L'ATTUAZIONE COMUNALE DELL'ESTENSIONE DELLA DURATA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME PER FINALITA' TURISTICO-RICREATIVE

Carlo Lenzetti[1]

Abstract

L'attuazione comunale dell'estensione della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

L'attuazione dell'estensione della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, fissata al 1° gennaio 2034 dalla legge 30 dicembre 2018 n. 145, costituisce una questione molto dibattuta. Ciò è dovuto, in particolar modo, alla necessità di tenere nella dovuta considerazione non soltanto le disposizioni normative nazionali, ma anche quelle comunitarie; senza poter tralasciare l'applicazione che di quelle disposizioni hanno fatto e continuano a fare i giudici nazionali e quelli comunitari. La soluzione della questione, però, è divenuta ormai assai urgente o, meglio, assolutamente indifferibile, in considerazione della scadenza dei titoli concessori fissata dalla precedente normativa statale al 31 dicembre 2020. Lo scritto propone una meditata riflessione su una serie di ragioni che paiono militare a favore dell'attuazione comunale della durata delle concessioni. In tale ottica l'attenzione è posta, in particolar modo, sulla situazione della Regione Toscana, ma considerazioni in tutto identiche valgono per la maggior parte delle altre Regioni italiane interessate dalla vicenda. Un cenno - seppure breve - è doverosamente dedicato anche ai principali e assai noti argomenti di segno contrario alla proroga legale della durata delle concessioni sostenuti dalla Corte di Giustizia UE e dalla prevalente e più autorevole giurisprudenza italiana.

Municipal implementation of the extension of the duration of maritime state concessions for tourism and recreational purposes.

The implementation of the extension of the duration of maritime state concessions for tourism-recreational purposes, set at 1 January 2034 by Law no. 145 of 30 December 2018, is a much debated issue. This is due, in particular, to the need to take due account not only of national regulatory provisions but also those of the European Union, as well as the application of those provisions by national and European Union judges. However, the solution to this question has now become very urgent or, better still, absolutely unavoidable, given the expiry date of the concessionary titles set by the previous state legislation at 31 December 2020. The paper proposes a thoughtful reflection on a number of reasons that seem in favour of the municipal implementation of the duration of the concessions. From this point of view, the attention is focused, in particular, on the situation of the Region of Tuscany, but the same considerations apply to most of the other Italian Regions involved in the matter. A mention - albeit brief - is dutifully dedicated to the main and well-known arguments against the legal extension of the duration of the concessions supported by the EU Court of Justice and by the prevailing and more authoritative Italian jurisprudence.

[1] Carlo Lenzetti è avvocato in Massa e docente a contratto di diritto amministrativo presso il dipartimento di giurisprudenza dell'Università di Pisa. Questo articolo è stato pubblicato il 30/10/2020 su www.mondobalneare.com.

Sommario ─ 1. Premessa ─ 2. Il quadro normativo ─ 3. Sintesi delle ragioni contrarie alle proroghe legali ─ 4. La competenza in materia di durata delle concessioni demaniali marittime ─ 5. L'assenza di procedure eurounitarie di infrazione e di giudizi di legittimità costituzionale. L'efficacia delle sentenze dei giudici nazionali ─ 6. Il carattere e la finalità dell'estensione della durata ─ 7. La sussistenza di motivi imperativi di interesse generale ─ 8. Conclusioni

1. Premessa

L'attuazione dell'estensione della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, fissata al 1° gennaio 2034 dalla legge 30 dicembre 2018 n. 145, costituisce una questione molto dibattuta. Ciò è dovuto, in particolar modo, alla necessità di tenere nella dovuta considerazione non soltanto le disposizioni normative nazionali, ma anche quelle comunitarie; senza poter tralasciare l'applicazione che di quelle disposizioni hanno fatto e continuano a fare i giudici nazionali e quelli comunitari.

La soluzione della questione, però, è divenuta ormai assai urgente o, meglio, assolutamente indifferibile, in considerazione della scadenza dei titoli concessori fissata dalla precedente normativa statale al 31 dicembre 2020.

Il "countdown" è inesorabilmente partito: mancano, ormai, poco più di tre mesi alla fine dell'anno.

Si potrebbe anche ipotizzare, in astratto, che l'estensione della durata non necessiti di alcun ulteriore intervento (neppure di mera attuazione) e che, quindi, le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative siano già, oggi, tutte valide ed efficaci fino al 1° gennaio 2034 (compreso).

L'assunto, però, pare difficilmente sostenibile se si considera, come si preciserà meglio in seguito, che:

-è opinione largamente dominante che sia necessaria un'esplicita ed espressa manifestazione di volontà dei concessionari di avvalersi della (favorevole) previsione normativa;

-l'"allungamento" temporale dei titoli concessori presuppone, da un lato, il permanere, in capo ai concessionari, del possesso dei requisiti oggettivi e soggettivi richiesti dalla legge e, dall'altro, il controllo su quei requisiti da parte degli enti competenti (nella maggior parte dei casi i Comuni)[2].

Proprio per questo, quasi tutte le Regioni interessate dalla questione[3] hanno già emanato disposizioni (di rango e forma diversi) attraverso le quali, in sintesi, viene "demandato" ai Comuni il compito di procedere all'individuazione e all'avvio dei procedimenti amministrativi per la concreta attuazione dell'estensione temporale delle concessioni *de quibus*.

[2] Va, per completezza, dato atto del fatto che l'emendamento 6 presentato dal Sindacato italiano balneari (Sib), aderente a Fipe-Confecommercio, al disegno di legge A.S. 1925 di conversione del decreto legge 14 agosto 2020 n. 104 (c.d. Decreto Agosto), di cui si dirà più avanti, propone di modificare l'art. 1, legge 30 dicembre 2018 n. 145 con la previsione di uno specifico ed espresso obbligo delle Amministrazioni concedenti di provvedere, entro trenta giorni dalla richiesta del concessionario, all'applicazione della nuova scadenza sulle concessioni demaniali marittime, con la precisazione che il silenzio dell'Amministrazione competente, oltre l'indicato termine, equivarrà all'accoglimento dell'istanza di estensione ai sensi dell'art. 20, comma 1, legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i. (c.d. silenzio accoglimento).

[3] Fa eccezione, ad oggi, la Regione Basilicata: si veda sul punto l'articolo <<L'appello di Federbalneari alla Basilicata: "Estendere concessioni demaniali marittime al 2033">>, in www.mondobalneare.com del 12 settembre 2020.

Molte amministrazioni comunali hanno già dato attuazione al dettato normativo statale e agli indirizzi regionali[4].

Numerose altre, però, non lo hanno ancora fatto[5].

Questo breve scritto si propone, allora, una meditata riflessione su una serie di ragioni che paiono militare a favore dell'attuazione comunale della durata delle concessioni.

In tale ottica si è posta l'attenzione, in particolar modo, sulla situazione della Toscana, ma è opportuno precisare sin d'ora che considerazioni in tutto identiche valgono per la maggior parte delle altre Regioni italiane interessate dalla vicenda (come, peraltro, si avrà modo di ribadire e di specificare volta per volta).

Senza nessuna pretesa di esaustività (pretesa che, peraltro, la complessità della materia renderebbe oggettivamente sconsigliabile), si è ritenuto opportuno prendere le mosse dalla ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

---

[4] Tra i tanti Comuni cha hanno dato attuazione all'estensione della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative si rammentano: il Comune di Pietrasanta (LU) [con deliberazione G.C. n. 346 del 18 marzo 2019 e con determinazione dirigenziale n. 1367871 del 17 maggio 2019]; il Comune di Viareggio (LU) [con determinazione dirigenziale n. 414 del 12 aprile 2019]; il Comune di Pesaro (PU) [con deliberazione G.C. n. 137 del 6 agosto 2019]; il Comune di Montignoso (MS) [con determinazione dirigenziale n. 702 del 22 ottobre 2019], il Comune di Bari (BA) [con deliberazione G.C. n. 207 del 31 marzo 2020], il Comune di Grosseto (GR) [con deliberazione G.C. n. 98 del 22 aprile 2020 e con determinazione dirigenziale n. 691 del 22 aprile 2020], il Comune di Piombino (LI) [con determinazione dirigenziale n. 408 del 21 maggio 2020], il Comune di Follonica (GR) [con deliberazione del Commissario Prefettizio n. 83 del 24 giugno 2020], il Comune di Massa (MS) [con Deliberazione G.C. n. 99 dell'8 giugno 2020 n. 99 e determinazione dirigenziale n. 346 del 27 luglio 2020], il Comune di Vasto (CH) [con deliberazione G.C. n. 183 del 20 agosto 2020]; il Comune di Carrara (MS) [con deliberazione G.C. n. 242 del 25 settembre 2020]. Nelle Regioni a statuto speciale l'attuazione della legislazione statale è disposta dalle medesime: si rammenta, per esempio, la legge regionale Sicilia 14 dicembre 2019 n. 24, "Estensione della validità delle concessioni demaniali marittime", pubblicata nella G.U. della Regione Siciliana n. 57 del 20 dicembre 2019, alla quale ha fatto seguito il decreto dell'Assessore regionale del Territorio e dell'Ambiente prot. n. D.A. n. 137/Gab. Del 21 maggio 2020. Nella Regione Liguria hanno dato attuazione alle normative statali, tra gli altri, i Comuni di Alassio (SV), Albenga (SV), Andora (SV), Loano (SV), Rapallo (GE), Santa Margherita Ligure (GE) e Varazze (SV). La Regione Sardegna, con delibera della Giunta del 24 settembre 2020 n. 47/34, ha approvato un atto relativo alla <<prosecuzione delle attività mediante l'uso di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale oggetto di concessione demaniale. Art. 182 del D.L. n. 34/2020, nella versione modificata dalla legge di conversione n. 77 del 17 luglio 2020 GU n. 180 del 18.7.2020 – Suppl. Ordinario n. 25)>>, con il quale, in sostanza, stabilisce di occuparsi direttamente degli atti ricognitivi e di inviare le prese d'atto di estensione al 2033 ai Comuni costieri interessati, ai quali spetterà unicamente formulare un mero atto di assenso.

[5] Si vedano, per tutti, gli articoli <<Della Valle: "I sindaci del Salento stanno uccidendo le imprese balneari">>, in www.mondobalneare.com del 7 settembre 2020 e <<Mancata estensione concessioni balneari, Maurelli: "Facciamo nostro l'appello del Salento">>, in www.mondobalneare.com del 9 settembre 2020. Per la Regione Toscana e, in particolare, il Comune di Orbetello (GR), che non ha -ad oggi- attuato l'estensione, si può leggere l'articolo <<Concessioni balneari, la minoranza: "Il Comune non ha ancora fatto nulla, a quando la proroga?">>, pubblicato in www.ilgiunco.net. del 23 giugno 2020. Con riferimento alla situazione dei Comuni della Regione Campania si richiama l'articolo <<Esposito (Fiba): "Troppi ritardi nell'estensione delle concessioni balneari">>, pubblicato in www.mondobalneare.com del 15 settembre 2020. Per lo stato della vicenda in Liguria possono leggersi gli articoli <<"Troppi Comuni liguri non hanno esteso concessioni balneari al 2033">>, pubblicato in www.mondobalneare.com del 17 settembre 2020; <<Direttiva Bolkestein, Mazza: "I sindaci rilascino concessioni ai balneari", pubblicato in www.vocetigullio.com del 21 gennaio 2020; <<Direttiva Bolkestein, interrogazione della Lega in Regione: "Sindaci rilascino concessioni ai balneari">>, pubblicato in www.IVG.it del 21 gennaio 2020; <<Bolkestein, Puggioni e Proietto (Lega): "Sindaci liguri procedano a rinnovo concessioni senza se e senza ma", pubblicato in www.IVG.it del 13 gennaio 2020; <<Bolkestein, Camponesi (Lega): "Estensione di 15 anni resta in vigore, all'Italia serve un Governo che difenda i balneari">>, in www.IVG.it del 9 gennaio 2020; <<Balneatori, Sarzana popolare: "Portare scadenza concessioni a 2033">>, pubblicato in www.cittadellaspezia.com del 22 aprile 2020.

Un cenno -seppure breve- è doverosamente dedicato anche ai principali e assai noti argomenti di segno contrario alla proroga legale della durata delle concessioni sostenuti dalla Corte di Giustizia UE e dalla prevalente e più autorevole giurisprudenza italiana.

L'intento dello scritto, tuttavia, non è quello di delineare la soluzione scientificamente corretta, ma soltanto quello (più modesto) di mettere in luce alcuni aspetti che, in quanto nuovi e diversi da quelli "battuti" fino alla legge n. 145/2018, inducono, da un lato, a mettere in discussione l'obbligo di automatica disapplicazione delle (molteplici) normative statali e, dall'altro, a ritenere che, per confutarli, saranno -quanto meno- necessarie pronunce sovranazionali e nazionali che li prendano espressamente in considerazione.

2. Il quadro normativo

Con il decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112[6] lo Stato ha conferito alle Regioni le 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*>>, con la precisazione che <<*tale conferimento non opera nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 1995 …*>> [art. 105, comma 2, lett. l)].

Poco tempo dopo, con la legge regionale 1 dicembre 1998 n. 88[7], la Toscana ha sub-delegato le funzioni in materia di concessioni demaniali marittime ai Comuni, disponendo che <<… *sono attribuite ai comuni le funzioni concernenti le concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale*>> (art. 27, comma 3).

Va, peraltro, rammentato che, ai sensi dell'art. 01, comma 1, decreto legge 5 ottobre 1993 n. 400[8], convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993 n. 494[9], la concessione dei beni demaniali può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività:

a) gestione di stabilimenti balneari;
b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;
c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere;
d) gestione di strutture ricettive e attività ricreative e sportive;
e) esercizi commerciali;

[6] Decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 ,"Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della l. 15 marzo 1997, n. 59", pubblicato in G.U. n. 92 del 21 aprile 1998.

[7] Legge regionale Toscana 1 dicembre 1998 n. 88, "Attribuzione agli enti locali e disciplina generale delle funzioni amministrative e dei compiti in materia di urbanistica e pianificazione territoriale, protezione della natura e dell'ambiente, tutela dell'ambiente dagli inquinamenti e gestione dei rifiuti, risorse idriche e difesa del suolo, energia e risorse geotermiche, opere pubbliche, viabilità e trasporti conferite alla Regione dal Decreto Legislativo 31 marzo 1998, n. 112", pubblicata in B.U.R.T. n. 42 del 10 dicembre 1998.

[8] Decreto legge 5 ottobre 1993 n. 400, "Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime", pubblicato in G.U. n. 234 del 5 ottobre 1993.

[9] Legge 4 dicembre 1993 n. 494, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante disposizioni per la determinazione dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime", pubblicato in G.U. n. 285 del 4 dicembre 1993.

f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo (compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione).

Pare utile rammentare che, per espressa previsione dell'art. 13, legge 8 luglio 2003 n. 172[10], le concessioni demaniali marittime elencate dalla lettera a) alla lettera f) dell'art. 01, comma 1, decreto legge n. 400/1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 494/1993, costituiscono la categoria delle "concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative".

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 18, decreto legge 30 dicembre 2009 n. 194 (c.d. Milleproroghe 2009)[11], convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010 n. 25[12] e successivamente modificato dall'art. 34-*duodecies*, decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179 (c.d. Decreto Sviluppo bis)[13], convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012 n. 221[14], la durata delle concessioni demaniali marittime di cui all'art. 01, comma 1, decreto legge n. 400/1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 494/1993 (e, quindi, comprese le concessioni per finalità turistico-ricreative) è stata prorogata, dapprima, al 31 dicembre 2015 e, poi, al 31 dicembre 2020.

Il legislatore italiano è tornato, più di recente, sulla questione della durata delle concessioni e, in particolare, con la legge 30 dicembre 2018 n. 145[15], la quale, all'art. 1:

a) comma 682 dispone: *"Le concessioni disciplinate dal comma 1 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677, rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale.";*

b) comma 683 dispone: *"Al fine di garantire la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese, e tutelare l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari, le concessioni di cui al comma 682, vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, nonché quelle rilasciate successivamente a tale data a seguito di una procedura amministrativa attivata anteriormente al 31 dicembre 2009 e per le quali il rilascio é avvenuto nel rispetto dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, o il rinnovo é avvenuto nel rispetto dell'articolo 02 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, hanno una durata, con decorrenza dalla*

[10] Legge 8 luglio 2003 n. 172, "Disposizioni per il riordino e il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico", pubblicata in G.U. n. 161 del 14 luglio 2003.

[11] Decreto legge 30 dicembre 2009 n. 194, "Proroga di termini previsti da disposizioni legislative", pubblicato in G.U. n. 302 del 30 dicembre 2009.

[12] Legge 26 febbraio 2010 n. 25, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative", pubblicata in G.U. n. 48 del 27 febbraio 2010.

[13] Decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, "Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", pubblicato in G.U. n. 245 del 19 ottobre 2012.

[14] Legge 17 dicembre 2012 n. 221, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, recante ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese", pubblicata in G.U. n. 294 del 18 dicembre 2012.

[15] Legge 30 dicembre 2018 n. 145, "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021", pubblicata in G.U. n. 302 del 31 dicembre 2018.

data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677 rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale";

c) comma 684 dispone: *"Le concessioni delle aree di demanio marittimo per finalità residenziali e abitative, già oggetto di proroga ai sensi del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, hanno durata di quindici anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge".*

Pertanto, con la richiamata legge n. 145/2018 (art. 1, commi 682, 683 e 684) è stata disposta l'estensione della durata (anche) delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative per 15 anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge stessa (1° gennaio 2019) e, quindi, fino al 1° gennaio 2034 compreso.

Prima della legge n. 145/2018 la Regione Toscana, con lettera AOO-GRT, prot. 134953/M.60.60 del 21 maggio 2013, avente ad oggetto "Proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreative. Indicazioni operative per la uniforme applicazione dell'art. 34-duodecies del decreto legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221", aveva già precisato che la proroga poteva essere formalizzata con l'adozione di un atto di natura ricognitiva/dichiarativa, previo espletamento dell'accertamento della sussistenza dei requisiti soggettivi legittimanti il rapporto concessorio e previa verifica dell'assenza di procedimenti di revoca e/o di decadenza, di cui -rispettivamente- agli artt. 42 e 47, c. nav.

Con il predetto atto la Toscana aveva, altresì, già precisato che restava fermo che la rideterminazione della durata discendeva direttamente dalla legge, per cui le indicazioni che venivano fornite alle Amministrazioni competenti erano esclusivamente funzionali all'individuazione della procedura per la formalizzazione di un diritto acquisito dal concessionario direttamente in base alla legge.

Dopo la legge n. 145/2018, la stessa Regione Toscana (con delibera della Giunta n. 711 del 27 maggio 2019, trasmessa ai Comuni costieri con nota del 4 giugno 2019), ha approvato gli adempimenti procedurali inerenti le concessioni demaniali marittime conseguenti all'applicazione della legge n. 145/2018(analogamente, peraltro, a quanto fatto dalla maggior parte delle Regioni interessate con leggi e/o note e/o circolari interpretative, esplicative e/o attuative)[16].

La surrichiamata delibera n. 711/2019 della Giunta della Regione Toscana ha anche stabilito:

- che il concessionario deve manifestare espressamente la propria volontà di formalizzare la rideterminazione della durata della concessione demaniale marittima, scegliendo tra la semplice annotazione della nuova durata in calce al titolo concessorio già rilasciato e l'adozione da parte del Comune di un atto ricognitivo costituente atto aggiuntivo al titolo concessorio;
- che, in ogni caso, il concessionario deve procedere al versamento dell'importo dovuto all'Erario per l'imposta di registro;

[16] Analogamente hanno operato molte altre Regioni. Cfr. Regione Abruzzo: Determinazione Dirigenziale n. DPH002/004 del 22 gennaio 2019 e Deliberazione Giunta Regionale n.RA/0048529/20 del 19 febbraio 2020; Regione Liguria: Determinazione Dirigenziale n. PG/2019/45324 del 12 febbraio 2019; Regione Emilia-Romagna: nota n. PG/2019/0173424 del 18 febbraio 2019 e Circolare n. PG/2019/0320063 del 2 aprile 2019; Regione Basilicata: Deliberazione Giunta Regionale n. 155 del 25 febbraio 2019; Regione Calabria: Determinazione Dirigenziale n. 86233 del 28 febbraio 2019 e Determinazione Dirigenziale n. 365002 del 22 ottobre 2019; Regione Marche: Nota Dirigenziale n. 0250092 del 1° marzo2019; Regione Campania: Determinazione Dirigenziale n. 2019-0237558 dell'11 aprile 2019; Regione Lazio: Nota Dirigenziale esplicativa pubblicata su www.mondobalneare.com del 17 aprile 2019; Regione Sardegna: Determinazione pubblicata su www.mondobalneare.com.

- che il Comune deve procedere a ricalcolare il valore della concessione e del relativo canone con riferimento alla nuova scadenza;
- la necessità che le procedure per la formalizzazione della rideterminazione della durata siano attivate e concluse in tempi ragionevoli.

Anche il decreto legge 19 maggio 2020 n. 34 (c.d. Decreto Rilancio)[17], entrato in vigore il 19 maggio 2020, ha ribadito e precisato, all'articolo 182, comma 2, che*: «In riferimento ai beni del demanio marittimo in concessione, tenuto conto degli effetti derivanti nel settore dall'emergenza da Covid-19, nonché dell'esigenza di assicurare la certezza dei rapporti giuridici e la parità di trattamento tra gli operatori, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 1, commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per le aree e le relative pertinenze oggetto di riacquisizione già disposta o comunque avviata o da avviare, oppure di procedimenti di nuova assegnazione, gli operatori proseguono l'attività nel rispetto degli obblighi inerenti al rapporto concessorio già in atto, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 34 del decreto legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, e gli enti concedenti procedono alla ricognizione delle relative attività, ferma restando l'efficacia dei titoli già rilasciati. Le disposizioni del presente comma non si applicano in riferimento ai beni che non hanno formato oggetto di titolo concessorio, né quando la riacquisizione dell'area e delle relative pertinenze è conseguenza dell'annullamento o della revoca della concessione oppure della decadenza del titolo per fatto del concessionario»*.

Quindi anche il richiamato decreto legge n. 34/2020 ha ribadito l'estensione quindicennale della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, statuendo la prosecuzione -per identico lasso temporale- dell'attività degli attuali concessionari.

In sede di conversione, poi, la legge 17 luglio 2020 n. 77[18], all'art. 1, comma 1, ha riscritto il (sostituendo integralmente il precedente) comma 2 dell'art. 182, decreto legge n. 34/2020, il quale ora dispone: "*2. Fermo restando quanto disposto nei riguardi dei concessionari dall'articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per le necessità di rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, le amministrazioni competenti non possono avviare o proseguire, a carico dei concessionari che intendono proseguire la propria attività mediante l'uso dei beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, i procedimenti amministrativi per la devoluzione delle opere non amovibili, di cui all'articolo 49 del codice della navigazione, per il rilascio o per l'assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. L'utilizzo dei beni oggetto dei procedimenti amministrativi di cui al periodo precedente da parte dei concessionari è confermato verso pagamento del canone previsto dall'atto di concessione e impedisce il verificarsi della devoluzione delle opere. Le disposizioni del presente comma non si applicano quando la devoluzione, il rilascio o l'assegnazione a terzi dell'area sono stati disposti in ragione della revoca della concessione oppure della decadenza del titolo per fatto e colpa del concessionario*".

Quindi la legge n. 77/2020 ha, ancora una volta, confermato l'estensione per quindici anni della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative ("*fermo restando quanto disposto nei confronti dei concessionari dall'articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge*

[17] Decreto legge 19 maggio 2020 n. 34, "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", pubblicato in G.U. n. 128 del 19 maggio 2020.

[18] Legge 17 luglio 2020 n. 77, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", pubblicata in G.U. n. 180 del 18 luglio 2020.

30 dicembre 2018, n. 145"), aggiungendo e statuendo che non si possono avviare o proseguire le procedure di evidenza pubblica per il rilascio o per l'assegnazione delle aree oggetto di concessione in essere e che l'utilizzo dei beni demaniali marittimi è confermato dietro pagamento del canone stabilito nel relativo atto concessorio.

Da ultimo l'art. 100, comma 1, decreto legge 14 agosto 2020 n. 104 (c.d. Decreto Agosto)[19], ha statuito che <<*Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, si applicano anche alle concessioni lacuali e fluviali, ivi comprese quelle gestite dalle società sportive iscritte al registro Coni di cui al decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242, nonché alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione*>>.

Con il richiamato decreto legge n. 104/2020, quindi, il legislatore nazionale, nell'applicare l'estensione temporale della durata al 1° gennaio 2034 anche alle concessioni lacuali, fluviali e a quelle dedicate alla nautica da diporto, ha richiamato e, pertanto, ribadito -ancora una volta- la propria precisa e chiara volontà con riferimento alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative di cui, appunto, all'art. 1, commi 682 e 683, legge n. 145/2018.

Dalla lettura dell'art. 1, commi 682, 683 e 684, legge n. 145/2018, della D.G.R.T. n. 711/2019, dell'art. 182, comma 2, decreto legge n. 34/2020 (sia nel testo originario, sia nel testo riscritto dalla legge di conversione n. 77/2020) e dell'art. 100, comma 1, decreto legge n. 104/2020 si evince che l'estensione della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, pur necessitando di espressa manifestazione di interesse da parte del concessionario, si applica *ex lege* ovvero in modo automatico e che, dunque, la rideterminazione della durata discende direttamente dall'applicazione di leggi statali ordinarie di rango primario, con la conseguenza che gli atti e i procedimenti rimessi alle amministrazioni comunali non possiedono carattere sostanziale, né costitutivo, ma rappresentano -per quanto di limitata competenza comunale- una mera attuazione di preordinate fonti normative statali e di precise prescrizioni regionali e sono volti soltanto ad attuare materialmente il procedimento amministrativo da seguire (procedimento, come detto, specificamente e puntualmente indicato sia dalla Regione Toscana, sia da tutte le altre Regioni) per la formalizzazione della nuova scadenza delle concessioni *de quibus* come determinata dal legislatore nazionale.

Peraltro il carattere automatico ed *ex lege* dell'estensione della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è stato affermato, riconosciuto e ribadito sia dallo stesso legislatore statale[20], sia da tutte le Regioni interessate[21].

---

[19] Decreto legge 14 agosto 2020 n. 104, "Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia", pubblicato in G.U. n. 203 del 14 agosto 2020.

[20] Nel Dossier, Vol. II, del 24 agosto 2020 sul "Decreto Agosto", redatto dai Servizi Studi del Senato e della Camera, reperibile al link http://documenti.camera.it/leg18/dossier/testi/D20104_vol_II_htm, viene, infatti, precisato che <<… *i commi 682, 683, nonché 684 dell'art. 1, della legge di bilancio per il 2019, con riferimento alle concessioni demaniali attualmente in essere ne stabiliscono la durata ex-lege in quindici anni, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge medesima (1° gennaio 2019)*>>; in termini identici di estensione della <<*durata ex lege in quindici anni*>> si era già espresso il Dossier, Vol. II, del 22 gennaio 2019 sulla "Legge di bilancio 2019", redatto sempre dai Servizi Studi del Senato e della Camera, reperibile al link www.documenti.camera.it.

[21] Si rammentano, tra le tante e a solo titolo esemplificativo: la determinazione del Dirigente del Servizio politiche turistiche, demanio marittimo e sostegno alle imprese, della Regione Abruzzo del 22 gennaio 2019, prot. n. DPH002/004; la nota della Regione Emilia-Romagna, Servizio turismo, commercio e sport, del 18 febbraio 2019, prot. n. PG/2019/0173424; la nota della Regione Marche, Servizio Sviluppo e Valorizzazione delle Marche, P.F. Turismo,

Dalle suesposte considerazioni discende che le richiamate disposizioni normative di rango statale in materia di durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative (legge n. 145/2018, decreto legge n. 34/2020, legge n. 77/2020, decreto legge n. 104/2020) assumono la connotazione di atti soltanto formalmente legislativi, ma sostanzialmente provvedimentali, atteso che i beneficiari dell'estensione della durata sono individuati in tutti coloro che sono già titolari delle suddette concessioni demaniali marittime, con la conseguenza che il Comune (Ente unicamente gestore e non proprietario dei beni demaniali *de quibus*) può svolgere soltanto un'attività di completamento esecutivo ovvero un'attività diretta unicamente a verificare l'esistenza delle condizioni oggettive e soggettive previste e imposte dalla normativa vigente per il mantenimento della concessione.

3. Sintesi delle ragioni contrarie alle proroghe legali

Prima di passare al vaglio delle ragioni che paiono militare oggi in favore dell'attuazione dell'estensione quindicennale della durata delle concessioni, pare opportuno un sintetico richiamo alle principali argomentazioni che sono state autorevolmente sostenute per contrastare le cosiddette "proroghe legali".

La sinteticità del richiamo è dovuta, nelle intenzioni di chi scrive, da un lato, alla "notorietà" e diffusione dei motivi che sorreggono tale orientamento (che, in questa sede, non si intendono affatto confutare) e, dall'altro, all'assenza di qualsiasi pretesa di esaustività dello scritto, diretto in sintesi - è bene ribadirlo- a evidenziare come le (nuove e diverse) circostanze di fatto e di diritto poste a fondamento delle più recenti disposizioni normative statali del 2018 e del 2020 che estendono la durata delle concessioni al 2034 non possano essere confutate attraverso un mero richiamo agli stessi argomenti utilizzati, appunto, per contrastare proroghe fondate su disposizioni e, soprattutto, su circostanze sostanzialmente differenti.

Per prima, la Sesta Sezione del Consiglio di Stato, con sentenza n. 168 del 25 gennaio 2005, sul presupposto che l'obbligo di pubblicazione delle domande di concessione di particolare importanza per l'entità e lo scopo sussiste non soltanto per le domande di concessione originarie, ma anche per le domande di rinnovo di concessioni già scadute o in scadenza, è pervenuta ad affermare che il diritto di insistenza attribuito all'attuale concessionario presentava profili di contrasto con i dettami europei. I giudici amministrativi hanno precisato che l'obbligo di assicurare forme idonee di pubblicità discende in via diretta dai principi del Trattato dell'Unione Europea, principi direttamente applicabili a prescindere dalla ricorrenza (o meno) di specifiche norme comunitarie o interne: tutte le concessioni (comprese quelle demaniali marittime) ricadono nel campo di applicazione delle disposizioni del Trattato e dei principi di libera concorrenza, non discriminazione, parità di trattamento, trasparenza, mutuo riconoscimento e proporzionalità sanciti dalla giurisprudenza della Corte UE. La necessità di sottoposizione ai principi competitivi e alle procedure di evidenza pubblica viene fatta discendere dalla considerazione che con la concessione di un'area demaniale marittima si fornisce un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato. Chiariscono, infine, i giudici di Palazzo Spada che, fermo l'obbligo di operare mediante procedure di evidenza pubblica, è rimessa poi alle singole amministrazioni concedenti la scelta relativa al tipo di procedura da seguire nei casi concreti.

Sulla scorta del surrichiamato arresto, molte pronunce giurisprudenziali hanno ribadito il principio secondo il quale l'affidamento in concessione di beni demaniali suscettibili di uno sfruttamento economico deve sempre essere preceduto da un confronto concorrenziale (assicurato attraverso

---

del 1° marzo 2019, prot. n. 0250092; la nota della Regione Lazio dell'aprile 2019; la circolare della Regione Emilia-Romagna, Servizio attività faunistico-venatorie e pesca, del 2 aprile 2019, prot. n. PG/2019/0320063.

specifiche e idonee forme di pubblicità e di comunicazione), anche nel caso in cui non sussista una espressa prescrizione normativa[22]: soltanto il previo esperimento di procedure pubbliche e trasparenti è in grado di assicurare il soddisfacimento del prevalente interesse all'individuazione del soggetto contraente che offra le migliori garanzie di proficua utilizzazione del bene per finalità di interesse pubblico.

Sulla scia di tale orientamento alcuni giudici sono giunti ad affermare, da un lato, un vero e proprio obbligo di disapplicazione delle norme che statuivano il rinnovo automatico dei titoli concessori e, dall'altro, l'inesistenza -in sede di rinnovo del titolo- di alcuna legittima aspettativa in capo al concessionario "uscente", sulla considerazione che il diritto di insistenza di cui all'art. 37, comma 2, c.n. (poi abrogato) aveva, comunque, carattere sussidiario rispetto al criterio generale e principale di cui al comma 1 della medesima disposizione ovvero quello della più proficua utilizzazione della concessione demaniale e del miglior uso della stessa nel pubblico interesse[23].

Sollecitata da due diverse ordinanze dei giudici amministrativi[24], la questione del contrasto (o meno) delle normative nazionali che disponevano la proroga legale della durata delle concessioni demaniali marittime con le disposizioni e i principi sovranazionali è giunta alla Corte di Giustizia UE.

La Corte di Giustizia UE, sez. V, sentenza 14 luglio 2016 (cause riunite C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa e Melis) ha ravvisato il contrasto delle norme nazionali disciplinanti la proroga automatica della durata delle concessioni demaniali marittime in primo luogo con l'art. 12 della direttiva Bolkestein[25], il quale, per i casi in cui il numero di "autorizzazioni" disponibili per una determinata attività sia limitato a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili[26], sancisce l'obbligo dell'espletamento di procedure di selezione tra i candidati improntate alle garanzie di imparzialità, trasparenza e pubblicità.

Fermo l'obbligo di selezionare i concessionari mediante procedure di evidenza pubblica, rientra poi nella competenza degli Stati membri fissare le regole e i criteri di "aggiudicazione", anche tenendo conto di particolari "motivi imperativi di interesse generale".

Né i concessionari uscenti possono legittimamente invocare il legittimo affidamento circa la durata della concessione, dal momento che tale affidamento per essere legittimo (ovvero degno di tutela) presuppone, comunque, una valutazione caso per caso, che consenta di dimostrare che quel

---

[22] Tra le tante si rammentano: Tribunale Amministrativo Regionale del Lazio, Latina, sentenza 8 settembre 2006 n. 610; Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 31 maggio 2007 n. 2825; Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli, sez. VII, sentenza 31 ottobre 2007 n. 10326; Tribunale Amministrativo Regionale del Molise, Campobasso, sez. I, sentenza 17 aprile 2008 n. 130; Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria, Genova, sez. II, sentenza 10 luglio 2008 n. 1467; Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 23 luglio 2008 n. 3643; Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli, sez. VII, 23 aprile 2010 n. 2085; idem, sez. VII, 25 ottobre 2012 n. 4250.

[23] Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna, Cagliari, sez. I, sentenza 30 dicembre 2009 n. 2679; Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria, Genova, sez. II, sentenza 21 ottobre 2011 n. 1475.

[24] Tribunale Amministrativo Regionale della Lombardia, Milano, sez. IV, ordinanza 26 settembre 2014 n. 2401; Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna, sez. I, ordinanza 28 gennaio 2015 n. 224. Anche il Consiglio di Stato, sez. VI, ordinanza 14 agosto 2015 n. 3936 aveva sollevato dinanzi alla Corte UE analoga questione pregiudiziale, ma la stessa è stata poi ritirata a seguito della pubblicazione della decisione della Corte sulle questioni poste dai due Tribunali Amministrativi Regionali.

[25] Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, anche nota come "direttiva servizi".

[26] La direttiva precisa che l'accertamento relativo alla limitatezza o meno del numero di autorizzazioni a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili è di competenza del giudice nazionale.

determinato concessionario poteva legittimamente attendersi il rinnovo della propria autorizzazione e, proprio quel motivo, ha effettuato e/o programmato i relativi investimenti: secondo la Corte UE tale giustificazione non potrebbe, al contrario, essere invocata a sostegno di una proroga automatica disposta dal legislatore nazionale e applicata indiscriminatamente a tutte le concessioni in questione.

Il sistema nazionale delle proroghe legali contrasta, poi, anche con l'art. 49 TFUE (ex art. 43 TUE), il quale sancisce i principi della libertà di stabilimento e della parità di trattamento: laddove la concessione demaniale marittima presenti un carattere transfrontaliero certo, la sua assegnazione in totale assenza di trasparenza ad un'impresa con sede nello Stato membro dell'amministrazione aggiudicatrice costituisce, secondo la Corte, una disparità di trattamento a danno di imprese con sede in un altro Stato membro, le quali -pure- potrebbero essere interessate alla suddetta concessione. Si configura, in tal caso, una disparità di trattamento, vietata, appunto, dall'art. 49 TFUE.

4. La competenza in materia di durata delle concessioni demaniali marittime

La disciplina della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative coinvolge e involge aspetti che rientrano, più in generale, nella materia della "tutela della concorrenza".

La materia della "tutela della concorrenza" rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lett. e), Cost.

In numerose pronunce la Corte Costituzionale ha sanzionato con la declaratoria di illegittimità costituzionale disposizioni normative regionali [ivi compreso, dapprima, l'art. 16, comma 2, legge regionale Toscana 23 dicembre 2009 n. 77 e, più di recente, l'art. 2, comma 1, lett. c) e lett. d), legge regionale Toscana 9 maggio 2016 n. 31] che, intervenendo nella materia della durata delle concessioni e, per l'effetto, della "tutela della concorrenza", violavano proprio le competenze legislative esclusive dello Stato di cui al richiamato art. 117, comma 2, lett. e), Cost.[27].

Pertanto nella materia della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative nessuna competenza -neppure residuale o meramente attuativa- spetta alle Regioni e, a maggior ragione, ai Comuni, in quanto, come stabilito dalla Corte Costituzionale <<in materia di competenza esclusiva dello Stato, come quella *ex* art. 117, secondo comma, lett. e), Cost., sono inibiti alle Regioni interventi normativi diretti ad incidere sulla disciplina dettata dallo Stato, finanche in modo meramente riproduttivo della stessa>>[28] e, in questi casi, ci si trova <<in una sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni già in essere>>[29].

---

[27] Corte Costituzionale, sentenza 20 maggio 2010 n. 180; Corte Costituzionale, sentenza 1 luglio 2010 n. 233; Corte Costituzionale, sentenza 26 novembre 2010 n. 340; Corte Costituzionale, sentenza 18 luglio 2011 n. 213; Corte Costituzionale, sentenza 4 luglio 2013 n. 171; Corte Costituzionale, sentenza 24 febbraio 2017 n. 40; Corte Costituzionale, sentenza 7 luglio 2017 n. 157; Corte Costituzionale, sentenza 7 giugno 2018 n. 118; Corte Costituzionale, sentenza 9 gennaio 2019 n. 1.

[28] Corte Costituzionale, sentenza 1 febbraio 2006 n. 29; Corte Costituzionale, sentenza 14 aprile 2006 n. 153; Corte Costituzionale, sentenza 29 ottobre 2009 n. 271; Corte Costituzionale, sentenza 14 febbraio 2013 n. 18; Corte Costituzionale, sentenza. 24 ottobre 2013 n. 245; Corte Costituzionale, sentenza 14 marzo 2014 n. 49.

[29] Corte Costituzionale, sentenza 7 giugno 2018 n. 118; Corte Costituzionale, sentenza 9 gennaio 2019 n. 1.

In altri termini in materia di demanio i Comuni operano soltanto quali esecutori di funzioni delegate e su beni di proprietà dello Stato, il quale, solo, con proprie leggi di rango primario, ha competenza ad estendere il (e, di fatto, ha dapprima esteso e poi confermato e ribadito l'estensione del) termine di validità delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative aventi ad oggetto i beni del predetto demanio marittimo.

Come già ricordato, la stessa Regione Toscana dapprima (con la nota AOO-GRT, prot. n. 134953/M.60.60 del 21 maggio 2013) ha precisato che la rideterminazione della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative discende direttamente dalla legge statale e che, pertanto, le indicazioni dalla medesima fornite erano esclusivamente funzionali all'individuazione della procedura per la formalizzazione di un diritto acquisito dal concessionario direttamente dalla legge e poi (con la D.G.R.T. n. 711 del 27 maggio 2019) ha approvato e indicato gli specifici adempimenti procedurali che i Comuni sono tenuti a seguire in applicazione della legge n. 145/2018 (sancendo, tra l'altro, la necessità di un'espressa manifestazione da parte dei concessionari della volontà di avvalersi dell'estensione e la necessità del pagamento del canone demaniale e dell'imposta di registro).

In sintesi, le Amministrazioni regionali e comunali non hanno alcuna potestà decisionale in materia di durata delle concessioni demaniali marittime.

5. L'assenza di procedure eurounitarie di infrazione e di giudizi di legittimità costituzionale. L'efficacia delle sentenze dei giudici nazionali

Allo stato non risultano avviate procedure di infrazione a livello eurounitario nei confronti dell'Italia con riferimento alle disposizioni legislative del 2018 e del 2020 in materia di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

Allo stato non sussistono giudizi di legittimità costituzionale nei confronti delle disposizioni normative del 2018 e del 2020 in materia di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

Ancora, ai sensi dell'art. 2909, c.c., le sentenze passate in giudicato -e, nella specie, quelle che ritengono "illegittime" le proroghe legali e affermano l'obbligo di disapplicazione delle norme statali che le sanciscono- per quanto provenienti da autorità giudiziarie autorevoli, fanno stato soltanto tra le parti, i loro eredi e aventi causa e, pertanto, non hanno efficacia *erga omnes*.

Va, peraltro, aggiunto che la più autorevole giurisprudenza è concorde nell'affermare che l'accertamento contenuto nella sentenza passata in giudicato non estende i suoi effetti e non è vincolante rispetto ai terzi, nemmeno in via riflessa, laddove il terzo sia titolare di un rapporto autonomo e indipendente rispetto a quello in ordine al quale il giudicato interviene[30].

Senza voler confutare l'efficacia vincolante per tutti gli Stati membri delle sentenze della Corte Europea, si vuole, tuttavia, sostenere che proprio per la novità delle circostanze di fatto e di diritto dalle medesime considerate (sulle quali si tornerà più avanti), le disposizioni legislative statali devono ritenersi, ad oggi, pienamente valide ed efficaci.

Alla luce delle suesposte considerazioni, in altri termini, non si rinvengono legittime motivazioni sulla scorta delle quali pretendere dai Comuni (e soltanto da questi) una totale disapplicazione di (peraltro molteplici e reiterate) disposizioni normative statali e regionali sul presupposto di precedenti giurisprudenziali sovranazionali e nazionali ispirati al rispetto di principi eurounitari, in quanto lo Stato italiano prima e le Regioni (compresa la Toscana) poi hanno richiamato e posto a

[30] Cassazione Civile, sentenza 8 febbraio 2017 n. 3313; Cassazione Civile, sentenza 13 gennaio 2011 n. 691.

fondamento delle più recenti disposizioni e prescrizioni normative del 2018, 2019 e 2020 anche argomentazioni, ragioni e principi, per un verso, assolutamente nuovi e, per l'altro, sostanzialmente diversi da quelli valutati dalla precedente giurisprudenza.

Deve, poi, tenersi in debita considerazione la circostanza che lo Stato italiano pare avere finalmente avviato quella complessiva e sostanziale riforma della materia (sulla quale si dirà anche in seguito), la cui mancanza (pur a fronte di reiterate ed espresse promesse) ha costituito uno dei motivi principali di contrasto alle precedenti proroghe *ex lege* da parte dei giudici eurounitari e di alcuni (pur autorevoli) giudici nazionali.

Come correttamente evidenziato dalla "circolare operativa" approvata con determinazione del Direttore Generale della Regione Autonoma Sardegna e ribadito dalla nota dell'Ufficio Demanio della Regione Abruzzo del 19 febbraio 2020, prot. n. RA/0048529/20, è <<principio giuridico concorrente che il diritto dell'Unione Europea si impone sul diritto nazionale, a patto che non sia contrastante con i principi fondamentali dello Stato>> (c.d. "teoria dei contro limiti").

<<Un primo evidente contro limite è costituito dal "diritto di proprietà", inteso nella nozione più ampia, come esso è riconosciuto in ambito comunitario in virtù dei principi espressi dal Protocollo Addizionale N. 1 alla Convenzione Europea per la Salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà Fondamentali, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo. Nella nozione di diritto di proprietà desumibile dalla Carta di Nizza e dal formante della Convenzione EDU debbono ritenersi [ricompresi] non solo i beni oggetto di diritto reale, ma anche le utilità che scaturiscono da un rapporto di tipo concessorio … e comunque anche la "proprietà commerciale" come quella del concessionario balneare con riferimento all'azienda da esso creata sul bene demaniale>>[31].

Non può, infine, tralasciarsi la considerazione che l'attività istruttoria comunale necessaria per la formalizzazione dell'estensione temporale dovrà necessariamente riguardare ogni singola e specifica istanza di estensione della durata del titolo concessorio avanzata dai concessionari, dovendo il Comune procedere alla verifica -appunto- caso per caso della sussistenza in capo ai singoli concessionari di tutti i requisiti previsti e richiesti dalla legge.

6. Il carattere e la finalità dell'estensione della durata

L'estensione della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative disposta dal legislatore statale nel 2018 e dallo stesso ribadita nel 2020 ha, comunque, carattere transitorio, predeterminato e temporaneo[32].

La finalità di tale estensione è dichiaratamente quella di:
a) consentire al legislatore nazionale di riorganizzare l'intera materia e la disciplina generale delle concessioni demaniali marittime; l'art. 1, comma 675, legge n. 145/2018 demanda espressamente a un primo decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM) -che dovrà essere adottato su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro delle

[31] "Circolare operativa" approvata con determinazione del Direttore Generale della Regione Autonoma Sardegna; nota dell'Ufficio Demanio della Regione Abruzzo del 19 febbraio 2020, prot. n. RA/0048529/20.

[32] Sul rilievo che assume il carattere transitorio e predeterminato dell'estensione temporale ai fini del riconoscimento della legittimità della proroga legale *cfr*. Tribunale Amministrativo Regionale della Puglia, Lecce, sez. I, sentenza 13 aprile 2011 n. 679; Tribunale Amministrativo Regionale della Campania, Napoli, sez. VII, sentenza 6 luglio 2011 n. 3540; Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 27 dicembre 2012 n. 6682; Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza 17 marzo 2014 n. 1307; Tribunale Amministrativo Regionale del Veneto, Venezia, sez. I, sentenza 18 settembre 2014 n. 1224 e n. 1228; Tribunale Amministrativo Regionale della Liguria, Genova, sez. I, sentenza 20 gennaio 2016 n. 55.

politiche agricole alimentari, forestali [e del turismo], di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentiti il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro per gli affari regionali e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome- il compito di fissare i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni in oggetto;

a1) come si è già anticipato, i lavori di revisione e di riforma della materia sono stati concretamente avviati mediante l'istituzione di apposite commissioni e di tavoli tecnici ministeriali con lo specifico compito di approvare i due DPCM previsti dalla legge n. 145/2018: infatti nel Dossier, Vol. II, del 24 agosto 2020, sul "Decreto Agosto", redatto dai Servizi Studi del Senato e della Camera, è scritto alla lettera (fatta salva la sottolineatura che è aggiunta): <<… *si ricorda che il comma 675 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2019 (legge n. 145 del 2018) dispone l'emanazione entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge, di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri (attualmente in corso di predisposizione), che fissi i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime* …>> ; ancora più nel dettaglio si evidenzia che nella tabella relativa alla "Programmazione dell'attività normativa (Aggiornamento). Secondo semestre 2019. Amministrazione proponente: Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti", allegata al Dossier, Vol. II, del 22 gennaio 2019 sulla "Legge di bilancio 2019 – Legge 30 dicembre 2018, n. 145", redatto dai Servizi Studi del Senato e della Camera, proprio con riferimento al DPCM previsto dall'art. 1, comma 675, legge n. 145/2018, è scritto, alla lettera, che: <<*Lo schema di decreto è in corso di predisposizione. Sarà sottoposto all'esame del Consiglio dei ministri, presumibilmente, nel corso del primo semestre 2020*>>: anche se l'emergenza pandemica da COVID-19 *medio tempore* intervenuta ha impedito di rispettare i tempi stabiliti, Stato e Governo italiano paiono oggettivamente impegnati nella surrichiamata riforma generale e complessiva della materia; dalla lettura di riviste e testi specializzati risulta che il Governo italiano avrebbe addirittura già trasmesso ai competenti organi della UE un primo schema (o bozza) di testo normativo diretto a dare concreta attuazione ai principi e alle disposizioni stabiliti dalla legge n. 145/2018;

a2) l'intento del legislatore italiano è dichiaratamente quello di assicurare un contemperamento degli interessi coinvolti, mediante un adeguamento ai principi eurounitari senza pregiudizio degli interessi degli operatori del settore: come noto la Corte Costituzionale, con sentenza n. 413 del 31 luglio 2002, ha già riconosciuto la legittimità di una disciplina normativa transitoria diretta ad impedire una serie di ostacoli operativi e concorsuali con rischi -connessi all'immobilizzo di ogni acquisizione di mercato- per il successivo reinserimento e, quindi, per la sopravvivenza di categorie di imprese esistenti e legittimamente operanti;

a3) in attesa della riforma complessiva della materia paiono oggettivamente mancare, allo stato, regole certe, chiare e uniformi per le procedure di evidenza pubblica imposte dai principi eurounitari: infatti l'art. 1, legge n. 145/2018 si limita a richiamare i principi del partneriato pubblico-privato senza, tuttavia, specificare la disciplina, le modalità e le procedure che dovrebbero essere applicate e seguite con specifico riferimento alle concessioni demaniali marittime; lo stesso comma 682 del citato art. 1 rinvia al DPCM di cui al comma 677 la disciplina delle procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale al termine del periodo di estensione accordato e al successivo comma 683 ribadisce e precisa che "*al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677 rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale*"; ne discende che, fino alla concreta adozione del richiamato DPCM, mancano, all'evidenza, sia la disciplina generale che le regole specifiche da applicare alle future procedure di evidenza pubblica;

a4) per una generale e complessiva riforma della materia paiono assolutamente indispensabili le condizioni e le modalità che il DPCM previsto e annunciato all'art. 1, comma 675, legge n. 145/2018 dovrà dettare per procedere:

-alla ricognizione e alla mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo italiano;
-all'individuazione dell'effettiva consistenza dello stato dei luoghi, della tipologia e del numero delle concessioni demaniali marittime attualmente vigenti e delle aree demaniali libere e possibili oggetto di concessione;
-all'individuazione della tipologia e del numero delle imprese titolari di concessione demaniale marittima e di sub-concessione;
-alla ricognizione (ivi compresa la quantificazione monetaria e i criteri di liquidazione) degli investimenti effettuati con riferimento a tutte le concessioni e sub-concessioni, dei tempi di ammortamento agli stessi connessi, nonché dei canoni attualmente applicati in relazione alle diverse concessioni;
-all'approvazione dei metodi, degli indirizzi e dei criteri per la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri individuati dall'art. 89, comma 1, lett. h), decreto legislativo 31 marzo 1998 n. 112 e per i quali tali funzioni sono state conferite a Regioni ed Enti locali;
a5) per la stessa riforma generale e complessiva della materia si ritiene non potersi assolutamente prescindere dall'individuazione -ancora una volta rimessa all'emanando DPCM dall'art. 1, comma 677, legge n. 145/2018- dei criteri per strutturare:
-un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive secondo schemi e forme del c.d. partenariato pubblico-privato, con lo scopo di valorizzare la tutela e la più efficiente utilizzazione del bene demaniale, tenendo, in ogni caso, in debita considerazione le singole specificità e le peculiari caratteristiche territoriali secondo criteri di sostenibilità ambientale, di qualità e di professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi, di accessibilità, di qualità e di modernizzazione delle infrastrutture, di tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti, nonché della sicurezza e della vigilanza delle spiagge;
-un sistema di rating delle imprese turistico-ricreative e ricettive e della qualità balneare;
-la revisione organica di tutte le norme vigenti in materia di concessioni demaniali marittime, prime fra tutte le disposizioni in materia di demanio marittimo dettate dal codice della navigazione e dalle leggi speciali;
-il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo attraverso la previsione dei criteri di gestione, delle modalità di rilascio e dei termini di durata della concessione, comunque, nel rispetto dell'art. 37, c. nav. e dei principi di imparzialità, di trasparenza e di adeguata pubblicità, tenendo conto, in termini di premialità, dell'idonea conduzione del bene demaniale e della durata della concessione;
-la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali imposti ai concessionari, che dovranno essere rimodulati in considerazione anche delle peculiari attività svolte dalle imprese del settore, della tipologia dei beni oggetto di concessione (anche con riguardo alle loro pertinenze) e della loro valenza turistica;
a6) proprio per realizzare una riforma generale, completa e complessiva della materia è prevista anche una importante procedura di consultazione pubblica sulle priorità e sulle modalità di azione e di intervento per la valorizzazione delle aree insistenti sul demanio marittimo (art. 1, comma 679, legge n. 145/2018);
a7) d'altro canto, le previsioni specifiche e autonome in materia di assegnazione delle concessioni demaniali marittime e, in particolare, i relativi principi e criteri tecnici sono demandati dal comma 680 dell'art. 1, legge n. 145/2018 ad un secondo e diverso DPCM, che dovrà essere adottato su proposta del Ministro dello sviluppo economico e di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali [e del turismo], il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'ambiente e delle tutela del territorio e del mare (a conferma del fatto che la specifica materia delle assegnazioni delle concessioni e della loro durata rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato, nel procedimento di riforma di tali istituti non vengono

coinvolti né il Ministro per gli affari regionali, né la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome);

a8) anche la Corte di Giustizia UE (al punto 53 della sentenza del 14 luglio 2016 nota come "sentenza Promoimpresa") ha espressamente statuito e riconosciuto che nello stabilire le regole per le procedure di selezione gli Stati membri potranno tenere nella dovuta considerazione "particolari motivi imperativi di interesse generale" (tra i quali rientrano pacificamente, come verrà approfondito in seguito, anche le ragioni di "tutela della sanità pubblica, dei consumatori, del lavoro, dell'economia, della politica sociale, di protezione dell'ambiente e di salvaguardia del patrimonio culturale", molte delle quali considerate, per la prima volta, dalle disposizioni normative statali del 2018 e del 2020);

b) garantire la tutela, la valorizzazione, la promozione e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali e strategiche del Paese, nonché luoghi di attrazione turistica e simboli di immagine del Paese, senza tralasciare l'esigenza di assicurare, al contempo, l'armonizzazione delle normative europee vigenti in materia (art. 1, commi 675 e 683, legge n. 145/2018);

c) tutelare l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per gli ingenti danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari (art. 1, commi 675 e 683, legge n. 145/2018);

d) consentire ai concessionari di completare l'ammortamento degli investimenti effettuati e/o programmati (c.d. legittimo affidamento);

e) garantire continuità alle imprese operanti nel settore turistico-ricreativo, sostenendone la stabilità imprenditoriale e la possibilità di effettuare investimenti a beneficio delle strutture che hanno in concessione, atteso che si tratta prevalentemente di pertinenze demaniali marittime, la cui esposizione agli agenti meteomarini determina la necessità di continui interventi manutentivi, anche di tipo straordinario;

f) garantire, proprio attraverso la stabilità imprenditoriale e la possibilità di effettuare investimenti, il miglioramento delle condizioni strutturali e funzionali di beni di proprietà dello Stato, anche in ragione degli adeguamenti strutturali previsti dalla normativa regionale e che troveranno specificazione negli adottandi atti di pianificazione;

g) tenere conto degli effetti derivanti nel settore dall'emergenza da COVID-19 (art. 182, comma 2, decreto legge n. 34/2020) e, in particolare, contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 (art. 182, comma 2, decreto legge n. 34/2020, come modificato dall'art. 1, comma 1, legge n. 77/2020);

h) assicurare la certezza dei rapporti giuridici e la parità di trattamento tra gli operatori (art. 182, comma 2, decreto legge n. 34/2020);

i) rilanciare il settore turistico (art. 182, comma 2, decreto legge n. 34/2020, come modificato dall'art. 1, comma 1, legge n. 77/2020).

7. La sussistenza di motivi imperativi di interesse generale

La tristemente nota situazione pandemica da COVID-19 costituisce certamente una ragione "di sanità e di salute pubblica" e "di salute e sicurezza dei lavoratori dipendenti e autonomi" tale da rappresentare un motivo imperativo di interesse generale (si richiamano sul punto: il considerando 56 e l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE c.d. "direttiva Bolkestein" o "direttiva servizi"; l'art. 16, decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59; il punto 53 della "sentenza Promoimpresa" della CGUE del 14 luglio 2016) e tale gravissima e persistente emergenza pandemica è espressamente richiamata sia dall'art. 182, comma 2, decreto legge n. 34/2020, sia dall'art. 1, comma 1, legge n. 77/2020 di conversione del decreto legge n. 34/2020.

Proprio per garantire il maggior livello possibile di sicurezza della collettività (clienti, addetti, operatori stessi, ecc.) in periodo acclarato (e recentemente confermato dal Governo[33]) di emergenza pandemica i concessionari sono stati costretti ad applicare disposizioni normative particolari ed eccezionali e a impegnarsi contrattualmente con altri operatori specializzati in materia, sottoscrivendo impegni economici notevoli e affrontando ingenti sacrifici dovuti anche alla minore durata della stagione "balneare" in corso. I richiamati contratti hanno durata diversa e variabile, anche in considerazione della oggettiva impossibilità, al momento, di determinare (o anche soltanto di prevedere) la durata dello stato di emergenza sanitaria nazionale e internazionale e, per l'effetto, agli operatori deve essere assicurato un adeguato e congruo periodo transitorio che consenta loro (e alle altre parti negoziali) di attuare ed eseguire e/o di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili, in particolare (ma non solo) dal punto di vista economico (*cfr*. C. Giust. UE, 14 luglio 2016, punto 72)[34].
La medesima situazione pandemica da COVID-19 costituisce, altresì, ulteriore motivo imperativo di interesse generale, dal momento che numerosissime disposizioni normative recenti (ivi comprese quelle attinenti la materia *de qua*) sono dirette anche al sostegno del lavoro e dell'economia e a garantire un'equa e adeguata politica sociale (*cfr*. l'oggetto dello stesso decreto legge n. 34/2020: "Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"): l'art. 182, comma 2, decreto legge n. 34/2020, nella formulazione originaria, recitava: "*In riferimento ai beni del demanio marittimo in concessione, tenuto conto degli effetti derivanti nel settore dall'emergenza da Covid-19 …*" e, a seguito delle modifiche apportate in sede di conversione dalla legge n. 77/2020, recita ora: "*… al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 …*".

In sintesi le gravissime ricadute economiche derivanti dalla pandemia da COVID-19 sulle imprese del settore turistico-ricreativo inducono a ritenere quanto mai necessaria e improcrastinabile un'azione di sostegno della ripresa sia delle singole imprese, sia, più in generale, dell'intero settore dell'imprenditoria del turismo e dei lavoratori e addetti da essa impiegati, con il non irrilevante vantaggio, tra l'altro, di evitare l'apertura di una fase di ulteriore incertezza, nonostante il chiaro e univoco dettato di diverse leggi statali.

8. Conclusioni

Per tirare le fila del nostro discorso, partiamo da un dato di fatto oggettivo e, pertanto, incontestabile: essendo ormai prossima la scadenza della durata dei titoli in possesso dei concessionari, la decisione in merito alla concreta applicazione dell'estensione al 1° gennaio 2034 disposta dalla legge n. 145/2018 non è più procrastinabile.

Le Amministrazione comunali che non lo hanno ancora fatto devono decidere e decidere alla svelta. In un senso o nell'altro.

---

[33] Da ultimo con DPCM 7 agosto 2020, "Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da CIVD-19", in G.U. n. 198 dell'8 agosto 2020.

[34] Sul punto pare opportuno evidenziare che l'emendamento 1 al disegno di legge A.S. 1925 di conversione del decreto legge n. 104/2020 presentato dal Sib-Fipe Confcommercio propone una riduzione del 50% del canone annuo per le concessioni su aree e pertinenze demaniali con finalità turistico-ricreative con la specifica motivazione che "le misure di contenimento dell'epidemia in corso, le limitazioni sulle modalità di esercizio dell'attività oggetto della concessione e le restrizioni della mobilità hanno causato una consistente riduzione delle presenze turistiche e delle entrate economiche che non hanno consentito il pieno raggiungimento degli scopi della concessione medesima".

Non possono attendere oltre.

Come confermato anche da alcuni recenti e importanti interventi normativi, un atteggiamento, per così dire, meramente "attendistico" non è più opportuno, né conveniente.

Si pensi alla nuovissima configurazione della responsabilità erariale, posta in essere dall'art. 21, decreto legge 16 luglio 2020 n. 76[35], convertito, con modificazioni, dalla legge 11 settembre 2020 n. 120[36], il quale riconosce alle condotte attive o commissive (poste in essere dal 17 luglio 2020 al 31 dicembre 2021) una limitazione di responsabilità in materia di contabilità pubblica, circoscrivendola alle sole ipotesi di dolo (ovvero di "condotta dolosamente voluta").

Tale limitazione di responsabilità viene, per converso, espressamente esclusa per i danni "cagionati da omissione o inerzia del soggetto agente", danni che, pertanto, continueranno ad essere puniti anche in caso di condotte (gravemente) colpose.

Anche la recente riforma del reato di abuso d'ufficio, di cui all'art. 323 c.p., ha limitato la responsabilità penale dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio in caso di condotte attive o commissive, circoscrivendola alle ipotesi di violazione "di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità"[37].

Allora, se si considera che il rilascio delle concessioni demaniali marittime costituisce -per giurisprudenza pacifica- attività ampiamente discrezionale dell'Amministrazione e che, come detto, specifiche e plurime disposizioni normative statali (lungi dal vietarla) dispongono l'estensione della durata dei relativi titoli concessori pare doversi, oggettivamente, escludere la configurabilità di qualsiasi fattispecie di rilievo penale nella condotta dei soggetti che si limitano ad apporre, materialmente, un timbro su una concessione già rilasciata.

In sintesi, numerose e (soprattutto) nuove ragioni inducono a ritenere pienamente legittima la scelta di attuare e applicare la suddetta estensione temporale.

1. In primo luogo la chiarezza delle diverse e più recenti disposizioni normative statali: la legge n. 145/2018 statuisce e il decreto-legge n. 34/2020, la legge n. 77/2020 e il decreto-legge n. 104/2020 ribadiscono che la validità e l'efficacia delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è estesa al 1° gennaio 2034 (compreso).
2. La Regione Toscana e quasi tutte le altre Regioni interessate hanno, in vario modo, "avallato" e confermato l'estensione temporale delle concessioni, invitando esplicitamente i Comuni ad individuare e ad avviare i necessari procedimenti amministrativi e, in molti casi, fornendo loro -in merito- concrete e puntuali prescrizioni.
3. L'estensione della durata delle concessioni discende automaticamente dalla legge, tanto che per la sua concreta applicazione e attuazione è sufficiente che il concessionario manifesti l'intenzione di avvalersene, continui a possedere i requisiti necessari per l'ottenimento del titolo e provveda a pagare quanto dovuto a titolo di canone concessorio e di imposta di registro.

[35] Decreto legge 16 luglio 2020 n. 76, "Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", c.d. Decreto Semplificazione, pubblicato in G.U. n. 178 del 16 luglio 2020.

[36] Legge 11 settembre 2020 n. 120, "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, recante misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale", pubblicata in G.U. n. 228 del 14 settembre 2020.

[37] Il riferimento è all'art. 23, decreto legge n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 120/2020.

4. Il tema della durata delle concessioni demaniali marittime rientra nella materia della tutela della concorrenza che è di competenza esclusiva dello Stato: le Regioni e, a maggior ragione, i Comuni non hanno alcuna competenza in merito.

5. Anche la materia delle modalità e dei limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato.

6. Ad oggi non risultano avviate procedure di infrazione a livello eurounitario contro l'Italia con riferimento alle disposizioni normative (richiamate) che hanno disposto l'estensione temporale *de qua*.

7. Fino ad oggi non risultano promossi giudizi di legittimità costituzionale che abbiano ad oggetto le norme statali a fondamento dell'estensione della durata delle concessioni.

8. Le sentenze dei giudici italiani che si sono espresse in termini contrari alle proroghe legali della durata delle concessioni demaniali marittime fanno stato solo ed esclusivamente nei confronti delle parti di quei giudizi (oltreché dei loro eredi ed aventi causa), ma non hanno efficacia *erga omnes* ovvero generale e nei confronti di tutti; e, a maggior ragione, non hanno alcuna efficacia (neppure indiretta) nei confronti di soggetti -come i concessionari balneari- titolari di rapporti autonomi e indipendenti con la Pubblica Amministrazione.

9. Le sentenze dei giudici italiani che si sono espresse contro le proroghe legali si fondano, comunque, su argomenti diversi da quelli che lo Stato italiano ha posto alla base delle recenti disposizioni normative, disposizioni, peraltro, in gran parte intervenute successivamente alla pubblicazione dei richiamati arresti giurisprudenziali.

10. Il nostro Paese ha concretamente avviato l'*iter* per quella complessiva e generale riforma della materia, la cui mancanza ha costituito uno dei motivi principali di opposizione all'estensione della durata delle concessioni.

11. La prevalenza del diritto eurounitario sul diritto nazionale non può operare in maniera automatica e indiscriminata, venendo in rilievo, nella specie, il principio fondamentale dello Stato della tutela del diritto di proprietà, che ricomprende anche la proprietà commerciale del concessionario balneare sulla propria azienda.

12. A seguito dell'espressa comunicazione dei concessionari della volontà di avvalersi dell'estensione della durata dei titoli dai medesimi posseduti, i Comuni dovranno avviare singoli e autonomi procedimenti amministrativi e porre in essere specifiche e separate attività istruttorie, dirette alla verifica della persistente sussistenza di tutti i requisiti soggettivi e oggettivi imposti dalla legge: l'esclusione di cause di decadenza della concessione ai sensi dell'art. 42 c. nav. (a titolo meramente esemplificativo, la presenza di manufatti non autorizzati e non ancora rimossi), l'esclusione di cause di revoca della concessione ai sensi dell'art. 47 c. nav., l'accertamento dell'iscrizione della ditta concessionaria alla C.C.I.A.A., la richiesta e il controllo del certificato antimafia e dei carichi penali pendenti, ecc. Per ciascun concessionario i Comuni dovranno, inoltre, determinare l'ammontare del nuovo canone demaniale marittimo in ragione della nuova data di scadenza e calcolare l'ammontare dell'imposta di registro da versare all'Agenzia delle Entrate; verificare, sempre per ciascun concessionario, la prestazione di una valida ed efficace garanzia concernente tutti gli obblighi assunti con la sottoscrizione del titolo concessorio; infine, ma sempre per ciascun concessionario ovvero per ciascun procedimento, accertare la regolarità dei pagamenti del canone di concessione come rideterminato in relazione alla nuova durata delle concessioni e della relativa imposta regionale (anche tramite rateizzazione regolarmente concessa ed eseguita), nonché la regolarità dell'adempimento di eventuali, ulteriori oneri connessi all'utilizzo del bene oggetto della concessione.

13. L’estensione temporale delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative disposta dal legislatore statale nel 2018 e più volte ribadita nel 2020 ha -comunque e incontestabilmente- carattere transitorio, predeterminato e temporaneo.

14. Tra i primi e più importanti obiettivi del legislatore nazionale vi sono quello di assicurare l’adeguamento delle disposizioni statali ai principi eurounitari senza pregiudizio degli interessi degli operatori del settore e quello di assicurarsi il tempo necessario per riorganizzare l’intera materia e la disciplina delle concessioni demaniali marittime.

15. Sino all’intervento della richiamata riforma generale della materia mancano e continueranno a mancare regole certe, chiare e uniformi, alle quali improntare le procedure di evidenza pubblica imposte dai principi eurounitari: peraltro ora un specifica previsione normativa statale (l’art. 1, comma 1, legge n. 77/2020) vieta espressamente e chiaramente qualsiasi procedura di evidenza pubblica fino al 1° gennaio 2034.

16. La riforma complessiva e generale della materia presuppone -per espressa indicazione del legislatore del 2018- una serie di fondamentali e importanti attività: dalla ricognizione e mappatura del litorale e del demanio marittimo all’individuazione della consistenza dello stato dei luoghi e del numero delle concessioni rilasciate, dall’individuazione della tipologia e del numero delle imprese titolari di concessioni o sub-concessioni alla ricognizione degli investimenti effettuati e programmati e degli ordinari tempi di ammortamento.

17. Sempre nelle previsioni del legislatore statale non si potrà pervenire ad una efficace ed efficiente riforma organica della materia senza avere studiato e creato un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative che sia in grado di garantire un’adeguata tutela e utilizzazione del bene demaniale e di tenere in debita considerazione le caratteristiche specifiche e peculiari di ogni territorio costiero in modo da assicurare la sostenibilità ambientale, la qualità dei servizi, l’accessibilità ai beni demaniali, la qualità delle infrastrutture, la tutela degli ecosistemi marittimi e la sicurezza e vigilanza delle spiagge.

18. La nuova disciplina dovrà assicurare, in totale armonia con le normative europee vigenti in materia, la tutela, la valorizzazione, la promozione e la custodia delle coste italiane affidate in concessione.

19. Altri dichiarati e fondamentali obiettivi della riforma sono la tutela dell’occupazione e del reddito delle imprese in grave crisi per gli ingenti danni patiti a causa dei cambiamenti climatici e degli eventi calamitosi straordinari, la garanzia per i concessionari di completare l’ammortamento degli investimenti effettuati e/o programmati, la tutela della continuità delle imprese operanti nel settore, il miglioramento delle condizioni strutturali e funzionali dei beni demaniali.

20. La prossima riforma non potrà prescindere, peraltro, da un’approfondita valutazione degli effetti derivanti dall’emergenza epidemiologica e da una ponderata e analitica considerazione di tutti i danni dalla medesima causati.

21. Dovranno, infine, essere adeguatamente garantite la certezza dei rapporti giuridici e la parità di trattamento tra gli operatori del settore e adottate misure idonee per il rilancio del settore turistico.

22. La situazione pandemica (purtroppo) ancora in atto ha costretto il legislatore nazionale a fondare tutti i propri recenti interventi normativi su urgenti e vitali ragioni di sanità e di salute pubblica, di salute e di sicurezza dei lavoratori (dipendenti e autonomi), di sostegno al lavoro e all’economia, di equa politica sociale: ragioni che costituiscono, incontestabilmente, motivi imperativi di interesse generale in grado di giustificare appieno (o, meglio, di imporre) una temporanea “sospensione” delle regole concorrenziali eurounitarie o, in altri termini, un rinvio (a data fissa) della loro applicazione.

Sulla scorta di tutte le suesposte considerazioni, ritengo, in conclusione, che una tempestiva, costante e completa informazione agli organi eurounitari in merito allo stato e all'evoluzione dei lavori di riforma della materia potrà costituire, da un lato, la prova migliore della serietà dell'impegno assunto dallo Stato italiano e del suo concreto (seppure in corso) adempimento e, dall'altro, valido strumento per dissuadere dall'intrapresa di nuove, future e dannose procedure di infrazione.