concessione d'uso di beni demaniali marittimi, inquadrabile come concessione per servizi di utilità economica generale*, in *Discipl. comm. e servizi*, 3/2011; G. CARULLO, A. MONICA, *Le concessioni demaniali marittime nel mercato europeo dei servizi: la rilevanza del contesto locale e le procedure di aggiudicazione*, in *Federalismi.it*, 26/2020,

sono sostanziate nell' incisivo e diversificato intervento della Corte costituzionale sul riparto di competenze statali e regionali in materia – soprattutto in rapporto alle regole concorrenziali e alla tutela paesaggistica<sup>25</sup>. La concessione può essere infatti considerata lo strumento di regolazione per eccellenza, che permette di sfruttare economicamente i beni demaniali marittimi, in ragione della crescente rilevanza del turismo balneare<sup>26</sup>. L' utilizzo della concessione ha, e ha avuto, una così ampia diffusione anche in ragione dell' estrema

---

*www.federalismi.it*; E. CHITI, *False piste: il T.A.R. Lecce e le concessioni demaniali marittime*, in *Gior. dir. amm.*, 6/2021, 801 ss.; M. D'ORSOGNA, *Le concessioni demaniali marittime nel prisma della concorrenza: un nodo ancora irrisolto*, in *Urb. app.*, 5/2011, 599 ss.; F. FRACCHIA, *Concessione amministrativa*, in *Enc. dir.*, Annali I (2007), 250; D. GENNARI, *Le concessioni demaniali marittime alla prova dei principi di trasparenza e pubblicità dell' azione amministrativa*, in *Appalti & Contratti*, 2008, 47; G. IACOVONE, *Concessioni demaniali marittime tra concorrenza e valorizzazione*, in *Dir. soc.*, 3/2021, 529 ss.; A. LUCARELLI, B. DE MARIA, M.C. GIRARDI, *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime, Principi Costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo e ordinamento interno*, in *Quad. rass. dir. pubbl. eur.*, 7/2021; P. OTRANTO, *Proroga ex lege delle concessioni balneari e autotutela*, in *Dir. soc.*, 3/2021, 583 ss.; A. PELLICANÒ, *Le concessioni demaniali marittime in Italia alla luce della Direttiva Bolkenstein e il principio di concorrenza*, in *Dir. amm.*, 1/2022; M. TIMO, *Le concessioni balneari alla ricerca di una disciplina fra normativa e giurisprudenza*, Torino 2020.

<sup>25</sup> M. DE BENEDETTO (a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio sulla regolazione delle concessioni balneari*, Bologna 2011; M. DE BENEDETTO, F. DI LASCIO, *La regolazione del demanio marittimo in Italia e Spagna: problemi, riforme e prospettive*, in *Riv. giur. ed.*, 1/2014, pt. 2, 29 ss.; G. DIMITRIO, *Stato, regioni e fascia costiera: un mercato unico nazionale per le "imprese balneari"*, cit., 478 ss.; P. VIPIANA, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo fra leggi statali e leggi regionali*, in *Il Diritto marittimo*, 2/2020, 440 ss.

<sup>26</sup> M. DE BENEDETTO, *Imprese costiere, mercato delle concessioni e libera concorrenza*, cit., 399.

incidenza del fenomeno sul territorio italiano: alla luce di alcune indagini condotte dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, sono state, infatti, stipulate 21.500 concessioni di spiagge, su circa 4.000 chilometri di costa<sup>27</sup>. Si può, dunque, comprendere l'avvertita necessità di valorizzare maggiormente il demanio marittimo mediante tale strumento.

Quest'ultimo consente infatti ai privati concessionari di esercitare nuove facoltà sui beni demaniali marittimi ponendo in essere un'attività di impresa, purché venga perseguito un interesse pubblico, conformemente al mutamento delle funzioni sociali ricoperte dal demanio marittimo e alla natura delle coste<sup>28</sup>. La pubblica amministrazione concedente assiste a una riduzione dei propri diritti e prerogative su tali beni e ottiene, però, una remunerazione, pari all'importo del canone che viene a essa corrisposto dal privato concessionario per tutta la durata del rapporto<sup>29</sup>.

---

<sup>27</sup> F. DI LASCIO, *Una spiaggia è per sempre? Il conflitto in materia di concessioni balneari*, in *Munus*, 1/2018.

<sup>28</sup> M. DE BENEDETTO, *Imprese costiere, mercato delle concessioni e libera concorrenza*, cit., 399.

<sup>29</sup> Relativamente alla controversa determinazione dei canoni concessori si vedano: L. ANCIS, *Tendenze evolutive delle concessioni turistico-ricreative sul demanio marittimo*, in *Dir. trasporti*, 2006, 179 ss.; A. CLARONI, *Incidenza della proprietà dei beni del demanio marittimo sulla determinazione e riscossione dei relativi canoni di concessione*, in *Dir. trasporti*, 2006, 610; M. D'ALBERTI, *Per la riforma e la valorizzazione delle concessioni*, in U. MATTEI, E. REVI-GLIO, S. RODOTÀ, *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna 2007, 286 ss.; G. D'AURIA, *In tema di concessione di demanio marittimo e mancato pagamento di canoni e indennizzi*, in *Foro It.*, 4/2019, 1168 ss.; D. GENNARI, *La Corte costituzionale si pronuncia sulla nuova quantificazione dei canoni demaniali marittimi*, in *Riv. dir. nav.*, 1/2011, 367 ss.

Proprio in virtù di tali caratteristiche il privato gode dunque di una posizione «dominante o privilegiata»<sup>30</sup>, operando in un mercato caratterizzato da una ridotta partecipazione di imprese concessionarie<sup>31</sup>. In ragione di ciò è necessario che venga garantita la tutela della concorrenza per quel che concerne sia l'individuazione del privato concessionario – che deve avvenire attraverso le procedure dell'evidenza pubblica –, sia la determinazione di una durata, precisa e non eccessivamente lunga, della concessione stessa<sup>32</sup>.

La mancanza di organicità e chiarezza normativa ha contribuito alla creazione di una divaricazione tra la titolarità dei beni demaniali marittimi e la titolarità delle funzioni, tra le pronunce della giurisprudenza e la prassi amministrativa<sup>33</sup>.

Già mediante l'art. 59 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, alle Regioni erano state delegate le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando l'utilizzazione prevista avesse finalità turistiche e ricreative. Venivano invece escluse dalla delega le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale.

Le leggi Bassanini del 1997 e 1998<sup>34</sup> hanno innovato in modo radicale l'attribuzione di competenze tra Stato ed enti locali, incidendo anche sul riparto

---

<sup>30</sup> Anche nel contesto europeo le concessioni sono considerate rientranti tra i diritti speciali o esclusivi, di cui all'art. 106 TFUE.

<sup>31</sup> Sul punto M. D'ALBERTI (a cura di), *Concessioni e concorrenza*, in *Temi e problemi*, 1998, n. 15.

<sup>32</sup> M. DE BENEDETTO, *Beni pubblici e concorrenza*, cit., 1553.

<sup>33</sup> M. OLIVI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali e titolarità del bene e titolarità delle funzioni*, in *Foro amm.*, C.d.S., 9/2006, 2423 ss.

<sup>34</sup> Il riferimento è alla legge 15 marzo 1997, n. 59; alla legge 15 maggio 1997, n. 127; e alla legge 16 giugno 1998, n. 191.

di funzioni in materia di beni demaniali marittimi<sup>35</sup>. Sono state, infatti, conferite alle Regioni e agli enti locali<sup>36</sup> le funzioni relative alla programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitanti costieri<sup>37</sup>. Diversi enti pubblici sono stati dunque incaricati delle funzioni decisionali, così risultando necessario uno strumento che garantisse un esercizio integrato delle attività di pianificazione e gestione del demanio marittimo<sup>38</sup>.

È stato inoltre dapprima attribuito<sup>39</sup> alle Regioni l'esercizio delle funzioni relative al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale, per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia, affidate allo Stato. Successivamente – nel 1999 e nelle more dell'entrata in vigore delle leggi regionali contenenti gli specifici conferimenti alle Regioni – queste medesime funzioni sono state invece affidate ai Comuni<sup>40</sup>.

---

<sup>35</sup> È rilevante evidenziare che, a differenza del d.P.R. n. 616/1977 – nel quale venivano indicate le funzioni delegate, così rimanendo in capo allo Stato tutte quelle non affidate con delega alle Regioni – le leggi Bassanini hanno conferito alle Regioni tutte le funzioni non mantenute in modo espresso in capo allo Stato. Sul punto M. OLIVI, *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali e titolarità del bene e titolarità delle funzioni*, cit., 2426 ss.

<sup>36</sup> È quanto previsto dall'art. 89, co. 1, lett. h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, in applicazione dell'art. 4, co. 1, legge 15 marzo 1997/1997.

<sup>37</sup> Gli atti di pianificazione sono adottati dalle Regioni; agli enti locali è invece demandata l'adozione di piani attuativi e l'esercizio di poteri gestori.

<sup>38</sup> F. FRANCIOSI, *Il demanio costiero. Pianificazione e discrezionalità*, cit., 11-12.

<sup>39</sup> Ai sensi dell'art. 105, co. 2, lett. l), d.lgs. n. 112/1998.

<sup>40</sup> È quanto previsto nell'art. 42, decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96, recante l'intervento sostitutivo del Governo per la ripartizione di funzioni amministrative tra Regioni ed enti locali a norma dell'art. 4, co. 5, l. 15 marzo 1997, n. 59, e successive modificazioni.

Nonostante la determinazione in via legislativa, attraverso i suddetti decreti legislativi, del trasferimento della titolarità delle funzioni, le Regioni e gli altri enti territoriali hanno in concreto potuto esercitarle solo successivamente all'adozione di appositi decreti della Presidenza del Consiglio dei ministri, che si sono susseguiti verso la fine del 2000<sup>41</sup> e con cui sono stati individuati i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie.

L'assenza di riferimenti ai beni del demanio marittimo nel nuovo art. 117 Cost.<sup>42</sup>, così come modificato dalla riforma costituzionale del 2001, ha contribuito ad alimentare le incertezze, anche alla luce delle forti influenze che tale riforma ha avuto sulle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo.

Per tentare di legittimare le prerogative avanzate e i loro interventi maggiormente incisivi, le Regioni hanno addotto che la mancata menzione, nell'art. 117 Cost., del lido del mare, della spiaggia, delle rade e delle lagune, può determinare una loro inclusione tra le materie di competenza esclusiva regionale, o concorrente, interpretando in senso più ampio la locuzione «governo del territorio»<sup>43</sup>.

---

<sup>41</sup> Si tratta del d.P.C.M. 12 ottobre 2000; del d.P.C.M. 13 novembre 2000; e del d.P.C.M. 22 dicembre 2000.

<sup>42</sup> Il legislatore ha infatti attribuito competenza esclusiva allo Stato in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali (co. 2, lett. s) e di tutela della concorrenza (co. 2, lett. e); la competenza legislativa è concorrente in materia di porti civili, grandi reti di trasporto e navigazione, di governo del territorio e della produzione, di trasporto e distribuzione nazionale dell'energia (co. 3). Solo il turismo è materia esclusiva regionale.

<sup>43</sup> Sul punto cfr. Corte cost., sent., 11 aprile 2018, n. 109; Corte cost., sent., 24 giugno 2020, n. 161; Corte cost., sent., 22 settembre 2020, n. 222.

### *3. La giurisprudenza della Corte costituzionale*

Alla luce di ciò, occorre soffermarsi sugli interventi della Corte costituzionale che si sono rivelati essenziali per tentare di chiarire quali siano i confini delle competenze Statali e territoriali in materia.

Relativamente agli aspetti proprietari dei beni demaniali marittimi, i giudici di legittimità erano intervenuti ben prima della riforma costituzionale del 2001 affermando che l'attribuzione alle Regioni di poteri regolatori circa gli usi di tali beni non potesse prescindere dalle facoltà di cui è dotato lo Stato in quanto proprietario<sup>44</sup>. Quest'ultimo conserva senza dubbio la titolarità dominante dei beni demaniali marittimi, pur detenendo sussidiariamente le Regioni una potestà regolamentare.

Nonostante le modifiche introdotte dal legislatore nel nuovo Titolo V della Costituzione, la giurisprudenza ha continuato a consolidarsi nel senso di attribuire la competenza esclusiva statale per quel che concerne gli aspetti proprietari del demanio statale, rientranti nell'«ordinamento civile» di cui all'art. 117, co. 2, lett. l), Cost.<sup>45</sup>, anche in virtù del valore economico che possiedono. I giudici costituzionali hanno nel tempo acquisito posizioni univoche nel ritenere che se lo Stato è, infatti, titolare dei beni demaniali, gode ed esercita i diritti e i poteri a essi relativi, nonostante l'attribuzione agli enti territoriali delle funzioni amministrative<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Corte cost., sent., 9 giugno 1986, n. 133; Corte cost., sent., 9 maggio 2003, n. 150.

<sup>45</sup> *Ex multis* si vedano: Corte cost., sent., 9 giugno 1986, n. 133; Corte cost., sent., 6 giugno 1989, n. 326; Corte cost., sent., 21 luglio 1995, n. 343; Corte cost., sent., 9 maggio 2003, n. 150; Corte cost., sent., 28 luglio 2004, n. 286; Corte cost., sent., 15 aprile 2008, n. 102.

<sup>46</sup> Corte cost., sent., 19 giugno 1958, n. 37. Sul punto si veda anche V. CERULLI IRELLI, *Profili dominicali e profili funzionali nel rapporto tra Stato-Regioni in materia di beni pubblici*, in *Le Regioni*, 1987, 250 ss.

I numerosi interessi da bilanciare quando si tratta di beni demaniali marittimi rendono maggiormente complessa una nitida determinazione delle competenze attribuite allo Stato e alle Regioni. In ragione della “strumentalità funzionale” di essi, data anche la loro rilevanza paesaggistico-culturale, e le esigenze di tutela della concorrenza, si ritiene necessario che lo Stato eserciti prerogative dominicali e funzionali, permettendo l’intervento degli enti locali ogniqualvolta gli interessi pubblici coinvolti lo richiedano<sup>47</sup>.

In tale quadro, si inserisce la disciplina delle concessioni dei beni demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative, affidate a Regioni e Comuni dalla normativa suddetta: i poteri delegati attengono, infatti, al solo esercizio di attività finalizzate a una più efficace gestione delle aree, la titolarità dominicale è statale e le Regioni non sono competenti per le materie non previste dalle deleghe. Le Regioni possono, inoltre, esercitare poteri in materia concessoria fin tanto che garantiscono la tutela della concorrenza<sup>48</sup>, la libera competitività e la libertà di stabilimento.

Ed è proprio fondandosi sul principio di concorrenza che la Corte costituzionale riconduce nell’alveo della competenza legislativa statale la quasi totalità della disciplina delle concessioni dei beni demaniali marittimi, che resta quindi affidata quasi interamente allo Stato<sup>49</sup>. La *ratio* è dunque quella di evitare differenziazioni territoriali, garantendo condizioni omogenee della disciplina a livello nazionale<sup>50</sup>.

---

<sup>47</sup> Corte cost., sent., 24 luglio 2003, n. 274; Corte cost., sent., 24 febbraio 2017, n. 39.

<sup>48</sup> Corte cost., sent., 11 gennaio 2017, n. 40; Corte cost., sent. 11 aprile 2018, n. 109.

<sup>49</sup> Corte cost., sent., 23 giugno 2020, n. 161; Corte cost., sent., 6 novembre 2018, n. 221. Sul punto cfr. M. CONTICELLI, *Effetti e paradossi dell’inerzia del legislatore statale nel conformare la disciplina delle concessioni di demanio marittimo per finalità turistico-ricreative al diritto europeo della concorrenza*, in *Giur. cost.*, 5/2020, 2476; sul tema si veda anche M. CONTICELLI, *Il regime del demanio marittimo in concessione per finalità turistico-ricreative*, cit.

<sup>50</sup> F. DI LASCIO, *Concessioni di demanio marittimo e tutela della concorrenza*, cit.

Sono proprio le disposizioni legislative nazionali a non aver, però, favorito l'instaurazione di meccanismi effettivamente concorrenziali e ad aver posto l'Italia al centro di diverse procedure di infrazione da parte della Commissione europea. Il riferimento è alla normativa che ha ammesso l'automatico rinnovo delle concessioni in scadenza<sup>51</sup> e a quella che ha previsto il c.d. diritto di insistenza<sup>52</sup>, meccanismi incompatibili con la disciplina europea<sup>53</sup>.

Una questione a lungo dibattuta dalla giurisprudenza costituzionale atiene alla normativa regionale riferita alla disciplina delle concessioni del demanio marittimo a finalità turistico-ricreative, tra cui gli stabilimenti balneari, e, più in particolare, alla regolamentazione della procedura comparativa che sovrintende al rilascio, alla modifica e al rinnovo delle relative concessioni. Alcune norme regionali hanno previsto infatti il pagamento di un

---

<sup>51</sup> È quanto previsto dall'art. 1, co. 253, legge 27 dicembre 2006, n. 296; dall'art. 1, co. 18, decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194; dall'art. 34, decreto-legge 18 ottobre 2021, n. 179; dall'art. 1, co. 682, legge 30 dicembre 2018, n. 145.

<sup>52</sup> La previsione di tale diritto era contenuta nell'art. 37, co. 2, cod. nav., ai sensi del quale, in caso di concorso di più domande di concessione, «è altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze». Questo periodo è stato poi abrogato mediante l'art. 1, co. 18, decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, in seguito all'apertura della procedura di infrazione 2088/4908 nei confronti dell'Italia da parte della Commissione europea. Il diritto di insistenza determinava inevitabilmente una perpetuità delle concessioni in essere, favorendo il concessionario uscente. Sul punto cfr. E. BOSCOLO, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, cit., 1223 ss.; C. CALLERI, *Diritto di insistenza e interpretazione dell'art. 37 cod. nav.*, in *Dir. trasporti*, 2008, 467; S. CASSESE, *Concessione di beni pubblici e "diritto di insistenza"*, in *Gior. dir. amm.*, 4/2003, 355 ss.; L.R. PERFETTI, *"Diritto di insistenza" e rinnovo della concessione di pubblici servizi*, in *Foro amm. CDS*, 2003, 621. Per un'interpretazione giurisprudenziale di tale diritto come diritto di prelazione si veda Cons. Stato, sez. VI, sent., 25 gennaio 2005, n. 168.

<sup>53</sup> Cfr. le già citate sentenze del Consiglio di Stato del 9 novembre 2021, nn. 17 e 18.

indennizzo in favore del gestore uscente, come condizione per l'aggiudicazione della concessione al subentrante, a pena di esclusione.

La Corte costituzionale si è espressa a riguardo dichiarando illegittime tali disposizioni<sup>54</sup>, in quanto invasive della competenza esclusiva statale sulla tutela della concorrenza e contrastanti con l'art. 16, co. 4, d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59 (*Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*), che, nel disciplinare le procedure di selezione<sup>55</sup>, impedisce l'attribuzione di qualsiasi vantaggio al concessionario uscente. Tali norme sono state considerate lesive della parità di trattamento in quanto non garantirebbero condizioni uniformi del mercato, poiché incidono sulle possibilità di accesso al titolo concessorio, «obiettivi, questi, che solo la legge statale può assicurare, nell'esercizio della competenza esclusiva in materia»<sup>56</sup>. Simili previsioni invaderebbero, quindi, la competenza esclusiva dello Stato nella materia dell'«ordinamento civile».

L'imposizione di tale meccanismo minerebbe anche le possibilità di accesso al mercato di riferimento e una sua uniforme regolamentazione: le imprese diverse dal concessionario uscente potrebbero essere infatti disincentivate a partecipare al concorso che porta all'affidamento, risultando così

---

<sup>54</sup> Corte cost., sent., 23 ottobre 2020, n. 222.

<sup>55</sup> Tale articolo prevede che nei casi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato, a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti procedono a una selezione dei potenziali candidati. Le stesse autorità devono assicurare la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità per assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi. In queste ipotesi il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo.

<sup>56</sup> Corte cost., sent., 23 ottobre 2020, n. 222.

violato l'art. 117, co. 2, lett. e), Cost., ai sensi del quale la tutela della concorrenza è materia di competenza esclusiva statale<sup>57</sup>.

Sebbene, quindi, la disciplina delle concessioni sui beni demaniali marittimi investa diversi ambiti materiali, attribuiti alla competenza sia statale, sia regionale, «particolare rilevanza, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, “assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale” (sentenze n. 86 del 2019 e n. 40 del 2017); principi corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale dall'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost. A tale proposito, un ruolo centrale è svolto dal citato art. 16 del d.lgs. n. 59 del 2010, che – attuando il contenuto dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno – prescrive la predeterminazione dei criteri e delle modalità atti ad assicurare l'imparzialità delle procedure di selezione per l'assegnazione dei titoli concessori e, per i profili inerenti alla presente fattispecie, dispone che non possano essere “accordati vantaggi al prestatore uscente”»<sup>58</sup>.

#### 4. *Considerazioni conclusive*

Da tali riflessioni emerge un quadro ordinamentale caotico, che spesso si è scontrato con quello sovranazionale: occorrerebbero, infatti, nuovi interventi legislativi, in grado di colmare l'attuale incertezza e armonizzare il sistema delle procedure selettive del concessionario.

Proprio in ragione della centralità acquisita dalla materia, i conflitti instauratisi tra Stato e Regioni non hanno potuto fare a meno di sostanzarsi

---

<sup>57</sup> Corte cost., sent., 23 maggio 2017, n. 157.

<sup>58</sup> Corte cost., sent., 23 ottobre 2020, n. 222.

nella proliferazione di norme legislative statali e regionali, difficilmente armonizzabili.

Il quadro delineato diventa più disorganico e incerto se si considera che nell'ordinamento italiano non si assiste a una piena integrazione tra le funzioni di regolazione e quelle di pianificazione, entrambe essenziali per il raggiungimento di fini economici e ambientali<sup>59</sup>.

Le Regioni pianificano le attività di utilizzazione delle aree demaniali marittime, dopo aver sentito l'autorità marittima interessata e aver acquisito il parere dei sindaci dei Comuni coinvolti e delle associazioni regionali di categoria, appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi<sup>60</sup>. Sono quindi coinvolte sia le amministrazioni comunali sia le imprese balneari: gli interessi che non sono tuttavia adeguatamente rappresentati<sup>61</sup> sono quelli dei cittadini-utenti, come si evince dallo squilibrio quantitativo sussistente tra le aree del demanio marittimo che sono date in concessione e quelle lasciate alla libera fruizione. Spetta infatti alle Regioni, nella predisposizione dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, sentiti i comuni interessati, individuare un equilibrio tra tali aree, elaborando efficaci modalità di collocazione dei varchi per consentire il libero e gratuito accesso e transito per il raggiungimento

---

<sup>59</sup> M. DE BENEDETTO, *Beni pubblici e concorrenza*, cit., 1555. Tale criticità è acuita dalla presenza di un elevato numero di programmazioni: la programmazione delle attività economiche relative all'uso turistico-balneare del bene demaniale marittimo; la programmazione di interventi paesaggistico-ambientali, che inevitabilmente incidono sulla costa; le programmazioni relative ai piani dei trasporti, ai piani regolatori portuali, ai piani energetici. Queste sono adottate prescindendo da una visione integrata delle coste. Ciò comporta il mancato perseguimento e il mancato contemperamento di interessi contrapposti, non solo economici, degli operatori del settore, ma anche di conservazione, tutela e valorizzazione.

<sup>60</sup> Così recita l'art. 6, co. 3, decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400.

<sup>61</sup> M. DE BENEDETTO, *Beni pubblici e concorrenza*, cit., 1556.

della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione<sup>62</sup>.

Ciò che manca è il raggiungimento di un efficace bilanciamento tra esigenze concorrenziali e tutela dei beni demaniali marittimi, necessario per valorizzare i loro innumerevoli usi.

L'incisività e le criticità che caratterizzano le concessioni le rendono rilevanti a tal punto nell'ordinamento italiano da essere state inserite nella prima versione del disegno della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021<sup>63</sup>. Nella seconda versione poi approvata dal Consiglio dei ministri sono peraltro contenute disposizioni riguardanti le concessioni in generale, non prevedendo invece novità riguardo alle concessioni demaniali marittime, su cui, nel frattempo, è intervenuta la giustizia amministrativa<sup>64</sup>. Il d.d.l. Concorrenza si è limitato a prevedere, all'art. 2, una mappatura generale del demanio esistente, e quindi anche del demanio marittimo, per promuovere la massima pubblicità e trasparenza, anche in forma sintetica, dei principali dati e delle informazioni relativi a tutti i rapporti concessori, tenendo conto delle esigenze di difesa e sicurezza. Spetta al Governo adottare a tal fine un apposito atto normativo<sup>65</sup> e disciplinare in modo organico la materia delle

---

<sup>62</sup> Tale è la previsione di cui all'art. 1, co. 254, legge 27 dicembre 2006, n. 296.

<sup>63</sup> Il testo del d.d.l. Concorrenza e la relativa Relazione di accompagnamento sono consultabili al seguente link <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01329475.pdf>.

<sup>64</sup> Il riferimento è alle suddette sentenze del Consiglio di Stato del 9 novembre 2021, nn. 17 e 18.

<sup>65</sup> È quanto riportato nella Relazione di accompagnamento al disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 e nel comunicato stampa del Consiglio dei ministri n. 45 del 4 novembre 2021, disponibile al link <https://www.governo.it/it/articolo/comunicato-stampa-del-consiglio-dei-ministri-n-45/18476>.

concessioni demaniali marittime, in conformità con l'ordinamento europeo<sup>66</sup> e d'accordo con le Regioni e gli operatori del settore, attraverso l'istituzione di appositi tavoli tecnico-politici.

Da ciò si conferma, ancora una volta, la complessità del tema e l'urgenza di dotare le concessioni balneari di una disciplina *ad hoc* – adeguata alla strategia europea sulla gestione delle zone costiere, così contemperando anche gli obiettivi ambientali e socioeconomici – essendo anche oggetto di tensioni continue tra gli organi statali e i rappresentanti di categoria degli esercenti privati.

Questi iniziali cambiamenti, se adeguatamente accompagnati da interventi successivi, sembrerebbero poter determinare un vero e proprio cambio di paradigma in materia, in seguito a un prolungato assopimento delle istituzioni italiane rispetto alle misure adottate da quelle europee. Bisogna, dunque, solo attendere gli effettivi futuri sviluppi, da tutti auspicati.

---

<sup>66</sup> In tal senso si è espresso anche lo stesso Consiglio di Stato nelle sentenze n. 17-18/2021 statuendo che: «L'intervallo temporale potrebbe altresì consentire a Governo e Parlamento di approvare doverosamente una normativa che possa finalmente riordinare la materia e disciplinare in conformità con l'ordinamento comunitario il sistema di rilascio delle concessioni demaniali. È, infatti, compito del legislatore farsi carico di una disciplina che, nel rispetto dei principi dell'ordinamento dell'Unione e degli opposti interessi, sia in grado di contemperare le ormai ineludibili istanze di tutela della concorrenza e del mercato con l'altrettanto importante esigenza di tutela dei concessionari uscenti».