

Studio legale
Avv. Vincenzo De Michele
Via Ricciardi n.42 – 71121 Foggia
Telefono: 0881/707577 – Telefax: 0881/714258
pec: demichele.vincenzo@avvocatifoggia.legalmail.it

Ecc.ma Suprema CORTE DI CASSAZIONE – Sezioni unite

Ricorso per regolamento di giurisdizione ex art.41 c.p.c.

p e r

D.A.M.S. snc di Fabbri Danilo e Valdinacci Silvana, Cf – P.iva 03136410408, con sede legale a Cesena in via degli Arrigoni n.220, in persona del legale rappresentante Fabbri Danilo, c.f. FBBDNL53C13I472C, rappresentato e difeso dall'avv. Vincenzo De Michele (c.f. DMCVCN62A16D643W), domiciliato presso il suo studio in Foggia alla via Ricciardi n.42 e, ai fini delle comunicazioni e notificazioni di legge, all'indirizzo pec demichele.vincenzo@avvocatifoggia.legalmail.it, giusta procura in calce al presente atto su foglio separato di cui alla memoria di costituzione nel giudizio n.767/2024 R.G. davanti al TAR Bologna

- **controinteressata**

c o n t r o

Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato - AGCM, in persona del legale rapp.te pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Filippo Cammelli, domiciliato all'indirizzo pec filippocammelli@ordineavvocatibopec.it

- **ricorrente**

e nei confronti di

COMUNE DI CERVIA, con sede a Cervia in Piazza Garibaldi n.1, c.f. 00360090393, in persona del Sindaco quale legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avv.ti Silvia Medina, Franco Fiorenza e Silvia Medini, domiciliato agli indirizzi pec comune.cervia@legalmail.it e franco.fiorenza@ordineavvocatibopec.it

- **resistente**

e

Bellavita S.r.l. e Makena S.a.s. di Conti Stefano, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, entrambe rappresentate e difese dall'avv. Stefano Zunarelli, con domicilio all'indirizzo pec stefano.zunarelli@ordineavvocatibopec.it

- **controinteressate**

e

Coop. Bagnini Cervia–Milano Marittima–Pinarella–Tagliata s.c.p.a., in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentata e difesa dall'avv. Stefano Zunarelli, con domicilio all'indirizzo pec stefano.zunarelli@ordineavvocatibopec.it

- **intervenuta ad opponendum**

nell'ambito del giudizio n.767/2024 R.G. pendente *inter partes* davanti al T.A.R. Emilia Romagna – sede di Bologna – Sezione II, riveniente per l'udienza di discussione del 12 giugno 2025.

OGGETTO DEL GIUDIZIO
Regolamento di giurisdizione ex art.41 c.p.c. nel giudizio n.767/2024 R.G. TAR Bologna – Il Sezione in materia di proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative

VALORE DELLA CONTROVERSIA
Il valore della controversia è indeterminabile

INDICE

1. I fatti di causa nel quadro della complessa vicenda delle concessioni balneari	p. 3-9
2. I comportamenti illegittimi della Commissione Ue e dell'AGCM in coerenza con scelte di politica nazionale fondate sul modello "Rimini" di gestione del demanio marittimo	p. 9-13
3. La sentenza CO.GE.P. della Corte di giustizia sulle concessioni balneari come concessioni di beni e la illegittima procedura di infrazione della Commissione Ue che porta alle modifiche legislative sulla durata non più indeterminata dei titoli concessori	p. 13-14
4. L'esclusione delle concessioni balneari dal campo di applicazione del diritto dell'Unione europea e la contraddittoria sentenza "italiana" Promoimpresa della Corte di giustizia	p. 14-16
5. La proroga al 31 dicembre 2033 della durata delle concessioni balneari con l'art.1 comma 682 della legge n.145/2018 e l'iniziale avallo della Commissione UE	p. 16-18
6. Il Sindaco del Comune di Rimini si rifiuta di far prorogare al 31.12.2033 le concessioni balneari, prevedendo molto tempo prima l'opposizione della Commissione Ue alla proroga legislativa e le sentenze del 2021 dell'Adunanza plenaria del CdS	p. 18-22
7. La posizione del Consiglio di Stato sulle concessioni balneari prima della Plenaria	p. 22-24
8. La circolare del 20.12.2009 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la "collaborazione" del Comune di Rimini e del legislatore con l'AGCM per attivare la procedura di infrazione del 3.12.2020 della Commissione Ue	p. 24-28
9. La inaudita lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020 della Commissione Ue	p. 28-29
10. La dimenticata risposta del Governo alla Commissione Ue del 4.2.2021	p. 29-31
11. Il decreto 160/2021 del Presidente Consiglio di Stato e l'istituzione della VII Sezione	p. 31-33
12. Le sentenze nn.17 e 18 del 9 novembre 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e la proroga al 31.12.2033 di una delle 5 concessioni di Rimini gest s.r.l.	p. 33-37
13. La sentenza n.229/2022 del Consiglio di Stato sulle concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009 e il ricorso per cassazione contro la sentenza 18/2021 della Plenaria – La sentenza n.46/2022 della Corte costituzionale – Il DPCS 322/2021	p. 37-39
14. La "esecuzione legislativa" delle sentenze della Plenaria negli artt.3 e 4 della legge n.118/2022 e la pregiudiziale Ue del Consiglio di Stato sull'art.49 cod.nav. – Il caso del concessionario demaniale marittimo privilegiato dal Comune di Rimini	p. 40-42
15. Le novità in materia di concessioni balneari introdotte dalla legge n.14/2023	p. 42-43
16. La sentenza AGCM del 20.4.2023 della Corte di giustizia Ue	p. 43-45
17. Il parere motivato della Commissione Ue del 16.11.2023 contro i balneari italiani	p. 45-47

18. La sentenza n.32559/2023 e l'ordinanza n.786/2024 delle SS.UU. della Cassazione e il rifiuto del CdS di attendere il nuovo giudizio dopo l'annullamento della sentenza n.18/2021 dell'Adunanza plenaria	p. 47-48
19. L'adunanza plenaria n.17/2021 per garantire al Comune di Rimini le gare entro il 31.12.2024 per la gran parte dei concessionari balneari costretti a demolire le proprie strutture, ad eccezione di Rimini gest srl e di pochi stabilimenti "riqualificati" d'ufficio	p. 48-52
20. L'ordinanza Ue del Giudice di pace di Rimini e la sentenza SIIB della CGUE	p. 52-60
21. La nuova disciplina dell'art.1 del d.l. 16.9.2024 n.131 e la sentenza n.4014/2025 del Consiglio di Stato di "incompetenza" della GA sul sinallagma funzionale	p. 60-63
22. L'ordinanza della Corte di giustizia Ue del 5.6.2025 "Balneari Rimini"	p. 63-75

GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO	p. 75-76

Istanza di deroga ai requisiti minimi dimensionali	p. 76-77

1. I fatti di causa nel quadro della complessa vicenda delle concessioni balneari.

1. I fatti di causa riguardano la complessissima vicenda della legittimità delle proroghe legislative delle concessioni balneari italiane, e nello specifico quella prevista dall'art.1 comma 682 della legge n.145/2018, che ha visto coinvolte tutte le principali Istituzioni dell'Unione europea (Commissione e Corte di giustizia in primo luogo) e tutte le Istituzioni nazionali di vertice sia politiche e legislative (Governo e Parlamento) sia giurisdizionali (Consiglio di Stato sia in adunanza plenaria che a Sezione semplice e codesta Ecc.ma Corte di Cassazione a Sezioni unite).

2. Sta di fatto che con ricorso n.767/2024 R.G.L. (v. [allegato 1](#)) l'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato AGCM (d'ora innanzi, AGCM), ai sensi dell'art.21-bis della legge 10 ottobre 1990 n. 287, ha impugnato davanti al TAR Bologna i seguenti provvedimenti del Comune di Cervia, chiedendone l'annullamento, previa sospensione dell'efficacia:

- la deliberazione della Giunta del Comune di Cervia del 28 dicembre 2023 n. 309 (v. [allegato 2](#)), avente a oggetto: *"Disposizioni in merito all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e applicazione di quanto previsto dalla legge 5 agosto 2022, n. 118 e delle decisioni n. 17/2021 e n. 18/2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, a seguito della sentenza della Corte di Cassazione n. 32599 pubblicata il 23/11/2023"*;

- la Deliberazione della Giunta del Comune di Cervia del 13 maggio 2024 n. 110 (v. [allegato 3](#)), avente a oggetto *"parere dell'autorità garante della concorrenza e del mercato ai sensi dell'art. 21- bis legge 287/90 relativo alla deliberazione di giunta comunale n. 309/2023, avente ad oggetto "disposizioni in merito all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e applicazione di quanto previsto dalla legge 5 agosto 2022, n. 118 e delle decisioni n° 17/2021 e n° 18/2021 dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, a seguito della sentenza*

della Corte di Cassazione n. 32599 pubblicata il 23/11/2023”: osservazioni e considerazioni in merito”;

- ove occorra della nota, del Comune di Cervia, del 14 maggio 2024 trasmessa all’AGCM (v. [allegato 4](#)) avente ad oggetto: “*Riscontro a parere reso ai sensi dell’art.21/bis legge n. 287/1990 relativo alla Delibera della Giunta Comunale del Comune di Cervia n. 309 del 28 dicembre 2023 vs. rif. S4943*” a firma della Dirigente del Settore Servizi alla Comunità e Sviluppo della Città;
- di tutti gli atti ad essi annessi, connessi, presupposti e consequenziali (anche non ancora conosciuti).

2.1. Il ricorso giudiziale dell’AGCM è inammissibile e comunque irricevibile per difetto di jus postulandi, in quanto nelle azioni ex art.21-bis della legge n.287/1990 è previsto il patrocinio obbligatorio ed esclusivo dell’Avvocatura dello Stato, non di avvocato del libero foro, come riviene dalla procura in atti (v. [allegato 5](#)). Peraltro, l’AGCM non è certamente una Amministrazione statale ma una Autorità indipendente e quindi un Ente pubblico non statale (cfr. Consiglio di Stato, Sez.I, Parere del 3.6.2022 n.934/2022) e non rientra sicuramente nella previsione dell’art.5 del r.d. n. 1611/1933, che inoltre prevede particolari modalità di riconoscimento dell’eccezionalità dell’incarico con D.P.C.M. per ogni singolo incarico (comma 2) del tutto inattuati dall’AGCM nella fattispecie di causa, così come in altri giudizi analoghi instaurati sul territorio nazionale.

3. Nel giudizio n.767/2024 R.G. si sono costituiti in data 23 giugno 2024 il resistente Comune di Cervia (v. [allegato 6](#)) e in data 8 luglio 2024 i controinteressati Bellavita S.r.l. e Makena S.a.s. di Conti Stefano (v. [allegato 7](#)), in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, nonché la interveniente *ad opponendum* Coop. Bagnini Cervia – Milano Marittima – Pinarella – Tagliata s.c.p.a., in persona del legale rapp.te pro tempore (v. [allegato 8](#)).

4. All’udienza camerale dell’11 luglio 2024 il TAR Bologna – II Sezione con ordinanza del 15 luglio 2024 n.519/2024 (v. [allegato 9](#)) ha disposto l’integrazione del contraddittorio per pubblici proclami nei confronti di tutti i n.291 «*concessionari, in quanto beneficiari delle deliberazioni comunali impugnate che hanno sostanzialmente posticipato l’indizione delle gare per l’assegnazione delle concessioni di demanio marittimo all’esito di un confronto concorrenziale, sono portatori di un interesse alla conservazione di esse e dunque sono tutti controinteressati*».

5. Nel giudizio n.767/2024 R.G. si è costituita con memoria del 24.9.2024 (v. [allegato 10](#)) la società controinteressata D.A.M.S. snc di Fabbri Danilo e Valdinacci Silvana, in qualità di titolare di concessione demaniale marittima n. 51/11 già concessione n.96/2003 rilasciata dal

Comune di Cervia (v. [allegato 10-bis](#)), che ha avuto dall'Ente comunale ora resistente con atto dirigenziale del 14 maggio 2019 (v. [allegato 11](#)) la proroga della propria concessione marittima fino al 31.12.2033.

6. Sta di fatto che con la citata deliberazione della Giunta comunale di Cervia n.309 del 28.12.2023 (v. [allegato 2](#)), mai notificata, l'Ente locale ora resistente ha "revocato" senza motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse la durata a tempo indeterminato della concessione demaniale marittima di cui la Società ricorrente è titolare, stabilendo la durata residua del rapporto concessorio al 31 dicembre 2024.

7. Con ricorso n.244/2024 R.G. depositato il 28.3.2024 (v. [allegato 12](#)) la società ora controinteressata nel giudizio n.767/2024 R.G. D.A.M.S. snc di Fabbri Danilo e Valdinacci Silvana ha impugnato davanti al TAR Bologna la deliberazione della Giunta comunale di Cervia n.309 del 28.12.2023 (v. [allegato 2](#)), chiedendone l'annullamento, e in ogni caso instando per far accertare e dichiarare il diritto della Società ivi ricorrente al riconoscimento della durata indeterminata della concessione demaniale marittima gestita in virtù di titolo concessorio antecedente al 28.12.2009 e, in ogni caso, fino al 31.12.2033 in virtù dell'atto ricognitivo del Comune di Cervia del 14 maggio 2019 (v. [allegato 11](#)). Nel giudizio n.244/2024 R.G. si è costituito il Comune di Cervia con atto del 15.5.2024.

7.1. La vicenda della causa n.244/2024 R.G. nasce dall'originario riconoscimento alla Società ivi ricorrente, titolare di concessione demaniale marittima n. 51/11 già concessione n.96/2003 (v. [allegato 10-bis](#)) rilasciata dal Comune di Cervia rilasciata dal Comune di Cervia prima del 28.12.2009, del diritto ad utilizzare il bene demaniale marittimo già concesso fino al 31 dicembre 2033 ai sensi dell'art.1 commi 682-683 della legge n.145/2018, per il canone concordato per l'intera durata e previo pagamento in unica soluzione dell'imposta di registro per l'intero periodo di assentimento (v. [allegato 11](#)) da parte del Comune di Cervia concedente.

7.2. Sta di fatto che il **Comune di Cervia** con la citata delibera di **Giunta municipale n.309 del 28.12.2023** (v. [allegato 3](#)), mai notificata, avente ad oggetto "*Disposizioni in merito all'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e applicazione di quanto previsto dalla legge 5 agosto 202, n. 118 e delle decisioni n° 17/2021 e n° 18/2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, a seguito della sentenza della Corte di Cassazione n. 32559 pubblicata il 23/11/2023*", **ha espresso l'atto di indirizzo con la motivazione della cessazione della durata di tutte le concessioni demaniali marittime sul territorio comunale a far data dal 31.12.2024.**

7.3. Il Comune di Cervia nell'impugnato (sia nel giudizio n.244/2024 R.G. da parte di DAMS snc sia dall'AGCM nel giudizio n.767/2024 R.G.) provvedimento parte dal presupposto della cogenza normativa delle sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e della riduzione automatica del termine di durata fissato dal Giudice amministrativo di ultima istanza al 31.12.2023, come peraltro successivamente sancito dall'art.3 comma 1 della legge n.118/2022, salvo la facoltà di differimento del termine al 31.12.2024 per ragioni oggettive in attesa dell'espletamento dei bandi di gara, come previsto dall'originario art.3 comma 3 della legge n.118/2022, ritenendo ancora in vigore la predetta normativa con disapplicazione delle modifiche intervenute con la legge n.14/2023 di conversione del d.l. n.198/2022.

7.4. In realtà, con il **27.2.2023 è(era) entrata in vigore una normativa interna** (introdotta con la legge n.14/2023 di conversione del decreto legge n.198/2022), **che prevede(va) la durata a tempo indeterminato delle concessioni demaniali marittime in corso con il blocco definitivo delle gare da parte dei Comuni** (si tratta dell'art.4 comma 4-bis della legge n.118/2022, introdotto dall'art.1 comma 8 lettera b) della legge n.14/2023, in combinato disposto con l'art.10-quater comma 3 del d.l. n.198/2022), non essendo stata adottata entro il 27.2.2023 la decretazione legislativa prevista dall'art.4 comma 1 della legge n.188/2022, che avrebbe dovuto stabilire i criteri per bandire le gare entro il 31 dicembre 2023 (termine prorogato al 31 dicembre 2024 con la modifica dell'art.3 commi 1 e 2 della legge n.118/2022) e gli indennizzi previsti per i concessionari uscenti.

7.5. Dopo la sentenza AGCM della Corte di giustizia Ue del 20 aprile 2023 nella causa C-378/22 e dopo la sentenza S.I.I.B. della stessa Corte Ue, la legislazione nazionale, che aveva trasformato a tempo indeterminato la durata delle concessioni demaniali marittime con la legge n.14/2023 di conversione del d.l. n.198/2022 - diversamente da quanto opinato dall'AGCM nell'inammissibile ricorso n.767/2024 sulla base della giurisprudenza del Consiglio di Stato dopo le sentenze della Plenaria nn.17 e 18 del 2021 (cfr. Consiglio di Stato, sentenze del 1° marzo 2023, n. 2192, del 19 aprile 2023 n. 3964, del 7 luglio 2023 n. 6675, del 28 agosto 2023 n. 7992, del 27 dicembre 2023 n.11200, del 19 marzo 2024 nn.2662, 2664 e 2669, del 20 maggio 2024 nn.4479, 4480 e 4481) - non poteva essere disapplicata se non incorrendo in una violazione della Costituzione nazionale e della legislazione ordinaria interna vigente del codice della navigazione, perché l'art.4 comma 4-bis della legge n.118/2022 e l'art.10-quater comma 3 del d.l. n.198/2022, nonché l'art.3 commi 1 e 3 della legge n.118/2022 erano norme

assolutamente conformi al diritto dell'Unione europea, come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

7.6. Peraltro, è ancora in vigore l'**art.24 comma 3-septies del d.l. 113/2016**, inserito in sede di conversione del d.l. n.113/2016 con la legge 7 agosto 2016 n.160, la norma c.d. “salva spiagge”, che sostanzialmente salvaguarda le concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009 dagli effetti di diretta applicazione della “estemporanea” decisione della Corte di Giustizia Promoimpresa del 14 luglio 2016, con la seguente formulazione, ancora in vigore: «**3-septies.** *Nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.*».

7.7. In buona sostanza, a legislazione nazionale vigente che allora vieta(va) le gare e trasforma(va) a tempo indeterminato la durata delle concessioni demaniali marittime rispetto al termine originariamente fissato con gli atti individuali di ricognizione al 31 dicembre 2033, **il Comune di Cervia con una deliberazione di Giunta comunale illegittima**, dichiaratamente sostituendosi al legislatore e al Governo in violazione della normativa primaria di settore, ha inteso **revocare la durata delle concessioni demaniali marittime – comunque fissata al 31.12.2033 da precedente provvedimento amministrativo dello stesso Comune conforme alla legislazione allora vigente - fissandone la durata finale al 31.12.2024**, in attesa di espletare gare ad evidenza pubblica.

7.8. Con successiva deliberazione di Giunta del 13 maggio 2024 n.110 (v. **allegato 3**), impugnata dall'AGCM con il presente ricorso n.767/2024 R.G., il Comune di Cervia ha deliberato:

«• di prendere atto del lavoro fino ad oggi svolto dagli Uffici preposti, trattandosi di attività consequenziali a quanto previsto nella Deliberazione di Giunta n. 309/2023;

• di dare mandato agli Uffici preposti di attendere che la Corte di Giustizia si pronunci sulla questione pregiudiziale sopra citata, come sostenuto dal Consiglio di Stato nell'Ordinanza n. 3943/2024;

• di procedere, attraverso gli Uffici preposti, all'adempimento delle incombenze di competenza successivamente alla pronuncia della Corte di Giustizia, tenendo altresì conto di quanto eventualmente disposto da sopravvenuti interventi legislativi e/o giurisprudenziali;

• di rispondere al parere - con il quale l'Autorità della Concorrenza e del Mercato domanda quali siano le iniziative adottate per rimuovere le presunte violazioni della concorrenza - con le considerazioni sopra riportate (che si allegano), che fanno seguito alle interlocuzioni intercorse con l'Avv. Franco Fiorenza, esperto in materia di demanio marittimo».

7.9. In buona sostanza, il Comune di Cervia ha manifestato l'intenzione di completare le procedure per le gare solo all'esito della decisione della Corte di giustizia sulla pregiudiziale sollevata dal Consiglio di Stato nella causa C-598/22.

8. La deliberazione di Giunta comunale di Cervia n.309/2023 è sostanzialmente simile nei contenuti alla deliberazione n.504 del 22.12.2023 della Giunta comunale di Rimini che ha ridotto al 31.12.2023 l'originaria durata al 31.12.2033 di tutte le concessioni demaniali marittime operanti sul territorio di competenza.

8.1. Venticinque ricorrenti concessionari hanno impugnato davanti al TAR Emilia Romagna – sede di Bologna con ricorso notificato il 17.2.2024 n.124/2024 R.G. (v. [allegato 13](#)) la delibera n.504/2023 della Giunta comunale di Rimini per chiederne la declaratoria di nullità e/o illegittimità per contrasto con il diritto dell'Unione, con la Costituzione nazionale e con le norme ordinarie, nonché per l'accertamento del diritto a continuare ad utilizzare i beni demaniali legittimamente concessi a tempo indeterminato, salvo il legittimo potere di revoca o di decadenza previsti dal codice della navigazione, o comunque fino al 31 dicembre 2033 come da legittimi atti ricognitivi rilasciati dallo stesso Comune.

8.2. Con ordinanza del 15.3.2024 n.86 il TAR Bologna – II Sezione nel giudizio n.124/2024 R.G. ha respinto l'istanza cautelare proposta dai ricorrenti con la seguente motivazione: *«Considerato: - che l'assunto da cui muovono i ricorrenti, ovvero sia che le concessioni di beni del demanio marittimo a suo tempo a essi rilasciate si siano trasformate da tempo determinato a tempo indeterminato con la conseguenza che all'Amministrazione sia inibito indire procedure di evidenza pubblica per la loro riassegnazione, debba essere attentamente vagliato alla luce della disciplina sia nazionale (anche, ma non solo, pro-concorrenziale), sia unionale; - che la complessità delle questioni prospettate necessita degli approfondimenti propri della fase meritale del giudizio; - che, a valle di questa verifica, nella stessa sede meritale si valuterà eventualmente anche la sussistenza dell'interesse da parte dei ricorrenti a gravare l'atto di indirizzo del Comune di Rimini contenuto nella deliberazione giuntale n. 504/2023; Ritenuto - ai fini strettamente cautelari, che non sussiste allo stato un pregiudizio attuale e concreto, grave e irreparabile a carico dei ricorrenti, dal momento che l'atto impugnato è un atto di indirizzo; - che, pertanto, la domanda cautelare non può essere accolta;*

- che le spese della fase, in considerazione della complessità della vicenda e delle novità delle questioni prospettate, possono essere compensate.».

8.3. Inoltre, ventitrè ricorrenti concessionari del Comune di Rimini con atto notificato in data 29.2.2024 ed iscritto a ruolo in data 2.3.2024 con il n.5010/2024 R.G.Cass. (v. [allegato 14](#)) hanno proposto ricorso per cassazione davanti alle Sezioni unite della Suprema Corte, ai sensi degli artt.111 commi 7 e 8 Cost., per l'annullamento senza rinvio anche della sentenza n.17/2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nei confronti del Governo italiano, dell'AGCM e del Comune di Rimini come parti controinteressate. L'AGCM e il Comune di Rimini non si sono costituiti.

9. Nel giudizio n.767/2024 R.G. all'esito dell'udienza camerale del 26 settembre 2024 il TAR Bologna con l'ordinanza n. 618/2024 R.G. (v. [allegato 15](#)) ha sostanzialmente rigettato l'istanza cautelare dell'AGCM e ha rinviato la causa per la decisione all'udienza del 12 giugno 2025 con la seguente motivazione: *«Considerata - la complessità delle questioni oggetto del presente giudizio; - la sopravvenienza di una nuova disciplina di settore (segnatamente, articolo 1 D.L. n. 131/2024, ancora in fase di conversione), la cui incidenza sul presente giudizio, quanto meno a fini della permanenza dell'interesse al ricorso, richiede gli approfondimenti propri della fase meritale; ritenuto, pertanto, che le esigenze cautelari di parte ricorrente possano essere adeguatamente soddisfatte, giusta quanto dispone l'articolo 55, comma 10, Codice di rito, con la fissazione per la trattazione del merito dell'udienza pubblica del 12 giugno 2025».*

10. In vista dell'udienza del 12 giugno 2025 nel giudizio n.767/2024 R.G. la società controinteressata D.A.M.S. snc di Fabbri Danilo e Valdinacci Silvana depositava memoria conclusiva (v. [allegato 16](#)), con cui insisteva nell'inammissibilità e/o improcedibilità del ricorso dell'AGCM per difetto di *jus postulandi* e rilevava il difetto di giurisdizione del giudice amministrativo per essere competente il giudice ordinario, preannunciando la proposizione del presente regolamento di giurisdizione in corso di causa.

*

2. I comportamenti illegittimi della Commissione Ue e dell'AGCM in coerenza con scelte di politica nazionale fondate sul modello "Rimini" di gestione del demanio marittimo

11. Sulla complessa questione della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative va precisato che pende davanti a codesta Ecc.ma Suprema Corte di Cassazione a Sezioni unite giudizio n.425/2025 R.G. (v. [allegato 17](#)), proposto con ricorso ai sensi degli artt.111 commi 7 e 8 Cost., con cui un concessionario balneare di Rimini ha chiesto l'annullamento della sentenza n.4479/2024 del Consiglio di Stato – VII Sezione, che ha confermato i principi enunciati dalla sentenza n.18/2021 dell'Adunanza plenaria del CdS,

riformata dalla sentenza n.32559/2023 della Corte di Cassazione a SS.UU. per eccesso di potere giurisdizionale.

12. Infine, n.11 concessionari demaniali marittimi del Comune di Rimini, per il tramite della scrivente difesa, hanno attivato il procedimento di scioglimento del consiglio comunale di Rimini ai sensi dell'art.141 comma 1 lettera c-bis TUEL e/o dell'art.143 comma 1 TUEL, notificata a mezzo pec in data 8 febbraio 2025 (v. [allegato 18](#)), con contestuale richiesta di revoca in autotutela di n.17 provvedimenti amministrativi del Comune di Rimini in materia di presunte e inesistenti violazioni edilizie, nonché con **diffida alla Commissione Ue di immediata archiviazione della procedura di infrazione INFR(2020)4118 C(2023)7231 final di cui al parere motivato del 16 novembre 2023**, indirizzato alla Repubblica italiana ai sensi dell'articolo 258 del T.F.U.E. in merito al quadro normativo che disciplina le autorizzazioni per l'utilizzo di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per attività turistiche e ricreative.

13. Come rappresentato da questa difesa nei due citati ricorsi per cassazione nn.5010/2024 e 425/2025, con la complicità dell'AGCM il comportamento della Commissione Ue, che ha attivato ben due procedure di infrazione n. 2008/4908 e n.2020/4118 finalizzate, in applicazione della direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkestein o direttiva servizi), per censurare le proroghe del legislatore statale alla durata delle concessioni demaniali marittime (lacuali e fluviali) per l'esercizio delle attività turistico-ricreative (d'ora innanzi, concessioni balneari), è apparso ai circa 30.000 operatori economici del settore (e in particolare allo scrivente difensore) particolarmente **scandaloso** e completamente al di fuori dei canoni della corretta azione amministrativa e politica dell'Istituzione Ue che dovrebbe essere garante della corretta applicazione dei Trattati.

14. Il dato drammaticamente emergente è il delirio mediatico che sui giornali nazionali si è scatenato per colpire il settore delle imprese del turismo balneare, che è stato determinato dalla intenzionale mancanza di riservatezza degli atti della Commissione, almeno per quanto riguarda la seconda procedura di infrazione n.2020/4118, con la immediata diffusione mediatica dei testi integrali sia della lettera di messa in mora del 3.12.2020 (v. [allegato 21](#)) sia del parere motivato del 16 novembre 2023 (v. [allegato 22](#)), comportamento che costituisce gravissima e ingiustificabile deroga, senza esplicitarne le ragioni di interesse pubblico, all'art.4 comma 2 del Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, che impone la costante prassi della riservatezza dell'azione della Commissione Ue in tutte le procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri.

15. La scelta "aggressiva" della Commissione europea e dell'AGCM di applicare alle concessioni demaniali marittime la direttiva Bolkestein fin dalla sua pubblicazione sulla

G.U.C.E. (28 dicembre 2006) e tre anni prima della sua entrata in vigore (28 dicembre 2009) è legata esclusivamente alla opzione del Governo di introdurre con l'art.1 commi 253 della legge finanziaria n.296/2006, con decorrenza dal 1° gennaio 2007, l'art.03 comma 4-bis del d.l. n.400/1993.

15.1. L'art. 03 comma 4-bis del d.l. n.400/1993 ha neutralizzato, da un lato - con un termine di **durata minima di cinque anni e massima di venti anni** in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni -, la proroga automatica e illimitata di cui all'art.01 comma 2 dello stesso decreto legge, e, dall'altro, ha inserito, nella regolamentazione del settore del turismo balneare, principi di libertà di concorrenza attraverso gare pubbliche incompatibili con l'esclusione delle imprese balneari dal codice dei contratti pubblici, in presenza di canoni di "locazione" della spiaggia predeterminati dallo Stato proprietario del demanio e di una regolazione della materia tutta fondata sul codice della navigazione.

16. In particolare, le concessioni balneari come concessioni di beni sono fuori dalla disciplina del codice dei contratti pubblici, in quanto il d.lgs. 18 aprile 2016 n.50 ha recepito le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25 e, coerentemente, all'art.17 comma 1 lettera a) ha escluso l'applicazione delle disposizioni del codice dei contratti pubblici *«agli appalti e alle concessioni di servizi: a) aventi ad oggetto l'acquisto o la locazione, quali che siano le relative modalità finanziarie, di terreni, fabbricati esistenti o altri beni immobili o riguardanti diritti su tali beni»*, ripetendo le analoghe previsioni dell'art. 19 del d.lgs. n.163/2006 e dell'art.5 comma 2 lettera a) del d.lgs. n.157/1995.

16.1. L'art.56 comma 1 lettera e) del d.lgs. 31 marzo 2023 n.36 a decorrere dal 1° luglio 2023, con l'abrogazione del d.lgs. n.50/2016, ha sostituito con identica formulazione l'art.17 comma 1 lettera a) del codice dei contratti pubblici, elevando, sempre con decorrenza dal 1.7.2023, all'art.14 comma 1 lettera a) del nuovo decreto fino ad euro 5.382.000 la soglia di rilevanza europea degli appalti pubblici di lavori e per le concessioni.

17. Inoltre, con l'art.1 comma 251 della citata legge finanziaria n.296/2006 è stato modificato l'art.03 comma 1 del d.l. n.400/1993, introducendo canoni demaniali variabili in ragione della categoria del bene assegnato e della tipologia di area coperta o scoperta.

18. La nuova disciplina sul termine di venti anni di durata massima delle concessioni balneari nasce nel contesto politico e culturale della gestione del demanio marittimo della Regione Emilia Romagna, in cui illustre accademica, la prof.ssa Lucia Serena Rossi, si farà subito promotrice della diretta applicazione sia dell'art.49 TFUE sia dell'art.12 paragrafo 1 della direttiva Bolkestein, nonostante chiaramente non vi fossero i presupposti temporali e giuridici

per far rientrare le concessioni demaniali marittime nel campo di applicazione della norma primaria e della disposizione di diritto derivato che prevede procedure selettive, in quanto l'art.44 della stessa direttiva servizi ne dispone l'entrata in vigore dal 28.11.2009, cioè tre anni dopo la pubblicazione sulla G.U.C.E. avvenuta appunto il 28.11.2006.

19. L'applicazione diretta dell'art.12 paragrafi 1 e 2 della direttiva Bolkestein sin dal 28.11.2006 era strumentale alla normativa di pianificazione dell'uso dell'arenile in vigore nella Regione Emilia Romagna, in cui il trasferimento delle competenze sul demanio marittimo ai Comuni è stato legato all'adozione del Piano dell'Arenile (art.3 comma 2 L.R. 9/2002) e al rispetto delle direttive regionali, che favoriscono l'accorpamento ed unificazione delle aree in concessione demaniali marittime per uso turistico-ricreativo (punto 6.2.2. dell'Allegato A alla deliberazione del Consiglio della Regione Emilia Romagna del 6.3.2003 n.468).

20. In particolare, il Piano dell'Arenile del Comune di Rimini è stato approvato con delibere consiliari nn. 64/2006 e n.9/2011 (Variante 2010) come Piano operativo comunale (POC) di cui all'art.3 comma 2 della L.R. n.9/2002, ed è scaduto come validità il 27.1.2016, cioè decorsi cinque anni dall'approvazione della variante con deliberazione di Consiglio comunale n. 9 del 27.1.2011, come previsto dall'art.30 comma 1 della L.R. n.20/2020, con conseguente ripristino in capo all'Ente Regione delle competenze dirette in materia di gestione del demanio marittimo.

20.1. Il Piano dell'Arenile del Comune di Rimini prevedeva che soltanto le imprese che si fossero aggregate per accorpare e unificare le aree in concessione demaniali marittime per uso turistico-ricreativo avrebbero avuto diritto a fare investimenti, a demolire e ricostruire le strutture esistenti o a ristrutturarle. Diversamente i singoli concessionari avrebbero potuto effettuare solo lavori di manutenzione ordinaria, essendo totalmente preclusi gli investimenti, in mancanza di accorpamento delle concessioni.

20.2. Questo modello illogico e dirigistico di gestione del demanio marittimo statale da parte del Comune di Rimini non è stato condiviso dalla stragrande maggioranza dei concessionari, che si sono rifiutati di presentare progetti di aggregazione di concessioni temendo, evidentemente, pratiche distorsive dei comportamenti della pubblica amministrazione in un settore, lo si ribadisce, estraneo al codice dei contratti pubblici e regolato soltanto dal codice della navigazione.

21. In buona sostanza, è stato rappresentato nei due citati ricorsi per cassazione nn.5010/2024 e 425/2025 che **la quasi totalità dei concessionari balneari del Comune di Rimini, non avendo scelto la strada ritenuta illegittima dell'aggregazioni tra concessioni, si è limitata per oltre 18 anni alla manutenzione ordinaria, essendo preclusi gli investimenti, la manutenzione straordinaria, la ristrutturazione e la ricostruzione delle strutture e delle opere.**

22. Viceversa, in settori in cui chiaramente già si applica(va) il diritto dell'Unione e la disciplina europea in materia di appalti pubblici di lavori o di servizi, come per le concessioni autostradali, il Governo con la legge finanziaria n.296/2006 ha operato contestualmente una restrizione della libertà di stabilimento e della libertà di concorrenza, con proroghe illimitate incoerenti con gli obblighi comunitari di indire gare pubbliche.

*

3. La sentenza CO.GE.P. della Corte di giustizia sulle concessioni balneari come concessioni di beni e la prima illegittima procedura di infrazione della Commissione Ue che porta alle modifiche legislative sulla durata non più indeterminata dei titoli concessori

23. Le modifiche alla disciplina delle concessioni balneari del Governo con la legge finanziaria n.296/2006 erano in contrasto con la posizione assunta da codesta Ecc.ma Suprema Corte di Cassazione con ordinanza di rinvio pregiudiziale del 13.1.2006 della causa C-174/06, recepite dalla Commissione Ue nelle osservazioni scritte al punto 81 e dalla **Corte di giustizia nella sentenza CO.GE.P** del 25 ottobre 2007 (EU:C:2007:634), che ha così concluso: «*L'art. 13, parte B, lett. b), della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 77/388/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari – Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme, dev'essere interpretato nel senso che un rapporto giuridico quale quello in discussione nella causa principale, nell'ambito del quale ad un soggetto è concesso il diritto di occupare e di usare, in modo anche esclusivo, un bene pubblico, specificamente zone del demanio marittimo, per una durata limitata e dietro corrispettivo, rientra nella nozione di «locazione di beni immobili» ai sensi di detto articolo.*».

24. Viceversa, sollecitata dall'AGCM con la segnalazione del 20 ottobre 2008 (v. [allegato 19](#)), la Commissione Ue ha attivato con la lettera di messa in mora del 9 febbraio 2009 nella procedura di infrazione n. 2008/4908 (v. [allegato 20](#)), pur essendo l'Istituzione europea ben consapevole che la procedura di infrazione non avrebbe potuto trovare giustificazione nella direttiva Bolkestein, non essendo scaduto, quando la procedura di infrazione ha avuto inizio, il termine per il recepimento del 28.12.2009.

25. Infatti, soltanto con la diffida complementare del 5.5.2010 (v. [allegato 20](#)) la Commissione Ue ha lamentato anche la violazione dell'art.12 della direttiva 2006/123/CE rispetto alla necessità di modificare, in virtù dell'astratto principio della libertà di concorrenza, l'art. 37 cod.nav. e abrogare il c.d. diritto di insistenza, nonostante oltre il 90% dei concessionari balneari avesse instaurato il rapporto concessorio prima del 28.12.2009 e, quindi, per pacifica giurisprudenza della Corte Ue (cfr. la **sentenza Togel** del 24.9.1998 in causa C-76/97,

EU:C:1998:161) non fosse comunque assoggettabile alla direttiva 2006/123/CE ai sensi dell'art.44 della stessa direttiva Bolkestein.

26. In particolare, l'art.37 cod.nav. disciplinava (e disciplina ancora) l'esperimento di un procedimento finalizzato alla valutazione comparativa tra gli aspiranti solo in via eventuale, ovvero nell'ipotesi di più domande di rilascio di concessione sul medesimo bene demaniale. Il medesimo articolo, al secondo comma, contemplava tuttavia in tal caso la preferenza in favore del soggetto già titolare della concessione (c.d. diritto di insistenza).

26.1. Come riferito dalla Commissione Ue nella lettera di messa in mora complementare del 5.5.2010 la norma sul diritto di insistenza è stata in vigore fino al 30 dicembre 2009, quando il Governo ne ha disposto la frettolosa abrogazione, avvenuta con la modifica del comma 2 dell'art.37 cod.nav. dall'art.1 comma 10 del d.l. n.194/2009 (convertito con modificazioni dalla legge n.25/2010), disponendo altresì una proroga delle concessioni in essere dapprima fino al 31 dicembre 2012, successivamente in sede di conversione fino al 31 dicembre 2015.

26.2. La Commissione ha contestato anche l'art.01 comma 2 del decreto legge n. 400 del 1993, nel testo modificato dall'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 e in vigore dal 1° gennaio 2007 fino al 16 gennaio 2012, che prevedeva il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime in essere di sei anni in sei anni, salvo la revoca di cui all'art.42 cod.nav. Anche questa norma è stata abrogata dall'art.11 comma 1 lettera a) della legge 15.12.2011 n.217.

263. In conseguenza, la Commissione europea ha disposto il 27 febbraio 2012 l'archiviazione della procedura di infrazione n.2008/4908, ritenendo alla fine congruo il termine di proroga di sei anni (fino al 31.12.2015) per l'approvazione di una normativa di riordino del settore e di attuazione della direttiva Bolkestein.

*

4. L'esclusione delle concessioni balneari dal campo di applicazione del diritto dell'Unione europea e la contraddittoria sentenza "italiana" Promoimpresa della Corte di giustizia

27. Viceversa con l'art. 34-duodecies del c.d. "decreto sviluppo" n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012, è stata disposta la **proroga al 31.12.2020** del termine delle concessioni con finalità turistico ricreative in scadenza dal 31.12.2015.

28. Per regolare specificamente le concessioni di servizi o di lavori ed uscire dalle incertezze create dalla direttiva servizi, il legislatore dell'Unione ha approvato la **direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2014**, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione di servizi o di lavori, che all'art.1 paragrafo 1 prevede: «*1. La presente direttiva stabilisce le norme applicabili alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione*

indette da amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori il cui valore stimato non è inferiore alla soglia indicata all'articolo 8», pari ad € 5.186.000,00.

29. Il considerando 15 della direttiva 2014/23/UE prevede l'esclusione delle concessioni balneari come concessioni di beni dal campo di applicazione della stessa direttiva "concessioni": *«Inoltre, taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni o qualsiasi proprietà pubblica, in particolare nel settore dei porti marittimi o interni o degli aeroporti, mediante i quali lo Stato oppure l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore fissa unicamente le condizioni generali d'uso senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva. Ciò vale di norma per i contratti di locazione di beni o terreni di natura pubblica che generalmente contengono i termini che regolano la presa di possesso da parte del conduttore, la destinazione d'uso del bene immobile, gli obblighi del locatore e del conduttore per quanto riguarda la manutenzione del bene immobile, la durata della locazione e la restituzione del possesso del bene immobile al locatore, il canone e le spese accessorie a carico del conduttore».*

30. La proroga legislativa fino al 31.12.2020 disposta dal Governo Monti era pienamente giustificata dal fatto che le concessioni balneari erano e sono concessioni di beni e non di servizi.

31. La sentenza Promoimpresa del 14 luglio 2016 della Corte di giustizia - con l'inusuale presenza nel Collegio a cinque Giudici dell'italiano prof. Antonio Tizzano e con l'inusuale presenza come esperta del Governo della prof.ssa Lucia Serena Rossi in affiancamento alla consueta difesa erariale dell'Avvocatura dello Stato - ha confermato il descritto quadro normativo e interpretativo dell'Unione e ha precisato ai punti 44-48 l'esclusione delle concessioni balneari, come concessioni di beni, sia dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE sia da quello della direttiva 2014/23/Ue.

32. La Corte Ue ha omissis di citare, erroneamente, come legislazione comunitaria applicabile alle fattispecie delle due cause pregiudiziali poi riunite e decise dalla sentenza Promoimpresa, l'art.44 della stessa direttiva 2006/123/CE, che dispone che gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per **conformarsi alle disposizioni della direttiva servizi entro il 28 dicembre 2009**. Infatti, come risulta rispettivamente dai punti 11 e 19 della sentenza Promoimpresa, le fattispecie di concessione lacuale (causa C-458/14 Promoimpresa) e di concessioni marittime (causa C-67/15 Melis ed altri) erano iniziate prima del 28.11.2009.

33. Ha quindi **errato la Corte Ue nella sentenza Promoimpresa** nel non aver dichiarato la **irricevibilità** delle questioni pregiudiziali dopo le precisazioni fatte ai punti 44-48, e di aver voluto comunque rispondere ai Tar Lombardia e Sardegna, confondendo nel prosieguo della motivazione della contraddittoria decisione il proprietario del demanio marittimo e lacuale, identificato con il Comune e non con lo Stato.

34. Questa originale (e non condivisa dalla stessa Corte Ue nelle sentenze AGCM e S.I.I.B.) scelta metodologica, in un contesto argomentativo in cui era molto chiaro che alle concessioni balneari non si applicava e non si applica né la direttiva servizi né la pertinente direttiva 2014/23/UE, ha determinato il caos interpretativo interno e le affermazioni apodittiche della Commissione, a cui l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato si è acriticamente uniformato, totalmente invasive, con il pretesto di applicare direttamente un diritto comunitario inapplicabile al settore del turismo balneare, del potere legislativo e di quello esecutivo, con gravissima violazione dei precetti costituzionali e conseguente scontro tra le principali Istituzioni giudiziarie nazionali.

35. Il Parlamento nazionale è apparso ben consapevole dell'errore commesso dalla sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia, al punto da inserire, in sede di conversione del d.l. n.113/2016 con la legge 7 agosto 2016 n.160, la norma c.d. "salva spiagge", cioè l'**art.24 comma 3-septies del d.l. 113/2016**, che sostanzialmente salvaguarda le concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009 dagli effetti di diretta applicazione della "estemporanea" decisione della Corte comunitaria del 14 luglio 2016, con la seguente formulazione, ancora in vigore: «**3-septies.** *Nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.*».

*

5. La proroga al 31 dicembre 2033 della durata delle concessioni balneari con l'art.1 comma 682 della legge n.145/2018 e l'iniziale avallo della Commissione Ue

36. Inizialmente, dopo la sentenza Promoimpresa della Corte Ue e dopo l'art.24 comma 3-septies d.l. 113/2016, **anche la Commissione europea era convinta che la direttiva servizi non si applicasse alle concessioni demaniali marittime**, come si evince dal punto 39 della sentenza del 18 settembre 2019 della Corte di giustizia nella causa C-526/17 Commissione contro Repubblica italiana (EU:C:2019:756), e come si ricava dal fatto che non ha attivato

nessuna procedura di infrazione nei confronti dell'Italia a seguito dell'entrata in vigore dell'art.24 comma 3-septies del d.l. n.113/2016.

37. Pertanto, coerentemente con la motivazione (sostanziale) della sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia, **con la legge finanziaria n.145/2018 (art.1 commi 682-683) è stata disposta ulteriore proroga delle concessioni demaniali marittime in vigore fino al 31 dicembre 2033** e i Comuni costieri italiani, tra cui quello di Cervia, hanno notiziato i concessionari della nuova scadenza delle concessioni con atti di ricognizione della nuova durata delle concessioni, pretendendo il pagamento in un'unica soluzione dell'imposta di registro fino al 31.12.2033, e in molti casi facendo anche ricorso alla procedura di evidenza pubblica con la pubblicazione dell'atto di ricognizione all'albo pretorio, ai sensi dell'art.18 del Regolamento di esecuzione del codice della navigazione, al fine di eventuali osservazioni di altri richiedenti.

37.1. Con l'art.1 comma 675 della legge n.145/2018 è stato, inoltre, previsto: *«675. Al fine di tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese, in un'ottica di armonizzazione delle normative europee, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono fissati i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime.»*.

37.2. Nei successivi commi da 676 a 681 dell'art.1 della legge n.145/2018 il legislatore della finanziaria per il 2019 ha disciplinato un complesso procedimento partecipato dalle Regioni e dai Comuni che avrebbe dovuto portare alla *«revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di demanio marittimo di cui al codice della navigazione o a leggi speciali in materia»* (art.1 comma 677 lettera c). Il riordino della materia come disciplinato dall'art.1 commi 675-681 della legge n.145/2018 non è stato mai attuato.

38. La Regione Emilia Romagna, con circolare del 2.4.2019 (v. [allegato 23](#)) indirizzata alle Associazioni di categoria delle imprese balneari e ai Comuni costieri, **ha dettato le regole per i procedimenti di rinnovi e proroga di concessioni demaniali pendenti alla data del 1° gennaio 2019, ai sensi dell'art.1 commi 682-682 della legge n.145/2018:** *«a seguito dell'avvenuto pagamento, da parte dei concessionari, di quanto dovuto in termini di imposta di registro a fronte dell'estensione della durata del titolo concessorio, il competente Servizio regionale procede a dare atto della proroga ex lege con modalità analoghe a quelle già indicate nelle circolari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti emanate in occasione*

di precedenti proroghe ex lege della validità delle concessioni demaniali marittime, ossia attraverso la mera annotazione sul titolo concessorio della proroga della validità della concessione, con specifica indicazione del termine di validità (31/12/2033) e della fonte normativa (art. 1, commi 682 e 683, Legge 30 dicembre 2018, n. 145), indipendentemente dal fatto che la concessione sia stata rilasciata con Licenza o con Atto Formale».

39. La Circolare del 2.4.2019 della Regione Emilia Romagna, dunque, poneva a carico del competente Servizio regionale di procedere a notificare i concessionari marittimi della proroga ex lege al 31.12.2033 dei titoli concessori. **Tutti i comuni costieri della Regione Emilia Romagna hanno provveduto tempestivamente a prorogare al 31.12.2033 la durata delle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo**, compreso il Comune di Cervia in data 14 maggio 2019 per la società ricorrente/controinteressata nel procedimento principale (v. allegato 11) e **ad eccezione del Comune di Rimini**.

*

6. Il Sindaco del Comune di Rimini si rifiuta di far prorogare al 31.12.2033 le concessioni balneari, prevedendo molto tempo prima l'opposizione della Commissione Ue e dell'AGCM alla proroga legislativa e le sentenze del 2021 dell'Adunanza plenaria del CdS

40. Nel contempo, con decorrenza dal 1° gennaio 2018 è entrata in vigore la nuova legge della Regione Emilia-Romagna n.24/2017 di uso e pianificazione del territorio, che va ad abrogare e a sostituirsi a quella precedente n.20/2000.

40.1. In particolare, l'art.3 comma 1 della L.R. n.24/2017 prevede che i Comuni della Regione Emilia-Romagna avrebbero dovuto avviare il processo di adeguamento della pianificazione urbanistica vigente entro il termine perentorio di *quattro anni* dal 1° gennaio 2018 e dovevano concluderlo nei due anni successivi, approvando il nuovo strumento urbanistico generale denominato P.U.G. (Piano Urbanistico Generale) che avrebbe dovuto sostituire gli strumenti urbanistici generali vigenti predisposti in base alla L.R. n.20/2000, il PSC (Piano Strutturale Comunale) e il RUE (Regolamento Urbanistico Edilizio).

40.2. Con le due delibere consiliari nn.15 e 16 del 2016 il Comune di Rimini (Sindaco dott. Andrea Gnassi, Assessore all'Urbanistica e al Demanio avv. Roberto Biagini) approvava rispettivamente il PSC e il RUE, variando inspiegabilmente le previsioni applicabili alle "Colonie marine" come la ex Colonia Enel e cancellando l'art.1.1.7 comma 5 del RUE adottato nel 2011 con le "*Misure di salvaguardia e disposizione transitorie*", rispetto ai testi degli strumenti urbanistici comunali del PSC e del RUE adottati, con l'effetto di inibire l'intervento edilizio già assentito per la riutilizzazione dell'area dell'ex Colonia Enel all'impresa Il Giardino fiorito srl, che proponeva ricorso al TAR Bologna n.508/2016 R.G.

40.3. L'art.3 comma 2 della L.R. n.24/2017 prevede che i Comuni, come il Comune di Rimini, dotati degli strumenti urbanistici predisposti ai sensi della legge n.20/2000, entro il 31.12.2021, dovevano avviare, a norma dell'art. 45, comma 2, della stessa L.R. n.24/2017, il procedimento di approvazione di un'unica variante generale diretta a unificare e conformare le previsioni dei piani vigenti (PSC e RUE per il Comune di Rimini) ai contenuti del PUG, semplificato dall'esclusione della consultazione preliminare di cui all'art.44 della L.R. n.24/2017 e con riduzione alla metà dei termini previsti dagli artt.45 e 46 della stessa nuova legge regionale di pianificazione del territorio, ancora vigente.

40.4. L'art.3 comma 4 della L.R. n.24/2017 prevede che i Comuni, come il Comune di Cervia, che prima dell'entrata in vigore della legge abbiano adottato il PSC e il RUE possono unificare e conformare le previsioni dei piani ai contenuti del PUG, senza che ciò richieda la ripubblicazione del piano, concludendo il procedimento di approvazione del nuovo strumento secondo le disposizioni procedurali stabilite dalla legislazione previgente per il PSC.

40.5. Ove non avviato il PUG entro il 31.12.2021 ed approvato entro il 31.12.2023, per il combinato disposto dei commi 5 e 7 dell'art.4 della L.R. 24/2017 dal 1° gennaio 2024 avrebbero perso efficacia tutte le previsioni dei vecchi piani generali urbanistici (PRG o PSC/POC/RUE) che prevedano l'espansione del territorio urbanizzato (esistente al 1 gennaio 2018), ad esclusione di quelle oggetto di strumenti attuativi approvati e convenzionati nel corso del periodo transitorio e avrebbero potuto attuarsi solo interventi di riuso e rigenerazione urbana e interventi diretti subordinati cioè solo a titolo edilizio.

40.6. Inoltre, in base all'art.32 comma 9 della L.R. n.24/2017 il PUG individua altresì il perimetro del territorio comunale facente parte dell'arenile e soggetto alla disciplina stabilita dall'apposito piano dell'arenile di cui all'art.3 comma 2 della L.R. n.9/2002.

40.7. A causa del contenzioso pendente dal 2016 fino alla sentenza n.248/2022 davanti al TAR Bologna (che ha annullato le due deliberazioni consiliari nn.15 e 16 del 2021 di approvazione del PSC e del RUE del Comune di Rimini) con la società Il Ciliegio fiorito srl, poi fallita in corso di causa per non aver potuto realizzare il progetto edilizio già approvato, il Comune di Rimini non ha mai avviato il procedimento per l'approvazione del PUG entro il termine perentorio del 31.12.2021 e, ovviamente, non lo ha mai approvato entro il termine del 31.12.2023.

40.8. In conseguenza, **senza il PUG, il nuovo piano dell'arenile del Comune di Rimini sostitutivo di quello scaduto come Piano Operativo Comunale POC il 27 gennaio 2016, non poteva essere avviato, in quanto non era possibile perimetrare la zona dell'arenile secondo quanto disposto dall'art.32 comma 9 della L.R. n.24/2017.**

40.9. Viceversa, il Comune di Cervia con deliberazione consiliare del 28.11.2018 n.70 si è adeguato tempestivamente alla legge regionale n.24/2017 ed ha approvato contestualmente il PUG e il Piano dell'Arenile e del Porto.

41. La situazione di mancanza per il Comune di Rimini di vigenti strumenti generali urbanistici e del Piano dell'Arenile alla data del 31.12.2023 si incrocia, dunque, con il ruolo del dott. Andrea Gnassi e dell'avv. Roberto Biagini quali promotori e responsabili, anche dopo la cessazione dei rispettivi incarichi rispettivamente di Sindaco (dal 31 maggio 2011 al 7 ottobre 2021) e di Assessore all'Urbanistica e al Demanio (da giugno 2011 a giugno 2016) di tutte le iniziative del Comune di Rimini che hanno inciso negativamente sulla durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e sulla gestione del demanio marittimo affidata all'ente comunale su delega regionale, per coprire le responsabilità nella mancata approvazione di un nuovo piano dell'arenile dopo la scadenza di quello precedente al 27 gennaio 2016 e della mancata approvazione del nuovo strumento urbanistico introdotto dalla legge regionale n.24/2017, il Piano Urbanistico Generale PUG, a causa del contenzioso pendente prima al TAR Bologna e poi al Consiglio di Stato dopo l'annullamento del PSC e del RUE per le modifiche apportate in sede di approvazione, che avevano determinato la mancata attuazione del progetto urbanistico già approvato alla società Il Ciliegio Fiorito srl sull'area dell'ex Colonia Enel e il conseguente fallimento della stessa società.

41.1. Infatti, in una sconcertante intervista pubblicata il 12.10.2019 (v. [allegato 24](#)), l'allora Sindaco del Comune di Rimini, dott. **Andrea Gnassi** (dal 2013 al 2021 Presidente della Commissione Permanente Turismo dell'ANCI e dal 2019 al 2021 Presidente ANCI Emilia Romagna), ha negato la competenza della Regione Emilia Romagna a comunicare ai concessionari marittimi la proroga dei titoli concessori ai 31.12.2033, ignorando la circolare regionale del 2.4.2019. Così ha precisato il dott. Gnassi nell'intervista pubblicata il 12.10.2019: *««Finchè da Roma non ci dicono cosa dobbiamo fare, noi mettiamo nessun timbro.»». Perchè «ci vuole molto poco, in questa vicenda così complicata e confusa, a passare dall'ufficio timbri all'ufficio...pacchi». «A oggi i Comuni che hanno rinnovato le concessioni ai bagnini per 15 anni sono pochi. Tanti altri, noi compresi, ancora non l'hanno fatto perché vogliono prima garanzie e percorsi amministrativi certi, che ancora non ci sono»». Gnassi cita una relazione del ministero delle Finanze di settembre, che spiega come «non sia sufficiente mettere il timbro per garantire la proroga fino al 2033, Occorre un atto amministrativo, ma quale sia la procedura da seguire lo Stato non l'ha ancora chiarito». Insomma, «abbiamo da una parte la legge che dice sì alla proroga, dall'altra lo Stato stesso che scrive: non basta un timbro, serve una procedura più complessa ma senza indicare quale». Non aiutano poi «le varie sentenze della*

Corte Europea e dei tribunali italiani che mettono in forte dubbio la legittimità delle proroghe. Su Rimini (e altri comuni) pende come una spada di Damocle la diffida presentata da un gruppo di associazioni, che giudica illegittima la proroga. Ecco perché «abbiamo chiesto al governo di chiarire la procedura». Procedura che deve essere «prova di bomba, per gli operatori e per il Comune». Gnassi chiede aiuto anche alla Regione, per fare chiarezza. Fino a quando non ci sarà, Rimini «non metterà alcun timbro».

41.2. In affiancamento e sostegno al Sindaco Gnassi nella predetta intervista del 12.10.2019 si è schierato subito il Presidente nazionale della Confartigianato balneari, nonché Presidente della più numerosa Cooperativa di bagnini di Rimini, Mauro Vanni, dimenticando anche lui l'esistenza della Circolare del 2.4.2019 della Regione Emilia Romagna, indirizzata principalmente alle associazioni di categoria delle imprese balneari: *«Capiamo le ragioni di Gnassi – è la replica di Vanni – ma lui deve comprendere le nostre. Governo e Comune facciano la loro parte, per evitare a noi bagnini di restare senza tutela».*

42. L'ex Sindaco di Rimini Gnassi e il Presidente della Confartigianato balneari Vanni avrebbero dovuto limitarsi a leggere e far applicare, secondo le rispettive competenze del sindacato di categoria e del Comune gestore per delega del demanio marittimo, la circolare regionale del 2.4.2019, che chiariva benissimo gli aspetti operativi della proroga ex lege a carico del competente Servizio regionale con comunicazioni da effettuare con posta elettronica certificata ai singoli concessionari, che gli altri Comuni costieri romagnoli hanno effettuato.

43. In contestuale simbiosi con le tesi dell'ex Sindaco Andrea Gnassi, l'ex Assessore all'Urbanistica e al Demanio **avv. Roberto Biagini** costituisce e presiede il Coordinamento Nazionale Mare Libero APS (CoNaMaL) a Firenze il 20 ottobre 2019, associazione non riconosciuta che nascerebbe *«dalla volontà di cittadini, associazioni e comitati già attivi da anni in molti territori italiani, dal litorale romano al Cilento, dalla Versilia alla Riviera romagnola, uniti dal comune intento di liberare il mare e le spiagge e restituirli alla collettività»*, dopo *«diversi anni passati a contrastare i provvedimenti illegittimi delle amministrazioni comunali di tutto il Paese, quasi sempre più favorevoli agli interessi privati dei concessionari gestori degli stabilimenti che ai diritti dei cittadini, abbiamo deciso di unire le nostre forze e rivolgere le nostre (pacifiche) armi dove è più urgente intervenire: sulle istituzioni nazionali»*, in quanto *«La storia della gestione del mare e delle spiagge, in Italia, è una storia che ha trasformato nel tempo le concessioni in proprietà private, conferendo ai titolari, sempre gli stessi, una fortuna economica altrimenti difficilmente raggiungibile, nonché un enorme potere contrattuale nei confronti della politica, a tutti i livelli. In questo modo, i concessionari hanno accumulato una*

serie infinita di privilegi iniqui, dalle proroghe perenni, ai canoni irrisori, fino alla consuetudine della tolleranza, in alcuni casi scaduta in compiacenza, nei confronti dei numerosi abusi sul demanio pubblico, dello sfruttamento dei lavoratori, alla preclusione al libero accesso dei cittadini alle spiagge e al mare.».

*

7. La posizione del Consiglio di Stato sulle concessioni balneari prima della Plenaria

44. Qualche giorno dopo l'intervista dell'ex Sindaco di Rimini, il **Consiglio di Stato – V Sezione con le sentenze "gemelle" del 24 ottobre 2019 nn. 7251, 7252, 7253, 7254, 7255 e 7256** si è espresso per la legittima applicazione alla materia in esame della proroga dei titoli concessori al 31.12.2033 di cui all'art.1 comma 682 n. 145/2018.

45. Il **Consiglio di Stato – Sezione V con la sentenza 26 ottobre 2020 n. 6472** confermerà la legittimità delle proroghe automatiche o comunque discrezionali della pubblica amministrazione concedente delle concessioni balneari per una concessione demaniale portuale che aveva chiesto e ottenuto la rideterminazione della durata da 50 anni a 70 anni, in quanto *«una concessione demaniale marittima – che è un mezzo per un migliore e più efficiente perseguimento dell'interesse pubblico immanente alla natura pubblica dell'area concessa (cfr. art. 37 Cod. nav.; Cons. Stato, VI, 19 aprile 1995, n. 352; V, 6 novembre 2017, n. 5093; V, 3 aprile 2018, n. 2070 e 2074) – in tanto può aver luogo e generare un andamento normale dell'uso in quanto consenta, almeno in termini programmatici e in relazione all'evoluzione della domanda generale di servizi e inerenti tipologie, la remunerazione del concessionario mediante le prestazioni somministrate ai terzi e dunque l'equilibrio economico con i costi degli investimenti a ciò necessari. Invero “l'atto di concessione demaniale marittima affida la res a soggetti particolari (c.d. uso particolare) ma non per loro uso esclusivo bensì ai fini di un uso stimato convergente con l'interesse pubblico e a questi scopi il concessionario realizza investimenti e sostiene costi in vista di un'utilizzazione prefigurata per un tempo nel quale egli può ammortizzare e portare a utilità economica i costi medesimi” (Cons. Stato, V, nn. 2070 e 2074 del 2018, cit.).».*

46. Viceversa, con la **sentenza del 18 novembre 2019 n.7874 il Consiglio di Stato – VI Sezione** ha per la prima volta argomentato, peraltro del tutto incidentalmente, sulla disapplicazione da parte degli amministratori e funzionari comunali della proroga al 31.12.2033 della durata delle concessioni balneari di cui all'art.1 comma 682 n. 145/2018, ma con alcune precisazioni importanti.

46.1. In primo luogo, il Consiglio di Stato nella sentenza n.7874/2019 ha aderito alla tesi prevalente in giurisprudenza, che afferma che il provvedimento amministrativo adottato dall'amministrazione in applicazione di una norma nazionale contrastante con il diritto eurounitario non va considerato nullo, sebbene alla medesima amministrazione è fatto carico dell'obbligo di non applicare la norma nazionale contrastante con il diritto eurounitario, in particolar modo quando tale contrasto sia stato sancito in una sentenza della Corte di giustizia UE come Promoimpresa. *«Per effetto di tale prevalente orientamento, quindi, la violazione del diritto eurounitario implica solo un vizio di illegittimità non diverso da quello che discende dal contrasto dell'atto amministrativo con il diritto interno, sussistendo di conseguenza l'onere di impugnare il provvedimento contrastante con il diritto europeo dinanzi al giudice amministrativo entro il termine di decadenza, pena l'inoppugnabilità del provvedimento medesimo (cfr., tra le tante, Cons. Stato, Sez. III, 8 settembre 2014 n. 4538)..... dal momento che, trattandosi di atti confermativi delle proroghe della originaria concessione, essi debbono preliminarmente essere gravati con l'ordinaria azione di annullamento nella competente sede di primo grado».* In conseguenza, tutti gli atti di ricognizione dei Comuni costieri italiani della proroga al 31.12.2033 delle concessioni balneari in applicazione dell'art.1 comma 682 della legge n.145/2018 sono inoppugnabili, quando non siano stati gravati con l'ordinaria azione di annullamento davanti al Tar competente.

46.2. Sotto un secondo profilo, **la sentenza n.7874/2019 del Consiglio di Stato è intervenuto sulle concessioni iniziate prima del 28.12.2009**, così precisando: *«Il Collegio, per completezza d'esame, ritiene di dovere dare conto della circostanza che la più volte citata sentenza della Corte di giustizia UE, sebbene abbia dichiarato che le disposizioni nazionali che consentono la proroga generalizzata ed automatica delle concessioni demaniali fino al 31 dicembre 2020 contrastano con l'ordinamento comunitario (si tratta del già menzionato art. 1, comma 18, d.l. 194/2009, nella versione risultante dalle modifiche apportate dall'art. 34-duodecies d.l. 179/2012, articolo introdotto in sede di conversione con l. 221/2012), ha nel contempo però precisato che una proroga di una concessione demaniale è giustificata laddove sia finalizzata a tutelare la buona fede del concessionario, ovvero sia qualora questi abbia ottenuto una determinata concessione in un periodo in cui “non era ancora stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza”. La tutela della buona fede del concessionario, quindi, va relazionata alla data di adozione della direttiva 2006/123/CE (cosiddetta Bolkestein), cosicché nell'ipotesi di concessione demaniale marittima rilasciata in data antecedente, secondo la Corte di giustizia, la cessazione anticipata della concessione “deve essere preceduta da un periodo transitorio*

che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili, in particolare, dal punto di vista economico”. Orbene, nel caso di specie la concessione iniziale è stata rilasciata nel 1999 prima che fosse scaduto il termine di recepimento della direttiva Bolkestein (28 dicembre 2009) e prima che lo Stato italiano la attuasce tramite il d.lgs. n. 59 del 26 marzo 2010, con conseguente conformità al diritto dell'Unione europea dell'applicazione alla concessione oggetto di causa della (sola) proroga prevista dall'art. 1, comma 18, d.l. 194 del 2009, tuttavia pare evidente che le successive proroghe non possano essere assistite dal principio (sopra espresso) della “buona fede” del concessionario, essendosi consumata la possibilità di aderire alla posizione “mitigativa” già a far data dal secondo rinnovo.».

47. In buona sostanza, l'unica **sentenza del Consiglio di Stato n.7874/2019** che, prima delle sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria, si è pronunciata solo incidentalmente – ed erroneamente rispetto alla sentenza Togel della Corte di giustizia - sulla contrarietà al diritto dell'Unione della proroga al 31.12.2033 dei titoli concessori (non oggetto della controversia), viceversa **ha affermato la legittimità della proroga al 31.12.2020 di cui all'art.1 comma 18 del d.l. n.194/2009 dei titoli concessori iniziati prima del 2010**, richiamando quell'art.44 della direttiva Bolkestein che, incredibilmente, la sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia aveva dimenticato di citare per non dichiarare manifestamente irricevibili le questioni pregiudiziali sollevate dai TAR Lombardia e Sardegna su concessioni demaniali lacuali e marittime iniziate prima che fosse scaduto al 28.12.2009 il termine per il recepimento della direttiva 2006/123/CE.

48. Errore clamoroso della Corte di giustizia che, appunto, aveva indotto il legislatore nazionale ad intervenire con l'art.24 comma 3-septies del d.l. n.113/2016 in sede di conversione con la legge n.160/2016 (norma non citata dal Consiglio di Stato nella decisione n.7874/2019).

*

8. La circolare del 20.12.2009 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e la “collaborazione” del Comune di Rimini e del legislatore con l'AGCM per attivare e rafforzare la procedura di infrazione del 3.12.2020 della Commissione Ue di D'Acunto

49. Inauditamente, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti con circolare del 20 dicembre 2019 (v. [allegato 25](#)) ha richiamato la sentenza n.7874/2019 del Consiglio di Stato stravolgendone il contenuto, dando indicazioni alle pubbliche amministrazioni concedenti sostanzialmente di disapplicare l'art.1 comma 682 della legge n.145/2018 e di bandire le gare per concessioni balneari in scadenza al 31.12.2020, dal momento che la direttiva Bolkestein

andava applicata dal momento della sua “adozione” (28.12.2006) e non dalla scadenza del termine per il recepimento (28.12.2009).

50. Contestualmente, l'ex **Sindaco di Rimini Andrea Gnassi** ha impedito alla Dirigente dell'Ufficio demanio marittimo comunale del Comune di Rimini, dott.ssa Catia Caprili, di comunicare fino a dicembre 2020 ai concessionari balneari la proroga ex lege al 31.12.2033 prevista dalla circolare regionale del 2.4.2019.

51. Con l'art.22 comma 1 del d.l. 30 dicembre 2019 n.162 (convertito con modificazioni dalla legge n.8/2020) è stato modificato l'art.1 della legge n.186/1982, prevedendo l'aumento da sei a sette delle Sezioni del Consiglio di Stato, con un aumento dell'organico sia dei Giudici che del personale di Segreteria.

52. Nel contempo, il legislatore dell'emergenza ha introdotto con **l'art.182 comma 2 del d.l. n.34/2020** (convertito con modificazioni dalla legge n.77/2020) una norma che, di fatto, andava ad aggiungersi per svuotarne l'efficacia alla proroga della durata delle concessioni di cui all'art.1 comma 682 della legge n.145/2018, ritenuta contraria al diritto dell'Unione dall'apodittica circolare del 20.12.2019 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti: *«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 di 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.»*

53. Come era già successo con la procedura di infrazione promossa dalla Commissione europea nel 2008 prima della scadenza del termine di recepimento della direttiva 2006/123/CE, l'AGCM, ignorando l'art.24 comma 3-septies d.l. 113/2016, ha impugnato per il tramite di

avvocato del libero foro davanti al Tar Toscana con ricorso n.935/2020 R.G. ex art.21-bis legge n.287/1990 la Determina Dirigenziale n. 408 del 21 maggio 2020, con cui il Comune di Piombino aveva deliberato l'attivazione del procedimento per la formalizzazione della estensione della durata delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative sino al 31 dicembre 2033.

54. Peraltro, in presenza di una procedura di infrazione già iniziata dalla Commissione Ue che avrebbe dovuto essere riservatissima con la lettera di messa in mora del 3.12.2020 (v. [allegato 21](#)), è gravissimo che l'AGCM si sia ritagliato un ruolo di garante della libertà di concorrenza in favore di ignoti investitori per imporre alle amministrazioni comunali di effettuare gare pubbliche in un settore come quello delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative del tutto estraneo al codice dei contratti pubblici e regolato dal solo codice della navigazione, depositando addirittura (anche) nel giudizio principale n.767/2024 R.G. TAR Bologna quella lettera di messa in mora della Commissione europea che, appunto, avrebbe dovuto rimanere riservata ai rapporti con lo Stato italiano.

55. Il comportamento eversivo dell'ordine costituzionale dell'AGCM *in subiecta materia* viaggia contestualmente con l'influenza nefasta sulla vicenda dei balneari italiani del disfacimento dei principi fondamentali dell'azione amministrativa della **Commissione Ue** come custode dei Trattati, che si è caratterizzata attraverso un'azione politica di tipo personale di funzionari europei addetti alle riservatissime procedure di infrazione, come si ricava plasticamente dalla lettera del Capo dell'unità E.2 – Applicazione norme della Direzione generale mercato interno, industria, imprenditoria e PMI della Commissione europea, sig. Salvatore D'Acunto, datata 7 aprile 2021 Ref.Ares(2021) 2389343 (v. [allegato 26](#)).

56. Con la citata lettera del 7 aprile 2021 il Sig D'Acunto ha risposto addirittura dopo cinque anni alla anonima e inesistente denuncia CHAP(2016)01498 del 28 aprile 2016, in cui sarebbe stato chiesto all'Istituzione comunitaria, prima della sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia del 2016, di escludere le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, come concessioni di beni, dal campo di applicazione della direttiva Bolkestein, anche per rispettare il diritto di proprietà garantito dall'art.17 della Carta di Nizza, rappresentando falsamente che ad aprile 2016 lo Stato italiano avrebbe imposto l'applicazione diretta dell'art.12 della direttiva 2006/123/CE alle concessioni demaniali marittime, con l'indizione di gare e la cessazione immediata dell'attività aziendale senza indennizzo.

57. Sul fronte del Comune di Rimini a dicembre 2020 **la dott.ssa Catia Caprili**, Dirigente dell'Ufficio Demanio marittimo, ha dovuto scegliere tra seguire le "prescrizioni" del Sindaco

Gnassi di non concedere alcuna proroga ai sensi dell'art.1 comma 682 della legge n.145/2018 o di applicare la disposizione di legge in vigore, venendo incontro alle richieste dei concessionari e al pagamento della tassa di registro per l'intera durata di quindici anni della nuova proroga.

57.1. La dirigente dell'Ufficio Demanio Marittimo del Comune di Rimini ha scelto di applicare la proroga al 31.12.2033, mandando ai concessionari richiedenti una comunicazione sulle modalità di riconoscimento del diritto alla prosecuzione dell'attività in concessione (v. [allegato 27](#)) e provvedendo nel periodo tra metà dicembre 2020 e marzo 2021 a rilasciare alla gran parte dei n.332 concessionari demaniali marittimi (v. [allegato 28](#)), singoli atti ricognitivi con estensione della durata del titolo al 31.12.2033, precisando nei singoli provvedimenti che *“restano salve ed impregiudicate le eventuali modifiche normative sopravvenute, nonché esiti cogenti di procedimenti giurisdizionali in corso o futuri”*.

58. Tra i concessionari che non hanno richiesto, entro il 31 dicembre 2020, al Comune di Rimini la proroga al 31.12.2033 dei titoli concessori vi era la società **RIMINI GEST s.r.l.**, che ha fuso per incorporazione l'originaria proprietaria delle 5 concessioni demaniali marittime “BAGNO 16 VISERBA S.R.L.”, ed era (è) proprietaria di n.5 stabilimenti balneari a Rimini in zona Viserba in via Toscanelli: “BAGNO 11” con concessione 22/2010 (v. [allegato 29](#), subentrando a dicembre 2019 all'originario concessionario Onda su Onda s.r.l.), “BAGNO 12” con concessione n.21/2010, “BAGNO 13” con concessione n.20/2010, “BAGNO 14 MICHELE” con concessione n.67/2003, “BAGNO 16” con concessione n.5/2002.

59. A seguito di una imprecisata segnalazione in merito all'avvio da parte del Comune di Rimini del procedimento amministrativo volto all'estensione al 31 dicembre 2033 delle concessioni demaniali marittime insistenti sul suo territorio, l'AGCM ha formulato una richiesta di informazioni nei confronti del suddetto ente al fine di conoscere le determinazioni dallo stesso assunte al riguardo.

60. Con note del 12 febbraio 2021 e del 5 marzo 2021, il Direttore generale del Comune di Rimini ha fornito riscontro alla richiesta di informazioni sopra citata, trasmettendo all'AGCM n.147 atti ricognitivi, con cui l'amministrazione comunale ha disposto l'estensione - senza gara e in favore dei concessionari esistenti - della durata delle concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico ricreative per un periodo di 15 anni, *i.e.* sino al 31 dicembre 2033.

61. Ritenendo che i suddetti atti di ricognizione presentassero criticità concorrenziali e si ponessero in contrasto con gli articoli 49 e 56 del TFUE, nonché con le norme eurounitarie in materia di affidamenti pubblici, l'AGCM, nell'adunanza del 30 marzo 2021, ha deliberato di esprimere un parere motivato ai sensi dell'art. 21-*bis* della L. n. 287/1990, relativamente al

contenuto degli atti in questione, perché il Comune di Rimini avrebbe dovuto disapplicare la normativa posta a fondamento degli atti ricognitivi per contrarietà della stessa ai principi e alla disciplina eurounitaria, invitando il Comune, entro il termine di sessanta giorni dalla ricezione del parere motivato, ad adottare le iniziative per rimuovere le violazioni della concorrenza.

62. In data 4 giugno 2021 la Dirigente dell'Ufficio demanio marittimo del Comune di Rimini ha fatto pervenire le proprie osservazioni al parere dell'AGCM (v. [allegato 30](#)), sostenendo giustamente la legittimità del proprio operato e adducendo, in primo luogo, che la materia che occupa versa in uno stato di incertezza in ragione del contrasto tra il regime di proroga automatica previsto dalla normativa nazionale e la richiamata disciplina eurounitaria. Al riguardo, infatti, la giurisprudenza non sarebbe univoca nel ritenere direttamente applicabile la Direttiva Servizi nel nostro ordinamento *“in sostituzione delle fonti nazionali vigenti”*.

62.1. In secondo luogo, la dott.ssa Caprili ha affermato che sebbene le funzioni amministrative in materia di demanio marittimo siano state delegate dallo Stato alle Regioni (e, nel caso della Regione Emilia-Romagna, da questa sub-delegate ai Comuni), la determinazione dei criteri per l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime risulta *“di salda competenza statale”*. Pertanto, *“in esecuzione della normativa statale vigente”* e pur ammettendo espressamente la contrarietà della stessa con la disciplina eurounitaria, con gli atti ricognitivi l'Amministrazione comunale ha proceduto all'estensione della durata delle concessioni, non essendo in grado di *“intraprendere alcun tipo di azione diversa da quella già avviata”*, facendo salve *“le eventuali modifiche normative sopravvenute, nonché esiti cogenti di procedimenti giurisdizionali in corso o futuri”*.

62.2. Secondo la Dirigente dell'Ufficio Demanio Marittimo del Comune di Rimini, infatti, l'eventuale disapplicazione della normativa interna in contrasto con la normativa dell'Unione, questione sui cui pende il recente deferimento all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sarebbe prerogativa dei giudici nazionali o di quelli europei.

63. In conseguenza della risposta negativa del Comune di Rimini, l'AGCM con ricorso n.532/2021 R.G. (v. [allegato 31](#)) ha impugnato davanti al TAR Bologna i n.147 atti di ricognizione trasmessi dall'Ente comunale di estensione della durata dei titoli concessori al 31.12.2033. Il giudizio è attualmente pendente, anche se l'AGCM ha prospettato una situazione di improcedibilità per sopravvenuta carenza di interesse, su cui il TAR non ha ancora deliberato fissando udienza di decisione.

*

9. La inaudita lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020 della Commissione Ue

64. Puntualmente, coerentemente con i comportamenti amministrativi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di cui alla circolare del 20.12.2019, del Comune di Rimini e dell'AGCM, la **Commissione europea** ha inviato allo Stato italiano il **3 dicembre 2020**, in piena emergenza covid, una **lettera di messa in mora** che avviava la nuova procedura di infrazione 2020/4118 C (2020) 7826 final (v. [allegato 21](#)).

64.1. Paradossalmente, la lettera di messa in mora della seconda procedura di infrazione della Commissione Ue del 3 dicembre 2020 riguardava anche l'art. 182 comma 2 del d.l. n. 34/2020 (e sembrava muoversi proprio in conseguenza di questa disciplina emergenziale per il settore), andando a precisare che *«la reiterata proroga della durata delle concessioni balneari prevista dalla legislazione italiana scoraggia [...] gli investimenti in un settore chiave per l'economia italiana e che sta già risentendo in maniera acuta dell'impatto della pandemia da COVID-19. Scoraggiando gli investimenti nei servizi ricreativi e di turismo balneare, l'attuale legislazione italiana impedisce, piuttosto che incoraggiare, la modernizzazione di questa parte importante del settore turistico italiano. La modernizzazione è ulteriormente ostacolata dal fatto che la legislazione italiana rende di fatto impossibile l'ingresso sul mercato di nuovi ed innovatori fornitori di servizi.»*.

64.2. Il modello di riferimento della Commissione europea è, appunto, quello del Comune di Rimini, in cui è l'Ente locale che con il Piano dell'Arenile scaduto il 27.1.2016 ha ingessato gli investimenti dei concessionari balneari che non si sono voluti aggregare per evitare possibili distorsioni nell'azione amministrativa pubblica e che sono stati obbligati ad effettuare soltanto lavori di ordinaria manutenzione delle strutture. **Si tratta da parte della Commissione Ue di affermazioni ideologiche che immaginavano imprecisati innovatori fornitori di servizi**, in grado di modernizzare, a differenza degli attuali titolari delle concessioni balneari, questa parte importante del turismo nazionale.

64.3. La Commissione Ue ha evidenziato il contrasto con il diritto dell'Unione anche dell'art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016, considerando in vigore ed efficace la predetta normativa che salvaguardava e salvaguarda la continuità aziendale delle concessioni balneari iniziate prima del 1.1.2010 fino alla legge di riordino della materia.

*

10. La dimenticata risposta del Governo alla Commissione Ue del 4.2.2021

65. Il Governo italiano ha risposto alla lettera di messa in mora della Commissione Ue con la comunicazione del 4 febbraio 2021 a firma del prof. Massimo Condinanzi (v. [allegato 32](#)), rigettandone tutte le argomentazioni.

65.1. Secondo il prof. Massimo Condinanzi il regime delle concessioni demaniali marittime non è soggetto alla disciplina eurounitaria, *rectius* alla competenza dell'Unione che, pertanto, non può ingerirsi nei regimi di proprietà dei beni pubblici e privati degli Stati, ai sensi dell'art. 345 del TFUE (ex art. 295 del TCE) a mente del quale *"I trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri"*.

65.2. Altrettanto condivisibilmente il Governo italiano nella sua risposta del 4.2.2021 alla Commissione Ue ai paragrafi 6 e 7 ha precisato l'esatta portata e interpretazione della sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia e la non applicabilità della decisione e della direttiva 2006/123/CE ai fini della regolamentazione comunitaria delle concessioni demaniali marittime.

65.3. Il prof. Condinanzi ha sottolineato la correttezza della legislazione emergenziale dell'art.100 commi 1 e 3 d.l. n.104/2020 con la proroga estesa al 31.12.2033 anche delle concessioni demaniali lacuali e fluviali che erano ferme al 31.12.2020 e il ritorno ad un canone fisso (comma 3), e ha evidenziato, giustamente, che, *«contrariamente a quanto affermato nella lettera della Commissione, inoltre, i proventi delle concessioni demaniali non sono destinati ai Comuni. Questi ultimi enti provvedono, infatti, al rilascio delle concessioni e a tutta la relativa attività amministrativa, ma i canoni costituiscono esclusivamente un corrispettivo percepito dal titolare del demanio (lo Stato) per l'utilizzo del bene. Conseguentemente, non è neppure condivisibile l'affermazione secondo la quale posticipando il ricorso alle procedure di evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni si priverebbero i Comuni della possibilità di ottenere immediatamente maggiori potenziali introiti. Non solo, infatti, come detto, i Comuni non sono destinatari dei canoni, ma – in ogni caso – tali canoni sono stabiliti per legge in misura uguale per tutti i concessionari, con la conseguenza che una eventuale procedura di gara non potrebbe mirare alla selezione degli operatori sulla base del corrispettivo offerto per l'uso del bene.»*.

65.4. Il prof. Condinanzi ha censurato l'atteggiamento discriminatorio della Commissione rispetto alle lunghissime proroghe assicurate ai concessionari demaniali marittimi in Spagna e in Portogallo, addirittura avallate ed elogiate dalla Commissione Ue con il comunicato stampa del 3.8.2012 (v. [allegato 33](#)):

<i>«Orbene, se quelle poc'anzi riassunte sono le conclusioni cui è dato pervenire con riguardo all'esperienza italiana, ad ulteriore completamento del quadro sin qui tracciato può essere utile dare conto delle esperienze di altri Stati membri dell'Unione europea. Esperienze che, esse sì, sembrano presentare profili di marcata distonia rispetto ai principi e alle disposizioni del diritto europeo, ma nei cui confronti, non di meno, non risulta che le autorità europee abbiano intrapreso azioni – precontenziose o contenziose – del tenore di quelle assunte nei riguardi dello Stato italiano. Con ciò lasciando intravedere i profili di una condotta posta in essere dalla Commissione in violazione dei principi di leale cooperazione e di non discriminazione ex art. 4</i>
--

*TUE. Più nel dettaglio, a venire in rilievo sono specialmente le esperienze della Spagna e del Portogallo. Con riguardo al **caso spagnolo**, sia sufficiente ricordare che la Ley de Costas (n. 22/1988) e la sua successiva legge di riforma (n. 2/2013), in uno con la riforma costituzionale operata nel 1978 (i.e. art. 132, comma 2, Cost. spagnola), hanno portato al delinearsi di un quadro normativo in base al quale le concessioni demaniali marittime possono, ma non debbono necessariamente, essere assegnate tramite gara, essendo la valutazione sull'an della procedura pubblica rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione competente (v. art. 74, comma 1, Ley de Costas). Inoltre, **per quel che concerne la durata di tali titoli abilitativi, in base all'art. 2, comma 3, della Ley n. 2/2013 le concessioni in discorso possono avere un'estensione temporale di settantacinque anni prorogabili di ulteriori settantacinque anni.** A ciò si aggiunga che il Tribunale costituzionale spagnolo, interrogato circa la legittimità di una tale disciplina, si è espresso in senso pienamente affermativo, qualificando l'istituto in esame come concessione di beni e non di servizi (Trib. Cost. n. 213/2015. Ancor prima, si v. Trib. Cost. n. 227/1988 e 149/1991). Similmente, **nell'esperienza portoghese** si ha che – in virtù della Costituzione del 1976 – il demanio marittimo rientra nella nozione di demanio (pubblico) idrico (v. art. 84 Cost.), cui si applica la Lei da Agua (n. 58/2005). Il regime per l'attribuzione dei titoli abilitativi in materia è regolato dal Decreto Lei 226-A/2007, a mente del quale il ricorso alla gara per l'individuazione del concessionario può conoscere una importante eccezione nel caso in cui l'autorità competente ritenga di procedere alla assegnazione diretta tramite apposito decreto (v. art. 24 Lei da Agua). Inoltre, **la ratio della procedura ad evidenza pubblica risulta essere ulteriormente svilita, innanzitutto, dalla previsione di un termine di durata delle concessioni molto lungo: settantacinque anni (art. 25 Decreto Lei 226-A/2007), prorogabile di ulteriori settantacinque (art. 35, comma 2, Decreto Lei 226-A/2007).** E, in secondo luogo, dalla vigenza di un diritto di insistenza in capo a colui che è già concessionario (art. 21, comma 7, Decreto Lei 226-A/2007). Ossia, di un diritto sostanzialmente analogo a quello un tempo previsto dall'art. 37, comma 2, cod. nav. E che – si sottolinea nuovamente – il legislatore italiano ha abrogato al fine di rispondere alle censure mosse dalla Commissione europea con la P.I. 2008/4908].».*

66. Nessuna procedura di infrazione è stata iniziata dalla Commissione Ue fino al 2022 nei confronti di Portogallo e Spagna, che avevano una situazione di durata delle concessioni demaniali marittime sostanzialmente a tempo indeterminato (75 anni) e, per quanto riguarda il Portogallo, anche il diritto di insistenza del precedente concessionario.

67. E' estremamente **sconcertante** e particolarmente **scandaloso** il fatto che né il Sig. Salvatore D'Acunto per la Commissione Ue nella comunicazione del 7.4.2021 né l'AGCM nel parere reso nella seduta del 30 marzo 2021 nei confronti del Comune di Rimini né il Presidente del Consiglio di Stato nel decreto n.160/2021 né l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle due sentenze nn.17 e 18 del 9 novembre 2021 abbiano mai citato la risposta del Governo italiano del 4 febbraio 2021 alla lettera di messa in mora della Commissione Ue.

*

11. Il decreto 160/2021 del Presidente Consiglio di Stato e la nuova VII Sezione del CdS

68. Avverso la sentenza n.73/2021 del TAR Lecce, che aveva riconosciuto il diritto di un concessionario balneare del Comune di Lecce alla proroga del titolo concessorio fino al 31.12.2033 negata dall'Ente locale pugliese, ha proposto appello n.1951/2021 R.G. il Comune di Lecce, lamentandone l'erroneità per avere ritenuto, erroneamente, che la Direttiva 2006/123/CE non fosse immediatamente applicabile, e ne ha chiesto, previa sospensione dell'esecutività, la riforma.

69. Con l'ordinanza n. 1980 del 15 aprile 2021 la V Sezione del Consiglio di Stato, assegnataria per competenza del giudizio n.1951/2021 R.G.

70. Il Comune di Lecce in data 20 aprile 2021 e in data 21 maggio 2021 ha presentato istanze di prelievo del giudizio n.1975/2021 R.G., la seconda delle quali indirizzata, oltre che al Presidente della V Sezione del Consiglio di Stato, anche al Presidente del Consiglio di Stato.

71. Con il decreto n. 160 del 24 maggio 2021 (v. [allegato 34](#)) il Presidente del Consiglio di Stato, *“VISTA la nota del Segretario generale della Giustizia amministrativa in data 26 aprile 2021; VISTO il parere reso dall'Ufficio Studi, massimario e formazione della Giustizia amministrativa in data 15 maggio 2021;”*, nel ritenere che le questioni dibattute nel giudizio n.1975/2021 R.G. davanti alla V Sezione del Consiglio di Stato, come in quello analogo avente R.G. n. 311 del 2011 e pendente avanti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, fossero della massima importanza, ai sensi dell'art. 99, comma 2, c.p.a., ha fissato l'udienza del 13 ottobre 2021 avanti alla Adunanza plenaria del CdS per la trattazione delle due cause e ha statuito di deferire alla medesima Adunanza le seguenti questioni:

1) se sia doverosa, o no, la disapplicazione, da parte della Repubblica Italiana, delle leggi statali o regionali che prevedano proroghe automatiche e generalizzate delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e, in particolare, se, per l'apparato amministrativo e per i funzionari dello Stato membro sussista, o no, l'obbligo di disapplicare la norma nazionale confliggente col diritto dell'Unione europea e se detto obbligo, qualora sussistente, si estenda a tutte le articolazioni dello Stato membro, compresi gli enti territoriali, gli enti pubblici in genere e i soggetti ad essi equiparati, nonché se, nel caso di direttiva *self-executing*, l'attività interpretativa prodromica al rilievo del conflitto e all'accertamento dell'efficacia della fonte sia riservata unicamente agli organi della giurisdizione nazionale o spetti anche agli organi di amministrazione attiva;

2) nel caso di risposta affermativa al precedente quesito, se, in adempimento del predetto obbligo disapplicativo, l'amministrazione dello Stato membro sia tenuta all'annullamento d'ufficio del provvedimento emanato in contrasto con la normativa dell'Unione europea o, comunque, al suo riesame ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-*octies* della l. n. 241 del 1990 e s.m.i., nonché se, e in quali casi, la circostanza che sul provvedimento sia intervenuto un giudicato favorevole costituisca ostacolo all'annullamento d'ufficio;

3) se, con riferimento alla moratoria introdotta dall'art. 182, comma 2, del d.l. n. 34 del 2020, come modificato in sede di conversione dalla l. n. 77 del 2020, qualora la predetta moratoria non risulti inapplicabile per contrasto col diritto dell'Unione europea, debbano intendersi quali *«aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto»* anche le aree soggette a concessione scaduta al momento dell'entrata in vigore della moratoria, ma il cui termine rientri nel disposto dell'art. 1, commi 682 e seguenti, della l. n. 145 del 2018.

72. Le concessioni balneari oggetto delle due cause pendenti davanti alla V Sezione del Consiglio di Stato e al CGARS erano iniziate prima del 28.12.2009 e nella deliberazione affidata all'Adunanza plenaria di eventuale disapplicazione della normativa nazionale per contrasto il diritto dell'Unione il Presidente del Consiglio di Stato non inserisce l'art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016, proroga che pure era stata citata nella lettera di messa in mora della Commissione Ue in quanto ritenuta in contrasto con gli artt.49 e 56 TFUE e con l'art.12 della direttiva Bolkestein.

73. Con decreto n.172 dell'11 giugno 2021 (v. [allegato 35](#)) il Presidente del Consiglio di Stato ha istituito la VII Sezione del CdS avente funzioni giurisdizionali con decorrenza dal 1.10.2021 e la prima udienza che sarebbe stata fissata per il mese di gennaio 2022.

74. Con decreto n.229 del 24 settembre 2021 (v. [allegato 36](#)) il Presidente del Consiglio di Stato ha ripartito la competenza delle materie delle Sezioni giurisdizionali, trasferendo alla neo istituita VII Sezione, a decorrere dal 1 ottobre 2021, *«i ricorsi, per i quali non è stata fissata la camera di consiglio o l'udienza di trattazione del merito, in materia di:Regioni, province autonome, enti locali ed ogni altro Ente o Amministrazione, limitatamente alle controversie in materia di concessioni demaniali, marittime e non»*.

*

12. Le sentenze nn.17 e 18 del 9 novembre 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e la proroga al 31.12.2033 di una delle 5 concessioni di Rimini gest s.r.l.

75. All'udienza del 13 ottobre 2021 è stata discussa davanti all'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato la causa n.1975/2021 R.G., già decisa in camera di consiglio dalla V Sezione con l'ordinanza n.1980 del 16 aprile 2021, che aveva rigettato la domanda cautelare del Comune di Lecce per la sospensione della impugnata sentenza n.73/2021 del TAR Lecce. Nessuno dei Giudici componenti il Collegio della V Sezione che ha deciso l'ordinanza n.1980/2021 ha fatto parte dell'Adunanza plenaria del CdS del 13 ottobre 2021.

76. Con la sentenza n. 18 del 9 novembre 2021– e con la coeva sentenza gemella n. 17 pronunciata nel citato giudizio avente R.G. n. 311 del 2011 e pendente avanti al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana – l’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha affermato nel giudizio n.1975/2021 R.G., già trattato in sede cautelare della V Sezione con il rigetto della domanda cautelare del Comune di Lecce, i seguenti principi di diritto, a parere di questa difesa chiaramente eversivi dell’ordine costituzionale e dei limiti della giurisdizione rispetto al ruolo del legislatore e dell’Esecutivo:

«1) le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 182, comma 2, del d.l. n. 34 del 2020, convertito in l. n. 77 del 2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 T.F.U.E. e con l'art. 12 della Dir. 2006/123/CE e tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione;

2) ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla pubblica amministrazione (e anche nei casi in cui tali siano stati rilasciati in seguito a un giudicato favorevole o abbiamo comunque formato oggetto di un giudicato favorevole) deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari e, comunque, vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legiferato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata: la non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non essent, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla pubblica amministrazione o l'esistenza di un giudicato giacché, venendo in rilievo un rapporto di durata, anche il giudicato è comunque esposto all'incidenza delle sopravvenienze e non attribuisce un diritto alla continuazione del rapporto;

3) al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea, le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.»

76.1. Nella sentenza n. 18 (come in quella n. 17) del 2021, senza definire il giudizio nel merito ai sensi dell’art. 99, comma 4, c.p.a., **l’Adunanza plenaria:**

a) ha dichiarato inammissibili gli interventi, estromettendoli dal giudizio, del Sindacato italiano balneari (S.I.B.), dell’Associazione nazionale approdi e porti turistici, dell’Associazione CNA

Balneatori Puglia e Lidi del Salento, del Comitato coordinamento concessionari demaniali pertinenziali italiani, della Regione Abruzzo, del Comune di Castrignano del Capo, dei concessionari demaniali indicati in epigrafe nonché, in parziale riforma della sentenza appellata, della Federazione italiana imprese demaniali, intervenuta nel primo grado del giudizio *ad adiuvandum* rispetto al ricorso di Andrea Caretto;

b) ha enunciato i principi di diritto di cui sopra, al § 6, appena menzionati;

c) **ha restituito gli atti alla V Sezione del Consiglio di Stato per ogni ulteriore statuizione, in rito, nel merito nonché sulle spese del giudizio.**

77. Con le due contestuali sentenze nn.17 e 18 del 9 novembre 2021 l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato è intervenuta su **fattispecie di concessioni demaniali marittime iniziate prima del 28.12.2009 e quindi fuori del campo di applicazione della direttiva Bolkestein.**

77.1. Al punto 46 della sentenza n.18/2021 dell'**l'Adunanza plenaria il Consiglio di Stato** richiama anche l'art.24 comma 3-septies d.l. 113/2016 che salvaguardava (e salvaguarda) la durata indeterminata (fino alla legge di riordino della materia) delle concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009, che era stata citata nella sentenza n.73/2021 del Tar Lecce (anche) per sostenere la legittimità della proroga al 31.12.2033 e che invece la Commissione europea aveva contestato come contraria al diritto dell'Unione, ma **si guarda bene dal disporre la disapplicazione della norma "salva spiagge" del 2016 (il citato art.24 comma 3-septies d.l. 113/2016)**, introdotta proprio per tamponare gli effetti perversi della sentenza Promoinpresa della Corte di giustizia: *«Nel corso di queste ripetute proroghe, il legislatore, anche per fare fronte alle procedure di infrazione nel frattempo aperte dalla Commissione europea, aveva "annunciato" il "riordino della materia in conformità dei principi di derivazione europea" (così l'art. 24, comma 3-septies d.l. n. 113 del 2016, convertito in legge n.160 del 2016); come è noto, tuttavia, la nuova normativa volta a garantire compatibilità con l'ordinamento europeo non è mai intervenuta.»*.

78. E ancora, l'Adunanza plenaria a pag. 35 delle due identiche sentenze ha così precisato: *«In relazione alla pretesa esigenza di tutela dell'affidamento, anche la **lettera di messa in mora della Commissione europea del 3 dicembre 2020**, nel rilevarne l'insussistenza, ricorda che "secondo il diritto europeo un legittimo affidamento può sorgere solo se un certo numero di condizioni rigorose sono soddisfatte.»*.

78.1. Paradossalmente, la stessa Adunanza plenaria è ben consapevole che le concessioni balneari sono concessioni di beni demaniali e non di servizi e non rientrano nella normativa prevista per gli appalti pubblici: *«Nel caso delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative a venire in considerazione come strumento di guadagno offerto dalla p.a. non è il*

*prezzo di una prestazione né il diritto di sfruttare economicamente un singolo servizio avente rilevanza economica. **Al contrario degli appalti o delle concessioni di servizi**, la p.a. mette a disposizione dei privati concessionari un complesso di beni demaniali che, valutati unitariamente e complessivamente, costituiscono uno dei patrimoni naturalistici (in termini di coste, laghi e fiumi e connesse aree marittime, lacuali o fluviali) più rinomati e attrattivi del mondo. Basti pensare che il giro d'affari stimato del settore si aggira intorno ai quindici miliardi di euro all'anno, a fronte dei quali **l'ammontare dei canoni di concessione supera di poco i cento milioni di euro, il che rende evidente il potenziale maggior introito per le casse pubbliche a seguito di una gestione maggiormente efficiente delle medesime.**».*

78.2. Incidentalmente, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato non ha tenuto conto che di quei 15 miliardi di euro di fatturato all'anno che sarebbero stati prodotti dalle imprese balneari, a parte l'indotto, circa 10 miliardi sono rimasti nelle casse dello Stato, delle Regioni e dei Comuni sotto forma di tassazione e imposte a vario titolo con IVA al 22%.

78.3. La scadenza *iussu iudicis* al 31 dicembre 2023 di tutte le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative coincide perfettamente con la scadenza del termine di efficacia degli strumenti urbanistici generali dei Comuni della Regione Emilia-Romagna, come il Comune di Rimini, che non hanno avviato il PUG entro il 31.12.2021 e non lo hanno approvato entro il 31.12.2023, come disposto dagli artt. 3 e 4 commi 5 e 7 della L.R. n.24/2017 in combinato disposto.

79. Incredibilmente, come anticipato, **non vi è traccia** nelle due identiche sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato della risposta **del Governo italiano a firma del prof. Massimo Condinanzi del 4 febbraio 2021 alla lettera di messa in mora della Commissione del 3 dicembre 2020.**

80. La sentenza n.18/2021 dell'Adunanza plenaria ha rimesso la causa n.1975/2021 R.G. per la decisione nel merito alla V Sezione, la stessa che aveva già deliberato l'appello del Comune di Lecce con l'ordinanza n.1680/2021, rigettando la domanda cautelare.

81. La Società Rimini Gest s.r.l. - titolare di n.5 stabilimenti balneari a Rimini Nord in zona Viserba in via Toscanelli - **in data 27 settembre 2021 ha presentato al Comune di Rimini istanza di permesso a costruire relativo ad intervento di riqualificazione mediante demolizione dei n.5 stabilimenti balneari e ricostruzione di uno stabilimento in accorpamento dei Bagni 11-12-13-14 e 16** (concessioni nn.22/2010 – 21/2010 – 20/2010 - 5/2002 - 67/2003), **nonostante il Piano dell'Arenile del Comune di Rimini fosse già scaduto dal 27 gennaio 2016** e nonostante i titoli concessori fossero scaduti al 31.12.2020 non avendo mai, fino ad allora, presentato la richiesta di estensione della durata al 31.12.2033.

81.1. La concessione 22/2010 (quindi, è iniziata dopo il 28.12.2009) è stata acquisita da Rimini gest s.r.l. dall'originaria titolare Onda su Onda s.r.l. in data 19.12.2019 (v. [allegato 37](#)).

81.2. Rimini gest s.r.l. ha chiesto “soltanto” a ottobre 2021 il “rinnovo” “soltanto” della concessione demaniale marittima n.22/2010 inerente lo stabilimento balneare n.11 di Rimini Nord, ottenendo dalla Dirigente dell'Ufficio Demanio Marittimo del Comune di Rimini in data 24 novembre 2021 (v. [allegato 38](#)) “soltanto” la proroga della durata del titolo concessorio al 31 dicembre 2033, dopo la sentenza n.18/2021 dell'Adunanza plenaria, con la identica precisazione delle proroghe riconosciute agli altri concessionari balneari prima della sentenza della Plenaria: *«restano salve ed impregiudicate le eventuali modifiche normative sopravvenute, nonché esiti cogenti di procedimenti giurisdizionali in corso o futuri»*.

81.3. Pare quasi che per Rimini gest s.r.l. ci fosse la certezza, già prima delle due sentenze dell'Adunanza plenaria, che il Consiglio di Stato avrebbe riconosciuto, per la certezza dei rapporti giuridici in corso e con valore di nuova legge dello Stato con efficacia retroattiva, la proroga delle concessioni balneari fino al 31.12.2023 e, quindi, anche per le quattro concessioni per le quali la predetta società concessionaria non aveva richiesto la proroga al 31 dicembre 2033 di cui all'art.1 comma 682 della legge n.145/2018.

81.4. In ogni caso, nell'atto di affitto di rami di azienda a Club Ristorazione s.r.l. del 29 maggio 2023 (v. [allegato 39](#)) dei 5 stabilimenti balneari di Rimini gest s.r.l. di cui alle concessioni nn.22/2010 – 21/2010 – 20/2010 - 5/2002 - 67/2003 non vi è traccia di proroga legislativa o giurisdizionale della durata dei titoli concessori oltre la scadenza originaria *ex lege* del 31 dicembre 2020, neanche per quanto riguarda l'unico provvedimento ricognitivo della durata al 31.12.2033 del 24 novembre 2021 per la concessione n.22/2010.

*

13. La sentenza n.229/2022 del Consiglio di Stato sulle concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009 e il ricorso per cassazione contro la sentenza 18/2021 della Plenaria – La sentenza n.46/2022 della Corte costituzionale – Il DPCS n.322/2021

82. Con l'istanza di prelievo depositata il 30 novembre 2021 il Comune di Lecce ha chiesto al Presidente della V Sezione del Consiglio di Stato la fissazione dell'udienza pubblica per la discussione dell'appello n.1975/2021.

83. I principi di diritto delle sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria sono stati smentiti dallo stesso **Consiglio di Stato – VI Sezione** (Pres. Volpe), che, **con sentenza del 13 gennaio 2022 n.229** (in termini, Consiglio di Stato, sentenza 9.4.2024 n.3240) al punto 6.7 **ha precisato**, richiamando la citata sentenza Togel della Corte di giustizia del 24.9.1998 (EU:C:1998:161), **che le concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009 non entrano nel**

campo di applicazione della Direttiva Bolkestein: *«occorre pronunciare sul denunciato contrasto della decisione appellata con il diritto eurounitario sul rilievo che l'automatismo della proroga/rinnovo sarebbe contrario all'art. 12 Direttiva 2006/123/CE e alla sentenza Corte di Giustizia, Sez. V, 14 luglio 2016, Promoimpresa S.r.l. e Melis, C-458/14 e C-67/15. La censura è inammissibile per difetto d'interesse. Come sottolineato dal ricorrente appellato, i canoni per cui è causa sono stati liquidati anteriormente al 28 dicembre 2009 e nel vigore dell'ultimo rinnovo disposto anteriormente alla medesima data. Oltretutto il rapporto concessorio s'è costituito in data anteriore alla scadenza del termine di trasposizione (d.28 dicembre 2009) della Direttiva Servizi 2006/123/CE, ed anche il rinnovo di cui alla concessione n. 1/2007 è stato disposto anteriormente a detto termine. Da cui l'inapplicabilità della Direttiva Servizi ai rapporti concessori sorti anteriormente al termine di trasposizione della stessa. A riguardo va richiamato quanto affermato dalla Corte di Giustizia: “..il diritto comunitario non impone ad un'amministrazione aggiudicatrice di uno Stato membro di intervenire, su domanda di un singolo, in rapporti giuridici in essere, instaurati a tempo indeterminato o con durata pluriennale, qualora tali rapporti siano stati posti in essere prima della scadenza del termine di trasposizione della direttiva 92/50” (Corte di Giustizia, Sez. VI, 24.9.1998, Tögel, C-76/97; nello stesso senso v. Corte di Giustizia, 5.10.2000, Commissione / Francia, C-337/98).».*

83.1. D'altra parte, come si è precisato, la stessa sentenza n.7874/2019 della VI Sezione del Consiglio di Stato, pur affermando – del tutto incidentalmente - l'obbligo di disapplicazione dell'art.1 comma 682 della legge n.145/2018, aveva riconosciuto la legittimità eurounitaria della proroga al 31.12.2020 di cui all'art.1 comma 18 del d.l. n.194/2009 delle concessioni balneari iniziate prima dell'entrata in vigore della Direttiva Bolkestein, cioè prima del 28.12.2009.

83.2. La sentenza n.229/2022 della stessa VI Sezione del CdS non fa altro che correggere la precedente decisione n.7874/2019, estendendo anche alla successiva proroga al 31.12.2033 l'esclusione dal campo di applicazione della direttiva servizi delle concessioni demaniali marittime iniziate prima del 28.12.2009, richiamando la sentenza Tögel della Corte di Giustizia Ue e presupponendo, senza citarlo, l'art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016, la norma “salva spiagge” dopo la sentenza Promoimpresa, richiamata addirittura dalle sentenze nn.17 e 18 del 2021 della Plenaria senza disporre la disapplicazione.

83.3. Il giudizio di appello di cui alla sentenza n.229/2022 della VI Sezione del Consiglio di Stato è stato portato in decisione nella camera di consiglio del **16 dicembre 2021**, nel rispetto dei criteri di ripartizione per materia tra le Sezioni giurisdizionali di cui al DPCS n.229 del 24 settembre 2021, che assegnava la materia delle concessioni demaniali marittime e non alla neo istituita VII Sezione giurisdizionale, così come la V Sezione giurisdizionale rimaneva

competente a decidere la causa 1975/2021 alla sentenza n.73/2021 del Tar Lecce, come del resto riconosciuto dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nella riassegnazione alla V Sezione della causa per la decisione nel merito.

83.4. A questo punto **il Presidente del Consiglio di Stato**, appena eletto il 15.12.2021 Giudice della Corte costituzionale dai colleghi del Consiglio di Stato, con decreto n.322 del 22 dicembre 2021, dopo la camera di consiglio del 16 dicembre 2021 in cui è stata decisa dalla VI Sezione la causa di appello di cui alla sentenza n.229/2022, **ha modificato il riparto delle competenze già definito dal DPCS n.229 del 24.9.2021 ed è ha trasferito la causa n.1975/2021 dalla V Sezione alla neo istituita VII Sezione**, tenendo conto, evidentemente, del fatto che né la V Sezione (sentenze del 24 ottobre 2019 nn. 7251, 7252, 7253, 7254, 7255 e 7256; sentenza 26 ottobre 2020 n. 6472; ordinanza 1980/2021) né la VI Sezione (la stessa sentenza n.7874/2019 nei termini innanzi descritti; sentenza n.229/2022 decisa nella camera di consiglio del 16.12.2021) apparivano in linea con i principi enunciati dall'Adunanza plenaria.

84. Con la **sentenza n.46 del 1° marzo 2022**, decisa all'udienza pubblica del 25.1.2022, **la Corte costituzionale** non ha condiviso il percorso interpretativo delle due sentenze dell'Adunanza plenaria del 2021 e ha ritenuto costituzionalmente legittima la proroga al 31 dicembre 2033 delle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo di cui all'art.1 commi 682-683 della legge n.145/2018 e l'estensione della predetta proroga anche a quelle lacuali e fluviali: *«Va premesso che non è qui in discussione la legittimità costituzionale della disposizione impugnata, né dei commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 da essa richiamati, sotto il profilo del rispetto dei vincoli comunitari ai sensi dell'art. 117, primo comma, Cost. La Regione ricorrente non sostiene, infatti, la contrarietà di tali disposizioni al diritto dell'Unione europea – medio tempore affermata da due recenti pronunce dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sentenze 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18) –; bensì, esclusivamente, la violazione delle proprie competenze legislative, ai sensi dell'art. 4 dello statuto (anche alla luce delle pertinenti norme di attuazione) e degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., oltre che del principio di leale collaborazione rispetto all'asserita chiamata in sussidiarietà in ambiti riservati alla competenza regionale.»*.

85. Nel contempo, con ricorso n.8394/2022 R.G. notificato il 28-29 marzo 2022 il SIB ha impugnato davanti a codesta Ecc.ma Suprema Corte di Cassazione la sentenza n.18/2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con deposito in data 1.4.2022 della richiesta ex art.369 c.p.c. di trasmissione del fascicolo d'ufficio del giudizio n.1951/2021 nel fascicolo telematico PAT.

14. La “esecuzione legislativa” delle sentenze della Plenaria negli artt.3 e 4 della legge n.118/2022 - La pregiudiziale Ue del Consiglio di Stato sull’art.49 cod.nav. – Il caso del concessionario demaniale marittimo privilegiato dal Comune di Rimini

86. In “applicazione” delle sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e della sentenza n.4072/2022 della VII Sezione del CdS è intervenuto il legislatore “delegato” che, dopo aver abrogato senza disciplina transitoria le disposizioni dell’art.1 commi 682-683 della legge n.145/2018 che prevedevano la proroga fino al 31.12.2033 (art.3 comma 5), **all’art. 3, comma 1**, della legge 5 agosto 2022 n.118 (entrato in vigore il 27.8.2022), nella versione originaria, ha disposto la **continuazione dell’efficacia delle concessioni demaniali marittime**, lacuali e fluviali per l’esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive fino al **31 dicembre 2023**.

87. L’art.3 comma 3 della legge n.118/2022, nella versione originaria, consentiva una ulteriore proroga dei rapporti concessori fino al 31.12.2024, *«in presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il **31 dicembre 2023**, connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all’espletamento della procedura stessa»*.

88. L’art.4 comma 1 della legge n.118/2022 aveva previsto la delega al Governo entro sei mesi (scadenza 27 febbraio 2023) **di uno o più decreti legislativi volti a riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime**, lacuali e fluviali per **finalità turistico-ricreative e sportive**, ivi incluse quelle affidate ad associazioni e società senza fini di lucro.

89. Infine, l’art. 4 comma 2 della legge n.118/2022 aveva delineato i principi e i criteri direttivi a cui avrebbe dovuto ispirarsi la delega legislativa prevista dal comma 1 dello stesso articolo, tra cui alla lettera i) la *«definizione di criteri uniformi per la quantificazione dell’**indennizzo** da riconoscere al concessionario uscente, posto a carico del concessionario subentrante»*.

90. L’art.3 comma 5 della legge n.118/2022 non ha abrogato l’art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016, ancora in vigore.

91. Con ordinanza del 15.9.2022 n.8010 il Consiglio di Stato – VII Sezione ha sollevato la seguente questione pregiudiziale alla Corte di giustizia, su una fattispecie di concessione demaniale iniziata prima del 28.12.2009: *«Se gli artt. 49 e 56 TFUE ed i principi desumibili dalla sentenza Laezza (C- 375/14) ove ritenuti applicabili, ostino all’interpretazione di una disposizione nazionale quale l’art. 49 cod. nav. nel senso di determinare la cessione a titolo non oneroso e senza indennizzo da parte del concessionario alla scadenza della concessione quando questa venga rinnovata, senza soluzione di continuità, pure in forza di un nuovo provvedimento,*

delle opere edilizie realizzate sull'area demaniale facenti parte del complesso di beni organizzati per l'esercizio dell'impresa balneare, potendo configurare tale effetto di immediato incameramento una restrizione eccedente quanto necessario al conseguimento dell'obiettivo effettivamente perseguito dal legislatore nazionale e dunque sproporzionato allo scopo».

92. In aperto contrasto con l'art.3 comma 1 della legge n.118/2022 nel testo originario allora vigente che prevedeva la scadenza dei titoli concessori al 31.12.2023 e nonostante la scadenza al 27 gennaio 2016 del Piano dell'Arenile e il mancato avvio del PUG entro il termine perentorio del 31.12.2021, con delibera di Giunta n.14 del 14.2.2023 (v. [allegato 40](#)) il Comune di Rimini ha autorizzato il *“Progetto Pilota relativo alla riqualificazione BAGNI 11 – 12 – 13 – 14 -16 RIMINI NORD, in conformità al Piano Particolareggiato – Piano dell'Arenile, variante 2010 (approvato con delibera di C.C. n. 9 del 27/01/2011), disciplinata dall'art. 46 delle relative Norme Tecniche di Attuazione presentato dalla Società RIMINI GEST s.r.l.”.*

93. Dai dati catastali risulta che l'intervento di riqualificazione mediante demolizione dei n.5 stabilimenti balneari e ricostruzione di uno stabilimento in accorpamento dei Bagni 11-12-13-14 e 16 a Rimini Nord di proprietà superficiaria di Rimini Gest s.r.l. è stato completato con la **fusione con la concessione “suppletiva” del 6 luglio 2023 n.21/2023** (v. [allegato 41](#)) **in un'unica concessione demaniale marittima n.22/2010**, l'unica delle cinque concessioni di Rimini gest s.r.l. per la quale era stata chiesta ad ottobre 2021 ed ottenuta il 24.11.2021 la proroga della durata, tardivamente richiesta dopo la stagione estiva del 2021, al 31.12.2033 ai sensi dell'art.1 comma 682 della legge n.145/2018, nonostante l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con le sentenze nn.17 e 18 del 9 novembre 2021, attese dal Comune di Rimini per verificare la compatibilità Ue della proroga legislativa al 31.12.2033, ne avessero già sancito l'obbligo di disapplicazione da parte di tutti i funzionari pubblici.

94. La **Commissione Ue nelle osservazioni scritte depositate il 2 febbraio 2022** nella causa C-598/22 S.I.I.B. (v. [allegato 42](#)), sul rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato circa la compatibilità comunitaria dell'art.49 cod.nav. che esclude ogni indennizzo in caso di cessazione della concessione e la devoluzione al demanio delle opere non amovibili, al punto 22 ha precisato: *«Siccome il trasferimento della proprietà in questione viene fatto risalire alla fine della concessione (il 31 dicembre 2002) e siccome tale trasferimento è stato accertato con decisione del Comune datata 20 novembre 2007, la direttiva Servizi non risulta applicabile ratione temporis perché la scadenza per la trasposizione di tale direttiva è fissata al 28 dicembre 2009 ai sensi del suo articolo 44, paragrafo 1.».*

94.1. Inoltre la Commissione Ue nelle osservazioni scritte depositate il 2 febbraio 2022 nella causa C-598/22 S.I.I.B. ha sottolineato che si tratta di una questione soltanto interna, ma che la

questione pregiudiziale è ricevibile perché viene invocato l'art.49 TFUE sulla libertà di stabilimento, escludendo nel contempo l'applicazione dell'art.56 TFUE sulla libera prestazione dei servizi.

94.2. Nelle **osservazioni scritte del Governo del 2.2.2023** della causa C-598/22 (v. [allegato 43](#)) è ricostruita analiticamente la disciplina delle concessioni balneari come concessioni di beni e non di servizi ed è precisato che l'art.49 cod.nav. si coniugava perfettamente con la previsione del rinnovo automatico delle concessioni ogni 6 anni e con il diritto di precedenza del concessionario uscente alla scadenza del titolo, normativa che era stata abrogata nel 2010-2011 per consentire l'archiviazione della procedura di infrazione avviata dalla Commissione Ue, ancora nella fase della messa in mora.

94.3. In conseguenza delle osservazioni scritte della Commissione Ue e del Governo nella causa C-598/22, che ponevano in discussione l'ammissibilità della pregiudiziale sollevata dal Consiglio di Stato con ordinanza n.8010/2022, la Corte di giustizia in data 17.7.2023 ha chiesto chiarimenti al Giudice del rinvio, per precisare, in particolare, se la concessione demaniale marittima in questione ed iniziata prima del 28.12.2009, affermando che in questa ipotesi la causa pregiudiziale era estranea al campo di applicazione della direttiva Bolkestein.

94.4. Il Consiglio di Stato – VII Sezione ha chiarito alla Corte di giustizia con ordinanza del 6.9.2023 n.8184 che la fattispecie di concessione demaniale marittima in causa era iniziata nel 2008 e quindi era fuori dalla Bolkestein.

*

15. Le novità in materia di concessioni balneari introdotte dalla legge n.14/2023

95. Sulla base delle osservazioni scritte della Commissione Ue del 2.2.2023 nella causa C-598/22, il legislatore ha introdotto, con la legge di conversione n.14/2023 del d.l. milleproroghe n.198/2022, modifiche normative idonee a paralizzare, a tempo indeterminato, gli effetti della legge sulla concorrenza n.118/2022.

95.1. In particolare, **l'art.3 comma 1 della legge n.118/2022**, come modificato dall'art.12 comma 6-sexies del d.l. n.198/2022, **aveva previsto una proroga "automatica" delle concessioni demaniali marittime fino al 31 dicembre 2024**, modificando l'originario termine del 31.12.2023. **L'art.3 comma 3 della legge n.118/2022**, come modificato dall'art.10-quater comma 3 1° capoverso del d.l. n.198/2022, **aveva spostato al 31 dicembre 2025 l'originario termine del 31 dicembre 2024 di scadenza della proroga "tecnica" delle concessioni in essere**, precisando altresì che fino a tale data l'occupazione dell'area demaniale da parte del concessionario uscente è comunque legittima anche in relazione all'articolo 1161 del codice della navigazione.

95.2. Disponeva l'**art.10-quater comma 3 d.l. n.198/2022**, introdotto in sede di conversione dalla legge n.14/2023: *«Le concessioni e i rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della legge 5 agosto 2022, n. 118, continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori»*.

95.3. Infine, l'**art.4 comma 4-bis della legge n.118/2022**, introdotto dall'art.1 comma 8 lettera b) della legge n.14/2023, prevedeva: *«Fino all'adozione dei decreti legislativi di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni e dei rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b)»*.

95.4. In buona sostanza, è entrata in vigore con decorrenza dal 27.2.2023 e fino al 16.9.2024 la nuova disciplina del settore, con **trasformazione della durata a tempo indeterminato delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative per il blocco a tempo indeterminato delle gare**, stabilendo comunque un termine di durata al 31.12.2024 (art.3 comma 1 legge n.118/2022) o, se successivo, al 31.12.2025 (art.3 comma 3 legge n.118/2022).

96. Tuttavia, il Consiglio di Stato Sezione con sentenze del 1° marzo 2023 n. 2192, del 19 aprile 2023 n. 3964, del 7 luglio 2023 n. 6675 e del 28 agosto 2023 n. 7992 n.11200 ha confermato i principi enunciati dalle due sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria, ordinando alle amministrazioni pubbliche concedenti la disapplicazione della normativa sopravvenuta.

*

16. La sentenza AGCM del 20.4.2023 della Corte di giustizia Ue

97. Con la **sentenza Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosà)** (d'ora innanzi, sentenza AGCM) del **20 aprile 2023 la Corte di giustizia Ue** ha risposto ai quesiti pregiudiziali del TAR Lecce con l'ordinanza dell'11 maggio 2022 iscritta a Lussemburgo il 31 maggio 2022 come **causa C-348/22**.

98. Dal combinato disposto delle due sentenze Promoimpresa e AGCM è possibile argomentare che direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkestein) non è (e non è stata mai) applicabile alla fattispecie delle concessioni balneari, che sono escluse sia dalla pertinente direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione sia dalle norme primarie dei Trattati per il combinato disposto degli artt.49, 50, 51, 56, 195 e 345 del TFUE.

99. La Corte Ue, in via preliminare, ha ribadito ai punti 37 e 38 che, come risulta da una giurisprudenza costante tra cui vengono richiamati i punti 59 e 61 della sentenza Promoimpresa, qualsiasi misura nazionale adottata in un settore che è stato oggetto di un'armonizzazione esaustiva o completa a livello dell'Unione deve essere valutata in rapporto non alle disposizioni

del diritto primario, ma a quelle di tale misura di armonizzazione, precisando che gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123/CE provvedono a un'armonizzazione esaustiva concernente i servizi che rientrano nel loro campo di applicazione. Pertanto, **secondo la Corte, le norme primarie del Trattato (gli artt.49, 51 e 56 del TFUE) non sono oggetto di delibazione nella sentenza comunitaria, in presenza di misure di armonizzazione.**

100. A questo punto la Corte di giustizia ha interpretato l'art.12 paragrafo 1 della direttiva 2006/123/CE in modo tale da pervenire al risultato utile di rendere comunque **inapplicabile la direttiva servizi alle concessioni in corso**, da un lato a) **per mancanza del presupposto fondamentale per l'applicazione della predetta normativa derivata che limita la durata delle autorizzazioni e impone la selezione nella scelta dei concessionari, non avendo lo Stato proprietario del demanio marittimo verificato la scarsità o non scarsità della risorsa naturale** (sentenza AGCM, punti 43-49); dall'altro, b) **escludendo l'applicabilità della Bolkestein alle concessioni demaniali marittime assegnate prima del 28 dicembre 2009** (sentenza AGCM, punto 73), fattispecie che peraltro ricorreva nella causa pregiudiziale C-348/22 e in quelle decise dalla sentenza Promoimpresa e come evidenziato dalla Commissione europea nelle osservazioni scritte del 2.2.2023 nella causa C-598/22 S.I.I.B. al citato punto 22.

100.1. Vale la pena di sottolineare che la Corte di giustizia ha respinto l'eccezione di irricevibilità delle questioni pregiudiziali proposte dal TAR Lecce, sollevata dall'AGCM e dal governo italiano nelle osservazioni scritte, che sarebbero divenute ipotetiche a seguito dell'abrogazione, da parte della legge n.118/2022, delle disposizioni nazionali di proroga automatica delle concessioni (sentenza AGCM, punto 31).

100.2. Precisa la Corte che, *«a tal riguardo, anche se dette disposizioni, in particolare quelle della legge n. 145/2018, sono state effettivamente abrogate dalla legge n. 118/2022, resta nondimeno il fatto che, quando il Comune di Ginosa ha adottato la delibera controversa, dette disposizioni erano in vigore e tale delibera è stata adottata sulla base delle disposizioni di cui trattasi. Peraltro, dalle informazioni di cui dispone la Corte non risulta che l'abrogazione delle disposizioni nazionali di proroga automatica delle concessioni abbia privato detta delibera dei suoi effetti»* (sentenza AGCM, punto 32), facendo chiaramente riferimento alle modifiche normative intervenute con la legge n.14/2023.

100.3. Ne consegue, secondo la Corte, che l'abrogazione delle disposizioni nazionali di proroga automatica delle concessioni non può sovvertire la presunzione di rilevanza che si riconnette alle questioni pregiudiziali sottoposte dal giudice del rinvio alla Corte. Infatti, non appare in modo manifesto che l'interpretazione del diritto dell'Unione richiesta sia priva di rapporto con

la realtà effettiva o con l'oggetto della controversia di cui al procedimento principale o che il problema sia di natura ipotetica (sentenza AGCM, punto 33.

101. Nonostante la sentenza AGCM della Corte Ue, il Consiglio di Stato con le sentenze del 7 luglio 2023 n. 6675 e del 28 agosto 2023 n. 7992 ha continuato ad applicare i principi enunciati dall'Adunanza plenaria e a disapplicare la normativa interna sopravvenuta.

102. Poiché la sentenza AGCM aveva precisato che le concessioni balneari antecedenti al 28.12.2009 erano fuori dalla direttiva Bolkestein e che spettava allo Stato proprietario del demanio marittimo (correggendo sul punto la sentenza Promoimpresa) la verifica della scarsità della risorsa naturale per l'eventuale applicazione dell'art.12 della direttiva 2006/123/CE, coerentemente il Governo iniziava a maggio 2023 e concludeva il 5 ottobre 2023 i lavori del Tavolo tecnico consultivo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, istituito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art.10-quater commi 1 e 2, del d.l. n.198/2022, con il compito di definire i criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile.

102.1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri con la nota ufficiale del 6.10.2023 ha comunicato la insussistenza della scarsità della risorsa naturale costiera, tenendo conto del dato nazionale, secondo un approccio generale e astratto, proporzionato e non discriminatorio.

*

17. Il parere motivato della Commissione Ue del 16.11.2023 contro i soli balneari italiani

103. Inaspettatamente e in contrasto con le osservazioni scritte depositate appena pochi mesi prima il 2.2.2023 nella causa C-598/22 S.I.I.B., la Commissione europea ha notificato al Governo italiano il 16.11.2023, preannunciato sugli organi di stampa nazionale, il parere motivato sulle concessioni balneari a conclusione della procedura di infrazione 2020/4118 (v. [allegato 22](#)). Il parere motivato della procedura di infrazione 2020/4118 sui balneari italiani non ha avuto alcuna informazione ufficiale da parte della Commissione europea e non è stato neanche inserito nel pacchetto infrazioni pubblicato il 16.11.2023.

104. In modo irrituale, contestualmente il 16.11.2023 il parere motivato sui balneari in Portogallo nella procedura di infrazione 2022/2020 (avviata solo a seguito della segnalazione della situazione di discriminazione nella risposta del Governo a firma del prof. Condinanzi del 4 febbraio 2021, che aveva denunciato la discriminazione) è stato archiviato senza nessuna comunicazione ufficiale da parte della Commissione e senza nessuna pubblicità sulla stampa nazionale lusitana, nonostante l'art.21 commi 6 e 7 del decreto ley n.226/A/2007 nel testo vigente in Portogallo preveda ancora il diritto di insistenza, mentre in Spagna le concessioni

demaniali marittime continuano ad avere una durata massima di 75 anni in base alla riforma del 2012 espressamente elogiata dalla Vice Presidente della Commissione Ue nel citato comunicato del 3.8.2012 (v. [allegato 33](#)).

105. A pag. 3 del parere motivato del 16.11.2023 la Commissione Ue ha riprodotto esattamente il nuovo quadro normativo interno italiano, stigmatizzando il fatto che, con le modifiche degli artt.3 e 4 della legge n.118/2022 inserite nella legge di conversione del decreto milleproroghe n.14/2023, le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali abbiano sostanzialmente durata a tempo indeterminato, in violazione degli accordi con il Governo italiano, senza specificare il contenuto di dette intese.

106. La Commissione Ue nel parere motivato ha ignorato tutta la normativa di diritto primario e di diritto derivato dell'Unione che escludeva ed esclude tassativamente che le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, sia se intese come concessioni di servizi sia se intese, più correttamente, come concessioni di beni (come affermato espressamente dalla sentenza Promoimpresa della Corte Ue ai punti 44-48) rientrino nel campo di applicazione del diritto comunitario, così come ha ignorato quanto affermato nella sentenza AGCM della Corte di giustizia al punto 73 e dalla stessa Commissione nelle osservazioni scritte del 2.2.2023 nella causa C-598/22 S.I.I.B., nella parte in cui ha chiarito il significato e la portata dell'art.12 paragrafi 1 e 2 della direttiva Bolkestein rispetto a CDM iniziate prima del 28 dicembre 2009 che, quindi, erano comunque al di fuori del campo di applicazione della direttiva servizi.

107. In particolare, la Commissione europea ha ignorato nell'analisi della normativa Ue applicabile gli artt. 50, 51, 195, 345 e 352 del TFUE, nonchè il considerando 57 della direttiva servizi 2006/123/CE e il considerando 15 della direttiva 2014/23/UE sulla aggiudicazione dei contratti di concessione, disposizioni che escludono in una lettura logico-sistematica e letterale che le concessioni demaniali marittime entrino nel campo di applicazione del diritto dell'Unione.

108. La Commissione Ue ha fornito nel parere motivato una manipolata e illegittima interpretazione della sentenza AGCM della Corte proprio nel punto di maggior chiarezza (punti 46-48), cioè sulla necessità di una preventiva valutazione della scarsità della risorsa naturale da parte del Governo centrale che è il proprietario dei beni, arrivando addirittura a sostenere il contrario rispetto a quanto precisato dalla Corte Ue.

109. Sul piano interno e per giustificare con l'incertezza giurisprudenziale l'esigenza di certezze giuridiche con l'espletamento di gare, la Commissione europea si è affidata totalmente alle sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato sul punto della scarsità delle risorse naturali, rilevando che tali decisioni sono state valorizzate dal Sig. Presidente della Repubblica con il messaggio del 26.2.2023 (che sarà reiterato il 2 gennaio 2024), come si evince a pag.5 del parere motivato, e contestando che la mappatura era sbagliata perché andava verificata con le Regioni e con l'ANCI dell'ex Sindaco di Rimini dott. Andrea Gnassi.

*

18. La sentenza n.32559/2023 e l'ordinanza n.786/2024 delle SS.UU. della Cassazione e il rifiuto del CdS di attendere il nuovo giudizio dopo l'annullamento della sentenza n.18/2021 dell'Adunanza plenaria

110. A seguito di ricorso per cassazione proposto sia contro la sentenza n. 18 del 9 novembre 2021 dell'Adunanza plenaria che contro la sentenza n. 4072 del 23 maggio 2022 della VII Sezione del CdS, le **Sezioni Unite di codesta Ecc.ma Suprema Corte di Cassazione:**

a) con la sentenza n. 32559 del 23 novembre 2023 hanno accolto il primo motivo di ricorso proposto da S.I.B. e, in via incidentale adesiva, da Asso.N.A.T. e dalla Regione Abruzzo e hanno annullato la sentenza n. 18 del 2021 della medesima Adunanza plenaria per avere essa *«omesso qualsiasi valutazione degli statuti delle associazioni ricorrenti (SIB e ASSONAT), i cui interventi sono stati globalmente dichiarati inammissibili, con conseguente loro estromissione dal giudizio, al pari degli interventi di altre associazioni ed enti eterogenei, anche istituzionali, come la Regione Abruzzo, non già all'esito di una verifica negativa in concreto delle condizioni di ammissibilità dei loro interventi (indicate dalla giurisprudenza amministrativa), ma come effetto di un aprioristico diniego di giustiziabilità dell'interesse collettivo proprio delle stesse associazioni ed enti»*, *«restando assorbito il profilo riguardante la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 99, comma 2, cod. proc. amm. (sub 1.1-b) e assorbiti anche tutti gli altri motivi proposti nei ricorsi in esame; di conseguenza, la sentenza impugnata è cassata con rinvio al Consiglio di Stato. Non può essere accolta la richiesta di enunciare, ai sensi dell'articolo 363 cod. proc. civ., i principi di diritto nell'interesse della legge sulle questioni trattate nei restanti motivi assorbiti, sulle quali spetterà al Consiglio di Stato pronunciarsi nuovamente, anche alla luce delle sopravvenienze legislative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri normativi loro spettanti»*;

b) con l'**ordinanza n. 786 del 9 gennaio 2024** hanno poi annullato, conseguentemente, anche la sentenza n. 4072 del 23 maggio 2022 della VII Sezione del Consiglio di Stato, accogliendo i ricorsi di Confindustria Nautica e di Asso.N.A.T.

111. Tuttavia, con **sentenza del 27.12.2023 n.11200 il Consiglio di Stato – Sezione VI** al punto 8.6. ha così precisato: «8.6. *Inoltre, va considerato che la proroga della concessione disposta dal Comune in data 18 settembre 2020, risulta tamquam non esset, in applicazione dei principi enunciati dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza del 9 novembre 2021, n. 17 (che, a differenza della sentenza n. 18/2021, annullata per diniego di giurisdizione dalla sentenza delle SS.UU. n. 32559/2023, non risulta impugnata), secondo la quale: i) le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative - compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 182, comma 2, D.L. n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020 - sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE; tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione; ii) ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari; non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legittimato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata; la non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato (cfr., inoltre, Consiglio di Stato, Sez. VI, 1 marzo 2023 n. 2192, che ha disapplicato anche la più recente disposizione normativa recante una previsione di proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo contenuta nell'art. 10-quater, comma 3, del d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, convertito, con modificazioni, in l. 24 febbraio 2023, n. 14; cfr., inoltre, Id., Sez. VI, 19 aprile 2023, n. 3964; Id., Sez. VII, 7 luglio 2023, n. 6675; Id., Sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992).».*

*

19. L'adunanza plenaria CdS n.17/2021 per garantire al Comune di Rimini le gare entro il 31.12.2024 per la gran parte dei concessionari balneari costretti a demolire le proprie strutture, ad eccezione di Rimini gest srl e di pochi stabilimenti "riqualificati" d'ufficio
--

112. Il Comune di Rimini, dopo la sentenza n.248/2022 del TAR Bologna, ha continuato nella rappresentazione di una situazione di pianificazione e gestione del territorio *in bonis*, come se il PSC e il RUE fossero ancora in vigore e non fossero state annullate le due deliberazioni nn.15 e 16 del 2016 di approvazione dei due strumenti generali urbanistici previsti dalla L.R. n.20/2000, come si evince dalla delibera consiliare di variante al RUE n. 15 del 14 marzo 2023.

112.1. Nel contempo, il TAR Bologna con sentenza del 13.11.2023 n.675, in mancanza di una corretta rappresentazione della situazione di vigenza degli strumenti urbanistici e di pianificazione del territorio delle parti processuali, da un lato legittimava la vigenza del vecchio piano dell'arenile del Comune di Rimini e la correttezza della previsione urbanistico-edilizia contenuta nel piano della limitazione alla mera manutenzione ordinaria delle opere costruite sul demanio marittimo, dall'altro affermava che le pergote di un ristorante sul mare gestito in regime di concessione demaniale marittima rientrassero (ancora) nell'edilizia vincolata e non libera e la loro sostituzione per vetustà dovesse essere effettuata con la presentazione di un permesso a costruire di opere da ristrutturare in sanatoria, vietato dal vecchio piano dell'arenile.

112.2. Nel descritto deprecabile contesto di contrasti interpretativi (veri o presunti) nell'ambito della giurisprudenza comunitaria e tra le Corti superiori nazionali, si inserisce l'iniziativa legislativa del Comune di Rimini, che con la deliberazione di Giunta del 12 dicembre 2023 n.465 (v. [allegato 44](#)) ha avviato il procedimento amministrativo per l'approvazione del nuovo piano dell'arenile del Comune di Rimini, in mancanza del presupposto di pianificazione del Piano Urbanistico Generale PUG previsto come strumento urbanistico indispensabile dall'art.32 comma 9 della legge della Regione Emilia Romagna n.24/2017, che avrebbe dovuto delimitare l'area dell'arenile da regolamentare con il Piano dell'Arenile previsto dall'art.3 comma 2 della L.R. n.9/2002 secondo le disposizioni della delibera del Consiglio regionale n.468/2003, e che invece non è stato mai avviato o adottato o approvato dal Comune di Rimini entro il doppio termine perentorio del 31.12.2021 e del 31.12.2023.

112.3. Il nuovo piano dell'arenile del Comune di Rimini, incredibilmente denominato PUG settoriale, avviato dalla Giunta al di fuori di ogni contesto di legalità regionale e nazionale, contiene una gravissima discriminazione, in quanto nella relazione urbanistica facente parte integrante del piano alle pagg.20-21 ha individuato pochissime **concessioni riqualificate escluse dalle gare pubbliche per nuove assegnazioni**, tra cui le 5 concessioni della società Rimini Gest srl fuse in un'unica concessione n.22/2010 con la concessione suppletiva del 6 luglio 2023 (v. [allegato 41](#)), con l'esclusione dal campo di applicazione dell'art.12 della direttiva 2006/123/CE e l'assegnazione diretta di nuove concessioni da parte del Comune di

Rimini, senza nessuna procedura selettiva e senza le forme di pubblicità previste dal codice della navigazione e dalle disposizioni regionali, e senza imporre la demolizione o alcuna modifica delle strutture e dei fabbricati già autorizzati, non acquisiti al demanio marittimo statale ai sensi dell'art.49 cod.nav.

112.4. Viceversa, per tutte le altre concessioni balneari non riqualficate, che rappresentano la stragrande maggioranza degli attuali titoli concessori demaniali marittimi (il 98%), obbligate in base al vecchio piano dell'arenile scaduto il 27.1.2016 a limitare gli interventi alle strutture e alle opere edilizie costruite sull'arenile alla sola manutenzione ordinaria, come per la società ricorrente che gestisce un bar-ristorante, l'Ente comunale ha imposto con la delibera di Giunta n.504 del 22.12.2023 (v. [allegato 45](#)), in applicazione della sentenza n.17 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e dell'art.3 commi 1 e 3 della legge n.118/2022 nel testo previgente alle modifiche della legge n.14/2023, la cessazione della durata del titolo concessorio alla data del 31 dicembre 2023, la proroga "tecnica" per la stagione estiva 2024, poi ulteriormente prorogata fino al 31.12.2024 con determinazione dirigenziale del 24 gennaio 2024, e, invece dell'incameramento al demanio marittimo delle opere non amovibili alla luce dell'art.49 cod.nav., la demolizione entro il 31.12.2024 dei fabbricati e dei manufatti tutti legittimati da regolari permessi e licenze a costruire.

113. Nonostante il TAR Bologna con l'ordinanza cautelare n.86/2024 avesse chiaramente affermato, salvo successiva verifica di compatibilità Ue nel giudizio di merito, che le concessioni balneari italiane (comprese quelle di Rimini) avessero una durata indeterminata in base alla legislazione all'epoca vigente, con la deliberazione n.36 del 21 maggio 2024 (limitatamente al vincolo espropriativo sull'ex Colonia Enel, di proprietà del Fallimento Il Ciliegio Fiorito s.r.l. che non riguarda se non in minima parte demanio marittimo di proprietà statale, v. [allegato 46](#)) e con la deliberazione n.47 del 13 giugno 2024 (che invece riguarda nella sua totalità il demanio marittimo statale gestito dall'ente locale su cui sono allocati stabilimenti balneari e altre strutture turistico-ricreative titolari di concessioni demaniali marittime, v. [allegato 47](#)) il Consiglio comunale di Rimini ha adottato il nuovo Piano dell'Arenile.

113.1. La prima parte dell'adozione del Piano dell'Arenile di cui alla deliberazione consiliare n.36/2024 concerne l'apposizione dei vincoli espropriativi all'ex Colonia Enel, di proprietà del Fallimento Il Ciliegio fiorito s.r.l., struttura di rilievo storico-monumentale non inserita nel precedente Piano dell'Arenile scaduto il 27.1.2016, che avrebbe dovuto essere riqualficata in base ad un progetto già approvato dal Comune di Rimini, ma reso impossibile dalle due deliberazioni consiliari nn.15 e 16 del 2016 annullate dal TAR Bologna con la sentenza n.248/2022.

113.2. Nella deliberazione consiliare n.36/2024 e negli atti e relazioni allegati al nuovo Piano dell'Arenile non vi è alcuna traccia del nominativo del proprietario dell'ex Colonia Enel né delle vicende giudiziarie che hanno portato al fallimento del progetto già approvato di riqualificazione dell'area né dell'entità presunta dell'indennità di esproprio né degli impegni finanziari del Comune di Rimini per fare gli interventi pubblici di demolizione della struttura e di promozione delle nuove attività pubbliche da avviare sull'area esproprianda.

114. Infine, dopo il completamento dei lavori di costruzione *ex novo* di un elegante ristorante di mq. 346 nei mesi di aprile-maggio 2024 in località Viserba a Rimini sul "Bagno 11" della concessione n.22/2010 di Rimini gest s.r.l. con determinazione dirigenziale del 4 luglio 2024 (v. [allegato 48](#)) la società privilegiata dal Comune di Rimini (e dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato) ha addirittura ricevuto la **concessione demaniale suppletiva n.13/2024** del 4.7.2024 *«per variazione della modalità di esercizio e per variazione delle opere realizzate nell'area in concessione, per la riqualificazione complessiva di tutto lo stabilimento balneare, consistenti nella realizzazione di un nuovo manufatto adibito a pubblico esercizio con funzione di bar ristorante, realizzazione aree verdi, percorsi pedonali, nonché opere stagionali, quali aree giochi per bambini e aree sportive,, servizi vari, etc., così come illustrato in planimetria allegata parte integrante della presente concessione, con le condizioni e gli obblighi contenuti nella concessione demaniale marittima n. 22/2010»*, per un'area scoperta di mq. 34.340,50 e impianti di facile rimozione di mq. 346,06, quelli del nuovo ristorante i cui lavori di ristrutturazione e/o ampliamento degli spazi coperti limitati assegnati (85 mq.), erano stati impediti agli altri bar-ristoranti su concessioni demaniali marittime di tutto il litorale riminese.

115. Con ricorso al TAR Bologna n.1107/2024 r.g. n.25 concessionari balneari di Rimini, per il tramite di questa difesa, hanno impugnato le delibere nn.36 e 47/2024 di adozione da parte del Consiglio comunale di Rimini del nuovo Piano dell'Arenile, giudizio ancora pendente.

116. Allo stato **il nuovo Piano dell'Arenile del Comune di Rimini non è stato ancora approvato e ben difficilmente verrà la luce, in mancanza del propedeutico PUG.**

116.1. Risulta, peraltro, che il Comitato Urbanistico di Area Vasta di Rimini, l'organo tecnico presso la Provincia di Rimini che avrebbe dovuto fornire il parere motivato sullo strumento di pianificazione dell'Arenile entro 60 giorni dalla trasmissione della deliberazione di adozione da parte del Consiglio comunale con la documentazione, si sia riunito in data 29 aprile 2025 senza esprimere alcun parere positivo, vincolante in particolare in ordine alla conformità del piano alla normativa vigente e alla coerenza dello stesso alle previsioni di competenza degli altri strumenti di pianificazione, come previsto dagli artt.46 e 47 della L.R. n.24/2017.

116.2. Non è un caso, quindi, che nel giudizio n.3950/2022 R.G. pendente davanti al Consiglio di Stato di impugnativa della sentenza n.248/2022 del TAR Bologna, che ha annullato le deliberazioni consiliari del Comune di Rimini nn.15 e 16 del 2016 di approvazione del PSC e del RUE, trasferito alla VII Sezione dalla IV Sezione a cui era originariamente assegnato e fissato per la decisione nel merito all'udienza straordinaria del 4 giugno 2025, in data 12 maggio 2025 sia stata presentata istanza congiunta dell'appellante Comune di Rimini e dell'appellato Fallimento Il Ciliegio fiorito s.r.l. di rinvio di almeno sei mesi dell'udienza di discussione (v. [allegato 49](#)), in attesa del completamento del piano dell'arenile.

*

20. L'ordinanza Ue del Giudice di pace di Rimini e la sentenza SIIB della CGUE

117. Con ordinanza del 26 giugno 2024 nella causa iscritta a ruolo C-464/24 (v. [allegato 50](#)) il **Giudice di pace di Rimini ha sollevato alla Corte di giustizia Ue quattro quesiti pregiudiziali**, nessuno dei quali esaminati specificamente nelle quattro pregiudiziali già sollevate dalla giustizia amministrativa (il TAR Lombardia per la causa C-458/14 Promoimpresa sulle concessioni lacuali del Lago di Garda; il TAR Sardegna per la causa C-67/15 Salis sulle concessioni balneari della Sardegna; il TAR Lecce per la causa C-348/22 AGCM sulle concessioni balneari del Comune di Lecce; il Consiglio di Stato per la causa C-548/22 SIIB per le concessioni balneari).

117.1. Il Giudice di pace di Rimini nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale ritiene che i principi enunciati dal Consiglio di Stato non abbiano valore giuridico né facciano nascere alcun obbligo di applicarli nella presente controversia o in altre dello stesso tipo né appartengono alla tradizione costituzionale della giurisprudenza amministrativa e di quella ordinaria, incline, come questo giudice, ad applicare le leggi dello Stato e, in caso di sospetto di illegittimità costituzionale o di contrarietà al diritto dell'Unione europea della norma statale da applicare, a sollevare questione di legittimità costituzionale o promuovere il dialogo con la Corte di giustizia Ue attraverso il rinvio pregiudiziale previsto dall'art.267 TFUE. Il GdP evidenzia che sulla fattispecie delle proroghe legislative delle concessioni balneari il Consiglio di Stato non ha mai sollevato le questioni pregiudiziali richieste al giudice di ultima istanza ai sensi dell'art.267 paragrafo 3 del TFUE, né ha mai sollevato questione di legittimità costituzionale.

117.2. Peraltro, il Giudice di pace di Rimini precisa che la sentenza n.46/2022 della Corte costituzionale non ha condiviso il percorso interpretativo delle due sentenze dell'Adunanza plenaria del 2021 e ha ritenuto costituzionalmente legittima la proroga al 31 dicembre 2033 delle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo e l'estensione della predetta proroga anche a quelle lacuali e fluviali.

117.3. Il Giudice di pace del nuovo rinvio pregiudiziale ritiene di dover applicare alla fattispecie di causa la normativa statale attualmente vigente, che prevede la durata indeterminata delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo alla luce del combinato disposto dell'art.3 comma 1 e dell'art.4 comma 4-bis della legge n.118/2022 nonché dell'art.10 comma 4-bis del d.l. n.198/2022, con il divieto definitivo ai Comuni concedenti di effettuare gare pubbliche per l'assegnazione delle concessioni a nuovi titolari, in un settore in cui non opera il codice dei contratti pubblici.

117.4. Inoltre, con la declaratoria di illegittima occupazione del suolo demaniale marittimo per uso turistico-ricreativo sancita con decorrenza dal 1° gennaio 2024 enunciata e “ordinata” dal Consiglio di Stato, i titolari di concessioni “scadute” il 31.12.2023 come la Società ricorrente nel giudizio davanti al GdP di Rimini e come i concessionari del Comune di Cervia nel presente giudizio andrebbero incontro alle seguenti conseguenze sul piano civile e penale:

- applicazione degli indennizzi di cui all'art. 8 del d.l. 400/1993 (convertito con modificazioni dalla legge n.494/1993) in misura pari ai canoni previsti dalla stessa normativa in caso di occupazione legittima con titolo concessorio valido, maggiorati del 200%;
- applicazione dell'art.54 cod.nav. con ingiunzione da parte degli Enti gestori agli ex concessionari illegittimamente occupanti il demanio marittimo di rimettere in pristino la situazione del suolo pubblico con la demolizione delle opere non amovibili e la rimozione di quelle amovibili, provvedendo l'Ente pubblico a spese dell'interessato in caso di mancata esecuzione dell'ordine;
- applicazione dell'art.1161 cod.nav., che prevede che chiunque arbitrariamente occupa uno spazio del demanio marittimo è punito con l'arresto fino a sei mesi o con l'ammenda fino a € 516, salvo che il fatto non costituisca un più grave reato.

117.5. Ne consegue, secondo il Giudice di pace del rinvio pregiudiziale, che le risposte della Corte di giustizia Ue ai quesiti proposti sono indispensabili per dissipare ogni dubbio sulla astratta fondatezza della domanda del concessionario di Rimini ricorrente e di contrasto con il diritto dell'Unione di diretta applicazione del diritto soggettivo della parte ricorrente alla legittima occupazione a tempo indeterminato del suolo demaniale marittimo per lo svolgimento dell'attività in concessione.

117.6. Il GdP parte dal presupposto che, proprio dalle decisioni Promoimpresa e AGCM della Corte di giustizia, si possa ricavare la non applicazione della direttiva Bolkestein e del diritto primario Ue (in particolare, la non applicazione dell'art.49 TFUE) alle imprese balneari o, comunque, la non applicazione dell'art.12 della direttiva 2006/123/CE alle CDM iniziate prima

del 28.12.2009, a prescindere da ogni verifica da parte dello Stato proprietario del demanio della scarsità o meno della risorsa naturale.

118. In data 11 luglio 2024 è stata depositata la sentenza della Corte di giustizia nella causa S.I.I.B. C-598/22, che il Comune di Cervia attendeva prima di procedere alle gare per l'assegnazione delle n.291 concessioni demaniali marittime a nuovi titolari, nonostante il divieto di gare a tempo indeterminato.

118.1. La Corte di giustizia con la sentenza S.I.I.B., a parere di chi scrive, ha già risposto anticipatamente e positivamente a tutti e quattro i quesiti del Giudice di pace di Rimini.

119. Con il **primo quesito** il Giudice di pace di Rimini ha chiesto alla Corte Ue *«alla Corte se le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come quella della società ricorrente – che non svolge una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore, bensì esercita un'attività economica in un'area demaniale statale – rientra o non rientra nella categoria delle concessioni di servizi e, quindi, se entra o non entra nel campo di applicazione delle autorizzazioni di cui alla direttiva servizi 2006/123/CE e/o della direttiva 2014/23/UE, trattandosi di alcuni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni, mediante i quali lo Stato fissa unicamente le condizioni generali d'uso dei beni o delle risorse in questione, alla luce di quanto precisato dalla Corte di giustizia dell'Unione ai punti 45-48 della precedente sentenza Promoimpresa S.r.l. e Melis del 14 luglio 2016 nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15 (EU:C:2016:558).».*

119.1. Il Giudice del rinvio manifesta la sua opinione affermando che la Corte di giustizia nella sentenza Promoimpresa, avendo individuato quale normativa dell'Unione applicabile alla fattispecie delle concessioni demaniali marittime e lacuali per uso turistico-ricreativo, al punto 4 il considerando 57 della direttiva 2006/123/CE e al punto 7 il considerando 15 della direttiva 2014/23/UE, possa avere inteso escludere le predette concessioni, come concessioni di beni da parte dell'autorità pubblica, dal campo di applicazione sia della direttiva Bolkestein del 2006/123/CE sia della pertinente direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, trattandosi di alcuni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni, mediante i quali lo Stato fissa unicamente le condizioni generali d'uso dei beni o delle risorse in questione (considerando 15 della direttiva 2014/23/CE).

119.2. Del resto, secondo il GdP, nella sentenza Promoimpresa la Corte sembra affermare espressamente ai punti 44 – 48 che le concessioni demaniali, come concessioni di beni, non rientrano tra le concessioni di servizi e, quindi, non rientrano nel campo di applicazione della

direttiva 2006/123/CE e neanche della specifica direttiva 2014/23/Ue. D'altra parte, al punto 39 della sentenza del 18 settembre 2019 della Corte nella causa C-526/17 Commissione contro Repubblica italiana (EU:C:2019:756), anche la Commissione Ue sembrerebbe consapevole della predetta posizione interpretativa della Corte Ue.

119.3. La sentenza SIIB della Corte Ue risolve anticipatamente il primo quesito pregiudiziale del Giudice di pace di Rimini, confermando che la direttiva Bolkestein non è stata mai applicabile alle concessioni demaniali marittime essendo concessioni di beni (cfr. *Consiglio di Stato*, sentenze 9.4.2022 n.3240, 5.1.2024 n.204 e 16.1.2018 n.218.; *Corte di giustizia*, sentenza *Promoimpresa*, punti 47-48; *Corte costituzionale*, sentenza n.29/2017).

120. Inoltre, l'*incipit* della motivazione della sentenza SIIB della Corte Ue ai punti 44-45, **su sollecitazione della Commissione Ue nelle sue osservazioni scritte depositate il 2 febbraio 2023 nella causa C-598/22** (v. [allegato 42](#)), pare smontare le conclusioni della sentenza *Promoimpresa* sull'applicazione diretta dell'art.49 TFUE ai fini della declaratoria di illegittimità con la normativa primaria Ue delle proroghe legislative delle concessioni balneari (all'epoca fino al 31.12.2020): «44 Nella misura in cui il giudice del rinvio fa riferimento, nella sua questione, agli articoli 49 e 56 TFUE, che sanciscono rispettivamente la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi, occorre precisare che l'attribuzione di una concessione di occupazione del demanio pubblico marittimo implica necessariamente l'accesso del concessionario al territorio dello Stato membro ospitante in vista di una partecipazione stabile e continua, per una durata relativamente lunga, alla vita economica di tale Stato. Ne consegue che l'assegnazione di una tale concessione rientra nel diritto di stabilimento previsto dall'articolo 49 TFUE (v., in tal senso, sentenze del 30 novembre 1995, *Gebhard*, C55/94, EU:C:1995:411, punto 25; dell'11 marzo 2010, *Attanasio Group*, C384/08, EU:C:2010:133, punto 39, e del 21 dicembre 2016, *AGET Iraklis*, C201/15, EU:C:2016:972, punto 50). 45 Inoltre, in virtù dell'articolo 57, primo comma, TFUE, le disposizioni del Trattato relative alla libera prestazione dei servizi trovano applicazione soltanto se, segnatamente, non si applicano quelle relative al diritto di stabilimento. Occorre dunque escludere l'articolo 56 TFUE.». ».

120.1. Pertanto, la Commissione Ue nelle osservazioni scritte e la Corte Ue nella sentenza SIIB escludono che si possa applicare alla fattispecie di causa l'art.56 TFUE sulla libera prestazione di servizi su cui, in combinato disposto con l'art.49 TFUE sulla libertà di stabilimento, il Consiglio di Stato ha fondato la pretesa di imporre le gare alla scadenza delle concessioni imposta inammissibilmente *iussu iudicis*.

120.2. Si tratta, in buona sostanza, di una questione solo interna all'ordinamento nazionale, come la Corte Ue si affretta a precisare nella sentenza SIIB al punto 41, salvo darne una rilevanza potenzialmente transazionale in guisa tale da meritare una risposta del Collegio di Lussemburgo: «41 sebbene tale controversia presenti carattere puramente interno, è sufficiente rilevare, come ha fatto la Commissione europea, che il codice della navigazione si applica indistintamente agli operatori economici italiani e a quelli provenienti da altri Stati membri. Pertanto, non si può escludere, secondo il giudice del rinvio, che degli operatori stabiliti in altri Stati membri fossero o siano interessati ad avvalersi delle libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi al fine di esercitare delle attività sul territorio italiano e, dunque, che la normativa in questione sia suscettibile di produrre effetti che non sono limitati a tale territorio.». ».

121. Con il **secondo quesito pregiudiziale** il Giudice di pace di Rimini nell'ordinanza del 26 giugno 2024 nella causa C-464/24 ha chiesto alla Corte Ue: «*A prescindere dalla risposta della Corte al primo quesito, si chiede se le concessioni balneari come quella di cui è titolare la società ricorrente, iniziate prima del 28 dicembre 2009, sono comunque fuori dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE ai sensi dell'art.44 della stessa direttiva autorizzazioni, come sembrerebbe ricavarsi dal punto 73 della sentenza "Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa)" della Corte del 20 aprile 2023 in causa C-348/22 (EU:C:2023:301).*».

121.1. L'art.44 della direttiva 2006/123/CE prevede che gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni della stessa direttiva entro il 28 dicembre 2009.

121.2. Pertanto, secondo il Giudice di pace di Rimini, la direttiva Bolkestein non è stata mai applicabile alle concessioni demaniali marittime essendo concessioni di beni e non di servizi o di lavori e, comunque, la direttiva 2006/123/CE non poteva essere applicata alle CDM come quella della società ricorrente nel procedimento principale, iniziate prima del 28.12.2009.

121.3. Secondo l'ordinanza di rinvio **la sentenza AGCM del 20 aprile 2023 della Corte Ue al punto 73 parrebbe esplicitare l'esclusione delle concessioni demaniali marittime dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE quando iniziate prima del 28.12.2009.**

121.4. Lo stesso Consiglio di Stato con sentenza del 13 gennaio 2022 n.229/2022 al punto 6.7 ha precisato, richiamando la sentenza Togel della Corte di giustizia del 24.9.1998 in causa C-76/97 (EU:C:1998:161), che le concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009 non entrano nel campo di applicazione della Direttiva Bolkestein profilo non esaminato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze nn.17 e 18 del 2021.

121.5. Come già evidenziato, il rapporto concessorio sottoposto all'attenzione della Corte Ue nella causa S.I.I.B. è iniziato in periodo antecedente al 28.12.2009 (dal 1928) e l'ultima (illegittima) devoluzione delle opere non amovibili al demanio marittimo è avvenuta nel 2008, e nella sentenza AGCM la Corte di giustizia al punto 73 aveva già chiarito il significato e la portata dell'art.12 paragrafi 1 e 2 della direttiva Bolkestein rispetto a CDM iniziate prima del 28 dicembre 2009 che, quindi, erano comunque al di fuori del campo di applicazione della direttiva servizi.

121.6. La Commissione Ue nelle osservazioni scritte depositate il 2 febbraio 2022 nella causa C-598/22 (v. [allegato 42](#)) al punto 22 ha precisato: *«Siccome il trasferimento della proprietà in questione viene fatto risalire alla fine della concessione (il 31 dicembre 2002) e siccome tale trasferimento è stato accertato con decisione del Comune datata 20 novembre 2007, la direttiva Servizi non risulta applicabile ratione temporis perché la scadenza per la trasposizione di tale direttiva è fissata al 28 dicembre 2009 ai sensi del suo articolo 44, paragrafo 1.»*.

121.7. Infatti, al punto 46 della sentenza SIIB puntualmente e seccamente la Corte Ue ha precisato: *«Inoltre, poiché dall'articolo 44, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2006/123 discende che quest'ultima è inapplicabile ratione temporis alla controversia di cui al procedimento principale, la questione pregiudiziale deve essere esaminata soltanto alla luce dell'articolo 49 TFUE.»*.

121.8. Pare evidente che la Corte Ue (e la Commissione Ue) abbia(no) anticipatamente confermato la fondatezza anche del secondo – dirimente – quesito pregiudiziale del Giudice di pace di Rimini, che smonta definitivamente l'impianto argomentativo dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze nn.17 e 18 del 2021 e dell'AGCM, considerando che oltre il 90% delle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo, **come la società controinteressata DAMS snc e ora ricorrente nel giudizio di regolamento di giurisdizione**, ha iniziato l'attività come titolare di concessione demaniale marittima n.87/88, aggiornata con il n.15/11 per il passaggio della gestione del demanio marittimo al Comune di Cervia, prima del 28.12.2009 (dal 1988) e continua ad esercitare tale attività senza soluzione di continuità fino all'attualità in base alle proroghe legislative e non a nuovo titolo concessorio.

122. Con il terzo quesito pregiudiziale il Giudice di pace di Rimini nell'ordinanza del 26.6.2024 nella causa C-464/24 ha chiesto alla Corte Ue: *«A prescindere dalla risposta della Corte al primo e al secondo quesito, si chiede se l'art.195 del Trattato di funzionamento dell'Unione europea, anche alla luce dell'art.345 dello stesso TFUE e dell'art.1 paragrafo 5 della direttiva 2006/123/CE, deve essere interpretato nel senso che le concessioni demaniali*

marittime per finalità turistico-ricreative come quella della società ricorrente, operanti nel settore del turismo, sono escluse dal campo di applicazione delle direttive di armonizzazione, come la direttiva 2006/123/CE.».

122.1. Il GdP di Rimini ricorda che l'art.195 del TFUE con decorrenza dal 1.12.2009 (la norma non era presente nel TCE) esclude nel settore turismo che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possano introdurre, sul piano legislativo, misure specifiche di armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri.

122.2. L'art.345 del TFUE stabilisce che i trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri.

122.3. Inoltre, l'art.01 comma 2 del d.l. n. 400 del 1993, nel testo modificato dall'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 e in vigore dal 18 aprile 2001 fino al 16 gennaio 2012, aveva previsto il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime in essere di sei anni in sei anni, salvo la revoca di cui all'art.42 cod.nav., e l'originario testo dell'art.37 comma 2 cod. nav. fino al 29.12.2009 prevedeva il c.d. di insistenza del precedente titolare del rapporto concessorio con il demanio marittimo. In buona sostanza, il combinato disposto delle predette norme, ora abrogate, prevedeva la durata indeterminata del rapporto concessorio demaniale marittimo di cui è titolare la Società concessionaria ricorrente nella causa C-464/24.

122.4. Secondo il giudice del nuovo rinvio pregiudiziale, il legislatore nazionale ha riproposto la stessa situazione delle norme abrogate con il combinato disposto dell'art. 3 commi 1 e 3 e dell'art.4 comma 4-bis della legge n.118/2022, nonché con l'art.10-quater comma 3 del d.l. n.198/2022, normativa attualmente vigente, nella parte in cui la disciplina interna qualifica come legittima a tempo indeterminato l'occupazione del demanio marittimo assegnato secondo le regole del codice della navigazione fino alla revoca o alla decadenza del rapporto concessorio, impedendo che si realizzi la fattispecie di reato di cui all'art.1161 del codice della navigazione in caso di occupazione illegittima.

122.5. L'attuale situazione normativa interna, del resto, è stata accertata dalla stessa Commissione Ue nel parere motivato del 16 novembre 2023 (v. [allegato 22](#)), il cui contenuto è in radicale contrasto con quanto esplicitato dalla stessa Commissione europea nelle osservazioni scritte depositate il 2 febbraio 2023 nella causa C-598/22 (v. [allegato 42](#), cit.).

122.6. Inoltre, era assolutamente corretta la posizione del Governo, censurata dalla Commissione europea nel parere motivato, che aveva concluso il 5 ottobre 2023 i lavori del Tavolo tecnico consultivo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, istituito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art.10-quater commi 1 e 2, del

d.l. n.198/2022, con il compito di definire i criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile, comunicando la Presidenza del Consiglio dei Ministri con la nota ufficiale del 6.10.2023 la **insussistenza della scarsità della risorsa naturale costiera, tenendo conto del dato nazionale, secondo un approccio generale e astratto, proporzionato e non discriminatorio.**

122.7. In definitiva, secondo il Giudice di pace di Rimini in relazione al terzo quesito l'art.12 della direttiva 2006/123/CE non potrebbe comunque incidere sulla predetta normativa interna (che prevede la durata indeterminata delle concessioni) che ha effetti di qualificazione dell'occupazione del demanio pubblico marittimo anche in materia di diritto penale, come del resto previsto dall'art.1 paragrafo 5 della stessa Direttiva Bolkestein.

122.8. D'altra parte, secondo il GdP, non spetta alla pubblica amministrazione o ai giudici ordinari o amministrativi, ma alla Corte Costituzionale la "disapplicazione" attraverso la declaratoria di illegittimità costituzionale della normativa vigente sulle concessioni demaniali marittime per presunto contrasto con direttive dell'Unione, perché dalla stessa potrebbero derivare conseguenze penali in capo ai concessionari ex art.1161 cod.nav., come ha chiarito la stessa Corte costituzionale con la sentenza n.28/2010, laddove ha stabilito espressamente che gli *"effetti diretti devono invece ritenersi esclusi se dall'applicazione della direttiva deriva una responsabilità penale"* (cfr. Corte di giustizia Ue, ordinanza 24 ottobre 2002 in causa C-233/01 RAS, EU:C:2001:261; Grande Sezione, sentenza 3 maggio 2005 in cause riunite C-387/02, C-391/02 e C-403/02, Berlusconi e altri, EU:C:2005:270).

122.8.1. Inoltre, la Corte costituzionale ha ripetutamente chiarito (sentenze nn.46/2022, 222/2020, 40/2017, 213/2011, 233/2010 e 180/2010) che è di esclusiva dello Stato centrale, come proprietario del demanio, stabilire le modalità di rinnovo e/o riassegnazione delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

122.9. In conclusione, secondo il giudice di pace di Rimini, le direttive di armonizzazione come la direttiva 2006/123/CE non dovrebbero applicarsi alle concessioni demaniali marittime, anche perché diversamente andrebbero ad incidere sulla normativa in materia di proprietà e/o possesso dei beni immobili e sulla qualificazione legittima o illegittima ai fini penali della loro occupazione.

122.10. Anche in questo caso la sentenza S.I.I.B. della Corte di giustizia può essere considerata una risposta positiva anticipata al terzo quesito pregiudiziale, nella parte in cui è fortemente valorizzata dalla Corte Ue la natura demaniale statale del suolo e del demanio dato in concessione e vi è una radicale svalutazione dell'art.56 TFUE, inapplicabile alla fattispecie di concessioni di beni e non di servizi.

123. Con il quarto e ultimo quesito il Giudice di pace di Rimini nell'ordinanza del 26.6.2024 nella causa C-464/24 ha chiesto alla Corte Ue: *«A prescindere dalla risposta della Corte al primo, al secondo quesito e al terzo quesito, si chiede se l'art.51 (ex art.45 TCE) del Trattato di funzionamento dell'Unione europea e l'art.2 paragrafo 2 lettera i) della direttiva 2006/123/CE devono essere interpretati nel senso che le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come quelle della società ricorrente, che svolgono in maniera costante e non occasionale attività di interesse pubblico sul territorio del demanio statale, quali la salvaguardia della proprietà pubblica, la tutela della salute e dell'igiene pubblica, la tutela del diritto delle persone con disabilità all'accesso alle attività di elioterapia e di balneazione, nonché attività turistiche, culturali e ambientali, sono escluse dal campo di applicazione sia dell'art.49 del T.F.U.E. che della direttiva servizi».*

123.1. Ritiene il Giudice del rinvio che l'art.51 (ex art.46 TCE) al Titolo IV Capo 2 del TFUE prevede che sono escluse dall'applicazione delle disposizioni dello stesso Capo 2 (artt.49 – 55 TFUE), per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri.

123.2. Pertanto, secondo il GdP di Rimini, le concessioni demaniali marittime sarebbero escluse dal campo di applicazione dell'art.49 del TFUE, partecipando non occasionalmente ma direttamente all'esercizio dei pubblici poteri di tutela del patrimonio costiero, di tutela della salute e dell'igiene pubblica, di garanzia del libero e sicuro accesso alla balneazione di persone disabili, ecc.

123.3. Anche sul quarto quesito la Corte di giustizia con la sentenza S.I.I.B. pare aver dato anticipatamente risposta positiva, seppure indirettamente, valorizzando l'art.49 TFUE soltanto sotto il profilo della libertà di stabilimento senza che esso possa incidere, al di fuori delle direttive di armonizzazione non applicabili alla fattispecie delle concessioni di beni demaniali come quelle marittime, sulla definizione delle condizioni di durata delle CDM.

*

21. La nuova disciplina introdotta dall'art.1 del d.l. 16.9.2024 n.131 e la sentenza

n.4014/2025 del Consiglio di Stato di “incompetenza” della GA sul sinallagma funzionale

124. Infine, la disciplina è stata recentemente modificata **dall'art.1 del d.l. 16 settembre 2024 n.131**, convertito con la legge 14.11.2024 n.166, con la modifica dell'art.3 commi 1 e 2 della legge n.118/2022, la riscrittura dell'art.4 della legge n.118/2022 e l'abrogazione dell'art.10-quater del d.l. n.198/2022, prevedendo la **proroga delle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo e sportivo al 30 settembre 2027 e il termine al 30 giugno 2027 per l'indizione delle gare per nuove assegnazioni delle concessioni.**

125. A parere della scrivente difesa, il testo dell'attuale disciplina degli artt.3 e 4 della legge n.118/2022 risente molto della pendenza della causa pregiudiziale C-464/24 davanti alla Corte di giustizia e dei quesiti ivi sollevati dal Giudice di pace di Rimini, perché da un lato il novello legislatore d'urgenza ha tolto ogni riferimento nel nuovo testo dell'art.4 della legge n.118/2022 ad una disciplina di riordino o revisione della materia, dall'altro **non ha abrogato l'art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016**, a confermare la durata indeterminata o, se si preferisce, indefinita delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative iniziate prima del 28.12.2009 fino ad una legge di riordino della materia, che per il momento il Parlamento nazionale esclude possa essere all'orizzonte.

126. La Corte costituzionale con l'ordinanza del 7 ottobre 2024 n.161/2024 nella causa C-653/24 Regione Emilia-Romagna ha posto alla Corte Ue la problematica dell'applicabilità al regime di proroga disposta con legge regionale delle concessioni demaniali di imprese idroelettriche di piccole dimensioni della direttiva Bolkestein in termini in parte coincidenti con i quesiti pregiudiziali sollevati dal Giudice di pace di Rimini con l'ordinanza del 26 giugno 2024 in causa C-464/24 *Balneari Rimini*, da un lato sottolineando che *«occorre altresì evidenziare che la mera cessione di beni o il prelievo di beni destinati all'uso proprio non sembrano rientrare fra le "prestazioni di servizi" (artt. 14 e 24 della direttiva 2006/112/CE)»*, dall'altro richiamando i principi enunciati dalla sentenza AGCM della Corte di giustizia sulle proroghe automatiche legislative delle concessioni demaniali marittime per quanto il profilo della (non) scarsità della risorsa naturale ed evidenziando al punto 8.1. della motivazione che *«nella medesima sentenza la Corte di giustizia non ha escluso che sussista per gli Stati membri «un certo margine di discrezionalità nella scelta dei criteri applicabili alla valutazione della scarsità delle risorse naturali. Tale margine di discrezionalità può condurli a preferire una valutazione generale e astratta, valida per tutto il territorio nazionale, ma anche, al contrario, a privilegiare un approccio caso per caso» (punto 46)»*.

127. Il Consiglio di Stato – VII Sezione con la sentenza del 9 maggio 2025 n.4014 ha per la prima volta preso in considerazione la pendenza della domanda pregiudiziale proposta dal Giudice di pace di Rimini con l'ordinanza del 26 giugno 2024 in causa C-464/24 *Balneari Rimini*, respingendo l'istanza di sospensione impropria proposta dalla difesa del concessionario balneare ivi appellante, in un fattispecie in cui l'appellante sosteneva l'applicabilità della disciplina di durata indeterminata delle concessioni balneari nel combinato disposto delle disposizioni poi abrogate sulla rinnovo automatico di sei anni in sei anni e del diritto di insistenza in favore del concessionario "uscente", con la seguente "originale" motivazione:

«Con atto depositato il 5 febbraio 2025 l'appellante ha formulato istanza di rinvio della discussione della causa, in ragione: I) della sopravvenienza della disciplina di cui all'art. 1, comma 1, del d.l. n. 131/2024 (conv. con l. n. 166/2024), che comporterebbe l'esigenza per la Società di acquisire notizie utili alla declaratoria di cessazione della materia del contendere e/o sopravvenuta carenza di interesse alla decisione del gravame; II) dell'avvenuta sottoposizione alla Corte di Giustizia UE da parte del Giudice di Pace di Rimini, con ordinanza del 26 giugno 2024 (di cui è prodotta copia), ai sensi dell'art. 267 TFUE, di questioni pregiudiziali in sostanza analoghe ad alcune di quelle sollevate dalla Società con i propri mezzi di gravame.....»

Va parimenti respinta la richiesta di sospensione impropria del giudizio, formulata dall'appellante in ragione dell'intervenuto rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia UE da parte del Giudice di Pace di Rimini di quesiti – in tesi – analoghi alle questioni oggetto della presente controversia.

A ben guardare, però, il Giudice di Pace di Rimini ha effettuato il rinvio pregiudiziale muovendo da un presupposto – quello dell'attinenza della disciplina delle proroghe legislative delle concessioni demaniali marittime al sinallagma funzionale, e non al sinallagma genetico, del rapporto concessorio di beni pubblici – diverso e anzi opposto a quello della presente causa. In questa, infatti, si controverte della pretesa della La Brezza S.a.s. a poter mantenere sine die il godimento del bene demaniale sulla base del c.d. diritto di insistenza ex art. 37 cod. nav. e dunque alla conservazione senza limiti temporali della titolarità del rapporto concessorio: ma tale pretesa attiene al sinallagma genetico, e non a quello funzionale, perché muove dal presupposto della configurazione ab origine del rapporto stesso come a tempo indeterminato, siccome avente a oggetto – nella prospettiva dell'appellante – un diritto di sfruttamento del bene demaniale con una durata indefinita, garantita proprio dal diritto di insistenza (v. pagg. 19 e segg. dell'appello).».

127.1. Con motivazione carica di contenuti altrettanto “originali” oltre che in palese contraddizione con la posizione assunta dal Consiglio di Stato nella sentenza n.229/2022 e con l'interpretazione della Corte di giustizia nelle sentenze AGCM (punto 73) e S.I.I.B. (punto 46), il Consiglio di Stato con la sentenza n.4014/2025 va apoditticamente a confermare il precedente orientamento di disapplicazione/annullamento *iussu iudicis* di tutte le normative di proroga delle concessioni balneari, compresa quella dell'art.1 del d.l. n.131/2024, stravolgendo i principi enunciati dalla sentenza Togel della Corte Ue e l'esclusione dei titoli concessori iniziati prima del 28.12.2009 dal campo di applicazione della direttiva Bolkestein.

127.2. Le fantasiose argomentazioni della VII Sezione del Consiglio di Stato nella sentenza n.4014/2025 in commento in impossibile difesa dell'Adunanza plenaria del 2021 contrastano in modo stridente proprio con la causa pregiudiziale C-598/22 definita dalla sentenza S.I.I.B. della Corte di giustizia invocata a sproposito per rigettare l'istanza di sospensione impropria o di rinvio pregiudiziale alla Corte Ue, in quanto, come ricordato in narrativa nel presente atto:

• la Commissione Ue nelle osservazioni scritte depositate il 2 febbraio 2022 nella causa C-598/22 (v. [allegato 42](#)) al punto 22 ha precisato: «*Siccome il trasferimento della proprietà in*

questione viene fatto risalire alla fine della concessione (il 31 dicembre 2002) e siccome tale trasferimento è stato accertato con decisione del Comune datata 20 novembre 2007, la direttiva Servizi non risulta applicabile ratione temporis perché la scadenza per la trasposizione di tale direttiva è fissata al 28 dicembre 2009 ai sensi del suo articolo 44, paragrafo 1»;

• al **punto 46 della sentenza SIIB** puntualmente e seccamente la Corte Ue ha precisato: *«Inoltre, poiché dall’articolo 44, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2006/123 discende che quest’ultima è inapplicabile ratione temporis alla controversia di cui al procedimento principale, la questione pregiudiziale deve essere esaminata soltanto alla luce dell’articolo 49 TFUE»*.

128. Ne consegue, proprio alla luce della recentissima decisione n.4014/2025 del Consiglio di Stato e delle considerazioni ivi fatte dal Supremo Organo di giustizia amministrativa che si è rifiutato di rispettare l’obbligo di rinvio pregiudiziale del Giudice di ultima istanza ai sensi dell’art.267 paragrafo 3 TFUE e comunque di sospendere il giudizio in attesa della definizione della causa pregiudiziale C-494/24 di cui all’ordinanza del 26 giugno 2024 del Giudice di pace di Rimini, nel caso di specie, **trattandosi di questione inerente il sinallagma funzionale in quanto la proroga legislativa al 31 dicembre 2033 di cui all’art.1 comma 682 legge n.145/2018 è intervenuta nel corso del rapporto concessorio di tutti i concessionari del Comune di Cervia** (come di tutti i concessionari balneari sul territorio nazionale), **SUSSISTE LA GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO.**

*

22. L’ordinanza della Corte di giustizia Ue del 5.6.2025 “Balneari Rimini”

129. Con l’ordinanza del 5 giugno 2025 nella causa C-464/24 “Balneari Rimini” (v. allegato 51) la Corte di giustizia Ue ha definitivamente escluso le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative dal campo di applicazione della direttiva Bolkestein e del diritto primario dell’Unione europea.

130. Con un Collegio a tre Giudici della VII Sezione la Corte di giustizia con l’ordinanza in commento ha risposto in modo “difensivo” e in molti punti omissivo, cioè con “non risposte”, ai quattro quesiti pregiudiziali sollevati dal Giudice di pace di Rimini con ordinanza del 26 giugno 2024 nella causa C-464/24, che riteneva le concessioni balneari assoggettate al solo diritto interno e non al diritto comunitario, stigmatizzando nel dialogo con la Corte di Lussemburgo gli errori interpretativi commessi dalla Commissione europea e dalla stessa Corte di giustizia con le sentenze Promoimpresa e AGCM nell’aver forzatamente indirizzato la legislazione nazionale

verso l'espletamento di gare non previste per il settore delle imprese balneari né dalle direttive europee in materia di appalti pubblici né, conseguentemente, al codice dei contratti pubblici.

131. Infatti, la Corte di giustizia nell'ordinanza del 5 giugno 2025 non ha voluto in realtà rispondere al terzo e al quarto quesito del Giudice di pace di Rimini, dichiarandoli irricevibili con una motivazione apparente (perché inesistente) per quanto riguarda il terzo e con motivazione fattuale o probatoria (non di competenza della Corte comunitaria) per quanto riguarda il quarto.

132. Nella risposta al primo quesito la Corte di giustizia Ue non riesce ad uscire dalle contraddizioni della sentenza *Promoimpresa*, da un lato sembra dia ragione al Giudice di pace di Rimini sul fatto che le concessioni balneari sono **concessioni di beni** e non di servizi, dall'altro continuando a ritenere che, essendo prevista una autorizzazione per l'esercizio dell'attività turistico-ricreativa, esse rientrano nel campo di applicazione dell'art.12 della Bolkestein, sconfessando la stessa sentenza *Promoimpresa* che al punto 48 aveva espressamente precisato che le concessioni demaniali marittime e lacuali per finalità turistico-ricreative erano fuori dalla direttiva 2006/123/CE proprio in quanto concessioni di beni.

133. In ogni caso, i dubbi si sono sgretolati una volta per tutte con la risposta della Corte Ue al secondo quesito pregiudiziale, quello sulla **esclusione dalla Bolkestein delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative iniziate prima del 28 dicembre 2009** (cioè le c.d. *ante 2010*), secondo quanto previsto dall'art.44 della direttiva 2006/123/CE, la norma che proprio la sentenza *Promoimpresa* aveva dimenticato di applicare evitando così di dichiarare irricevibili domande pregiudiziali che riguardano appunto concessioni demaniali marittime e lacuali indiscutibilmente iniziate prima del 28 dicembre 2009 e prorogate (non rinnovate con nuovo titolo) per legge dello Stato.

134. Nella causa pregiudiziale C-464/24 hanno presentato osservazioni scritte la Commissione Ue (v. [allegato 52](#)), il concessionario ricorrente nel giudizio principale (v. [allegato 53](#)), il Comune di Rimini e il concessionario intervenuto nel giudizio principale. **Il Governo italiano non ha presentato osservazioni scritte.** Il concessionario ricorrente e il concessionario intervenuto hanno presentato istanza congiunta di trattazione orale della causa (v. [allegato 54](#)).

135. La Corte di giustizia ha deciso la causa C-464/24 senza trattazione orale e senza conclusioni scritte dell'Avvocato generale.

136. La Società ricorrente nel procedimento principale davanti al Giudice di pace di Rimini è titolare di concessione demaniale marittima n. 34/2010, già in gestione senza soluzione di continuità con licenza n.471/1993 del Ministero della Marina Mercantile e relativa concessione ministeriale n.31/1989, sul territorio di competenza del Comune di Rimini, assegnata pertanto

da epoca antecedente al 28 dicembre 2009, data di entrata in vigore della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. Direttiva Bolkestein), come previsto dall'art.44 della stessa Direttiva.

136.1. La numerazione n.34/2010 della concessione demaniale marittima in questione non significa che è stato assegnato dall'Ufficio demaniale marittimo di Rimini un nuovo titolo concessorio con rinnovo della vecchia concessione, perché la protocollazione con la nuova numerazione è relativa ad una cessione di quote all'attuale concessionario, cioè a quella che la stessa Corte di giustizia nella sentenza Adiconsum (Pont Morand) del 7 novembre 2024 nella causa C-683/22 considera modifica non sostanziale dell'originario titolo concessorio e non nuovo titolo.

136.2. Scrive infatti la Corte di giustizia nella sentenza Adiconsum (Pont Morand) ai punti 66-69: *«Il giudice del rinvio si interroga sull'applicabilità di tale disposizione nelle circostanze del procedimento principale, dato che l'accordo transattivo ha comportato una modifica della compagine azionaria del concessionario, ossia la ASPI, descritta al punto 21 della presente sentenza, la quale ha comportato un cambiamento duraturo nel controllo della ASPI. 67 Ebbene, non risulta che una modifica della compagine azionaria del concessionario possa, in quanto tale, essere considerata una modifica della concessione stessa, ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 5, della direttiva 2014/23. 68 Più specificamente, le cessioni di quote del capitale sociale del concessionario, che sia a favore di nuovi azionisti oppure di azionisti esistenti, comportano non la sostituzione del concessionario iniziale con un nuovo concessionario, ipotesi prevista dall'articolo 43, paragrafo 1, primo comma, lettera d), di tale direttiva, ma soltanto modifiche nella composizione o nella ripartizione del capitale sociale di tale concessionario. 69 Nella misura in cui non modificano la concessione ai sensi dell'articolo 43, paragrafo 5, della direttiva 2014/23, le modifiche che incidono sul capitale sociale del concessionario non richiedono l'organizzazione di una nuova procedura di aggiudicazione.».*

136.3. Il Comune di Rimini sia nella costituzione nel giudizio principale sia nelle osservazioni scritte del 10 ottobre 2024 nella causa pregiudiziale **non ha contestato la continuità del rapporto concessorio iniziato sulla base della concessione ministeriale n.31/1989**, per cui la concessione demaniale marittima n. 34/2010 **non costituisce un rinnovo della precedente concessione**, ma soltanto la numerazione dello stesso titolo concessorio nel passaggio della gestione del demanio marittimo statale dall'Amministrazione centrale (ora Ministero delle Infrastrutture e Trasporti) agli enti locali e, in particolare, alle Regioni, che a loro volta, come nel caso del Comune di Rimini o in quello del Comune di Cervia, lo delegano ai Comuni costieri attraverso specifici Uffici demaniali comunali. Ne consegue che **non si tratta di una**

nuova concessione ma dello stesso titolo concessorio che è stato trasferito (e riclassificato) nel passaggio dalla gestione ministeriale alla gestione comunale a seguito della cessione di quota e quindi di una modifica non sostanziale dell'originario titolo concessorio, che non viene rinnovato ma prorogato.

136.4. Risultava incontestato, dunque, per il Giudice del rinvio e per le parti del procedimento principale, tra le quali c'è il Comune di Rimini delegato (dalla Regione Emilia-Romagna sulla base dell'art.3 della legge regionale n.9/2002) alla gestione del demanio marittimo sul territorio comunale di pertinenza, che la concessione demaniale marittima n. 34/2010 era iniziata **oltre venti anni prima del 28.12.2009** e non ha subito alcun rinnovo ma una serie di proroghe fino a quella attuale del 31.12.2033 ai sensi dell'art.1 comma 682 della legge n.145/2018, che secondo i dati del SID (Portale del Mare gestito dal Ministero delle infrastrutture e Trasporti e aggiornato dagli Uffici demaniali dei Comuni costieri delegati) è ancora la data di scadenza dei titoli concessori di tutte le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative nel territorio della Regione Emilia-Romagna, come per il concessionario ora ricorrente del Comune di Cervia.

136.5. Ebbene, al punto 38 la Commissione europea delle sue osservazioni scritte ha quindi letteralmente inventato una "confusione" che il giudice del rinvio (e le parti del procedimento principale) non ha mai avuto, cioè che la concessione fosse iniziata con un nuovo titolo nel 2010, circostanza assolutamente non vera: *«A questo proposito è opportuno osservare che l'esercizio di un'attività economica è fatto diverso rispetto al possesso di un titolo che autorizza tale esercizio. Così, il fatto che un'attività sia esperita in modo continuativo, in ipotesi dal 1993 sino ad oggi, non implica che il titolo legale che ha autorizzato l'esercizio di tale attività sia rimasto immutato per tutto questo tempo. Il giudice del rinvio sembra confondere questi due aspetti quando suggerisce implicitamente nel secondo quesito che la concessione oggetto del procedimento principale sia in vigore da prima del 28 dicembre 2009.»*.

136.6. La Corte di giustizia ha invece chiarito nella sentenza S.I.I.B. dell'11 luglio 2024 nella causa C-598/22 al punto 58: *«Infine, la questione se si tratti di un rinnovo o della prima attribuzione di una concessione non può avere alcuna incidenza sulla valutazione dell'articolo 49, primo comma, del codice della navigazione. A questo proposito, è sufficiente constatare che il rinnovo di una concessione di occupazione del demanio pubblico si traduce nella successione di due titoli di occupazione di tale demanio e non nella perpetuazione o nella proroga del primo. Tale interpretazione è peraltro idonea a garantire che l'attribuzione di una concessione possa avvenire soltanto all'esito di una procedura concorrenziale che ponga tutti i candidati e gli offerenti su un piede di parità.»*.

136.7. Scorrettamente, ben consapevole che la concessione demaniale marittima n.34/2010 della società ricorrente nel procedimento principale era stata assegnata ben prima del 28.12.2009, la Commissione europea nella proposta di risposta al **secondo quesito pregiudiziale** del Giudice del rinvio, così conclude al punto 46 delle osservazioni scritte nel presente giudizio: *«Gli articoli 44 e 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, devono essere interpretati nel senso che qualsiasi rilascio, rinnovo o proroga di concessioni di terreni costieri di proprietà dello Stato utilizzati a fini turistici e ricreativi, intervenuti dopo la scadenza del periodo di recepimento della direttiva sui servizi rientrano nell'ambito di applicazione di quest'ultima, anche nell'ipotesi di rinnovo o proroga di una autorizzazione originariamente rilasciata prima della scadenza di tale periodo.»*.

136.8. Non pare che la posizione della Commissione europea sia coerente con quanto affermato dalla stessa Commissione europea al citato punto 22 delle osservazioni scritte della causa C-598/22 S.I.I.B: *«Siccome il trasferimento della proprietà in questione viene fatto risalire alla fine della concessione (31 dicembre 2002) e siccome tale trasferimento è stato accertato con decisione del Comune datata 20 dicembre 2007, la direttiva Servizi non risulta applicabile ratione temporis perché la scadenza per la trasposizione di tale direttiva è fissata al 28 dicembre 2009 ai sensi del suo articolo 44, paragrafo 1»*.

136.9. Peraltro, ai punti 12 e 13 delle osservazioni scritte della causa S.I.I.B C-598/22 la Commissione europea appare ben consapevole della **differenza tra rinnovo e proroga** per quanto riguarda la concessione demaniale marittima n.181/2009 di Bagni Ausonia del Comune di Rosignano e l'anno della concessione (2009) non viene confuso con un "rinnovo" del titolo, in quanto lo stesso Consiglio di Stato, giudice del rinvio nella causa C-598/22, nell'ordinanza del 9 settembre 2023 n.8184/2023, in risposta al quarto quesito della Corte di giustizia, **ammette che la devoluzione (delle opere non amovibili) è avvenuta il 31 dicembre 2008, nonostante la concessione demaniale marittima n.181/2009 di Bagni Ausonia del Comune di Rosignano sia stata prorogata fino al 31.12.2020**, e quindi che la fattispecie *ante* 28.12.2009 di continuità degli stessi titoli concessori fino al 31.12.2020 senza modifiche sostanziali non rientrasse nel campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE.

136.10. Come anticipato, il concessionario "Balneari Rimini" nel procedimento principale e il concessionario intervenuto nella causa pregiudiziale hanno presentato domanda motivata di trattazione orale del giudizio C-464/24 (v. [allegato 54](#)) sulla base delle considerazioni sin qui esposte, ma la Corte di giustizia con l'ordinanza in commento ha deciso di risolvere la difficilissima (per la Commissione europea e la stessa Corte Ue, per i gravissimi e

incomprensibili errori interpretativi commessi la prima con le prime due procedure di infrazione e la seconda con la sentenza Promoimpresa) questione pregiudiziale sollevata dal Giudice di pace di Rimini, senza trattazione orale della causa e senza conclusioni scritte dell'Avvocato generale.

137. “Valorizzando” la confusione creata dalla Commissione europea, la Corte di giustizia nell’ordinanza del 5 giugno 2025 ai punti 37-38 così afferma apoditticamente e senza consentire il contraddittorio in trattazione orale (e senza leggere i documenti allegati) sulla (in)esistenza di una situazione di “rinnovo” del titolo concessorio: *«37 Ciò posto, nel caso di specie, come rilevato al punto 19 della presente ordinanza, la ricorrente nel procedimento principale sostiene di essere titolare della concessione demaniale marittima n. 34/2010, di cui assicurerebbe la gestione ininterrotta in forza della licenza n. 471/1993 del Ministero della Marina mercantile e della connessa concessione ministeriale n. 31/1989. 38 Pertanto, anche supponendo che alla ricorrente nel procedimento principale sia stata attribuita una concessione demaniale marittima prima della scadenza del termine di recepimento della direttiva 2006/123, che era fissato al 28 dicembre 2009, occorre sottolineare, al pari della Commissione europea nelle sue osservazioni scritte, che il numero di protocollo «34/2010» implica che la concessione demaniale marittima che le è stata concessa sia stata rinnovata nel corso del 2010, in altri termini, successivamente alla data di scadenza di tale termine di recepimento.»*.

138. A questo punto, **la Corte di giustizia risolve il secondo quesito pregiudiziale includendo nel campo di applicazione della direttiva Bolkestein soltanto le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative iniziate prima del 28.12.2009, ma successivamente rinnovate con nuovo titolo concessorio.**

138.1. Sono state invece escluse dalla Corte di giustizia con l’ordinanza del 5 giugno 2025 **dal campo di applicazione della direttiva Bolkestein tutte le concessioni demaniali marittime iniziate prima del 28 dicembre 2009 e che non sono state rinnovate con nuovo titolo concessorio, o perché già a tempo indeterminato alla data di entrata in vigore della direttiva servizi in virtù del combinato disposto degli allora vigenti art.37 comma 2 cod. nav. con il diritto di insistenza a favore del concessionario uscente in caso di rinnovo della concessione e art.01 comma 2 del d.l. n.400/1993 sul rinnovo automatico sessennale della concessione originaria.**

138.2. **Molto chiare sul punto le conclusioni sul secondo quesito pregiudiziale della Corte di giustizia nell’ordinanza del 5 giugno 2025:** *«L’articolo 44 della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che: concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative rilasciate prima del 28 dicembre 2009 e rinnovate successivamente a tale*

data, rientrano nell'ambito di applicazione di detta direttiva al momento del loro rinnovo, essendo irrilevante, al riguardo, la data in cui tali concessioni sono state inizialmente rilasciate.».

138.3. Per tracciare la differenza tra **RINNOVO** del titolo concessorio dopo il 28.12.2009 (che entra nella direttiva Bolkestein) e **PERPETUAZIONE** cioè durata a tempo indeterminato e/o **PROROGA** legislativa (ipotesi che non entrano nel campo di applicazione della Bolkestein) la Corte di giustizia “sapientemente” richiama il punto 58 della sentenza S.I.I.B. della stessa Corte Ue, che era stato invocato dal concessionario ricorrente e da quello intervenuto nell'istanza di trattazione orale della causa.

138.4. Infatti, al punto 40 dell'ordinanza della Corte di giustizia “Balneari Rimini” viene precisato: *«Sotto un secondo profilo, al punto 58 della sentenza dell'11 luglio 2024, la Società Italiana Imprese Balneari (C-592/22, EU:C.2024:597), la Corte ha dichiarato, in una situazione analoga, che il rinnovo di una concessione di occupazione del demanio pubblico marittimo si traduce nella successione di due titoli di occupazione di tale demanio e non nella perpetuazione o nella proroga del primo».*

138.5. Ai punti 9 e 10 della sentenza S.I.I.B. della Corte di giustizia viene descritta la “situazione analoga” (che analoga non è, in quanto il concessionario “Balneari Rimini” non ha avuto alcun rinnovo della concessione, ma semplicemente una nuova numerazione della stessa concessione per la cessione di quota senza modifica sostanziale del titolo concessorio) della Società Italiana Imprese Balneari (SIIB) nella causa C-598/22: *«9 Il 23 settembre 2008, il Comune ha notificato alla SIIB l'avvio del procedimento di incameramento delle pertinenze del demanio pubblico non ancora acquisite, senza però portarlo a termine. 10 Esso ha poi rilasciato a detta società la concessione demaniale marittima n. 181/2009, valida per una durata di sei anni, dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2014 (in prosiegio: la «concessione del 2009»)».*

138.6. Quindi, la concessione del 2009 della SIIB rientrava perfettamente nel campo di applicazione dell'art.01 comma 2 d.l. n.400/1993 del rinnovo automatico sessennale a tempo indeterminato, cioè era fuori del campo di applicazione della direttiva Bolkestein come appunto espressamente sancito dalla Corte di giustizia nella stessa sentenza S.I.I.B. dell'11 luglio 2024 della causa C-598/22 al punto 46, che va letto in combinato disposto con il punto 58 della stessa decisione, *«poiché dall'articolo 44, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2006/123 discende che quest'ultima è inapplicabile ratione temporis alla controversia di cui al procedimento principale».*

138.7. E' evidente che la Corte di giustizia non ha accolto le conclusioni della Commissione europea, che si auspicava, che anche le proroghe legislative di una concessione "datata" ante 2010 come numero di titolo concessorio e iniziata prima del 28 dicembre 2009 rientrassero nel campo di applicazione della direttiva Bolkestein.

138.8. La Corte di giustizia non ha preso in considerazione la nuova disciplina della proroga al 30 settembre 2027 introdotta dall'art.1 del d.l. 16 settembre 2024 n.131 (convertito con modificazioni dalla legge n.166/2024), nonostante detta normativa sopravvenuta sia stata ampiamente illustrata nelle osservazioni scritte del concessionario ricorrente e di quello intervenuto.

138.9. A prescindere dalla numerazione della concessione, il concessionario "Balneari Rimini" ha iniziato comunque l'attività prima del 28 dicembre 2009 e quindi rientra nel campo di applicazione dell'art. 24 comma 3-septies del decreto-legge n. 113/2016 ancora in vigore e mai disapplicato dai giudici amministrativi né abrogato dall'art.1 d.l. n.131/2024.

139. Quindi, a prescindere dal rinnovo che non è rinnovo perché manca la modifica sostanziale del titolo concessorio, **tutte le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative iniziate prima del 28 dicembre 2009 sono a tempo indeterminato, ai sensi del combinato disposto dell'art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016 e del'art.1 comma 18 del d.l. n.190/2009.**

140. Si ricorda, inoltre, che con la **sentenza Adusbef (Pont Morand)** del 7 novembre 2024 nella causa C-683/22 la **Corte di giustizia Ue** ha concluso nel senso che, ai sensi dell'art.43 della direttiva 2014/23, **un contratto di concessione può essere modificato senza indire una nuova procedura di evidenza pubblica, qualora le modifiche apportate alle sue clausole, senza alterare la natura generale della concessione, non siano sostanziali, come nel caso della vendita della partecipazione azionaria maggioritaria della società concessionaria e che spetta a ciascuno Stato membro determinare le norme che permettono all'amministrazione aggiudicatrice di reagire qualora il concessionario si sia reso o sia sospettato di essersi reso autore di un grave inadempimento contrattuale, che rende dubbia la sua affidabilità, durante l'esecuzione della concessione.**

140.1. Nella stessa causa C-683/22 Adusbef (Pont Morand) l'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona aveva ricordato ai punti 28-29 delle conclusioni del 30 aprile 2024 che, se è vero quanto affermato da Atlantia/Mundys e cioè che **la direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione non è rilevante ai fini della risoluzione della controversia,** poiché, ai sensi del suo articolo 54, paragrafo 2, essa «*non si applica all'aggiudicazione di concessioni per le quali è stata presentata un'offerta o che sono state*

aggiudicate prima del 17 aprile 2014», **dal momento che la concessione controversa è stata assegnata senza gara il 12 ottobre 2007, è giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia Ue** (per tutte, sentenza del 2 settembre 2021, Sisal e a. in cause riunite C-721/19 e C-722/19, EU:C:2021:672) **che**, anche se la concessione originaria è stata rilasciata prima dell'adozione della direttiva 2014/23, **ciò che rileva per determinare la norma applicabile è la data delle modifiche la cui validità è contestata**, che è successiva al 17 aprile 2014 (2021-2022), **il che determina l'applicabilità della direttiva 2014/23**.

140.2. Quindi, nessuna gara andava fatta per la modifica della Convenzione unica del 2007 per l'affidamento diretto ad ASPI, che già le gestiva dal 1999, di oltre 2.800 km di autostrade nazionali.

140.3. Evidentemente per le concessioni balneari, che, come concessioni di beni, non entrano nel campo di applicazione né della direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione né della direttiva servizi 2006/123/CE né nella disciplina interna del codice dei contratti pubblici, non si possono indire procedure di evidenza pubblica.

141. Per quanto riguarda il **terzo quesito pregiudiziale** del Giudice di pace di Rimini, esso presentava un difetto genetico che ne rendeva problematica se non impossibile la risposta da parte della Corte di giustizia, che, in caso di accoglimento doveroso, avrebbe dovuto ammettere di aver commesso gravissimi errori con la sentenza Promoimpresa, non solo dimenticando di analizzare l'art.44 della direttiva Bolkestein come si è verificato nella contorta risposta al secondo quesito pregiudiziale del GdP di Rimini con l'ordinanza del 5 giugno 2025 in commento, ma anche dimenticandosi dell'art.195 TFUE (e dell'art.345 TFUE), che comunque dal 1° dicembre 2009 escludeva l'applicazione delle direttive di armonizzazione come la Bolkestein al **settore turismo**, in cui pacificamente operano le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

141.1. In buona sostanza, la Corte di giustizia avrebbe dovuto ammettere che le procedure di infrazione promosse dalla Commissione Ue sulla durata delle concessioni balneari erano il frutto di scelte intenzionali di colpire il settore turistico balneare italiano a favore di quello di altri Stati membri (Spagna e Portogallo) fondate sulla carente o inesistente applicazione delle norme primarie e secondarie del diritto dell'Unione che garantivano la estraneità di detta categoria di piccole e piccolissime imprese a fenomeni corruttivi e la durata indeterminata dei titoli concessori senza gare a vocazione malavitosa.

141.2. Quindi, la Corte di giustizia con l'ordinanza Balneari Rimini in commento ha deciso di rispondere "positivamente" al terzo quesito "non rispondendo" al Giudice di pace del rinvio

pregiudiziale, ma, incredibilmente, ponendogli a sua volta un quesito: perché mi hai fatto questo quesito?

141.3. E' abbastanza evidente che la Corte Ue non ha potuto rispondere perchè altrimenti dalla risposta positiva avrebbero potuto scaturire azioni di risarcimento del danno extracontrattuale subito da tutti i concessionari balneari italiani nei confronti dell'Unione europea per i comportamenti illegittimi posti in essere dalle Istituzioni Ue (Commissione e Corte di giustizia) ai sensi dell'art.340 TFUE.

141.4. E infatti: il **terzo quesito viene dichiarato irricevibile dalla Corte di giustizia** con la seguente motivazione ai punti 46 e 47 dell'ordinanza del 5.6.2025: *«Tuttavia, dal momento che la decisione di rinvio serve da fondamento al procedimento di rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte ai sensi dell'articolo 267 TFUE, è indispensabile che il giudice nazionale chiarisca, in tale decisione, il contesto di fatto e di diritto nel quale si inserisce la controversia principale e fornisca un minimo di spiegazioni sui motivi della scelta delle disposizioni del diritto dell'Unione di cui chiede l'interpretazione, nonché il collegamento che esso stabilisce tra dette disposizioni e la normativa nazionale applicabile alla controversia di cui è investito. Tali requisiti cumulativi concernenti il contenuto di una domanda di pronuncia pregiudiziale figurano espressamente nell'articolo 94 del regolamento di procedura [v., in tal senso, sentenza del 4 giugno 2020, C.F. (Verifica fiscale), C-430/19, EU:C:2020:4299, punto 23 e giurisprudenza citata]. 47 Nel caso di specie, la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene indicazioni precise che consentano di comprendere con sufficiente chiarezza e precisione le ragioni per le quali l'interpretazione dell'articolo 195 TFUE, letto alla luce dell'articolo 345 TFUE e dell'articolo 1, paragrafo 5, della direttiva 2006/123, potrebbe essere utile al giudice del rinvio per statuire sull'azione risarcitoria di cui è investito.»*

141.5. Se il Giudice di pace di Rimini chiede alla Corte di giustizia chiarimenti sull'interpretazione di norme di diritto primario che escluderebbero l'applicazione della direttiva Bolkestein come direttiva di armonizzazione per le imprese turistiche balneari italiane, come è avvenuto per Spagna e Portogallo, una risposta in tal senso costituisce il perno dell'azione di risarcimento del danno proposta nel procedimento principale nei confronti del Comune di Rimini, che le norme primarie dei Trattati è obbligato ad applicare, come la Commissione europea è obbligata a farle applicare e la Corte di giustizia ad interpretarle correttamente.

142. Anche **sul quarto quesito** del Giudice di pace di Rimini la Corte di giustizia con la sentenza S.I.I.B. aveva dato anticipatamente risposta positiva, seppure indirettamente, valorizzando l'art.49 TFUE soltanto sotto il profilo della libertà di stabilimento senza che esso possa incidere, al di fuori delle direttive di armonizzazione non applicabili alla fattispecie delle

concessioni di beni demaniali come quelle marittime, sulla definizione delle condizioni di durata delle CDM.

142.1. Purtroppo, anche il quarto quesito pregiudiziale presentava lo stesso difetto genetico del secondo e del terzo quesito, che ne rendeva problematica se non impossibile la risposta da parte della Corte di giustizia, che, in caso di accoglimento avrebbe dovuto ammettere di aver commesso gravissimi errori con la sentenza *Promoimpresa*, non solo dimenticando di analizzare l'art.44 della direttiva Bolkestein come si è verificato nella contorta risposta al secondo quesito pregiudiziale del GdP di Rimini con l'ordinanza del 5 giugno 2025 in commento, non solo dimenticandosi dell'art.195 TFUE (e dell'art.345 TFUE), che comunque dal 1° dicembre 2009 escludeva l'applicazione delle direttive di armonizzazione come la Bolkestein al **settore turismo**, in cui pacificamente operano le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, ma addirittura ignorando che, proprio perché concessioni di beni e non di servizi su demanio marittimo statale per lo svolgimento non occasionale di attività che comporta l'esercizio indiretto di pubblici poteri, i concessionari demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative non potevano rientrare nel diritto primario dell'Unione così come espressamente previsto dall'art.51 TFUE.

142.2. In buona sostanza, la Corte di giustizia avrebbe dovuto ammettere rispondendo positivamente al quarto quesito che le procedure di infrazione promosse dalla Commissione Ue sulla durata delle concessioni balneari erano il frutto di scelte intenzionali di colpire il settore turistico balneare italiano a favore di quello di altri Stati membri (Spagna e Portogallo) fondate sulla carente o inesistente applicazione delle norme primarie e secondarie del diritto dell'Unione che garantivano, come anticipato, la estraneità di detta categoria di piccole e piccolissime imprese a fenomeni corruttivi e la durata indeterminata dei titoli concessori senza gare.

142.3. Quindi, la Corte di giustizia con l'ordinanza *Balneari Rimini* in commento ha deciso di rispondere “positivamente” al quarto quesito “non rispondendo” al Giudice di pace, ma, incredibilmente, chiedendo una valutazione di merito e fattuale che il GdP aveva già fatto nell'ordinanza e che rientra nella **esclusiva responsabilità del Giudice nazionale, non sindacabile dalla Corte Ue che ha sempre sostenuto, sul punto, la presunzione di ammissibilità della domanda pregiudiziale.**

142.3. E infatti: **il quarto quesito viene dichiarato irricevibile dalla Corte di giustizia** con la seguente assurda motivazione ai punti 49 e 50 dell'ordinanza del 5.6.2025: «49 Occorre tuttavia constatare che la domanda di pronuncia pregiudiziale non contiene alcun indizio del fatto che la *Balneari Rimini* eserciti attività che partecipano all'esercizio dei pubblici poteri sui terreni demaniali oggetto della concessione di cui trattasi nel procedimento principale. 50 In tali

circostanze, detta domanda non soddisfa neppure i requisiti enunciati all'articolo 94, lettera c), del regolamento di procedura per quanto riguarda tale questione.».

142.4. Ovviamente, il Comune di Rimini nelle osservazioni scritte della causa C-464/24 non ha messo in discussione il fatto che il concessionario “Balneari Rimini” partecipasse non occasionalmente ma direttamente all'esercizio dei pubblici poteri di tutela del patrimonio costiero, di tutela della salute e dell'igiene pubblica, di garanzia del libero e sicuro accesso alla balneazione di persone disabili, ecc., peraltro sulla base dell'ordinanza balneare annuale dello stesso Comune gestore del demanio marittimo.

142.5. Pare abbastanza evidente che la Corte di giustizia, nel non rispondere se con argomentazioni omissive, abbia confermato, *per facta concludentia*, che neanche le norme di diritto primario Ue si applicano ai concessionari balneari italiani, così come non si applicano a quelli spagnoli e portoghesi.

143. La Corte di giustizia ha scelto, nel rispondere al secondo, al terzo e al quarto quesito, una linea interpretativa contraddittoria a tratti sibillina che si presta a diverse letture, e che si completa con la risposta al **primo quesito pregiudiziale**, che rappresenta la sconcertante riproposizione *in peius* della sentenza Promoimpresa, i cui punti 44-45 vanno trascritti: «44 *Peraltro, nei limiti in cui i giudici del rinvio ritengono che le concessioni di cui ai procedimenti principali possano costituire concessioni di servizi, occorre precisare che, secondo il considerando 57 della direttiva 2006/123, le disposizioni della medesima riguardanti i regimi di autorizzazione non attengono alla conclusione di contratti da parte delle autorità competenti per la fornitura di un determinato servizio che rientra nelle norme relative agli appalti pubblici. 45 Ne risulta che le disposizioni relative ai regimi di autorizzazione della direttiva 2006/123 non sono applicabili a concessioni di servizi pubblici che possano, in particolare, rientrare nell'ambito della direttiva 2014/23.».*

143.1. La Corte di giustizia, incredibilmente, dà ragione al Giudice di pace di Rimini sul primo quesito pregiudiziale e conferma che le concessioni balneari **sono concessioni di beni e non di servizi**. Quindi, in base a tali considerazioni, non si dovrebbe applicare la direttiva Bolkestein, come confermato dalla sentenza Promoimpresa ai punti 44-45 innanzi trascritti?

143.2. Assolutamente no, per la Corte di giustizia con l'ordinanza Balneari Rimini sono concessioni di beni ma si applica l'art.12 della direttiva Bolkestein, **con queste contorte conclusioni in risposta al primo quesito:** «*L'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, e la direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio*

2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, devono essere interpretati nel senso che: rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva 2006/123 le concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, il cui titolare non effettua una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore, ma esercita un'attività economica in un'area demaniale statale sulla base di un accordo che gli conferisce il diritto di gestire taluni beni o risorse pubblici, nell'ambito di un regime di diritto privato o pubblico, di cui lo Stato si limita a fissare le condizioni generali d'uso, una volta che tali concessioni riguardano risorse naturali, ai sensi di tale disposizione e posto che il numero di autorizzazioni disponibili per le attività turistico-ricreative è limitato per via della scarsità delle risorse naturali.».

144. In ogni caso, nella sua complessiva motivazione la Corte di giustizia Ue con l'ordinanza del 5 giugno 2025 nella causa C-464/24 consente di concludere nel senso che le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, sia *ante* 2010 che *post* 2009, non entrano nel campo di applicazione della direttiva Bolkestein e delle norme primarie dei Trattati dell'Unione e la durata indeterminata o a scadenza del titolo concessorio, cioè il sinallagma funzionale, può essere sindacato soltanto dal GIUDICE ORDINARIO.

GIURISDIZIONE DEL GIUDICE ORDINARIO

145. Per confortare la tesi della giurisdizione del giudice ordinario e non del giudice amministrativo, nella presente istanza per regolamento di giurisdizione ex art.41 c.p.c. questa difesa ripropone le stesse considerazioni del Giudice di pace di Rimini nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale della causa C-494/24 ai punti 36-38 per affermare la propria competenza.

146. Innanzitutto, la materia degli indennizzi e dei canoni legati all'uso di demanio pubblico in concessione è sottratta alla G.A., ai sensi dell'art.133 comma 1 lettera b) del codice del processo amministrativo, che affida alla giurisdizione esclusiva amministrativa soltanto «le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, ad eccezione delle controversie concernenti indennità, canoni ed altri corrispettivi e quelle attribuite ai tribunali delle acque pubbliche e al Tribunale superiore delle acque pubbliche».

147. Nella ordinanza interlocutoria di codesta Ecc.ma Suprema Corte di Cassazione n. 28566/2023, che ha sollevato la questione di legittimità costituzionale decisa dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 70/2024, sono analiticamente affrontate le problematiche sul riparto di giurisdizione tra giudice amministrativo e giudice ordinario in subiecta materia.

147.1. Secondo la Ecc.ma Suprema Corte di Cassazione l'indennizzo di cui all'art.1 comma 257 della legge n. 296/2006 o quello di cui all'art.8 del d.l. n.400/1993, in quanto attribuzione patrimoniale comunque sottratta al potere di intervento discrezionale dell'Amministrazione, non ha neanche natura di sanzione amministrativa, sulla scorta di una giurisprudenza consolidata in tema di pagamento del canone derivante da rapporto concessorio, secondo cui *«l'occupazione generica di suolo pubblico rientra pienamente nella tipologia di prestazione per la quale l'utilizzatore è tenuto al pagamento di una prestazione pecuniaria legata ad un rapporto che esplica effetti di natura privatistica, posto che la natura pubblica del suolo occupato non incide sulla qualificazione del rapporto instaurato.»*. In definitiva, secondo la Suprema Corte, *«si tratta pur sempre di controversie relative alla fase esecutiva del rapporto, successiva all'aggiudicazione della concessione di bene (come di servizio) pubblico.»*.

147.2. Quindi, a rigore, anche la disciplina delle proroghe legislative delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, che riguarda il **sinallagma funzionale** e non quello genetico del rapporto concessorio di beni pubblici, è sottratta alla competenza del giudice amministrativo.

148. Del resto **la stessa Amministrazione resistente Comune di Cervia davanti al TAR Bologna ha correttamente negato alle delibere di Giunta comunale impugnate dall'AGCM la natura di provvedimento amministrativo atto ad incidere sui diritti soggettivi dei concessionari balneari**, tra cui la Società controinteressata ora istante; ha, cioè, negato, come mero atto di ricognizione, la loro natura di atto o provvedimento amministrativo rientrante nella competenza esclusiva del giudice amministrativo ai sensi dell'art.133 comma 1 lettera b) del c.p.a.

Deroga ai requisiti dimensionali ai sensi degli artt 1 e 5 del D.M. 110/2023

Il presente atto deroga ai requisiti dimensionali di cui all'art. 3 del D.M. 110/2023 perché la causa presenta **questioni di eccezionale complessità**, anche in ragione della tipologia, del valore, del numero delle parti o della natura degli interessi coinvolti, trattandosi peraltro di controversia di valore, seppure indeterminabile, superiore ad € 500.000,00, e quindi fuori del campo di applicazione dello stesso D.M. 110/2023 (art.1).

I motivi di eccezionale complessità della controversia emergono immediatamente dalla lettura della ricostruzione in fatto e in diritto della complessissima vicenda della durata delle concessioni demaniali marittime e della gravità della violazione dei precetti costituzionali, di diritto dell'Unione e di legislazione ordinaria commessi dall'AGCM con azione inammissibile

che tende a sostituire le statuizioni del Consiglio di Stato *erga omnes* al legislatore, al potere esecutivo, alla Corte costituzionale e alla Corte di giustizia dell'Unione, disattendendo anche le indicazioni di codesta Ecc.ma Corte nomofilattica nella sentenza n.32559/2023 delle Sezioni unite.

Tanto premesso, il sottoscritto procuratore e difensore, nella spiegata qualità chiede

all'Ecc.ma Suprema Corte di Cassazione a Sezioni unite, in accoglimento del presente regolamento di giurisdizione proposto nell'ambito del giudizio di primo grado pendente davanti al TAR Bologna n.767/2024 R.G. e riveniente per l'udienza di decisione nel merito del 12 giugno 2025, di dichiarare la giurisdizione del giudice ordinario in relazione all'inammissibile azione proposta dall'AGCM nel prefato giudizio davanti all'incompetente giudice amministrativo, con vittoria di spese e competenze del giudizio, da distrarsi in favore del sottoscritto procuratore antistatario.

Si produce come allegati la documentazione indicata in narrativa, inserita in modalità ipertestuale nel presente atto.

Si dichiara che il valore della presente controversia è indeterminabile e verrà versato il contributo unificato di € 1.036,00.

Foggia, 10 giugno 2025

Avv. Vincenzo De Michele

Firmato digitalmente da: Vincenzo Enrico De Michele
Limite d'uso: Explicit Text: Questo certificato
rispetta le raccomandazioni previste dalla
Determinazione Agid N. 121/2019
Data: 10/06/2025 10:57:51