ITB ITALIA

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

Al MINISTRO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI
Pec: segreteria.ministro@pec.mit.gov.it
Mail: legislativo.segr@mit.gov.it

E, per competenza

Al PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
Pec: protocollo.centrale@pec.quirinale.it

Al PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
Pec: presidente@pec.governo.it

Al PRESIDENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA
Pec: amministrazione@pec.senato.it

Al PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
Pec: camera_protcentrale@certcamera.it

Al MINISTRO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE
Pec: ufficiodigabinetto@pec.mef.gov.it

Al MINISTRO PER GLI AFFARI EUROPEI, IL SUD, LE POLITICHE DI COESIONE E PER IL PNRR
Pec: ministro.affarieuropeicoesionepnrr@pec.governo.it

Al MINISTRO DELL'INTERNO
Pec: gabinetto.ministro@pec.interno.it

Al MINISTRO DELLA GIUSTIZIA
Pec: gabinetto.ministro@giustiziacert.it

Al MINISTRO DELLA PROTEZIONE CIVILE E DEL MARE
Pec: gabinetto.protezionecivileemare@pec.governo.it

Al PROCURATORE GENERALE DELLA CORTE DEI CONTI
Pec: procura.generale.segreteria@corteconticert.it

Al MEDIATORE EUROPEO
Mail: eo@ombudsman.europa.eu

Alla COMMISSIONE EUROPEA – Vice Presidente esecutivo coesione e riforme
Mail: cab-fitto-contact@ec.europa.eu

Agli EURO DEPUTATI ITALIANI DEL PARLAMENTO EUROPEO
Mail: epitalia@europarl.europa.eu

Al PRESIDENTE CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO DI BOLZANO
Pec: statoregioni@mailbox.governo.it

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE VENETO
Pec: protocollo.generale@pec.regione.veneto.it

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE LIGURIA
Pec: protocollo@pec.regione.liguria.it

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA
Pec: regione.friuliveneziagiulia@certregione.fvg.it

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA
Pec: segreteriapresidente@postacert.regione.emilia-romagna.it

Alla CORTE DEI CONTI – Sezione regionale di controllo per l'EMILIA-ROMAGNA
Pec: emilia.romagna.controllo@corteconticert.it

Al PREFETTO DI RIMINI
Pec: protocollo.prefrn@pec.interno.it

Al QUESTORE DI RIMINI
Pec: dipps19b.00f0@pecps.poliziadistato.it

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE TOSCANA
Pec: regionetoscana@postacert.toscana.it

Alla CAPITANERIA DI PORTO DI VIAREGGIO
Servizio Personale Marittimo/Attività Marittima e Sezione Demanio e Contenzioso
Pec: cp-viareggio@pec.mit.gov.it

Alla AGENZIA DEL DEMANIO - Direzione regionale Toscana e Umbria
Pec: dre_toscanaumbria@pce.agenziademanio.it

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE LAZIO
Pec: protocollo@pec.regione.lazio.it

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE MARCHE
Pec: regione.marche.protocollogiunta@emarche.it

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE ABRUZZO
Pec: drg@pec.regione.abruzzo.it

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE MOLISE
Pec: regionemolise@cert.regione.molise.it

ITB ITALIA

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE CAMPANIA
Pec: urp@pec.regione.campania.it

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE PUGLIA
Pec: protocollogeneralepresidenza@pec.rupar.puglia.it

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE BASILICATA
Pec: AOO-giunta@cert.regione.basilicata.it

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE CALABRIA
Pec: capogabinettopresidenza@pec.regione.calabria.it

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA
Pec: segreteria.generale@certmail.regione.sicilia.it

Al PRESIDENTE DELLA REGIONE SARDEGNA
Pec: presidenza@pec.regione.sardegna.it

Al PRESIDENTE ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI (ANCI)
Pec: anci@pec.anci.it

Al PRESIDENTE AUTORITA' GARANTE CONCORRENZA E MERCATO
Pec: protocollo.agcm@pec.agcm.it

Alla ASSOCIAZIONE TURISTICA BALNEARE SICILIANA
Mail: balnearisicilia@gmail.com

**

OGGETTO: Tavolo di consultazione per la redazione del bando-tipo di cui all'articolo 8 del decreto-legge 11 marzo 2026, n.32 – Seguito incontro MIT del 13.7.2026

Nuove osservazioni ITB Italia dopo l'ordinanza della Corte di giustizia Ue - VII Sezione del 10 luglio 2026 Balneari Rimini II nella causa C-574 sulla domanda di rinvio pregiudiziale del Giudice di Pace di Rimini del 26.7.2025 in materia di applicabilità della direttiva Bolkestein alle concessioni balneari e della sentenza della Corte di giustizia del 3 settembre 2026 Regione Emilia-Romagna nella causa C-653/24 sulla domanda di questione pregiudiziale della Corte costituzionale con l'ordinanza n.161/2024 sulla applicabilità della direttiva Bolkestein alle piccole concessioni idroelettriche

Richiesta di abrogazione degli artt.3 e 4 della legge n.118/2022

**

ITB ITALIA

SOMMARIO

Il collegamento interpretativo tra le pregiudiziali Ue sulle concessioni balneari del Giudice di pace di Rimini e sulle piccole concessioni idroelettriche della Corte costituzionale pp. 5-15

La questione Benetton/Ponte Morandi e la rilevanza ai fini della soluzione "congiunta" di applicazione della direttiva Bolkestein alle concessioni balneari e a quelle idroelettriche pp. 15-29

La ricostruzione della normativa vigente in materia di concessioni balneari pp. 29-55

L'attacco di Commissione, AGCM, Consiglio di Stato, Governo Draghi e ANCI alle imprese balneari per gestire la soluzione della questione Benetton/Ponte Morandi pp. 55-71

La genesi e la cancellazione giuridica delle sentenze nn.17 e 18 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato da parte di Cassazione, Corte costituzionale e Consiglio di Stato pp. 71-87

Mappatura nazionale delle coste e parere motivato del 16.11.2023 della Commissione Ue pp. 87-94

PUAD e non scarsità della risorsa naturale da valutare solo a livello nazionale pp. 94-101

L'ordinanza Balneari Rimini II della Corte di giustizia Ue del 10 luglio 2026: prevale l'accertamento del Governo sulla non scarsità naturale delle zone costiere balneabili pp. 101-109

Primi effetti di rilevanza penale e amministrativa dell'ordinanza della Corte del 10.7.2026 sul caso Rimini: Mediatore europeo e Corte dei Conti regionale per l'Emilia-Romagna pp. 109-124

L'ordinanza del 10.7.2026 su concessioni balneari e la sentenza del 3.9.2026 su piccole concessioni idroelettriche della Corte Ue cancellano gli errori di Promoimpresa pp. 124-132

Considerazioni conclusive e richiesta di abrogazione artt.3 e 4 della legge n.118/2022 pp. 132-134

1. **La scrivente Associazione <u>ITB ITALIA</u>**, con sede a San Benedetto del Tronto in viale Trieste n.23, in persona del Presidente e legale rappresentante **Giuseppe Ricci,** nato a San Benedetto del Tronto il 2 settembre 1947, c.f. RCCGPP47P02H769K, già partecipante al 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, assistito dallo scrivente avv. **Vincenzo De Michele** (c.f. DMCVCN62A16D643W) nella redazione delle **osservazioni scritte notificate a (quasi) tutte le Autorità in indirizzo in data 8 luglio 2026** e nell'audizione nell'ambito dell'incontro di consultazione del **13 luglio 2026** al **Tavolo di consultazione per la redazione del bando-tipo di cui all'articolo 8 del decreto-legge 11 marzo 2026 n.32**, si

permette di articolare queste riflessioni e nuove osservazioni, che traggono spunto dalla nuova giurisprudenza della Corte di giustizia Ue *in subiecta materia* dopo l'incontro al MIT del 13.7.2026.

2. ITB Italia, in particolare, fa seguito alla nota del 22 luglio 2026 con cui è stata trasmessa alla gran parte dell'Autorità in indirizzo **l'ordinanza del 10 luglio 2026 della Corte di giustizia Ue – VII Sezione nella causa C-574/25 Balneari Rimini II** (ECLI:EU:C:2026:615) ed evidenzia la pubblicazione della **sentenza del 3 settembre 2026 della Corte di giustizia Ue – II Sezione nella causa C-653/24** (ECLI:EU:C:2026:683)**,** sulla questione pregiudiziale sollevata dalla **Corte costituzionale con l'ordinanza del 7 ottobre 2024 n.161** sull'applicabilità o meno della direttiva Bolkestein alle **piccole concessioni idroelettriche**.

*

Il collegamento interpretativo tra le pregiudiziali Ue sulle concessioni balneari del Giudice di pace di Rimini e sulle piccole concessioni idroelettriche della Corte costituzionale

3. ITB Italia ritiene, per le ragioni che si vanno a rappresentare, che la **sentenza del 3 settembre della Corte di giustizia Ue – II Sezione nella causa C-653/24**, **in combinato disposto** con quanto già deciso dalla **Corte di Lussemburgo con l'ordinanza del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25**, che ha deciso la questione pregiudiziale sollevata dal Giudice di Pace di Rimini con l'ordinanza del 26 luglio 2025, **forniscano un quadro definitivo della materia della compatibilità della durata illimitata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative con i principi e le regole della direttiva Bolkestein, di cui Governo, Parlamento, Regioni e tutte le Autorità in indirizzo dovranno tener conto nello svolgimento dell'attività normativa e regolamentare della materia.**

4. Si evidenzia preliminarmente che la composizione del Collegio a tre Giudici della VII Sezione della Corte Ue (il ceco M. Gavalec, l'ungherese Z. Csehi e il relatore lo svedese F. Schalin) che ha deciso la causa C-574/25 (e che aveva già deciso la causa C-464/24 con l'ordinanza del 4 giugno 2025 Balneari Rimini, sempre su rinvio pregiudiziale del Giudice di Pace di Rimini con l'ordinanza del 26.6.2024) confluisce integralmente nella composizione del Collegio a cinque Giudici della II Sezione della Corte Ue che ha deciso in data odierna la causa C-574/25, con l'integrazione della Presidente della II Sezione la lettone K. Jürimäe e del Presidente della Corte di giustizia il belga K. Lenaerts, entrambi già componenti del Collegio a cinque Giudici della III Sezione della Corte di giustizia che ha deciso la causa C-598/22 S.I.I.B. con la sentenza dell'11 luglio 2024 (ECLI:EU:2024:597).

5. Nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale del Giudice di pace di Rimini nel 26 luglio 2025 nella causa C-574/25, decisa dalla Corte di giustizia Ue con l'ordinanza del 10 luglio 2026, è ampiamente descritto ai punti 14., 14.1., 14.2., 18., come di seguito riportato, il collegamento logico-giuridico tra le questioni interpretative di diritto dell'Unione sollevate sulla durata delle concessioni balneari dal Giudice di primo grado e quelle proposte dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n.161/2024 in materia di durata delle piccole concessioni idroelettriche, quest'ultima a sua volta sollecitata dalla prima domanda pregiudiziale del Giudice di pace di Rimini con l'ordinanza del 24 giugno 2024 nella causa C-464/24, decisa dalla Corte di giustizia Ue con l'ordinanza del 4.6.2024 Balneari Rimini.

6. In particolare, **la Corte costituzionale con l'ordinanza del 7 ottobre 2024 n.161/2024 nella causa C-653/24 *Regione Emilia-Romagna*** ha chiesto i seguenti chiarimenti alla Corte di giustizia UE nell'ambito del giudizio n. 4/2024 promosso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ex art. 127 Cost. per porre questioni di legittimità costituzionale dell'art. 3 della legge regione Emilia-Romagna n. 17 del 2023:

«*a) se l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso della sua applicabilità anche a impianti che svolgono attività di mera produzione di energia elettrica, quali gli impianti di piccole derivazioni idroelettriche;*

b) in caso di risposta affermativa al primo quesito, se l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che il riferimento al requisito della scarsità delle risorse osti a una disciplina di uno Stato membro che si avvalga, quale criterio generale e astratto per distinguere l'attitudine o meno degli impianti di derivazione a rendere scarsa la risorsa idroelettrica, della differenza fra grandi e piccoli impianti (che rispettivamente producono una forza motrice con potenza nominale media annua maggiore o, viceversa, pari o inferiore a 3000 kW);

c) infine, in caso di risposta affermativa al primo e al secondo quesito, se l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che esso osti a una disciplina di uno Stato membro che preveda una proroga della durata della concessione, motivata dall'esigenza di consentire al concessionario l'utilizzo integrale degli incentivi ottenuti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, fermo restando il rispetto della durata massima (trent'anni) che sin dall'inizio può essere assegnata a una concessione per piccola derivazione idroelettrica».

6.1. **La Corte costituzionale con la citata ordinanza di rinvio pregiudiziale 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 da questo giudice 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)*».

6.2. L'ordinanza n.161/2024 della Corte costituzionale va letta nel solco delle riflessioni della **sentenza del 22 dicembre 2022 n. 265**, con cui **la stessa Corte costituzionale** ha dichiarato inammissibile il ricorso del Governo, che aveva promosso questioni di legittimità costituzionale dell'art. 4 commi da 16 a 23 della legge regionale Friuli-Venezia Giulia n.13/2021, in riferimento all'art. 117 primo comma Cost., in relazione agli artt. 49 e 57 TFUE e all'art.12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123/CE; all'art. 117 secondo comma, lettera e), Cost., con riguardo alla materia «tutela della concorrenza», in relazione alle norme contenute nel d.lgs. n. 50/2016, del 2016; e all'art. 117 terzo comma Cost., per contrasto con la potestà legislativa concorrente nella materia «produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia», relativamente ai suoi principi fondamentali riferiti alla «necessità di procedure competitive eque, trasparenti e non discriminatorie ad ogni scadenza della concessione della risorsa idrica», in materia di piccole concessioni idroelettriche.

6.3. Dopo l'ordinanza del 26 giugno 2024 nella causa C-464/24 del Giudice di pace di Rimini, la **Corte costituzionale con l'ordinanza del 7.10.2024 n.161** si è posta gli stessi dubbi interpretativi che aveva sollevato il Giudice di merito per le concessioni balneari sulla (non) applicabilità della direttiva Bolkestein alle concessioni di beni quali le piccole concessioni idroelettrice, così argomentando esaustivamente e sconfessando il Governo (e il Consiglio di Stato e l'AGCM) sull'applicabilità dell'art.49 TFUE quando vi è stata un'armonizzazione esaustiva o completa a livello dell'Unione del settore dei servizi con la **direttiva 2006/123/CE**, che **non è** quindi **una direttiva di liberalizzazione**:

«*5.– Il ricorrente sostiene che tale disciplina contrasti con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.*

Quanto alla prima disposizione, per «giurisprudenza costante» – secondo quanto rileva la Corte di giustizia *(sentenza 20 aprile 2023, in causa C-348/22, Autorità garante della concorrenza e del mercato, punto 36) –* ***«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»*** *(sono citate, tra le altre, sentenze 12 ottobre 1993, in causa C37/92, Vanacker e Lesage, punto 9; 11 dicembre 2003, in causa C322/01, Deutscher Apothekerverband, punto 64; 14 luglio 2016, in cause riunite C458/14 e C67/15, Promoimpresa e altri, punto 59).* ***Viene, inoltre, precisato – tramite un richiamo al punto 61 della sentenza Promoimpresa – che «gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123 provvedono a un'armonizzazione esaustiva concernente i servizi che rientrano nel loro campo di applicazione»*** *(punto 37 della citata sentenza AGCM).*

Per tali ragioni, ***l'asserita lesione della libertà di stabilimento, di cui all'art. 49 TFUE, deve essere valutata attraverso le coordinate normative delineate dalla disciplina secondaria****.*

In particolare, il ricorrente assume violato l'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE, in base al quale, nei casi di cui al paragrafo 1 – vale a dire ove sia limitato il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili – «l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

6.– Ebbene, ***proprio con riferimento alla possibilità che il perimetro della direttiva 2006/123/CE, con il relativo art. 12, ricomprenda le concessioni di piccole derivazioni idroelettriche e osti a una normativa qual è quella impugnata nell'odierno giudizio, questa Corte ravvisa dubbi interpretativi****.*

Pertanto, in uno spirito di leale collaborazione (ordinanze n. 29 del 2024, n. 217 e n. 216 del 2021, n. 182 del 2020 e n. 117 del 2019), ritiene di dover promuovere un rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea in merito ai profili di seguito illustrati.

7.– ……..

In tale quadro, non solo coerente con il diritto dell'UE, ma direttamente attuativo dello stesso, i piccoli impianti di derivazione idroelettrica svolgono una funzione di mera produzione dell'energia elettrica, finalizzata talora alla sua cessione, attraverso l'immissione nella rete, talora alla sua destinazione, in via prevalente, se non esclusiva, all'autoconsumo.

Al riguardo, 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).

……..

7.5.– Risulta, allora, dirimente che sia sciolto il dubbio in merito alla qualificazione dell'attività di produzione dell'energia, in quanto tale, come produzione di un bene o prestazione di un servizio.

Solo se la produzione di energia, benché separata dalle attività di trasmissione, di distribuzione e dagli altri servizi propri della fornitura di energia elettrica, venisse considerata quale prestazione di un servizio, dovrebbe, infatti, reputarsi soggetta alla disciplina dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE.

Viceversa, dovrebbe ritenersi applicabile all'attività di produzione di energia esclusivamente la disciplina concernente il mercato interno dell'energia che, a tutela della libertà di stabilimento, prevede l'adozione di una procedura di autorizzazione informata a criteri di obiettività, trasparenza e non discriminazione per la costruzione di nuovi impianti di generazione, ma nulla dispone in merito a possibili proroghe o rinnovi (art. 8 della direttiva 2019/944/UE).

Del resto, la stessa disciplina relativa alla libera prestazione di servizi, dettata dall'art. 16 della direttiva 2006/123/CE, non trova applicazione ai servizi di interesse economico generale previsti nel settore dell'energia «dalla direttiva 2003/54/CE» (come espressamente dispone l'art. 17, paragrafo 1, lettera b, della stessa direttiva servizi).

8.– Di seguito, qualora in risposta al primo quesito la Corte di giustizia ritenesse di qualificare l'attività di produzione dell'energia elettrica come prestazione di un servizio, questa Corte ravvisa, in via subordinata, un ulteriore profilo che merita un chiarimento interpretativo.

Esso concerne ***la riferibilità ai piccoli impianti di derivazione idroelettrica del presupposto della scarsità delle risorse, che – in base al paragrafo 1 dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE – condiziona l'applicabilità del paragrafo 2 del medesimo articolo****.*

8.1.– ***La Corte di giustizia, intervenendo in materia di concessioni balneari, con la già citata sentenza AGCM, ha precisato che «la combinazione di un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e di un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione, risulta equilibrata e, pertanto, idonea a garantire il rispetto di obiettivi di sfruttamento economico delle coste che possono essere definiti a livello nazionale, assicurando al contempo l'appropriatezza dell'attuazione concreta di tali obiettivi nel territorio costiero di un comune»*** *(punto 47).*

D'altro canto, ***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).*

8.2.– Ebbene, il legislatore italiano è intervenuto in materia di grandi derivazioni idroelettriche con una disciplina ispirata ai principi di trasparenza, non discriminazione e competitività, applicabile non solo alla assegnazione di nuove concessioni, ma anche alla fase successiva alla loro scadenza (art. 12 del d.lgs. n. 79 del 1999, che è stato oggetto di ripetuti interventi modificativi, sino alla recente novella introdotta con l'art. 7 della legge 5 agosto 2022, n. 118, recante «Legge annuale per la concorrenza e il mercato 2021»).

Le grandi derivazioni richiedono, infatti, infrastrutture – tramite la creazione di dighe e di bacini di raccolta – il cui impatto ambientale è tale da poter porre limiti alla installazione di nuovi impianti idroelettrici.

Per converso, le piccole derivazioni idroelettriche si avvalgono normalmente di impianti con un limitato impatto ambientale e di strutture che hanno dimensioni relativamente ridotte. Come si evince dalla guida della European Small Hydropower Association (ESHA), per poter alimentare una piccola derivazione si utilizzano prevalentemente turbine, che sfruttano non solo corsi d'acqua (impianti ad acqua fluente), ma anche serbatoi preesistenti (impianti con la centrale al piede diga) o canali irrigui (impianti inseriti in canali irrigui) o ancora sistemi di approvvigionamento potabile (impianti inseriti in sistemi di approvvigionamento potabile)*.*

8.3.– Occorre, pertanto, chiarire se rientri nel margine di discrezionalità degli Stati membri – compatibile con l'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE – adottare, quale criterio generale e astratto per distinguere la sussistenza o insussistenza di una situazione di scarsità delle risorse idroelettriche, la differenza fra grandi e piccole derivazioni (nello specifico fra impianti caratterizzati dalla produzione di forza motrice con potenza nominale media annua maggiore o, viceversa, pari o inferiore a 3000 kW).

9.– ***Infine, e in via ulteriormente subordinata, ove la Corte di giustizia, in risposta al primo quesito, qualificasse l'attività di produzione dell'energia elettrica come prestazione di un servizio e, in risposta al secondo quesito, reputasse imprescindibile la previsione di un accertamento caso per caso del requisito della scarsità delle risorse, questa Corte ritiene di dover sottoporre un ulteriore quesito concernente l'interpretazione dell'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE****.*

9.1.– Quest'ultimo stabilisce che «[n]ei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami».

A tal riguardo, ***la Corte di giustizia ha chiarito che simile disposizione osta a una disciplina «che prevede una proroga ex lege della data di scadenza delle autorizzazioni», in quanto essa «equivale a un loro rinnovo automatico, che è escluso dai termini stessi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123)» (sentenza Promoimpresa, punto 50). Inoltre, «la proroga automatica di autorizzazioni […] non consente di organizzare una procedura di selezione come descritta al punto 49 della presente sentenza» (punto 51), vale a dire imparziale e trasparente****.*

9.2.– ***Pur a fronte di tale indicazione, questa Corte ritiene, nondimeno, incerto se si possa ascrivere alla nozione di vantaggio al prestatore uscente, di cui all'art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE, anche una proroga legale, come quella disposta dalla norma regionale oggetto dell'odierno giudizio****.*

Essa, per un verso, serve ad allineare la durata della concessione a quella necessaria a fruire integralmente degli incentivi statali ottenuti dal concessionario per la produzione di energia da fonti rinnovabili, il che sembra differenziare la condizione del concessionario rispetto a quella del prestatore uscente che consegue un immotivato vantaggio. Per un altro verso, la medesima proroga incontra il limite di non poter superare, sommata alla durata originariamente fissata per la concessione, il termine massimo che sin dall'inizio poteva essere assegnato, in base alla legislazione statale, per una concessione di piccola derivazione idroelettrica.

Si segnala, peraltro, che tale limite massimo indicato dalla normativa statale è fissato in trent'anni: vale a dire una durata che risulta relativamente contenuta rispetto al tipo di attività implicata*.*

Al riguardo, ***il quadro che offre la comparazione fra gli Stati membri vede, infatti, variare tale durata dai trent'anni*** *(previsti, oltre che in Italia e in Germania, rispettivamente, art. 21 del r.d. n. 1775 del 1933 e art. 14, comma 2, del Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts – WHG),* ***ai settantacinque anni*** *(stabiliti in Francia, artt. L521-4 e L531-2 del Code de l'énergie, come modificato dalla legge n° 2023-175 del 10 marzo 2023, relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables; in Spagna, art. 59, comma 4, del Real Decreto Legislativo 1/2001, del 20 luglio 2001, Texto refundido de la Ley de Aguas – TRLA; in Portogallo, art. 68, comma 6, della legge 29 dicembre 2005, n. 58, Lei*

da Água), ***sino ai novant'anni*** *(contemplati in Austria, paragrafo 21, comma 1, del Wasserrechtsgesetz 1959 - WRG 1959).*»

7. In data **11 dicembre 2025** l'**Avvocato generale della Corte di giustizia Ue**, lo spagnolo Manuel Campos Sànchez-Bordona, ha depositato le **conclusioni scritte nella causa C-653/24 Presidente del Consiglio dei Ministri contro Regione Emilia-Romagna** (EU:C:2025:966), sulla domanda pregiudiziale della **Corte costituzionale del 7 ottobre 2024 n.161/2024**.

7.1. Ai primi due quesiti della Corte costituzionale l'avvocato generale Campos Sànchez-Bordona nelle citate conclusioni scritte dell'11 dicembre 2025 della causa C-653/24 ha così risposto: «***1. L'articolo 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, deve essere interpretato nel senso che: esso non si applica agli impianti che svolgono attività di mera produzione di energia elettrica, quali gli impianti di piccole derivazioni idroelettriche***.».

7.2. L'Avvocato generale Campos Sànchez-Bordona ha concluso, dunque, per la non assoggettabilità delle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche (ma anche delle grandi) al campo di applicazione della intera direttiva Bolkestein, in quanto concessioni di beni demaniali senza che il rapporto concessorio configuri un "servizio" ai sensi degli artt.2 e 4 della direttiva 2006/123/CE, esattamente nei termini enunciati per le **concessioni demaniali marittime per finalità di stabilimento termale e balneare** dal **Consiglio di Stato – VII Sezione** nella **sentenza n.8266/2025, che riprende la posizione della V Sezione del Consiglio di Stato nella sentenza del 9 dicembre 2020 n.7876**, ignorata dall'Adunanza plenaria nelle sentenze nn.17 e 18 del 2021.

7.3. Le conclusioni scritte dell'Avvocato generale nella causa C-653/24 ai punti 55-75 confermano la posizione della Corte costituzionale nell'ordinanza n.161/2024 sulla non applicabilità della direttiva Bolkestein alle piccole concessioni idroelettriche intese come concessioni di beni (ritenendo invece le concessioni balneari come "servizi" in ragione dell'attività economica espletata sul demanio)**,** prendendo in considerazione proprio la

sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia e confutando l'opposta opinione del Governo italiano (dell'AGCM e del Tribunale delle acque pubbliche) e della Commissione Ue sull'assoggettamento anche delle piccole concessioni idroelettriche all'art.12 della direttiva 2006/123/CE:

«***Concessioni di beni demaniali soggette alla direttiva 2006/123 e sentenza Promoimpresa***

55. Quanto fin qui esposto deve essere confrontato con gli insegnamenti della sentenza Promoimpresa, in cui la Corte di giustizia ha ritenuto applicabile la direttiva 2006/123 a determinate concessioni di beni demaniali.

56. Secondo la Corte di giustizia, «[l]'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva [2006/123] osta a una misura nazionale (...) che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati» (Sentenza Promoimpresa, dispositivo, punto 1).

57. Vari argomenti, invocati principalmente dal governo italiano, si fondano sulla comparabilità della situazione analizzata dalla sentenza Promoimpresa con quella della presente causa:

*– in entrambi i casi, si tratterebbe di valutare se il diritto dell'Unione consenta un regime che sfocia nell'attribuzione di un diritto esclusivo di sfruttamento di un bene demaniale. «[L]a situazione ricalca perfettamente quella (...) già scrutinata [dalla] (...) Corte [di giustizia]». Trovano, pertanto, applicazione anche in questo caso i principi di cui alla nota sentenza Promoimpresa» [(**Nota 43**: Punti 46 e 47 delle osservazioni scritte del governo italiano)];*

*– **le decisioni degli organi giurisdizionali e amministrativi nazionali hanno trasposto la motivazione della sentenza Promoimpresa alle piccole derivazioni idroelettriche**;*

*– in una procedura di infrazione avviata contro l'Italia e altri Stati membri, la Commissione ha adottato questa stessa premessa [(**Nota 44**: Procedura di infrazione n. 2011/2026)].*

*a) **Incidenza della sentenza Promoimpresa sull'interpretazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123***

*58. In un primo momento, il governo italiano cerca di dimostrare, mediante una descrizione dell'attività delle piccole derivazioni idroelettriche, che essa «non può considerarsi caratterizzata in via prioritaria dalla produzione di un bene, in specie dell'energia elettrica, non costituendone la stessa l'oggetto principale» [(**Nota 45**: Punti da 21 a 30 delle osservazioni scritte del governo italiano. Esso afferma, in sostanza, che il concessionario non si limita a generare energia, ma deve svolgere diverse altre attività connesse al funzionamento della derivazione, conformemente alle condizioni stabilite nella concessione)]. L'argomento esposto in questi termini contrasta, a mio avviso, con quanto l'ordinanza di rinvio considera come acquisito per quanto riguarda l'oggetto della concessione.*

*59. In un secondo momento, riferendosi alla sentenza Promoimpresa, il governo italiano sostiene che la situazione ivi esaminata ricalca quella della presente controversia [(**Nota 46**: Punti 46 e 47 delle osservazioni scritte del governo italiano: «[l]a produzione dell'energia elettrica viene dunque attratta nell'ambito della concessione del bene demaniale e la situazione ricalca perfettamente quella dell'autorizzazione all'esercizio di un'attività economica in un'area demaniale, già scrutinata [dalla] (...)*

Corte [di giustizia]. Trovano, pertanto, applicazione anche in questo caso i principi di cui alla nota sentenza Promoimpresa (...)»)].

*60. Se comprendo correttamente l'argomento del governo italiano, il fatto che un'amministrazione aggiudicatrice attribuisca, mediante una procedura di autorizzazione, a un operatore economico un diritto esclusivo di sfruttare un bene demaniale [(**Nota 47**: V. punti 42, 44 e, in particolare, 45: «[r]ispetto alla concessione di un bene demaniale (...), [c]iò che viene dunque maggiormente in rilievo è l'attribuzione ad un soggetto privato di un diritto esclusivo su un bene pubblico, che deve essere esercitato nel rispetto dell'interesse pubblico generale». Il governo italiano ha ribadito tale argomento in udienza sostenendo che, in sede di applicazione degli insegnamenti della sentenza ECO-WIND Construction, occorre tener conto della natura delle risorse naturali utilizzate per la produzione di energia (risorse limitate o illimitate), nonché del loro status giuridico (beni demaniali o beni di diritto privato). Il governo francese, dal canto suo, ha sottolineato che il «prodotto finale» (l'energia elettrica) rimane lo stesso, indipendentemente dal tipo di fonti dalle quali è generato)] giustificherebbe il fatto di non tenere conto della soluzione della sentenza ECO-WIND Construction e di tenere invece conto della soluzione della sentenza Promoimpresa. Di conseguenza, le concessioni controverse rientrerebbero nell'ambito di applicazione (dell'articolo 12) della direttiva 2006/123.*

*61. **A mio avviso, in linea con l'opinione espressa dal governo francese in udienza, tale approccio è il risultato di una lettura parziale della sentenza Promoimpresa**.*

*62. Una concessione rilasciata al fine di esercitare attività economiche in un'area demaniale non può giustificare, di per sé sola, l'applicazione automatica dell'articolo 12 della direttiva 2006/123. In via preliminare, occorrerà verificare, alla luce delle finalità per le quali la concessione è stata rilasciata, se e in quale misura l'attività esercitata mediante l'uso del bene demaniale possa essere qualificata come «servizio», ai sensi dell'articolo 4, punto 1, della direttiva 2006/123 [(**Nota 48:** Sebbene la sentenza Promoimpresa non abbia affrontato esplicitamente la questione se le concessioni controverse comportassero l'esercizio di un'attività qualificabile come «servizio», essa ha implicitamente avallato una tale qualificazione. Nelle cause di cui si trattava, i beni demaniali marittimi e lacuali erano destinati ad attività (chiosco, bar, veranda, bagni, banchina e pontile nell'area del lago di Garda e stabilimenti balneari in Sardegna) la cui qualificazione come servizi non aveva suscitato dubbi)].*

*63. **La tesi del governo italiano implica che la concessione di qualsiasi piccola derivazione d'acqua pubblica (anche per l'autoconsumo), per il solo fatto di avere ad oggetto lo sfruttamento di un bene demaniale, equivarrebbe a fornire un servizio al quale si applicherebbe l'articolo 12 della direttiva 2006/123** [(**Nota 49:** Tale soluzione sembra, peraltro, discutibile in relazione ad alcune delle finalità menzionate nell'articolo 6 del regio decreto del 1933. In forza di tale disposizione, la risorsa idrica può essere utilizzata tanto per la produzione di un «bene» quanto per la prestazione di un «servizio». Ad esempio, l'«uso ittiogenico» può perseguire tanto finalità commerciali (essendo destinato, ad esempio, all'industria alimentare) quanto finalità ecologiche o di conservazione dell'habitat)].*

64. Non credo che tale tesi sia convincente. In particolare, essa minimizza la rilevanza della finalità per cui è concesso l'uso del bene demaniale fino a ridurla ad un elemento così secondario da essere «assorbito» nella concessione stessa. Non si tiene conto, nello sviluppo di tale argomento, della rilevanza che la finalità acquisisce nella sentenza Promoimpresa.

*65. Nella situazione esaminata nella sentenza Promoimpresa, le concessioni erano attribuite proprio con la finalità di prestare servizi a carattere turistico e ricreativo [(**Nota 50:** Lo stesso aspetto è evidenziato dalle sentenze n. 17 e n. 18, del 9 novembre 2021, dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (Italia), citate dal governo italiano dinanzi al giudice del rinvio (punto 5, «Ritenuto in fatto», dell'ordinanza di rinvio). In esse è stato riconosciuto che, nell'ambito di una concessione per stabilimento balneare, viene consentito a un operatore economico di utilizzare, in via esclusiva, un'area demaniale marittima «come asset aziendale e di svolgere, grazie ad esso, un'attività d'impresa erogando servizi turistico-ricreativi» (ibidem))]. Questo era l'elemento determinante per assoggettarle al regime della direttiva 2006/123, elemento che, ripeto, è assente in concessioni come quelle di cui trattasi nel caso di specie.*

*66. Per quanto riguarda il rinnovo di concessioni per piccole derivazioni idroelettriche (che è, in realtà, ciò che è disciplinato dall'articolo 3 della legge regionale n. 17/2023), il problema giuridico è se occorra dare ad un altro operatore interessato, al termine della concessione originaria, la possibilità di stabilirsi nello stesso sito per esercitare la stessa attività (produzione di energia idroelettrica) [(**Nota 51:** Dalle informazioni contenute nel fascicolo non risulta che il diritto (statale) italiano regoli la fase di rinnovo delle concessioni delle piccole derivazioni idroelettriche)]. In tale processo di rinnovo delle concessioni, la finalità per la quale è stata rilasciata la concessione originaria svolge un ruolo rilevante e non meramente secondario.*

*b) **Decisioni di organi italiani e procedura di infrazione avviata dalla Commissione***

*67. **Il governo italiano invoca, a sostegno della propria tesi, alcuni precedenti (giudiziari e amministrativi) nazionali che assimilano le concessioni controverse a quelle che hanno attribuito diritti esclusivi sul demanio pubblico marittimo. Il medesimo adduce altresì che la Commissione ha avviato una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia per il regime concessorio ora controverso**.*

68. Le soluzioni concepite a livello nazionale e la posizione adottata dalla Commissione nell'ambito di una procedura di infrazione non sono vincolanti per la Corte di giustizia. Esse possono tuttavia fornire utili elementi di analisi quando gli argomenti giuridici sui quali si fondano sono convincenti.

69. Ciò non sembra verificarsi nelle circostanze del caso di specie.

*70. **Per quanto riguarda la procedura di infrazione n. 2011/2026, relativa alle grandi derivazioni idroelettriche, la Commissione ha sostenuto che «[l]a gestione di centrali idroelettriche per la generazione di energia idroelettrica costituisce un servizio fornito dietro retribuzione ai sensi della direttiva (…) [2006/123]** e del [Trattato FUE]» [(**Nota 52:** Punto IV della lettera di costituzione in mora C(2019) 1292 final, del 7 marzo 2019, in cui figurano diversi riferimenti alla sentenza Promoimpresa)].*

*71. **All'udienza, la Commissione ha dichiarato che tale procedura è stata chiusa nel settembre 2021 sulla base di considerazioni di opportunità politica, senza che ciò equivalga ad ammettere l'insussistenza di violazione della direttiva 2006/123**.*

72. Tuttavia, nella misura in cui la Commissione sembra collegare l'applicabilità della direttiva 2006/123 alle grandi derivazioni idroelettriche alla prestazione quasi sistematica di servizi di bilanciamento della rete, rinvio alle considerazioni che ho già esposto relativamente alla solidità di tale argomento, che è ancor meno convincente per quanto riguarda le piccole derivazioni idroelettriche.

*73. Dal canto suo, il governo italiano invoca le decisioni del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche (Italia) [(**Nota 53:** Sentenza del 13 dicembre 2018, n. 201, citata al punto 2.2.2, «Ritenuto in fatto», dell'ordinanza di rinvio e ai punti 37 e 38 delle osservazioni scritte del governo italiano)] e dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Italia); in prosieguo: l'«AGCM»), che sostengono l'applicabilità dell'articolo 12 della direttiva 2006/123 alle concessioni di piccole derivazioni idroelettriche.*

74. La lettura di tali decisioni nazionali consente tuttavia di dedurre che esse partono dalla premessa (non dimostrata) secondo cui l'attività di produzione esercitata da una piccola derivazione idroelettrica può essere inclusa nella nozione di «servizio». Una volta stabilita tale premessa, esse applicano per analogia alle concessioni di piccole derivazioni d'acqua ad uso idroelettrico i criteri della sentenza Promoimpresa.

*75. In altri termini, il Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche [(**Nota 54:** Nella sentenza del 13 dicembre 2018, n. 201, esso afferma: «(...) [c]he nel concetto di autorizzazione, rilevante ai sensi dell'[articolo] 12, possa farsi rientrare la concessione demaniale lo ha chiarito la Corte di [g]iustizia con [la] sentenza [Promoimpresa]». La sentenza del 23 maggio 2024, n. 58, del medesimo organo giurisdizionale rinvia alla sentenza del 13 dicembre 2018, n. 201, e ai vari pareri dell'AGCM)] e l'AGCM [(**Nota 55:** La segnalazione del 3 marzo 2021, n. AS1722 «Rinnovi automatici di concessioni per piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico» (pubblicata nel Bollettino dell'AGCM dell'8 marzo 2021, n. 10) afferma che «la gestione di centrali idroelettriche per la generazione di energia costituisce una attività economica di prestazione di un servizio, ai sensi dell'articolo 57 [TFUE], cui sono applicabili in via generale anche il principio di libertà di stabilimento di cui all'articolo 49 dello stesso TFUE e, più specificamente, i principi di cui alla direttiva (...) [2006/123]». Gli altri pareri dell'AGCM, citati al punto 2.2.2, «Ritenuto in fatto», dell'ordinanza di rinvio, fanno riferimento o alla sentenza del Tribunale Superiore delle Acque Pubbliche o alla segnalazione del 3 marzo 2021, n. AS1722, senza fornire una giustificazione aggiuntiva)] non hanno esaminato in modo approfondito, in via preliminare, la sussistenza della condizione generale di applicazione della direttiva 2006/123 quando si tratta di piccole derivazioni idroelettriche. Essi non hanno neppure preso in considerazione le differenze che le stesse presentano rispetto alle concessioni demaniali marittime destinate a fornire servizi turistico-ricreativi.»*

*

La questione Benetton/Ponte Morandi e la rilevanza ai fini della soluzione "congiunta" di applicazione della direttiva Bolkestein alle concessioni balneari e a quelle idroelettriche

8. Nell'ordinanza del 26 giugno 2025 del Giudice di Pace di Rimini di rinvio pregiudiziale della causa C-574/25, decisa dalla Corte di giustizia Ue con l'ordinanza del 10 luglio 2026 Balneari Rimini II, **vi è un chiaro collegamento storico-fattuale e interpretativo tra l'approccio della Commissione europea e della Corte di giustizia Ue alla vicenda dell'affidamento senza gara della gran parte delle tratte autostradali italiani alla famiglia Benetton con la società Autostrade per l'Italia fino agli esiti in ambito nazionale e sovranazionale della tragedia di Ponte Morandi e la discutibile e contraddittoria applicazione della direttiva Bolkestein alle concessioni balneari**, con la apodittica declaratoria di incompatibilità delle proroghe legislative della durata dei titoli concessori da parte della Corte Ue con la sentenza Promoimpresa, sostanzialmente smentita dall'ordinanza del 10 luglio 2026 degli stessi Giudici di Lussemburgo.

9. La vicenda Benetton/Ponte Morandi è legata alle originarie intese tra lo Stato italiano e la Commissione europea prima con la Presidenza Prodi e poi con la Presidenza Barroso, che hanno comportato il fatto che, 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 legislatore nazionale ha operato contestualmente una restrizione della libertà di stabilimento e della libertà di concorrenza, con proroghe di lunga durata incoerenti con gli obblighi comunitari di indire gare pubbliche, come nel **caso di Autostrade per l'Italia** (**ASPI**), prevedendo con l'art.12 del d.l. 3 ottobre 2006 n. 262 la

rinegoziazione di tutti i contratti di concessione autostradale vigenti attraverso una convenzione unica, trasponendo il contenuto della norma in sede di conversione con la legge n.286/2006 nell'art.2 commi 82-86 del decreto legge.

10. La concessione delle autostrade gestite da ASPI ha origine nell'aggiudicazione, nel 1968, alla società Autostrade-Concessioni e Costruzioni Autostrade SpA. Quest'ultima è stata privatizzata nel 1999 e, nel 2003, ha trasferito le sue attività di concessioni autostradali ad ASPI.

11. In conseguenza, la Commissione europea ha attivato la procedura di infrazione C(2006) 2006/2419 con lettera di costituzione in mora, ritenendo che il nuovo sistema potesse limitare indebitamente la libera circolazione dei capitali e il diritto di stabilimento (artt.56 e 43 TCE) dei potenziali investitori comunitari**.**

12. Nonostante la procedura di infrazione in corso, durante il Governo Prodi il 12 ottobre 2007 tra ASPI e l'Anas veniva stipulata la Convenzione unica, in cui si rinnovava ad ASPI (Gruppo Atlantia, ora Mundys s.p.a.) la concessione di una pluralità di tratte autostradali italiane dell'estensione di oltre 2.800 chilometri fino al 31 dicembre 2038, cioè per la durata di oltre 31 anni, ratificando il legislatore nazionale questa operazione di affidamento a trattativa privata per un fatturato di miliardi di euro all'anno, contraria alla disciplina interna ed Ue in materia di appalti pubblici di beni e/o di servizi e/o di lavori e, in particolare, in violazione degli artt.2 e 58 della direttiva 2004/18/CEE. La convenzione unica ASPI è stata resa irrevocabile, cioè non modificabile dallo Stato concedente, con l'art.8 *duodecies* del d.l. n.59/2008, inserito in sede di conversione con modificazioni dalla legge n.101/2008.

13. La procedura di infrazione C(2006)2006/2419 è stata archiviata dalla Commissione europea **con decisione del 16 ottobre 2008**, nonostante per la proroga della originaria convenzione ASPI di 31 anni al 31.12.2038 permanesse la palese violazione degli artt.2 e 58 della direttiva 2004/18/CE e quindi la violazione del codice dei contratti pubblici, con conseguente inapplicabilità di fatto fino ad aprile 2022 (v. *infra*) della normativa in materia di appalti pubblici di forniture e di lavori da parte dell'ASPI come amministrazione concedente come soggetto privato, con conseguente gestione diretta degli affidamenti di lavori e forniture senza gara pubblica all'interno del gruppo Benetton del fatturato maturato in oltre venti anni di gestione della concessione privata affidata in contrasto con il diritto comunitario e con le regole nazionali degli appalti pubblici.

14. Appare singolare, allora, rispetto al diverso comportamento riservato alla concessione autostradale di beni, lavori e servizi di ASPI, **il fatto che**, subito dopo l'archiviazione della

procedura di infrazione C(2006)2006/2419 con decisione del 16 ottobre 2008, sollecitata dall'AGCM con la segnalazione del 20 ottobre 2008, la **Commissione Ue abbia attivato con la lettera di messa in mora del 9 febbraio 2009 la procedura di infrazione n. 2008/4908 sulle concessioni balneari di beni e servizi di interesse transfrontaliero**, 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.

15. Nessuna procedura di infrazione risulta mai attivata dalla Commissione europea sulla convenzione unica del 2007 ANAS/ASPI né per la violazione degli artt.2 e 58 della 44 direttiva 2004/18/CEE né per la violazione della direttiva 2014/23/UE, in questo caso inapplicabile *ratione temporis*, come la direttiva Bolkestein per le concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009.

15.1. Peraltro, l'**art.176 del d.lgs. n.50/2016** al **comma 1 lettera b)** prevedeva fino al 30 settembre 2023 che «*Fermo restando l'esercizio dei poteri di autotutela, la concessione può cessare, in particolare, quando:….b) la stazione appaltante ha violato con riferimento al procedimento di aggiudicazione, il diritto dell'Unione europea come accertato dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea*»; norma rimasta inattuata perché, responsabilità della Commissione europea che non ha mai attivato la procedura di infrazione per la clamorosa violazione del diritto dell'Unione nel procedimento di aggiudicazione e, quindi, non ha mai proposto il ricorso per inadempimento alla Corte Ue che avrebbe portato ad una sicura sentenza di accertamento del macroscopico e gravissimo inadempimento alla disciplina europea e nazionale degli appalti pubblici.

15.2. Contestualmente all'entrata in vigore del d.lgs. n.50/2016 e del suo art.176, la Commissione europea con la comunicazione del 21 dicembre 2016 C(2016) 8600 final ha precisato di avere il potere discrezionale di decidere se e quando avviare procedure di infrazione o deferire il caso alla Corte di giustizia, la cui giurisprudenza riconosce il fatto che i cittadini non vinceranno i ricorsi presentati contro la Commissione, se quest'ultima rifiuta di avviare una procedura d'infrazione.

16. Viceversa, la Commissione Ue, in seguito ad una denuncia presentata nel 2009, qualche giorno dopo l'entrata in vigore della direttiva 2014/23/UE, il 22 aprile 2014, ha inviato una lettera di diffida alla Repubblica italiana ai sensi dell'art. 258 TFUE, affinché tale Stato membro presentasse le proprie osservazioni in merito alla proroga, potenzialmente

contrastante con gli artt.2 e 58 della direttiva 2004/18/CEE, della durata della concessione relativa all'autostrada A12 che collega Livorno a Civitavecchia, dal 31 ottobre 2028 al 31 dicembre 2046 di cui alla Convenzione unica dell'11 marzo 2019 tra la concedente ANAS e la concessionaria Società Autostrada Tirrenica SpA (SAT).

16.1. Seguirà sulla proroga della Convenzione unica ANAS/SAT il parere motivato del 17 ottobre 2014 e, addirittura, il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'art.258 TFUE, proposto il 4 settembre 2017 dalla Commissione europea, che sarà accolto dalla Corte di giustizia con la sentenza del 18 settembre 2019 in causa C-526/17 Commissione contro Repubblica italiana (EU:C:2019:756).

17. Anche dopo la sentenza Promoimpresa, **la Commissione europea era convinta almeno dal 2011 del fatto che la direttiva servizi non si applicasse alle concessioni demaniali marittime**, come si evince dal punto 39 della citata sentenza Commissione contro Repubblica italiana nella causa C-526/17, in cui la Corte ha registrato il seguente argomento della Commissione nel ricorso per inadempimento: «*In quarto luogo, ...* ***la Commissione sostiene che la sentenza del 14 luglio 2016, Promoimpresa e a. (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558), invocata dalla Repubblica italiana, non è pertinente nel caso di specie, dato che tale sentenza riguarda la possibilità di assoggettare ai principi derivanti dal Trattato FUE le concessioni che, fino all'entrata in vigore della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (GU 2014, L 94, pag. 1), non erano soggette alle disposizioni di alcuna direttiva***».

18. Con la decisione C(2018) 2435 final della Commissione, del 27 aprile 2018, relativa all'aiuto di Stato concesso ai fini del piano d'investimento per le autostrade italiane [casi SA.49335 (2017/N) e SA.49336 (2017/N)] la Commissione ha dichiarato che talune misure adottate nell'ambito di detto piano costituivano aiuti di Stato ai sensi dell'art. 107 TFUE e che esse erano compatibili con il mercato interno sulla base dell'art.106, paragrafo 2, TFUE. Pertanto, la Commissione ha deciso, senza avviare il procedimento d'indagine formale, di non sollevare obiezioni nei confronti di tali misure, che riguardavano sedici autostrade gestite dalla **Autostrade per l'Italia ASPI** e due autostrade gestite dalla Società Iniziative Autostradali e Servizi.

19. Come anticipato, con la sentenza del 18 settembre 2019 nella causa C-526/17 la Corte di giustizia Ue ha accolto il ricorso per inadempimento per quanto riguarda la proroga della concessione autostradale SAT dal 31.10.2028 al 31.12.2046 disposta dalla convenzione unica

del 2009 SAT come modifica sostanziale rispetto alla precedente regolamentazione della concessione autostradale di lavori e servizi senza pubblicare alcun bando di gara, in violazione degli artt.2 e 58 della direttiva 2004/18/CE.

19.1. E' evidente che, dopo la sentenza del 18.9.2019 della Corte Ue nella causa C-526/17, anche la Convenzione unica del 2007 ASPI/ANAS con la proroga al 31.12.2038 e la modifica della Convenzione concordata il 27 aprile 2018 con la Commissione Ue con la ulteriore proroga al 31.12.2042 in favore di ASPI fossero illegittime e contrarie al diritto dell'Unione per le stesse ragioni che avevano portato all'accoglimento del ricorso per inadempimento della Convenzione unica SAT del 2009, e che appare incomprensibile sia la archiviazione della procedura di infrazione C(2006) 2006/2419 della Commissione europea con la decisione del 16 ottobre 2008 rispetto alla modifica sostanziale della Convenzione unica del 2007 con la proroga al 31.12.2038 sia la modifica sostanziale della Convenzione unica con la proroga fino al 31.12.2042 con l'accordo della stessa Commissione con la citata decisione C(2018) 2435 final del 27 aprile 2018, soprattutto alla luce del (successivo) disastro del Ponte Morandi.

20. Come è noto, le modifiche del 14 ottobre 2021, in concomitanza con le sentenze del 9 novembre 2021 nn.17 e 18 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, alla Convenzione unica del 2007 sono state determinate dal gravissimo disastro del 14 agosto 2018, quando, nei pressi di Genova, una sezione del viadotto Polcevera sull'autostrada A10 (il «ponte Morandi»), in concessione ad ASPI, è crollato, provocando la morte di 43 persone, con la iniziale decisione del Governo Conte I di revocare la concessione ASPI per gravissima responsabilità del gestore quasi monopolista della gran parte delle tratte autostradali.

21. Con la **sentenza non definitiva del 19 ottobre 2022 n.13434 il TAR Lazio ha proposto domanda di rinvio pregiudiziale alla Corte Ue nel giudizio proposto da ADUSBEF** ed altri con ricorso avverso a) la deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica e lo sviluppo sostenibile (CIPESS) del 22.12.2021, avente oggetto "*Autostrade per l'Italia S.p.a. - Parere sul terzo atto aggiuntivo alla convenzione unica del 12 ottobre 2007 e sul Piano economico finanziario, ai sensi dell'articolo 43 del decreto-legge n. 201 del 2011. (Delibera n. 75/2021)*", pubblicata sulla G.U. del 30.3.2022, serie generale n. 75; b) il decreto del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 37 del 22.2.2022, con cui è stato approvato l'Accordo transattivo, sottoscritto il 14.10.2021, tra il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e la società Autostrade per l'Italia S.p.A. (ASPI S.p.A.), al fine di

definire la procedura di contestazione per grave inadempimento agli obblighi di manutenzione e custodia della rete autostradale da parte del concessionario ASPI S.p.A., avviata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti con nota n. 17664 del 16.8.2018; c) la deliberazione della Corte dei Conti - Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. SCCLEG/2/2022/PREV depositata in Segreteria il 29.3.2022; d) il parere favorevole dell'Avvocatura Generale dello Stato, trasmesso con nota 24.9.2021, relativo allo schema di accordo sopra indicato; dell'Accordo del 14.10.2021, sottoscritto tra il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (MIMS) e la società ASPI S.p.A., con cui è stata definita la procedura di contestazione per grave inadempimento agli obblighi di manutenzione e custodia della rete autostradale, intrapresa nei confronti dello stesso concessionario; e) la nota del 5.11.2021, n. 19135, con cui la società ASPI ha trasmesso al MIMS la proposta di piano economico-finanziario (PEF) aggiornata; f) il parere 22.12.2021, n. 3, del Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS), sullo schema di terzo Atto aggiuntivo alla Convenzione Unica e il relativo PEF; g) il parere 14.10.2020, n. 8 e della nota 16.12.2021 dell'Autorità di regolazione dei trasporti (ART); h) i verbali delle sedute del 14 e 15 luglio 2020 del Consiglio dei Ministri.

21.1. Il TAR Lazio con la sentenza non definitiva di rinvio pregiudiziale n.13434/2022 nella causa C-683/22 Adusbef (Pont Morand) ha posto alla Corte Ue quesiti destinati a non essere accolti, sussumendo erroneamente la fattispecie dell'affidamento della concessione autostradale ai Benetton e l'accordo del 14 ottobre 2021 di trasferimento delle azioni di ASPI dal privato al pubblico/privato nell'ambito di una procedura di assegnazione di concessione di beni, lavori e servizi regolamentata dalla direttiva 2014/23/UE, nonostante si trattasse di un rapporto concessorio basato sulla convenzione unica del 2007 radicalmente nullo per violazione del diritto dell'Unione e della normativa in materia di appalti pubblici, in particolare degli artt.2 e 58 della direttiva 2004/18/CE, perché senza gara pubblica: «*3) si rimettono alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea le seguenti questioni pregiudiziali di interpretazione dell'art. 43 del DL 201/2011, convertito nella legge 214/2011 in rapporto alla disciplina prevista dagli artt. 38, 43 e 44 della Direttiva 2014/23: 3.1.) se sia, o meno, contrastante con il diritto comunitario l'interpretazione della normativa nazionale nel senso che l'Amministrazione concedente possa istruire un procedimento di modificazione soggettiva ed oggettiva di una concessione autostradale in corso di validità, o di sua rinegoziazione, senza valutare ed esprimersi sull'obbligo di indire una procedura di evidenza pubblica; 3.2.) se sia, o meno, contrastante con il diritto comunitario*

l'interpretazione della normativa nazionale nel senso che l'Amministrazione concedente possa istruire un procedimento di modificazione soggettiva ed oggettiva di una concessione autostradale in corso di validità, o di sua rinegoziazione, senza valutare l'affidabilità di un concessionario che si sia reso autore di un grave inadempimento; 3.3.) se in caso di rilevata violazione del principio di evidenza pubblica e/o di rilevata inaffidabilità del titolare di una concessione autostradale, la normativa comunitaria imponga l'obbligo della risoluzione del rapporto.».

21.1.1. In realtà il TAR Lazio nella sentenza non definitiva n.13434/2022 nella causa C-683/22 Adusbef (Pont Morand) ha sottolineato che la Corte dei Conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, nella deliberazione del 18 dicembre 2019 n. 18, aveva rilevato come «*nel corso degli anni, è stato serrato il confronto con l'Unione europea per ottenere deroghe all'affidamento tramite gara; peraltro, il mancato ricorso al mercato ha provocato, già nel 1997, la dichiarazione di illegittimità, da parte della Sezione di controllo della Corte dei conti, dell'attribuzione della più importante concessione. Effetti del tutto simili alla proroga formale conseguono dall'eccessivo valore di subentro, dalla proroga di fatto a seguito di mancato tempestivo riaffidamento della concessione e dalla revisione contrattuale attraverso la gestione unificata di tratte interconnesse, contigue o complementari se consentono di modificare i rapporti esistenti senza nuovo affidamento alla scadenza. In tale contesto, – si sottolinea – nel 2018 è stata anche limitata al 60 per cento la percentuale di affidamenti esterni cui le concessionarie sono obbligate, in deroga alla disciplina di maggior rigore dettata per gli altri settori". L'analisi della Sezione pone in evidenza come il mantenimento dello status quo abbia accentuato le tante inefficienze riscontrate nel sistema, quali l'irrazionalità degli ambiti delle tratte, dei modelli tariffari, di molte clausole contrattuali particolarmente vantaggiose per le parti private. Inoltre, costante è risultata, nel tempo, la diminuzione degli investimenti*».

21.1.2. Inoltre, il TAR Lazio nella sentenza non definitiva n.13434/2022 nella causa C-683/22 Adusbef (Pont Morand) ha sottolineato che la **Corte costituzionale con la sentenza n. 168 del 27 luglio 2020** ha osservato che, «*come emerge anche dalla relazione sulle concessioni autostradali recata dalla delibera della Corte dei Conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, 18 dicembre 2019, n. 18/2019/G, ASPI è concessionaria di circa la metà della rete autostradale italiana da molti decenni, senza peraltro avere ottenuto tale qualità a seguito di una gara. La sua posizione è stata da ultimo rafforzata dal già rammentato art. 8-duodecies del d.l. n. 59 del 2008, che ha legificato la*

convenzione del 2007, prorogando la durata del rapporto concessorio fino al 31 dicembre del 2038. La decadenza e la revoca della concessione è stata in tal modo resa straordinariamente onerosa per la parte pubblica, soggetta, in base ai già citati artt. 9 e 9-bis della convenzione, ad un regime indennitario del tutto eccezionale e derogatorio, a favore della concessionaria, delle regole di diritto comune attinenti a tale genere di rapporto. Basti pensare che l'art. 9 della convenzione, in tema di decadenza dalla concessione, per grave inadempimento del concessionario, subordina il subentro del concedente al pagamento di un importo corrispondente al valore attuale netto dei ricavi di gestione «sino alla scadenza della concessione», preservando così l'utile che il concessionario avrebbe tratto dal rapporto, benché quest'ultimo sia cessato per causa imputabile allo stesso concessionario. In un tale contesto, che di fatto paralizza per lunghi anni iniziative volte all'apertura del mercato di riferimento, la Corte di giustizia dell'Unione europea, con sentenza 18 settembre 2019, in causa C-526/17, ha condannato lo Stato italiano, per avere prorogato una concessione di tratto autostradale conseguita a suo tempo senza gara, ribadendo la piena soggezione di tale segmento del mercato al principio di concorrenza. Tale soggezione è ora affermata anche dall'art. 178 cod. contratti pubblici».

21.1.2.1. In verità, l'art.178 del codice dei contratti pubblici allora vigente (d.lgs. n.50/2016) non attiene alla regolamentazione del rapporto concessorio della convenzione unica del 2007, che aveva già la durata fino al 31.12.2038, applicandosi invece l'ipotesi disciplinata dall'art.176 comma 1 lettera b) del d.lgs. n.50/2016 di cessazione immediata del rapporto concessorio per violazione del diritto dell'Unione nella procedura di aggiudicazione, anche in autotutela, accertato dalla Corte di giustizia Ue in sede di ricorso per inadempimento ex art.258 TFUE, che però la Commissione europea con ha mai proposto per quanto riguarda la concessione ASPI.

21.2. Peraltro, nella causa C-683/22 Adusbef (Pont Morand) l'Avvocato generale Campos Sànchez-Bordona ha affermato con un volo elevato pindarico 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 C721/19 e C722/19, 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**.

21.3. Seguendo l'iter argomentativo dell'Avvocato generale e ignorando la natura illegittima e contraria al diritto dell'Unione della concessione ASPI, pure compiutamente rappresentata dal TAR Lazio nel provvedimento di rinvio pregiudiziale, con la **sentenza Adusbef (Pont Morand)** del 7 novembre 2024 nella causa C-683/22 (EU:C:2024:936) la **Corte di giustizia ha assoggettato al campo di applicazione dell'art. 43 della direttiva 2014/23/UE la modifica del 14.10.2021 della concessione di una pluralità di tratte autostradali dell'estensione di oltre 2.800 chilometri assegnata dall'ANAS nel 2003 senza gara ad Autostrade per l'Italia** (ASPI).

21.4. Si ribadisce che la più grande concessione autostradale ASPI è stata prorogata senza gara per 31 anni fino al 31 dicembre 2038 con la convenzione unica del 12.10.2007 ANAS/ASPI; successivamente il 27.4.2018 è stata prorogata senza gara al 31.12.2042 con l'avallo della Commissione Ue con la decisione C(2018) 2435 final del 27 aprile 2018, nonostante la concessione originaria di lavori e servizi fosse stata aggiudicata prima del 14 aprile 2014 e, quindi, in base al combinato disposto dell'art. 51 paragrafo 1 e dell'art. 54 paragrafo 2 della stessa direttiva 2014/23/UE, avrebbe dovuto rientrare (ancora) nel campo di applicazione della direttiva 2004/18/CE, seguendo, appunto, il più volte citato orientamento la **sentenza del 18.9.2019 Commissione/Italia nella causa C-526/17**, con cui la **Corte di giustizia** ha accolto il ricorso per inadempimento relativo alla proroga della concessione autostradale SAT dal 31.10.2028 al 31.12.2046 disposta dalla convenzione unica del 2009 ANAS/SAT come modifica sostanziale rispetto alla precedente regolamentazione della concessione senza pubblicare alcun bando di gara, in violazione degli artt.2 e 58 della direttiva 2004/18/CE.

22. Peraltro, la decisione C(2018) 2435 final della Commissione Ue del 27 aprile 2018 di avallo alla proroga al 31.12.2042 è stata impugnata davanti al Tribunale dell'Unione con ricorso depositato l'11 gennaio 2019 causa T-24/19 da INC SpA e dal Consorzio Stabile Sis SCpA, che è stato deciso dal Tribunale dell'Unione con la sentenza del 15 settembre 2021 (EU:T:2021:586), in cui ai punti 6 e 7 viene descritta la situazione di ASPI rispetto alla decisione della Commissione Ue e al punto 15 viene precisata la linea difensiva della Commissione, che sostiene che le misure notificate dal Governo italiano erano conformi

all'art.43 della direttiva 2014/23/UE, relativo alla modifica dei contratti di concessione in corso.

23. In particolare, con **la sentenza Adusbef (Pont Morand) la Corte di giustizia** ha ritenuto come modifica non sostanziale, che non necessita di nuova aggiudicazione di gara ai sensi dell'art.43 della direttiva 2014/23/UE, l'accordo transattivo del 14 ottobre 2021 tra la ASPI e il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, concluso conformemente alla procedura stabilita all'art.43 del d.l. n. 201/2021, approvato con delibera del CIPE del 22 dicembre 2021 n.75, nonché con decreto interministeriale del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 37 del 22 febbraio 2022 [sentenza Adusbef (Pont Morand) della Corte Ue, punto 15].

23.1. L'accordo transattivo del 14.10.2021 conteneva tra le clausole l'autorizzazione all'operazione di cessione per il controvalore di 9,1 miliardi di euro della partecipazione di controllo (pari all'88,0632%) di ASPI da Atlantia S.p.A. in favore di Holding Reti Autostradali spa - HRA, controllata congiuntamente da CDP Equity S.p.A. (interamente controllata da Cassa Depositi e Prestiti) per una quota del 51%, da fondi guidati e gestiti dalle affiliate di The Blackstone Group Inc., che detengono una partecipazione pari al 24,50%, e da fondi gestiti da Macquarie Infrastructure and Real Assets (Europe) Limited, con una partecipazione pari al residuo 24,50%. L'accordo transattivo e l'autorizzazione all'operazione di cessione sono stati approvati dalla Commissione europea con Decisione del 12 novembre 2021 Case M. 10382 - *CDPE /MACQUARIE / BLACKSTONE/ASPI*, in concomitanza con le sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

23.2. L'accordo transattivo del 14.10.2021 ha posto fine al procedimento avviato nei confronti della ASPI per inadempimento grave agli obblighi di manutenzione e custodia della rete autostradale a seguito del crollo del Ponte Morandi ad agosto 2018 con la morte di 43 persone, **senza che sia stata formalmente constatata l'esistenza di un inadempimento in capo ad ASPI** [sentenza Adusbef (Pont Morand) della Corte Ue, punto 15].

24. Inoltre, in concomitanza con il trasferimento della gestione ASPI dal privato Benetton al "pubblico"/privato Cassa Depositi e Prestiti, è stato stipulato sempre ad ottobre 2021 un accordo transattivo, che segue la proposta di accordo del Governo del 23 settembre 2020, è stato sottoscritto nell'ottobre del 2021 tra il Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (Mims), il Comune di Genova, la Regione Liguria, l'Autorità di Sistema Portuale e Autostrade per l'Italia (ASPI).

24.1. L'intesa di ottobre 2021, a carico della nuova gestione pubblica/privata, ha previsto risorse economiche e finanziamenti per complessivi 3,4 miliardi di euro per opere di compensazione e ammodernamento del nodo logistico portuale e cittadino (tra cui il tunnel subportuale e interventi per la mobilità) e per risarcimento dei danni diretti e materiali legati all'emergenza e alla ricostruzione, escludendo inizialmente alcune voci relative ai danni patrimoniali indiretti e d'immagine.

25. Ad aprile 2022, in concomitanza con l'effettivo trasferimento della gestione di ASPI dal privato al pubblico/privato, il Tribunale di Genova ha accolto l'istanza di patteggiamento presentata da Autostrade per l'Italia e Spea Engineering senza comminare come sanzione la sospensione dell'attività prevista come sanzione dal d.lgs. n.231/2001 e lo stesso Tribunale di Genova ha stabilito con un'ordinanza del settembre 2022 l'esclusione di ASPI e Spea Engineering come responsabili civili ex D.Lgs. 231/2001, poiché appunto le società avevano già definito la propria posizione con il patteggiamento.

26. Con l'art.186 comma 2 del d.lgs. n.36/2023 (nuovo codice dei contratti pubblici) si è chiusa formalmente la vicenda dell'affidamento diretto ai Benetton della quasi totalità della rete autostradale senza procedura di evidenza pubblica neanche in sede di proroga e senza gara per l'affidamento di lavori e forniture da parte del concessionario privilegiato, ammettendo il legislatore delegato il mancato rispetto della normativa dell'Unione (e di quella interna) nella convenzione unica del 2007: «***2. I titolari di concessioni di lavori e di servizi pubblici****, ad esclusione di quelli disciplinati dal Libro III, già in essere alla data di entrata in vigore del codice, di importo pari o superiore alle soglia di rilevanza europea, e* ***non affidate conformemente al diritto dell'Unione europea vigente al momento dell'affidamento o della proroga****, affidano mediante procedura ad evidenza pubblica una quota tra il 50 per cento e il 60 per cento dei contratti di lavori, servizi e forniture stabilita convenzionalmente dal concedente e dal concessionario; l'ente concedente tiene conto delle dimensioni economiche e dei caratteri dell'impresa, dell'epoca di assegnazione della concessione, della sua durata residua, del suo oggetto, del suo valore economico e dell'entità degli investimenti effettuati. L'affidamento avviene mediante procedura ad evidenza pubblica, con la previsione di clausole sociali per la stabilità del personale impiegato e per la salvaguardia delle professionalità*».

26.1. Con la sentenza di primo grado per il crollo del Ponte Morandi, emessa il 16 luglio 2026, il Tribunale penale di Genova ha pronunciato 32 condanne (per un totale di oltre 177 anni di carcere) e 25 tra assoluzioni e prescrizioni e ha stabilito la responsabilità civile dei

condannati, con esclusione di ASPI estromessa dal processo penale, al risarcimento dei danni patiti dalle parti civili costituite, tra cui il Comune di Genova e la Regione Liguria.

26.2. Subito dopo la sentenza del 16.7.2026 del Tribunale penale di Genova, sia il Comune di Genova sia la Regione Liguria hanno inviato formali lettere di diffida e messa in mora nei confronti di Autostrade per l'Italia (insieme ad altri soggetti coinvolti come Spea, Anas e il Ministero), puntando a ottenere il ristoro integrale dei danni d'immagine, patrimoniali e ambientali subiti dalla città e dal territorio ligure a seguito del disastro del 14 agosto 2018, aprendo la fase per la quantificazione e la richiesta di maxi-risarcimenti civili dedicati. Probabilmente, se l'azione risarcitoria del Comune di Genova e della Regione Liguria venisse indirizzata nei confronti della Commissione europea potrebbe sortire maggiore efficacia.

27. In definitiva, 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 - aggiudicato in violazione del diritto dell'Unione - 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 (illegittima secondo il diritto Ue), 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.**

27.1. Il TAR Lazio con la sentenza del 31.3.2025 n.6464, non appellata, ha rigettato il ricorso di ADUSBEF ed altri, applicando la sentenza Adusbef (Pont Morand) della Corte Ue del 7.11.2024 nella causa C-683/22**.**

27.2. Quindi, nessuna gara andava (più) fatta per la modifica della Convenzione unica del 2007 per l'affidamento diretto ad ASPI, che già le gestiva dal 1997, di oltre 2.800 km di autostrade nazionali.

28. Mentre la Commissione europea aveva archiviato la procedura di infrazione sulla convenzione unica del 2007 ANAS/Benetton, la Cassazione penale con sentenza n.33170/2013 era intervenuta per dichiarare illegittime le proroghe automatiche di sei anni previste dall'art.01 comma 2 del d.l. n.400/1993, disapplicando la disposizione con efficacia retroattiva per presunta contrarietà con il diritto comunitario e l'art.12 della direttiva

2006/123/CE, andando così ad accertare in sede cautelare su provvedimenti di sequestro di stabilimenti balneari la sussistenza dei presupposti del reato di occupazione abusiva di suolo pubblico.

28.1. Tale giurisprudenza della Corte di legittimità in sede penale, non conforme ai principi costituzionali, è stata ribadita con ulteriori pronunce dopo la sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia (cfr. Cassazione penale, sentenza n.21281/2018), con particolare accanimento nel famoso caso giudiziario dei Bagni Liggia di Genova con ben tre decisioni (cfr. Cassazione penale, sentenze n.25993/2019, n.10218/2020 e n.15676/2022), che hanno provocato l'apertura di un'inchiesta giudiziaria della Procura della Repubblica di Genova contro ignoti nei confronti di tutte le concessioni demaniali marittime sull'intero territorio nazionale.

28.2. Il caso dei Bagni Liggia di Genova si è chiuso faticosamente con la recente sentenza di assoluzione n.4695/2023 perché il fatto non costituisce reato del Tribunale penale di Genova, grazie, paradossalmente, all'intervento chiarificatore del TAR Liguria che, con la sentenza del 23.11.2022 n.999, richiamandosi all'art.3 comma 1 della legge n.118/2022 appena entrata in vigore e alle sentenze dell'Adunanza plenaria, ha restituito al legittimo titolare la concessione demaniale marittima su cui era maturato il giudicato cautelare del sequestro per occupazione illegittima con restituzione dei beni al Comune di Genova, non senza evidenziare acutamente che si era verificata una causa di non punibilità e, comunque, che il proprietario del suolo demaniale era lo Stato e non l'ente locale.

28.3. Soltanto con la recente sentenza del 17 gennaio 2024 n.9717 la Cassazione penale ha preso atto che la situazione delle proroghe legislative della durata delle concessioni demaniali marittime non può essere (più) risolta con la disapplicazione della norma per contrarietà al diritto dell'Unione, stante l'assoluta incertezza interpretativa *in subiecta materia* anche per quanto riguarda la giurisprudenza della Corte Ue.

28.4. La revisione della posizione della Cassazione penale *in subiecta materia* è coerente con la soluzione della complessa vicenda legata alla sentenza Taricco della Grande Sezione della Corte di giustizia dell'8.9.2015, che, su rinvio pregiudiziale del GUP di Cuneo, aveva imposto ai giudici penali italiani la disapplicazione della norma penale sostanziale in materia di prescrizione dei reati finanziari in regime di IVA comunitaria.

28.4.1. Tale vicenda, come è noto, ha portato ad un *revirement* della Grande Sezione della Corte Ue del 5.9.2017 su rinvio pregiudiziale della Corte costituzionale con ordinanza n.24/2017 e si è conclusa con la sentenza n. 115 del 2018 del Giudice delle leggi, che ha chiarito che se

una fattispecie è disciplinata dal diritto penale deve essere rispettato il principio di legalità e, quindi, la "regola Taricco" non trova alcuna applicazione nel nostro ordinamento, perché determina una modifica *in peius* in contrasto con il principio di irretroattività della norma più sfavorevole, corollario del principio di legalità di cui all'art.27 comma 2 Cost., che integra il fondamento della teoria dei controlimiti evocata dalla Consulta nel dialogo/scontro con la Corte Ue.

29. E' dunque questo contesto fattuale di discriminazione da parte della Commissione europea e della stessa Corte di giustizia che ha mosso il Giudice di pace di Rimini a sollevare con l'ordinanza del 28.7.2025 nella causa C-574/25 nuovi quesiti pregiudiziali, dopo la risposta in parte omissiva e in parte contraddittoria alla prima domanda pregiudiziale nell'ambito dello stesso procedimento principale che la Corte di giustizia aveva reso con l'ordinanza del 4 giugno 2025 in causa C-464/24 Balneari Rimini, così motivando ai punti 87-92:

«*87. Ne consegue che i comportamenti della Commissione in subiecta materia anche in relazione al diverso trattamento riservato ai balneari portoghesi e spagnoli e a quanto emerso sulla vicenda delle concessioni autostradali impongono a questo giudice la proposizione di una nuova domanda pregiudiziale alla Corte di giustizia, ai sensi dell'art.267 TFUE, partendo dalle seguenti considerazioni.*

88. Innanzitutto, come più volte precisato, questo giudice ritiene che la domanda della società ricorrente sia fondata sotto il profilo dell'accertamento della durata indeterminata del titolo concessorio, anche alla luce della nuova disciplina e, in particolare, del citato art.24 comma 3-septies del d.l. n.113/2016 e che pertanto il Comune di Rimini non possa mettere a gara la concessione balneare di Balneari Rimini, se non violando imperative disposizioni di legge anche di rilievo penale.

89. Tuttavia, anche in conseguenza della normativa sopravvenuta dell'art.1 del d.l. n.131/2024 con le modifiche apportate agli artt.3 e 4 della legge n.118/2022, il Comune di Rimini non ha effettuato alcuna gara e, anzi, le problematiche sulla pianificazione del demanio marittimo sul territorio comunale con l'allungamento dei tempi di approvazione del nuovo piano dell'arenile appaiono fortemente condizionate da fattori esterni di ingerenza della Commissione europea negli affari interni dello Stato italiano, ponendo in essere «una condotta ……in violazione dei principi di leale cooperazione e di non discriminazione ex art. 4 TUE», come sottolineato dal prof. Massimo Condinanzi nella citata lettera del 4 febbraio 2021 del Governo italiano.

90. Appare, quindi, molto difficile la valutazione di un eventuale danno non patrimoniale da liquidare in favore della Società ricorrente con condanna a carico del Comune resistente, parendo più equo a questo giudice proporre una conciliazione della lite, con compensazione integrale tra le parti delle spese del giudizio, che da un lato riconosca il diritto della società ricorrente al legittimo godimento del demanio marittimo in base alle leggi dello Stato, dall'altro escluda qualsiasi risarcimento dei danni nei limiti della competenza di questo giudice a carico del Comune di Rimini, che peraltro ha la delega normativa di gestione del demanio marittimo sul proprio territorio.

91. Ciò presuppone rapporti di costante collaborazione tra amministrazione "concedente" e concessionario balneare, non una situazione di conflitto permanente che danneggia entrambe le parti di questo giudizio per colpa di fattori esterni sovranazionali e nazionali (AGCM) che condizionano il regolare funzionamento dell'attività amministrativa di controllo e gestione del demanio marittimo e dell'attività economica del concessionario, il quale non può programmare le proprie iniziative imprenditoriali in questa situazione di incertezza, più politico-giurisprudenziale che normativa.

92. Per far questo, lo scrivente giudice ha bisogno di risposte chiare della Corte di giustizia ai quesiti che si vanno a proporre o a riproporre rispetto alla precedente ordinanza di rinvio pregiudiziale, in considerazione peraltro della complessità del quadro interpretativo che ne è derivato fino ad ora e della responsabilità civile a cui anche questo giudice, come sul fronte interpretativo opposto il Consiglio di Stato, è sottoposto per le decisioni poste in essere in flagrante violazione delle norme interne o in flagrante violazione del diritto dell'Unione, secondo quanto previsto dall'art.2 della legge n.117/1988.»

**

La ricostruzione della normativa vigente in materia di concessioni balneari

30. Prima di entrare nel merito dell'analisi delle due recenti decisioni della Corte di giustizia del 10.7.2026 con l'ordinanza Balneari Rimini II nella causa C-574/25 e del 3.9.2026 con la sentenza Regione Emilia-Romagna nella causa C-653/24, si partirà dalle riflessioni già rappresentate nelle precedenti osservazioni scritte del 6.7.2026 sulla bozza di **bando-tipo del 24 giugno 2026** di cui all'art.8 comma 1 d.l. n.32/2026, in cui **a pag.4** è rappresentata dal MIT la condizione imprescindibile per la predisposizione di bandi di procedure concorsuali legittime, insussistenti per la maggior parte dei comuni costieri**:** «*Nelle premesse, inoltre, si dovrà precisare che l'affidamento riguarda concessioni insistenti su tratti di arenile omogenei per destinazione d'uso e caratteristiche morfologiche, in coerenza con la pianificazione urbanistica e di utilizzo degli arenili. Più in particolare, anche fini di della suddivisione in lotti della singola procedura di affidamento, al fine di consentire valutazioni armonizzate a livello regionale, il bando e i relativi progetti* ***dovranno essere coerenti con il Piano di Utilizzazione delle Aree del Demanio Marittimo (PUAD), di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, o comunque con la pianificazione urbanistico edilizia vigente, con l'obiettivo di garantire un equilibrio tra spiagge libere e spiagge in concessione ai sensi della legge 24 dicembre 2006, n. 296,*** *nonché la tutela ambientale e paesaggistica, l'accessibilità e la qualità dell'offerta turistico-ricreativa, così da assicurare una gestione del demanio marittimo coerente, uniforme e rispondente all'interesse pubblico regionale. Conseguentemente, prima della pubblicazione del bando, l'ente concedente potrà accuratamente definire e selezionare i lotti che, in virtù delle*

predette caratteristiche oggettive, possono essere oggetto di una medesima procedura di affidamento. La suddivisione in lotti, da parte dell'ente concedente, avverrà secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, avendo riguardo alla dimensione e conformazione specifica dell'area da affidare in concessione.».

31. Correttamente, come già sottolineato, prima dell'ordinanza della Corte Ue del 10.7.2026 nella causa C-574/25 il MIT ha legato la legittimità dei bandi delle procedure di affidamento di nuove concessioni balneari all'esistenza del **Piano di Utilizzazione delle Aree del Demanio Marittimo (PUAD), di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, «***con l'obiettivo di garantire un equilibrio tra spiagge libere e spiagge in concessione ai sensi della legge 24 dicembre 2006, n. 296, nonché la tutela ambientale e paesaggistica, l'accessibilità e la qualità dell'offerta turistico-ricreativa, così da assicurare una gestione del demanio marittimo coerente, uniforme e rispondente all'interesse pubblico regionale*.».

32. In effetti, il **PUAD** o **PUADM** costituisce **presupposto legittimante per l'assegnazione di nuove concessioni balneari ai sensi dell'art.03 comma 4-bis del d.l. n.400/1993 e/o dell'art.4 della legge n.118/2022, nel rispetto delle regole previste dal codice della navigazione**.

33. L'**art.6 del d.l. n.400/1993** dispone infatti testualmente: «**1.** Ove, entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge *di conversione del presente decreto, il Governo non abbia provveduto agli adempimenti necessari a rendere effettiva la delega delle funzioni amministrative alle regioni, ai sensi dell'articolo 59 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616, queste sono comunque delegate alle regioni. Da tale termine le regioni provvedono al rilascio e al rinnovo delle concessioni demaniali marittime, nei limiti e per le finalità di cui al citato articolo 59, applicando i canoni determinati ai sensi dell'articolo 04 del presente decreto.* ***2.*** *A decorrere dal 1 gennaio 1995, alle regioni è devoluto l'eventuale maggior gettito derivante dalla riscossione dei canoni di cui all'articolo 04 rispetto a quello già previsto nel bilancio pluriennale dello Stato.* ***3. Ai fini di cui al presente articolo, le regioni predispongono, sentita l'autorità marittima, un piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, dopo aver acquisito il parere dei sindaci dei comuni interessati e delle associazioni regionali di categoria, appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi***.».

34. L'art.1 comma 254 della stessa legge finanziaria n.296/2006 ha inoltre disposto**: «***Le regioni,* ***nel predisporre i piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo di cui all'articolo 6, comma 3, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n.400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, sentiti i comuni interessati, devono altresì individuare un corretto equilibrio tra le aree concesse a soggetti privati e gli arenili liberamente fruibili; devono inoltre individuare le modalità e la collocazione dei varchi necessari al fine di consentire il libero e gratuito accesso e transito, per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione.*»**.**

35. Il legislatore nazionale con l'art.1 comma 253 della legge finanziaria n.296/2006 ha anche fissato un limite temporale alla durata delle concessioni balneari per le nuove concessioni, aggiungendo all'art.03 del d.l. n.400/1993 il comma 4-bis, che così dispone dal 17 gennaio 2012: «*4-bis. Le concessioni di cui al presente articolo possono avere durata superiore a sei anni e comunque non superiore a 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*»**.**

36. L'**art.36 del codice della navigazione** così attualmente dispone nel testo in vigore dal 15.9.1954: «*Art. 36. (Concessione di beni demaniali). L'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo. Le concessioni di durata superiore a quindici anni sono di competenza del Ministro per la marina mercantile. Le concessioni di durata superiore a quattro, ma non a quindici anni, e quelle di durata non superiore al quadriennio che importino impianti di difficile sgombero sono di competenza del direttore marittimo. Le concessioni di durata non superiore al quadriennio, quando non importino impianti di difficile sgombero, sono di competenza del capo di compartimento marittimo*».

37. L'**art.37 del codice della navigazione** così disponeva nel testo in vigore dal 5.12.1993 al 27.2.2010, quando venne abrogato dall'art.1 comma 18 del d.l. n.194/2009 (convertito con modificazioni dalla legge n.25/2010) soltanto il secondo periodo del secondo comma con il diritto di insistenza in favore del concessionario uscente alla scadenza del titolo in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze: «*Art. 37. (Concorso di più domande di concessione). 1. Nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per*

un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico. ***Al fine della tutela dell'ambiente costiero, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico- ricreative è data preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili. È altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze. Qualora non ricorrano le ragioni di preferenza di cui ai precedenti commi, si procede a licitazione privata***».

38. Quindi, quando è intervenuto con **l'art.10 comma 1 della legge 88/2001** e la reiterazione automatica di sei anni in sei anni a tempo indeterminato, salvo l'ipotesi della revoca di cui all'art.42 comma 2 cod.nav. («*Le concessioni di durata superiore al quadriennio o che comunque importino impianti di difficile sgombero sono revocabili per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse, a giudizio discrezionale dell'amministrazione marittima*»), **il legislatore ordinario nel vigore della Costituzione aveva già "stabilizzato" a tempo indeterminato** con decorrenza **dal 5 dicembre 1993 fino al 17 aprile 2001** le concessioni balneari, sottoposte alla durata di quattro anni, puntualmente rinnovate con pari durata operando, ai sensi degli artt.36 e 37 cod.nav., il diritto di insistenza in favore del concessionario "uscente" alla scadenza quadriennale del titolo in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze.

39. Tuttavia, la vigenza dell'art.49 cod.nav. e la necessità di evitare le pastoie burocratiche dell'applicazione degli artt.36 e 37 cod.nav. ad ogni scadenza quadriennale della concessione, con il rischio di dover comunque avviare d'ufficio prima della scadenza la verifica di eventuali opere stabili da incamerare e da trasformare in pertinenze demaniali con conseguente aumento dei canoni nonostante la continuità della concessione a tempo indefinito fosse assicurata dal diritto di insistenza, il Parlamento ha approvato l'**art.10 comma 1 della legge n.88/2001** che, appunto, sostituendo l'art.01 comma 2 del d.l. n.400/1993, ha introdotto con il rinnovo automatico di sei anni in sei anni una stabilizzazione a tempo indeterminato della durata del titolo concessorio e uno stimolo agli investimenti delle imprese balneari/marittime, rendendo superfluo sia, da un lato, il diritto di insistenza in mancanza della necessità di una nuova procedura di assegnazione alla scadenza del titolo, sia, dall'altro, il ricorso alla procedura di incameramento di cui all'art.49 cod.nav., svuotandone il contenuto precettivo per il venir meno della cessazione temporale della concessione.

40. Contestualmente, l'**art.10 comma 2 della legge 88/2001** ha modificato così l'**art.45-bis cod.nav.**, sopprimendo le parole "*, in casi eccezionali e per periodi determinati*", e

consentendo anche l'affidamento stabile ad altri soggetti delle attività in concessione, sempre in un'ottica di favorire gli investimenti nel settore: «*Art. 45-bis (Affidamento ad altri soggetti delle attività oggetto della concessione). - Il concessionario previa autorizzazione dell'autorità competente, può affidare ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto della concessione. Previa autorizzazione dell'autorità competente, può essere altresì affidata ad altri soggetti la gestione di attività secondarie nell'ambito della concessione.*».

41. La disciplina del codice della navigazione e dell'art.10 della legge n.88/2001 vengono cristallizzate come normativa vigente applicabile al settore delle imprese balneari dalla fondamentale **Circolare del Ministero dei Trasporti e della Navigazione** (ora Ministero dei Trasporti e delle Infrastrutture) **del 24 maggio 2001 n.120**, avente ad oggetto: «***Sistema informativo del demanio marittimo – S.I.D. – Centro Operativo Nazionale – C.O.N. – Delega di funzioni amministrative conferite alle regioni – Articolo 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616 – Legge 15 marzo 1997, n.59 – Articoli 104 e 105 del decreto legislativo n.112 del 31 marzo 1998 (c.d. pacchetto Bassanini).***».

41.1. La circolare ministeriale n.120/2001 a pag.12 punto 4. interviene sui **PUAD regionali**, così precisando: «*I piani di cui all'articolo 6 del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, sono approvati dalle regioni d'intesa con il Ministero dei trasporti e della navigazione. I piani sono predisposti dai Comuni sulla base dei criteri indicati dalle regioni, tenendo conto, in ogni caso, delle concessioni già rilasciate ed in corso di validità. **In attesa dell'approvazione dei piani possono essere rilasciate soltanto concessioni in ampliamento, suppletive di quelle già esistenti**, per i necessari adeguamenti e modifiche strutturali nonché per ottemperare ad eventuali prescrizioni dettate da altre leggi o regolamenti sia statali che regionali.*».

41.2. Inoltre, **la circolare ministeriale n.120/2001 a pag.13** ha così precisato sulla **durata delle concessioni balneari**: «*Ai sensi dell'articolo 10 della legge 16 marzo 2001, n. 88 (G.U. n. 78 del 3 aprile 2001), le concessioni, indipendentemente dalla natura e dal tipo di impianti previsti, hanno durata di anni sei. Alla scadenza si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza, fatto salvo il potere di revoca di cui al successivo punto 7. Alla luce di tale norma di legge anche a fronte di richieste di concessioni per periodi diversi, non può che rilasciarsi una concessione per sei anni. Resta salva la facoltà di rinuncia comunque prevista nel diritto positivo*.».

42. Sollecitata dall'AGCM con la segnalazione del 20 ottobre 2008, la **Commissione Ue ha attivato con la lettera di messa in mora del 9 febbraio 2009 la procedura di infrazione n.**

2008/4908 sulla durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, 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.

43. Con una prontezza mai riscontrata nella storia dei rapporti tra lo Stato italiano e la Commissione europea per quanto riguarda l'attuazione degli obblighi comunitari in caso di attivazione delle procedure di infrazione addirittura ancora nella fase della messa in mora, il Governo non solo ha abrogato il diritto di insistenza con l'art.1 comma 10 del d.l. n.194/2009, ma nella stessa decretazione d'urgenza con **l'art.1 comma 18 del d.l. 30 dicembre 2009 n.194 con decorrenza dal 30 dicembre 2009 ha prorogato la durata delle concessioni balneari in corso al 31.12.2012, con la seguente originaria formulazione**: *«Ferma restando la disciplina relativa all'attribuzione di beni a regioni ed enti locali in base alla legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché alle rispettive norme di attuazione, nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative, da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che è conclusa nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui all'articolo 37, secondo comma, secondo periodo, del codice della navigazione, che è soppresso dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2012 è prorogato fino a tale data.».*

44. Dopo un acceso dibattito parlamentare sulla opportunità di intervenire sulla materia sulla base di una semplice lettera di messa in mora della Commissione europea, **il Parlamento in sede di conversione del d.l. n.194/2009** ha confermato l'abrogazione del diritto di insistenza di cui all'art.37 comma 2 c.n. e **ha esteso la durata delle concessioni balneari in corso alla data di entrata in vigore del decreto (30 dicembre 2009) fino al 31.12.2015, ma ha reso ineffettiva la proroga facendo salve le disposizioni di cui all'art.03 comma 4-bis d.l. n.400/1993, con la seguente formulazione dell'art.1 comma 18 d.l. n.194/2009 rimasta in vigore fino al 16 gennaio 2012**: *«Ferma restando la disciplina relativa all'attribuzione di*

*beni a regioni ed enti locali in base alla legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché alle rispettive norme di attuazione, nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative, da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che è conclusa nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui all'articolo 37, secondo comma, secondo periodo, del codice della navigazione, il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino a tale data, **fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 03, comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494**. All'articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione, il secondo periodo è soppresso».*

44.1. Nella sua voluta ambiguità il legislatore nazionale della legge n.25/2010 aveva salvaguardato gli effetti della proroga automatica sessennale a tempo indeterminato per le concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009 di cui all'art. 01 comma 2 del d.l. n.400/1993 prima della sua abrogazione con decorrenza dal 17 gennaio 2012, in quanto ha richiamato, appunto facendone salve le disposizioni, l'**art.03 comma 4 bis del d.l. n.400/1993**, che, come già rappresentato, così dispone(va) fino al 16 gennaio 2012, intervenendo originariamente (dal 1.1.2006 al 16.1.2012) soltanto sulle nuove concessioni: «*4-bis.* ***Ferme restando le disposizioni di cui all'articolo 01, comma 2****, le concessioni di cui al presente articolo possono avere durata superiore a sei anni e comunque non superiore a 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*».

45. In buona sostanza, **alla luce del combinato disposto dell'art.1 comma 18 del d.l. n.194/2009, dell'art.03 comma 4-bis del d.l. n.400/1993 nel testo in vigore fino al 16.1.2012** [prima della modifica della disposizione con l'art.11 comma 1 lettera c) della legge n.217/2011] **e dell'art.01 comma 2 del d.l. n.400/1993 nel testo in vigore fino al 16.1.2012** [fino alla abrogazione della disposizione con l'art.11 comma 1 lettera a) della legge n.217/2011], **la durata delle concessioni balneari nella situazione giuridica con titoli di legittima occupazione dell'arenile assegnati prima del 28 dicembre 2009, e comunque**

con decorrenza dal 18 aprile 2001 fino al 16 gennaio 2012, era (ed è) ancora a tempo indeterminato e non fino al 31.12.2015, termine poi prorogato fino al 31.12.2020 con l'art.34-duodecies comma 1 del d.l. n.179/2012 (convertito con modificazioni dalla legge n.221/2012).

46. Con il **decreto legislativo n.59/2010** è stato recepito nell'ordinamento nazionale la direttiva 2006/123/CE che, in particolare, all'**art. 10 comma 1** (Libertà di accesso ed esercizio delle attività di servizi) prevede testualmente: «***1.*** *Nei limiti del presente decreto, l'accesso e l'esercizio delle attività di servizi costituiscono espressione della libertà di iniziativa economica e non possono essere sottoposti a limitazioni non giustificate o discriminatorie*.».

46.1. Inoltre, l'**art.19** (Efficacia delle autorizzazioni) del **d.lgs. n.59/2010** ai **commi 1 e 2** prevede testualmente: «***1.*** *L'autorizzazione permette al prestatore di accedere all'attività di servizi e di esercitarla su tutto il territorio nazionale, anche mediante l'apertura di rappresentanze, succursali, filiali o uffici; sono fatte salve le ipotesi in cui la necessità di un'autorizzazione specifica o di una limitazione dell'autorizzazione ad una determinata parte del territorio per ogni stabilimento sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.* ***2.*** *L'autorizzazione ha durata illimitata, salvo che non ricorra uno dei seguenti casi: a) previsione di un rinnovo automatico, purché compatibile con le disposizioni del presente decreto; b) previsione di una limitazione numerica dei titoli che possono essere rilasciati; c) limitazione della durata giustificata da un motivo imperativo di interesse generale.*».

46.2. Infine, l'**art.14** (Regimi autorizzatori) del **d.lgs. n.59/2010** ai **commi 2 e 3** dispone: «***2.*** *Nelle materie di legislazione concorrente, le Regioni possono istituire o mantenere albi, elenchi, sistemi di accreditamento e ruoli, solo nel caso in cui siano previsti tra i principi generali determinati dalla legislazione dello Stato.* ***3.*** *Il numero dei titoli autorizzatori per l'accesso e l'esercizio di un'attività di servizi può essere limitato solo se sussiste un motivo imperativo di interesse generale o per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili.*».

47. Gli artt.10 e 19 del d.lgs. n.59/2010 hanno correttamente recepito l'**art.11** (Durata di validità dell'autorizzazione) **della direttiva 2006/123/CE**, che così testualmente dispone: «*1. L'autorizzazione rilasciata al prestatore non ha durata limitata, ad eccezione dei casi seguenti: a) l'autorizzazione prevede il rinnovo automatico o è esclusivamente soggetta al costante rispetto dei requisiti; b) il numero di autorizzazioni disponibili è limitato da un motivo imperativo di interesse generale; o c) una durata limitata è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale. 2. Il paragrafo 1 non riguarda il termine massimo entro il*

quale il prestatore deve effettivamente cominciare la sua attività dopo aver ricevuto l'autorizzazione. 3. Gli Stati membri assoggettano un prestatore all'obbligo di informare lo sportello unico competente di cui all'articolo 6 dei seguenti cambiamenti: a) l'apertura di filiali le cui attività rientrano nel campo di applicazione del regime di autorizzazione; b) i cambiamenti della sua situazione che comportino il venir meno del rispetto delle condizioni di autorizzazione. 4. Il presente articolo non pregiudica la facoltà degli Stati membri di revocare le autorizzazioni qualora non siano più rispettate le condizioni di autorizzazione.».

47.1. L'art.14 del d.lgs. n.59/2010 ha correttamente recepito l'**art.12** (Selezione tra diversi candidati) **della direttiva 2006/123/CE**, che così testualmente dispone: «*1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. 2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami. 3. Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.*».

48. In buona sostanza, la regola generale delle autorizzazioni amministrative anche su suolo demaniale per lo svolgimento di servizi è la durata illimitata dei titoli autorizzativi o il loro rinnovo automatico, ai sensi del combinato disposto dell'art.11 della direttiva Bolkestein, dell'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 e degli artt.10 comma 1 e 19 commi 2 e 3 del d.lgs. n.59/2010, salvo che non sia accertata la scarsità della risorsa naturale e quindi la limitazione delle autorizzazioni amministrative concedibili da parte dell'Autorità nazionale competente, che è lo Stato proprietario del demanio marittimo (ad eccezione della Regione Siciliana, che è proprietaria del demanio marittimo regionale).

49. Come è noto, infatti, con la legge delega n.42/2009 e poi con il d.lgs. n.85/2010 è stato previsto il trasferimento dei beni del demanio marittimo alle Regioni (c.d. Federalismo demaniale marittimo), che però non si è mai realizzato in quanto non sono stati mai adottati i

D.P.C.M. di trasferimento previsti dagli artt.3 comma 1 lettera a) e 5 comma 1 lettera a) del citato d.lgs. n.85/2010.

50. Appariva evidente allora la manifesta insussistenza dei presupposti della procedura di infrazione della Commissione Ue su una inesistente violazione del diritto dell'Unione nella durata (giustamente illimitata o con rinnovo automatico) delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

50.1. La scelta "aggressiva" della AGCM con la segnalazione del 2008 di applicare alle concessioni balneari i principi della concorrenza del tutto estranei al settore era legata esclusivamente alla citata e contestata opzione governativa 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**, per **mascherare**, dietro il paravento della messa a gara delle concessioni balneari secondo i principi di libera concorrenza inapplicabili al settore, **l'operazione della convenzione unica con ASPI per la gestione di lunghissima durata della gran parte delle concessioni autostradali italiane, in affidamento diretto "privilegiato" e riservato e senza appalto pubblico**.

50.2. L'**art. 03 comma 4-bis del d.l. n.400/1993** ha tentato di incidere, 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 -, sulla proroga automatica e illimitata di cui all'art.01 comma 2 dello stesso decreto legge, ***stricto iure*** **applicabile solo alle nuove concessioni dopo l'entrata in vigore della norma** 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.

50.3. L'accademia è stata protagonista nell'accompagnare le scelte legislative infelici della finanziaria 296/2006 di destabilizzare il settore delle imprese balneari, che invece il Governo Amato con l'art.10 della legge n.88/2001 aveva inteso preservare dalle fantasie di iperliberalizzazione dei servizi balneari a beneficio delle grandi imprese investitrici, che si andava delineando soprattutto nella politica amministrativa sulla costiera romagnola, e in particolare a Rimini.

50.3.1. Non a caso, la prof.ssa Lucia Serena Rossi sosteneva già dal 2007 - quale consulente della Regione Emilia-Romagna - l'immediata applicabilità della direttiva Bolkestein alle concessioni balneari ancora prima della scadenza del termine di recepimento alla data del 28.12.2009 della direttiva servizi e, per questa sua posizione ermeneutica in palese violazione del diritto dell'Unione sarebbe stata premiata prima con la nomina di esperto del Governo in occasione della discussione orale all'udienza del 3.12.2015 nella causa Promoimpresa in Corte Ue e poi con la designazione a dicembre 2017 come Giudice italiano in Corte di giustizia, in sostituzione del prof. Antonio Tizzano, inusualmente individuato come componente del Collegio a 5 Giudici della Corte di giustizia nella causa Promoimpresa.

50.4. 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 Prodi con la legge finanziaria n.296/2006 ha operato contestualmente una restrizione della libertà di stabilimento e della libertà di concorrenza, con proroghe di lunga durata incoerenti con gli obblighi comunitari di indire gare pubbliche, come nel **caso di Autostrade per l'Italia** (**ASPI**).

50.5. E' noto che la Regione Emilia-Romagna con l'art.8-bis (*Classificazione delle aree del demanio marittimo regionale*) della legge regionale 31 maggio 2002 n.9, aggiunto da art. 1 della legge regionale 23 luglio 2009 n. 8, aveva addirittura cercato di anticipare il legislatore nazionale per eliminare il diritto alla durata indeterminata delle concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009, così disponendo: «***1.*** *In attuazione dell'articolo 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)" tutte le aree demaniali marittime turistico ricreative ricadenti nei comuni costieri, ai fini della riscossione dei relativi canoni, sono classificate secondo le specifiche di cui all'allegato A (Classificazione di normale ed alta valenza turistica) della presente legge…..****2. I titolari di concessioni demaniali marittime di cui al decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito in legge 4 dicembre 1993, n.494, potranno chiedere, entro il 31 dicembre 2009, la proroga della durata della concessione fino ad un massimo di venti anni a partire dalla data di rilascio, secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 253, della legge 296 del 2006 ed in conformità a quanto disposto dal presente articolo***. ***3.*** *La Giunta, considerando la particolarità della realtà della nostra Regione in relazione all'attuazione dei piani dell'arenile nella determinazione dei requisiti previsti dall'articolo 1, comma 253, della legge 296 del 2006, approva direttive vincolanti*

per l'attuazione di quanto disposto dai commi 1 e 2, con proprio atto deliberativo da pubblicare sul Bollettino Ufficiale della Regione Emilia-Romagna.».

50.5.1. La Corte costituzionale con la sentenza n.180/2010 ha dichiarato **illegittimo l'art.8-bis comma 2 della legge della Regione Emilia-Romagna n.9/2002**, accogliendo il ricorso proposto dal Governo: «*La norma regionale impugnata viola l'art. 117, primo comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza. Infatti la norma regionale prevede un diritto di proroga in favore del soggetto già possessore della concessione, consentendo il rinnovo automatico della medesima. Detto automatismo determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti. Secondo la Regione Emilia-Romagna, invece, la norma impugnata si giustifica perché collega la durata delle concessioni agli investimenti effettuati dal concessionario per la valorizzazione del bene e delle relative infrastrutture. La norma regionale impugnata prevederebbe, infatti, la possibilità di una proroga della durata della concessione solo a seguito della presentazione di un programma di investimenti per la valorizzazione del bene dato in concessione, che, solo se apprezzato dall'amministrazione di riferimento, determinerà una maggiore durata del rapporto concessorio, proporzionale alla tipologia di investimento proposto, al fine di consentire l'ammortamento dei costi e l'equa remunerazione dei capitali investiti. Non vi sarebbe, dunque, violazione del principio di libertà di concorrenza, in quanto la norma impugnata sarebbe preordinata a tutelare il principio dell'affidamento e le legittime aspettative dei concessionari, in ragione dei loro obiettivi di miglioramento delle infrastrutture serventi il bene demaniale in concessione.* ***Questo argomento, però, avrebbe un senso solo se – per ipotesi – la norma impugnata avesse lo scopo di ripristinare la durata originaria della concessione, neutralizzando gli effetti di una precedente norma che, sempre per ipotesi, avesse arbitrariamente ridotto la durata della stessa. Nel caso all'odierno esame, invece, si tratta della proroga di una concessione già scaduta, e pertanto non vi è alcun affidamento da tutelare con riguardo alla esigenza di disporre del tempo necessario all'ammortamento delle spese sostenute per ottenere la concessione, perché al momento del rilascio della medesima il concessionario già conosceva l'arco temporale sul quale poteva contare per ammortizzare gli investimenti, e su di esso ha potuto fare affidamento.***».

50.5.2. E' noto che anche la Regione Toscana con l'art.16 (*Proroga delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo*) della legge regionale 23 Dicembre 2009 n. 77 aveva addirittura cercato di anticipare il legislatore nazionale per eliminare il diritto alla durata indeterminata delle concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009, così disponendo: «*1. Nelle more dell'adeguamento della legislazione nazionale sul demanio marittimo ai principi fissati con direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno, nonché dell'adozione di una normativa regionale organica di disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative nella materia, le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sono prorogate al 31 dicembre 2015. 2. Su richiesta del concessionario la durata della proroga può essere estesa fino ad un massimo di venti anni, in ragione dell'entità degli investimenti realizzati e dei relativi ammortamenti e sulla base di criteri e modalità definiti dalla Giunta regionale con regolamento, sentite l'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) Toscana e le associazioni di categoria dei concessionari, entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge.*».

50.5.3. La Corte costituzionale con la sentenza n.340/2010, richiamando la sentenza n.180/2010 dello stesso Giudice delle leggi che ha dichiarato illegittima l'analoga norma di cui all'art.8-bis comma 2 della legge della Regione Emilia-Romagna n.9/2002, **ha dichiarato illegittimo l'art.16 della legge della Regione Toscana n.77/2009**, accogliendo il ricorso proposto dal Governo «*per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione agli articoli 43 (ora 49) e 81 (ora 101) del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto determinerebbe una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza e di libertà di stabilimento, **dal momento che non sono previste procedure di gara al fine di tutelare le esigenze concorrenziali delle imprese non titolari di una concessione scaduta o in scadenza***.».

50.6. Le iniziative legislative regionali, tra cui quella descritta della Regione Emilia-Romagna e della Regione Toscana, di modificare il quadro legislativo interno sulla durata indeterminata delle concessioni balneari con la scusa dell'anticipato recepimento della direttiva Bolkestein, bocciata dalla Corte costituzionale con la sentenza n.180/2010 erano indubbiamente legate alle prospettive della legislazione ordinaria statale, che si preparava dapprima con la legge delega n.42/2009 e poi con il d.lgs. n.85/2010 al trasferimento dei beni del demanio marittimo alle Regioni (c.d. Federalismo demaniale marittimo), che però non si è mai

realizzato in quanto, come anticipato, non sono stati mai adottati i D.P.C.M. di trasferimento previsti dagli artt.3 comma 1 lettera a) e 5 comma 1 lettera a) del citato d.lgs. n.85/2010.

50.7. Soltanto con la diffida complementare del 5.5.2010 nella procedura di infrazione n. 2008/4908 la Commissione ha contestato anche l'art.01 comma 2 del d.l. n. 400/1993, nel testo modificato dall'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 e in vigore fino al 16 gennaio 2012, con la conseguente abrogazione della norma dall'art.11 comma 1 lettera a) della legge 15.12.2011 n.217, ma senza abrogare la norma "madre", cioè l'art.10 comma 1 della legge n.88/2001, che rimane ancora in vigore.

50.8. In conseguenza di questa pantomima, 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.

50.8.1. La Commissione europea non ha contestato neanche la proroga della durata delle concessioni balneari al 31.12.2020, dal momento che l'art.34 duodecies del d.l. n.179/2012 si giustificava proprio alla luce del diverso comportamento riservato ai balneari spagnoli e portoghesi, i cui rapporti concessori, con l'avallo della Commissione Ue, prevedevano (e prevedono) in base alla legislazione interna una durata massima di 75 anni, prorogabile in Portogallo per ulteriori 75 anni con diritto di insistenza del concessionario "uscente", con l'avallo, per la giurisprudenza spagnola, sia del Tribunale costituzionale (Trib. Cost., decisioni nn.213/2015, 149/1991 e 227/1998) sia della Corte Suprema – Sezione del Contenzioso amministrativo con sentenza del 17 luglio 2025 n.1043/2025, nonché, per il Portogallo, da espressa previsione costituzionale (art.84 Cost.).

51. Del resto, l'art. 195 del TFUE con decorrenza dal 1.11.2009 (la norma non era presente nel TCE) ha escluso 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. Pertanto, tutte le concessioni balneari sono escluse dal campo di applicazione della direttiva Bolkestein e della direttiva 2014/23/UE, trattandosi di direttiva di armonizzazione, come riconosciuto dalla Corte costituzionale con l'ordinanza n.161/2024 richiamando la pertinente giurisprudenza della Corte Ue.

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

51.1.1. Come è stato opportunamente sottolineato dal prof. Massimo Condinanzi nella risposta del Governo italiano del 4 febbraio 2021 alla lettera di messa in mora della Commissione Ue a pag.6: «*Notoriamente, l'ordinamento europeo non si ingerisce negli aspetti – in senso lato – proprietari di quelli che nell'ordinamento italiano sono normalmente indicati come beni demaniali, essendo ai suoi fini irrilevante la titolarità (pubblica o privata) di tali beni (v. anche art. 345 TFUE)…….Rispetto ai beni demaniali qui in discorso, infatti, non mancano ricostruzioni, anche da parte della stessa Corte di giustizia (ad es. Corte giust., 25 ottobre 2007, Ministero delle finanze vs. CO.GE.P. Srl, C-174/06) – dubitative circa la perfetta riconducibilità della fattispecie in esame nel novero delle situazioni nei cui confronti trova sicura e piena applicazione la direttiva 2006/123/Ce (i.e. – tra le altre – la tesi della locazione commerciale; la tesi che distingue a seconda che oggetto di concessione sia l'area di sedime o anche i beni demaniali aventi destinazione produttiva).*»

51.2 L'art.51 del TFUE (ex art.45 TCE) al Titolo IV Capo 2 del Trattato 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.

51.3. Pertanto, tutte le concessioni balneari sono escluse dal campo di applicazione dal campo di applicazione del diritto primario dell'Unione e, in particolare, dal campo di applicazione degli artt. 49 e 56 del TFUE, partecipando non occasionalmente ma direttamente all'esercizio dei pubblici poteri di tutela del patrimonio costiero, della salute e dell'igiene pubblica, di garanzia del libero e sicuro accesso alla balneazione di persone disabili, ecc.

52. La **direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno** (c.d. direttiva Bolkestein o direttiva servizi) esclude la sua applicabilità alle concessioni balneari a prescindere dalle norme primarie dei Trattati e, comunque, non potrebbe essere mai applicata alle concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009, come è stato rappresentato dal Giudice di pace di Rimini come **certezza** giuridica nell'ordinanza del 28 luglio 2025 nella causa C-574/25 Balneari Rimini II.

52.1. In particolare, il **considerando 9 della direttiva Bolkestein** prevede: «***La presente direttiva*** *si applica unicamente ai requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio. Pertanto essa* ***non si applica a requisiti come le norme del codice stradale, le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale, le regolamentazioni edilizie nonché le sanzioni amministrative comminate per inosservanza di tali norme che non disciplinano o non influenzano specificatamente l'attività di servizi,***

***ma devono essere rispettate dai prestatori nello svolgimento della loro attività economica, alla stessa stregua dei singoli che agiscono a titolo privato*.»**.

52.2. Il **considerando 12 della direttiva Bolkestein** prevede: «*La presente direttiva è volta a creare un quadro giuridico per assicurare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri. Essa non armonizza né incide sul diritto penale. Gli Stati membri non dovrebbero poter limitare la libertà di fornire servizi applicando disposizioni di diritto penale che riguardano specificamente l'accesso ad un'attività di servizi o l'esercizio della stessa aggirando le norme stabilite nella presente direttiva*».

52.3. Il **considerando 57 della direttiva Bolkestein** prevede: «*Le disposizioni della **presente direttiva** relative ai regimi di autorizzazione dovrebbero riguardare i casi in cui l'accesso ad un'attività di servizio o il suo esercizio da parte di operatori richieda la decisione di un'autorità competente. Ciò **non riguarda** né le decisioni delle autorità competenti relative all'istituzione di un ente pubblico o privato per la prestazione di un servizio particolare, né **la conclusione di contratti da parte delle autorità competenti per la prestazione di un servizio particolare, che è disciplinata dalle norme sugli appalti pubblici, poiché la presente direttiva non si occupa di tali norme***».

52.4. L'**art.1 paragrafo 5 della direttiva Bolkestein** prevede: «*La presente direttiva non incide sulla normativa degli Stati membri in materia di diritto penale. Tuttavia gli Stati membri non possono limitare la libertà di fornire servizi applicando disposizioni di diritto penale che disciplinano specificamente o influenzano l'accesso ad un'attività di servizi o l'esercizio della stessa, aggirando le norme stabilite nella presente direttiva*».

52.5. L'**art.2 della direttiva Bolkestein,** intitolato «Campo di applicazione», **al paragrafo 2, lettere a) e i)**, così dispone**: «La presente direttiva non si applica alle attività seguenti: *a) i servizi non economici d'interesse generale; (...) i) le attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri di cui all'articolo 45 del trattato*».**

52.6. L'**art.3 della direttiva 2006/123/CE**, intitolato «Relazione con le altre disposizioni del diritto comunitario», **al paragrafo 5** prevede quanto segue: «*1. Se disposizioni della presente direttiva confliggono con disposizioni di altri atti comunitari che disciplinano aspetti specifici dell'accesso ad un'attività di servizi o del suo esercizio in settori specifici o per professioni specifiche, le disposizioni di questi altri atti comunitari prevalgono e si applicano a tali settori o professioni specifiche*.».

52.7. Gli **artt.11 e 12 della direttiva Bolkestein**, innanzi trascritti e correttamente recepiti nell'ordinamento nazionale dal d.lgs. n.59/2010, **disciplinano rispettivamente la regola generale della durata illimitata delle autorizzazioni amministrative e l'eccezione della durata limitata con procedura selettiva di accesso**.

52.8. Infine, l'**art.44 comma 1 della direttiva 2006/123/CE**, intitolato «Recepimento», prevede: «*1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alle disposizioni della presente direttiva entro il 28 dicembre 2009*».

53. La legislazione nazionale ha disciplinato con il codice della navigazione e con la legislazione speciale (d.l. 400/1993; art.10 legge 88/2001) le concessioni demaniali marittime come concessioni di beni demaniali e non di lavori o di servizi, al punto che le concessioni balneari non sono mai state regolamentate come appalti pubblici di lavori o di servizi e sono espressamente escluse dalla previgente e dall'attuale disciplina del codice dei contratti pubblici.

53.1. In particolare, il d.lgs. 18 aprile 2016 n.50 (codice dei contratti pubblici) 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, in precedenza, dell'art.5 comma 2 lettera a) del d.lgs. n.157/1995. L'art.56 comma 1 lettera e) del d.lgs. 31 marzo 2023 n.36 (nuovo codice dei contratti pubblici) 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 a euro 5.382.000 la soglia di rilevanza europea degli appalti pubblici di lavori e per le concessioni.

53.2. Il D.P.R. n.328/1052 delinea chiaramente il rapporto intercorrente tra amministrazione concedente e privato concessionario in termini sovrapponibili rispetto a un ordinario contratto di locazione, con particolare riguardo all'art.19, che definisce il contenuto dell'atto di concessione esattamente nei termini indicati nel considerando (15) della direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, ossia in modo da consentire di assimilare il rapporto a una "locazione".

54. Come rappresentato dal Giudice di pace di Rimini nell'ordinanza del 28.7.2025 nella causa C-574/25 Balneari Rimini II, **la Commissione europea aveva espresso una diversa opinione** rispetto al parere motivato del 16 novembre 2023**, e cioè che le concessioni balneari come concessioni di beni e di servizi con interesse transfrontaliero non fossero disciplinate dalla direttiva 2006/123/CE e in generale dalle direttive europee sugli appalti**.

54.1. In particolare, già nel "*Manuale di attuazione della direttiva servizi*" redatto dai servizi della Commissione europea – Direzione generale Mercato interno e servizi e pubblicato nel 2007 manca qualsiasi riferimento all'applicabilità della direttiva Bolkestein alle concessioni balneari intese come concessioni di beni.

54.2. Il dato documentale della **Commissione europea** più evidente della esclusione delle concessioni balneari dal campo di applicazione della direttiva Bolkestein è rappresentato dalla "***proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sull'aggiudicazione dei contratti di concessione***" **del 20.12.2011 COM(2011) 897 definitivo**.

54.2.1. Il **considerando n.2** della "***proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sull'aggiudicazione dei contratti di concessione***" **della Commissione europea** così precisa(va):

«Gli appalti pubblici hanno un ruolo fondamentale nella strategia Europa 20204 in quanto *costituiscono uno degli strumenti basati sul mercato necessari per ottenere una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, garantendo contemporaneamente la massima efficienza nell'uso dei fondi pubblici. Attualmente, l'aggiudicazione delle concessioni di lavori è soggetta alle norme di base della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 31 marzo 2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, mentre* ***l'aggiudicazione delle concessioni di servizi con interesse transfrontaliero è soggetta ai principi del trattato, e in particolare al principio della libertà di circolazione delle merci, di stabilimento e di fornire servizi nonché ai principi che ne derivano come la parità di trattamento, la non discriminazione, il riconoscimento reciproco, la trasparenza e la proporzionalità. Vi è il rischio di mancanza di certezza giuridica dovuto a interpretazioni diverse dei principi del trattato da parte dei legislatori nazionali e a profonde disparità tra le legislazioni dei diversi Stati membri.*** *Tale rischio è stato confermato dall'estesa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che però ha affrontato solo parzialmente alcuni aspetti*

dell'aggiudicazione dei contratti di concessione. È quindi necessario, a livello di Unione europea, concretizzare in maniera uniforme i principi del trattato in tutti gli Stati membri ed eliminare le discrepanze interpretative che ne derivano, in modo da eliminare le persistenti distorsioni del mercato interno.»

54.2.2 Il **considerando n.2** della "***proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*" della Commissione europea** è stato recepito dal legislatore dell'Unione nel **considerando n.4 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione,** che non è stato mai richiamato dalla Corte nella sentenza *Promoimpresa*, nella sentenza *S.I.I.B.* e nelle due ordinanze *Balneari Rimini* e *Balneari Rimini II* per **escludere le concessioni balneari intese come concessioni di servizi con interesse transfrontaliero dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE**:

«***Attualmente**, l'aggiudicazione delle concessioni di lavori pubblici è soggetta alle norme di base della direttiva 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, mentre **l'aggiudicazione delle concessioni di servizi con interesse transfrontaliero è soggetta ai principi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), in particolare ai principi della libera circolazione delle merci, della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi, nonché ai principi che ne derivano, come la parità di trattamento, la non discriminazione, il mutuo riconoscimento, la proporzionalità e la trasparenza**. Vi è il rischio di mancanza di certezza giuridica dovuto a interpretazioni divergenti dei principi del trattato da parte dei legislatori nazionali e a profonde disparità tra le legislazioni dei diversi Stati membri. Tale rischio è stato confermato dalla copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, che tuttavia ha affrontato solo parzialmente alcuni aspetti dell'aggiudicazione dei contratti di concessione. È necessario, a livello di Unione, applicare in maniera uniforme i principi del TFUE in tutti gli Stati membri ed eliminare le discrepanze nell'interpretazione di tali principi al fine di eliminare le persistenti distorsioni del mercato interno. Ciò favorirebbe altresì l'efficienza della spesa pubblica, faciliterebbe la parità di accesso e l'equa partecipazione delle PMI all'aggiudicazione dei contratti di concessione, sia a livello locale che a livello dell'Unione, e promuoverebbe il conseguimento di obiettivi sostenibili delle politiche pubbliche*».

54.2.3. Il **considerando n.6** della "***proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sull'aggiudicazione dei contratti di concessione*" della Commissione europea** così precisa(va):

«*Le concessioni sono contratti a titolo oneroso conclusi tra uno o più operatori economici e una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori aventi per oggetto l'acquisizione di lavori o servizi il cui corrispettivo consiste normalmente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto del contratto.*

L'esecuzione di tali lavori o servizi è soggetta a specifici obblighi definiti dall'ente aggiudicatore o amministrazione aggiudicatrice e aventi forza esecutiva. Per contrasto, ***determinati atti di Stato quali autorizzazioni o licenze, con cui lo Stato o un'autorità pubblica stabiliscono le condizioni per l'esercizio di un'attività economica, non si possono definire concessioni. Analoga constatazione vale per determinati accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati ambiti o risorse di natura pubblica, come per esempio contratti di affitto di terreni con 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***.».

54.2.4. Il **considerando n. 6** della "***proposta di DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO sull'aggiudicazione dei contratti di concessione***" **della Commissione europea** è stato recepito dal legislatore dell'Unione nel **considerando n. 15 della direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione,** che è stato, però, impropriamente richiamato dalla Corte nella sentenza *Promoimpresa*, nella sentenza *S.I.I.B.*, nell'ordinanza *Balneari Rimini* per **escludere le concessioni balneari intese come "concessioni di beni" dal campo di applicazione della direttiva 2014/23/UE e includerle, inspiegabilmente, come "servizi di interesse transfrontaliero" nel campo di applicazione dell'art.12 della direttiva Bolkestein**:

«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.».

54.3. E' documentale il fatto che, **per la Commissione europea già a dicembre 2011 e per il legislatore dell'Unione ad aprile 2014, le concessioni balneari, come concessioni di beni e di servizi con interesse transfrontaliero, non entravano e 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**.

55. Tuttavia, nonostante la chiarezza di questo normativo sia a livello Ue che nazionale, il Parlamento del Governo tecnico Monti con **l'art.11 comma 1 lettera a) della legge n.217/2011,** con decorrenza dal 17 gennaio 2012, ha abrogato **l'art.01 comma 2 d.l. n.400/1993, ma non ha abrogato l'art.10 comma 1 della legge n.88/2001, che ha introdotto la nuova disposizione del rinnovo automatico di sei anni in anni delle concessioni demaniali marittime, per cui la durata indeterminata dei rapporti concessori instaurati nel periodo dal 18 aprile 2001 con l'art.10 comma 1 della legge 88/2001 rimane sicuramente un dato normativo vigente, soprattutto alla luce della regola generale della durata illimitata delle autorizzazioni amministrative per lo svolgimento di un servizio di cui all'art.10 comma 1 del d.lgs. 59/2010.**

55.1. Nel contempo, con l'art.44 comma 5 del d.l. n.201/2011 il Governo tecnico dell'europeista Monti aggiungeva all'art. 8-duodecies del d.l. n.59/2008 il comma 2-bis, per prevedere che i contratti di concessione di costruzione e gestione e di sola gestione nel settore stradale e autostradale sono affidati secondo le procedure previste all'art.144 del d.lgs. n.163/2006, «fatti salvi i soggetti già individuati alla data di entrata in vigore della presente disposizione secondo la normativa nazionale di riferimento», cioè fatta salva la concessione autostradale affidata senza gara ad ASPI, applicando il principi concorrenziali di derivazione comunitaria soltanto all'unico settore, quale quello del turismo balneare, in cui l'elevato numero delle piccolissime imprese operanti (circa 30.000) ne attesta la piena conformità al rispetto da parte dello Stato della libertà di stabilimento e della libertà di concorrenza, che invece gare illecite vorrebbero demolire favorendo le grandi aggregazioni di gestione e di investimenti finanziari di non certa provenienza.

56. Subito dopo l'archiviazione della procedura di infrazione n.2008/4908, **il Parlamento**, con il parere contrario del Governo tecnico Monti, è intervenuto modificando l'art.1 comma 18 del d.l. n.194/2009 con l'art.34 duodecies del d.l. n.179/2012, introdotto in sede di conversione

dalla legge n.221/2012, e ha disposto la **proroga della durata delle concessioni balneari** fino al **31.12.2020**.

57. La **sentenza Promoimpresa del 14 luglio 2016 della Corte di giustizia** nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15 (EU:C:2016:558) aveva 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, per cui la nuova disciplina della proroga al 31.12.2033 era sicuramente conforme al quadro normativo Ue.

57.1. Sulla base delle indicazioni provenienti dal Governo Renzi attraverso la nomina dell'esperta prof.ssa Lucia Serena Rossi, che ha affiancato inusualmente l'Avvocatura generale dello Stato in occasione della discussione orale all'udienza del 3.12.2015 di fronte ad un Collegio a 5 Giudici della Corte Ue in cui inusualmente era presente il Giudice italiano prof. Antonio Tizzano, la sentenza Promoimpresa della Corte Ue ha ignorato tutto il diritto dell'Unione europea anche di diritto primario che escludeva comunque l'assoggettabilità alla Bolkestein e al diritto primario Ue delle concessioni balneari, a cominciare dall'art.44 della direttiva 2006/123/CE e dalla testuale inapplicabilità alla direttiva servizi dei titoli concessori iniziati prima del 28 dicembre 2009.

57.2. Addirittura, lo stesso **Consiglio di Stato** (Presidente Patroni Griffi, Est. Giovagnoli) con contestuale sentenza parziale e **ordinanza di rinvio pregiudiziale del 14.8.2015 n.3936** nella causa C-449/25 ha rimesso alla Corte di giustizia Ue, come Giudice di ultima istanza, questione inerente la compatibilità comunitaria della proroga al 31.12.2020 disposta dalla Regione Sardegna della durata di una concessione demaniale portuale, riproponendo lo stesso quesito del TAR Lombardia nella causa Promoimpresa C-458/14 e senza alcun richiamo alla direttiva Bolkestein e al suo art.12: «*Se i principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, e 106 del TFUE, nonché il canone di ragionevolezza in essi racchiuso, ostano ad una normativa nazionale che, per effetto di successivi interventi legislativi determina la reiterata proroga del termine di scadenza, di concessioni di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale di rilevanza economica, la cui durata viene incrementata per legge per almeno undici anni, così conservando in via esclusiva il diritto allo sfruttamento a fini economici del bene in capo al medesimo concessionario, nonostante l'intervenuta scadenza del termine di efficacia previsto dalla concessione già rilasciatagli, con conseguente preclusione per gli operatori economici interessati di ogni possibilità di ottenere l'assegnazione del bene all'esito di procedure ad evidenza pubblica***».**

57.2.1. Con lettera del 19 luglio 2016, la cancelleria della Corte Ue ha trasmesso al Consiglio di Stato la sentenza pronunciata il 14 luglio 2016 nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa e a. (EU:C:2016:558), invitandolo a comunicargli se, alla luce di tale sentenza, intendeva mantenere ferma la propria domanda di pronuncia pregiudiziale. Con ordinanza del 22 settembre 2016 il Consiglio di Stato ha informato la Corte che non intendeva mantenere ferma tale domanda di pronuncia pregiudiziale C-449/15 che, pertanto, è stata cancellata dal ruolo con ordinanza del Presidente della Corte Ue del 13 ottobre 2016.

57.3. La sentenza Promoimpresa, apoditticamente e contraddittoriamente, ha assoggettato le concessioni balneari astrattamente all'art.12 della direttiva Bolkestein, salvo verifica della scarsità della risorsa naturale da determinarsi a livello comunale ai punti 40-48, ritenendo erroneamente il Comune di Loiri Porto San Paolo in Provincia di Olbia-Tempio in Sardegna quale amministrazione concedente, mentre proprio nella Regione Sardegna la gestione del demanio marittimo è di esclusiva competenza regionale, non essendovi nessuna delega ai Comuni costieri proprio come risultava dalla sentenza/ordinanza n.3936/2015 del Consiglio di Stato nella causa C-449/15, non esaminata dalla Corte Ue e cancellata dal ruolo dopo la sentenza Promoimpresa:

«*40 Orbene, oggetto dei procedimenti principali sono talune concessioni demaniali marittime e lacuali rilasciate dalle autorità pubbliche e che mirano allo sfruttamento di un'area demaniale a fini turistico-ricreativi.*

41 Tali concessioni possono quindi essere qualificate come «autorizzazioni», ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123, in quanto costituiscono atti formali, qualunque sia la loro qualificazione nel diritto nazionale, che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica.

42 Occorre, dall'altro lato, sottolineare che le concessioni di cui ai procedimenti principali riguardano risorse naturali ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2006/123, dato che le aree demaniali in questione sono situate o sulle rive del Lago di Garda o sulle coste marittime italiane.

43 Per quanto riguarda, più specificamente, la questione se dette concessioni debbano essere oggetto di un numero limitato di autorizzazioni per via della scarsità delle risorse naturali, spetta al giudice nazionale verificare se tale requisito sia soddisfatto. A tale riguardo, il fatto che le concessioni di cui ai procedimenti principali siano rilasciate a livello non nazionale bensì comunale deve, in particolare, essere preso in considerazione al fine di determinare se tali aree che possono essere oggetto di uno sfruttamento economico siano in numero limitato.

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.

46 A tale riguardo occorre ricordare che una concessione di servizi è caratterizzata, in particolare, da una situazione in cui un diritto di gestire un servizio determinato viene trasferito da un'autorità aggiudicatrice ad un concessionario e che questi dispone, nell'ambito del contratto concluso, di una certa libertà economica per determinare le condizioni di gestione di tale diritto, restando parallelamente in larga misura esposto ai rischi connessi a detta gestione (v., in tal senso, sentenza dell'11 giugno 2009, Hans & Christophorus Oymanns, C-300/07, EU:C:2009:358, punto 71).

47 Orbene, nei procedimenti principali, come sottolinea la Commissione, le concessioni vertono non su una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore, bensì sull'autorizzazione a esercitare un'attività economica in un'area demaniale. ***Ne risulta che le concessioni di cui ai procedimenti principali non rientrano nella categoria delle concessioni di servizi*** *(v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2013, Belgacom, C-221/12, EU:C:2013:736, punti da 26 a 28).*

48 Un'interpretazione siffatta è inoltre corroborata dal considerando 15 della direttiva 2014/23. Quest'ultimo precisa infatti che 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, mediante i quali lo Stato fissa unicamente le condizioni generali d'uso dei beni o delle risorse in questione, senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come «concessione di servizi» ai sensi di tale direttiva.».

57.4. Sarebbe stato sufficiente che la Corte di giustizia avesse riunito alle pregiudiziali del TAR Lombardia e del TAR Sardegna quella del Consiglio di Stato con la sentenza/ordinanza del 14.8.2015 n.3936 nella causa C-449/25 e la sentenza Promoimpresa della Corte Ue avrebbe avuto un altro esito, essendo evidente in quella fattispecie che l'amministrazione concedente era la Regione Sardegna e non il Comune e la non scarsità della risorsa naturale e l'inapplicabilità dell'art.12 della Bolkestein avrebbe dovuto emergere, semmai, dal PUAD o PUADM regionale e non dalla valutazione dell'incompetente Comune costiero.

58. Dopo la sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia Ue, il Parlamento del Governo Renzi ha approvato il c.d. "salvaspiagge" con l'**art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016**, inserito con la legge di conversione n.160/2016, **mantenendo comunque la vigenza dell'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 e dell'art.10 comma 1 del d.lgs. n.59/2010**: «***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».

59. La Corte costituzionale con sentenza n.40/2017 ha affermato la compatibilità costituzionale dell'art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016: «*Da ultimo, l'art. 24, comma 3-septies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio), introdotto in sede di conversione dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, successivamente al deposito della sentenza della Corte di giustizia UE prima ricordata, ha previsto che «conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'art. 1, comma 18», del d.l. n. 194 del 2009, ancora una volta «[n]elle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai princìpi di derivazione europea»*.».

60. L'**art.1 commi 682-683 della legge n.145/2018** ha disposto la proroga delle concessioni demaniali marittime assegnate prima del 28 dicembre 2009 **fino al 31 dicembre 2033**, **mantenendo comunque la vigenza dell'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 e dell'art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016**.

61. 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 Consiglio nn.17 e 18 del 9 novembre 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.**

61.1. Con la **sentenza n.109 del 24 giugno 2024 la Corte costituzionale**, pur accogliendo il ricorso del Governo di impugnativa dell'art.36 della legge della Regione Siciliana n.2/2023, annullando detta disposizione che stabilito nuovi termini in materia di concessioni demaniali marittime, fissando il nuovo termine del 30 aprile 2023 per la presentazione delle domande di proroga fino al 31.12.2033 delle concessioni attualmente in essere, **ha confermato la legittimità costituzionale della proroga al 31.12.2033 fissata dall'art.1 commi 682-682 della legge n.145/2018 e applicata dalla Regione Siciliana con l'art.1 comma 1 della L.R. n.24/2019**.

62. L'Avvocatura generale dello Stato ha difeso il Governo italiano e l'AGCM in Corte di giustizia Ue con osservazioni scritte depositate il 28.9.2022 nella causa C-348/22, decisa dalla Corte di giustizia Ue con la nota sentenza AGCM del 20.4.2023, chiedendo, **invano**, ai punti 37-42, la disapplicazione della proroga al 31.12.2033 prevista dall'art.1 comma 682

della legge n.118/2022 e l'interpretazione conforme della normativa all'epoca vigente, l'art.3 commi 1 e 3 della legge n.118/2022, come risulta dai **punti 31 – 34 della sentenza AGCM della Corte Ue**: «***31*** *L'AGCM e il governo italiano hanno espresso dubbi circa la ricevibilità della domanda di pronuncia pregiudiziale. A loro avviso,* ***le questioni sottoposte alla Corte sarebbero divenute ipotetiche a seguito dell'abrogazione, da parte della legge n. 118/2022, delle disposizioni nazionali di proroga automatica delle concessioni****.* ***32*** *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****.* ***33*** ***Ne consegue 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*** *(v., in tal senso, sentenze del 7 settembre 1999, Beck e Bergdorf, C-355/97, EU:C:1999:391, punto 22, nonché del 26 marzo 2020, Miasto Łowicz e Prokurator Generalny, C-558/18 e C-563/18, EU:C:2020:234, punto 43). 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 (v., per analogia, sentenza del 22 settembre 2022, Admiral Gaming Network e a., da C-475/20 a C-482/20, EU:C:2022:714, punto 26).* ***34*** *Pertanto, la domanda di pronuncia pregiudiziale è ricevibile*.».

63. Con la **sentenza n.89 del 1° luglio 2025 la Corte costituzionale**, accogliendo il ricorso del Governo di impugnativa degli artt. 1, 2, commi 3 e 4, e 3 della legge della Regione Toscana 29 luglio 2024 n. 30, ha confermato anche **la legittimità costituzionale degli artt.3 e 4 del d.l. n.131/2024 e la proroga delle concessioni balneari fino al 30 settembre 2027**, richiamando la citata sentenza della Corte costituzionale n.46/2022 che aveva riconosciuto la legittimità costituzionale della proroga al 31.12.2033 disposta dall'art.1 commi 682-683 legge n.145/2018.

64. In conclusione, attualmente risultano ancora in vigore l'art.10 comma 1 della legge n.88/2001, l'art.10 comma 1 del d.lgs. n.59/2010 e l'art.24 comma 3-septies del d.l. n.113/2016 e, alla luce dell'ordinanza della Corte Ue del 10 luglio 2026 nella causa C-

574/25 Balneari Rimini II, la predetta normativa interna appare assolutamente compatibile con l'art.11 della direttiva 2006/123/CE e con la durata illimitata o con legittima proroga automatica delle autorizzazioni amministrative dei titoli concessori per lo svolgimento di attività turistico-ricreativa sul demanio marittimo.

**

L'attacco di Commissione, AGCM, Consiglio di Stato, Governo Draghi e ANCI alle imprese balneari per gestire la soluzione della questione Benetton/Ponte Morandi

65. Come è emerso nella causa pregiudiziale C-574/25 Balneari Rimini II definita dalla Corte di giustizia Ue con l'ordinanza del 10 luglio 2026, l'operazione politico/finanziaria "eurounitaria" che ha portato, *in subiecta materia*, allo smantellamento dell'ordinamento costituzionale e delle tutele garantite ai diritti fondamentali dei concessionari balneari dalla Costituzione, dalla legislazione ordinaria e dal diritto dell'Unione con le due sentenze della Plenaria del Consiglio di Stato del 9.11.2021 è contestuale e collegata ad operazione di pari vastità eversiva, quale è stata la contestuale vendita del pacchetto azionario della società Autostrada per l'Italia dai Benetton allo Stato attraverso Cassa Depositi e Prestiti, con la collaborazione di Corte di giustizia Ue e Commissione europea.

66. Inoltre, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha avuto un ruolo estremamente negativo nell'attaccare i diritti alla continuità dell'attività aziendale riconosciuti in base ai titoli concessori alle imprese balneari, muovendosi proprio in sintonia con il Comune di Rimini, in un contesto più ampio che partiva dal nuovo Governo nazionale Conte II e abbracciava il ruolo inerte della Regione Emilia-Romagna di controllo dell'azione amministrativa sul demanio del Comune di Rimini.

67. In particolare, con deliberazione di consiglio regionale n.468/2002 la Regione Emilia-Romagna ha approvato il Piano di Utilizzazione delle aree del demanio marittimo (PUAD o PUADM) previsto dall'art.6 comma 3 del d.l. n.400/1993, sulla base dell'art. 2 comma 2 della legge regionale del 31 maggio 2002 n.9 ("*Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone di mare territoriale*"), in vigore fino al 29.12.2015.

67.1. L'**art.2 della legge regionale n.9/2003** è stato modificato più volte, fino al **testo vigente**, con la sostituzione dei commi 2 e 5 e le aggiunte lett. c bis) ed e ter) al comma 1 con l'art.1 della legge regionale n.25/2015, con decorrenza dal **30 dicembre 2015**, **da un lato cancellando ogni riferimento nel comma 2 al Piano di utilizzazione delle aree demaniali marittime già approvato con la deliberazione di Consiglio regionale n.468/2003,**

dall'altro al comma 5 cercando di slegare dall'approvazione del Piano dell'Arenile il trasferimento delle deleghe per la gestione del demanio marittimo ai Comuni: «**2.** *Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, sentite in seduta congiunta la Commissione competente e la Commissione Bilancio, Affari generali ed istituzionali, approva le direttive vincolanti per la disciplina degli usi del demanio marittimo con finalità turistico ricreative. Dette direttive sono approvate previo parere delle strutture tecniche regionali competenti in materia di difesa della costa, degli enti locali interessati, della competente autorità marittima e delle associazioni regionali di categoria appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi, nonché delle associazioni regionali della pesca e dell'acquacoltura, delle associazioni ambientaliste e degli enti parco territorialmente interessati.*»

67.2. La predetta **legge regionale Emilia-Romagna n.9/2002 nell'originaria formulazione dell'art.3 comma 2 ha previsto fino al 29.12.2015**: «*I Comuni approvano, con le procedure di cui all'art. 34 della L.R. 24 marzo 2000, n. 20 ed in conformità alle direttive regionali di cui al comma 2 dell'art. 2,* ***un piano dell'arenile costituente piano operativo comunale (POC)*** *avente ad oggetto la regolamentazione delle trasformazioni dell'arenile, delle costruzioni esistenti, la dotazione delle aree per servizi pubblici e per tutte le attrezzature in precario necessarie per l'attività turistica.*».

67.2.1. L'art.3 comma 2 della L.R. n.9/2002 è stato modificato dall'art.2 della L.R. n.25/2015, subito dopo la trattazione orale in Corte di giustizia all'udienza del 3.12.2015 nella causa Promoimpresa, con la seguente formulazione, **in vigore dal 29 dicembre 2015 al 31 dicembre 2017**: «*2. I Comuni approvano, con le procedure di cui all'articolo 33 della legge regionale 24 marzo 2000, n. 20 (Disciplina generale sulla tutela e l'uso del territorio) ed in conformità alle direttive regionali di cui all'articolo 2, comma 2, della presente legge,* ***il Piano dell'arenile che approvato con le medesime procedure costituisce parte integrante del Regolamento urbanistico ed edilizio (RUE),*** *avente ad oggetto la regolamentazione dell'uso e delle trasformazioni dell'arenile e delle costruzioni esistenti, nonché l'individuazione delle dotazioni delle aree per servizi pubblici e per tutte le attrezzature necessarie per l'attività turistica.*».

67.2.1.1. L'art.3 comma 2 della L.R. n.9/2002 è stato ulteriormente modificato dall'art.72 della L.R. n.24/2017, con la seguente attuale formulazione, **in vigore dal 1° gennaio 2018**: «**2.** *I Comuni approvano, con le procedure di cui agli articoli 43, 44, 45, 46 e 47 della legge regionale sulla tutela e l'uso del territorio ed in conformità alle direttive regionali di cui*

all'articolo 2, comma 2, della presente legge, il Piano dell'arenile, avente ad oggetto la regolamentazione dell'uso e delle trasformazioni dell'arenile e delle costruzioni esistenti, nonché l'individuazione delle dotazioni delle aree per servizi pubblici e per tutte le attrezzature necessarie per l'attività turistica. Le previsioni del piano dell'arenile si attuano con intervento diretto.»

67.2.2. Con l'art.7 della legge regionale 28 luglio 2026 n.9, per tentare di sanare l'insanabile situazione dell'approvazione del Piano dell'Arenile del Comune di Rimini (e del Comune di Cattolica) senza PUG (Piano Urbanistico Generale) e senza PUAD cancellato dalla modifica dell'art.2 comma 2 della L.R. n.9/2002, la Regione Emilia-Romagna **ha aggiunto il seguente comma 2-bis all'art.3 della legge regionale n.9/2002: «2 bis.** ***Nei casi in cui gli strumenti urbanistici vigenti definiscano perimetro e strategie per il Piano dell'arenile, i Comuni possono approvare il Piano e le relative varianti con la procedura prevista per l'approvazione del regolamento edilizio di cui all' articolo 2 bis, comma 1, lettera a), della legge regionale 30 luglio 2013, n. 15 (Semplificazione della disciplina edilizia), fatti salvi i requisiti previsti dalle direttive regionali di cui all'articolo 2, comma 2, della presente legge. Con analoga procedura possono essere approvate anche varianti al Piano dell'arenile approvato con la procedura di cui al comma 2.***»

67.3. Come anticipato, la Regione Emilia-Romagna con **Deliberazione di Consiglio Regionale n.468 del 6.3.2003** ha approvato le direttive che « *tengono luogo del Piano di utilizzazione di cui all'art. 6 del D.L. 5 ottobre 1993, n 400*» (**PUAD**), attribuendo ai Comuni le funzioni di programmazione e gestione degli arenili, subordinando il conferimento di tali funzioni delegate all'approvazione di un "Piano dell'arenile" esteso all'intero arenile comunale.

67.3.1. Ai punti 6.1.1., 6.1.2., 6.1.3., 6.1.4., 6.1.5. e 6.1.6. della delibera di G.R. n.468/2003 è ribadito che il Piano dell'Arenile costituisce POC e, prima dell'approvazione dei nuovi strumenti urbanistici comunali PSC e RUE, è approvato con le modalità del previgente art.21 della L.R. n.47/1978, con parere vincolante della Giunta regionale in ordine alla conformità del Piano dell'Arenile adottato in ordine alla conformità dello stesso alle Direttive del PUAD anche in ordine alle varianti al Piano dell'Arenile approvato.

67.3.2. Il **PUAD** della Regione Emilia-Romagna **è stato approvato dal Consiglio regionale in un momento storico in cui le concessioni balneari prevedevano (prevedono) la reiterazione automatica della durata di sei anni in sei anni, come sancito dal vigente art. 10 comma 1 della legge n.88/2001**.

67.3.3. Infatti, il PUAD della Regione Emilia-Romagna non prevede procedure di gara per le concessioni balneari in corso alla sua entrata in vigore con la delibera C.R. n.468/2003, ma soltanto la disciplina per nuove concessioni e concessioni di breve durata, di cui al punto 6.2.1. dell'Allegato A, rimandando per la regolamentazione delle assegnazioni alle regole del codice della navigazione.

67.3.4. Peraltro, **il PUAD della Regione Emilia-Romagna non è stato modificato rispetto alla delibera C.R. n.468/2003** e non ha mai individuato «*un corretto equilibrio tra le aree concesse a soggetti privati e gli arenili liberamente fruibili*» nè ha mai individuato «*le modalità e la collocazione dei varchi necessari al fine di consentire il libero e gratuito accesso e transito, per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione*», non adempiendo a quanto previsto dall'art.1 comma 254 della legge n.296/2006.

67.4. Il punto 4 del PUAD disciplina(va) le funzioni sul demanio marittimo esercitate dal Comuni, a condizione dell'approvazione del Piano dell'Arenile.

67.5. In definitiva, per adeguarsi alla situazione della Regione Toscana che non ha mai approvato il PUAD, **con la legge n.25/2015 la Regione Emilia-Romagna ha inusualmente modificato l'art.2 comma 2 della L.R. n.9/2002, cioè una norma che aveva già trovato attuazione attraverso la delibera di Consiglio regionale n.468/2003 che costituisce il PUAD, togliendo ogni riferimento ai Piani di utilizzazione di aree demaniali marittime di cui all'art.6 del d.l. 400/1993 con una formulazione che, sostanzialmente, tenta di legittimare, come è successo con la Regione Toscana, una delega piena ai comuni costieri della gestione del demanio marittimo nascondendo il PUADM già approvato**.

67.5.1. **Né la Regione Emilia-Romagna ha mai approvato**, ai sensi del nuovo testo dell'art.2 comma 2 della legge regionale n.9/2002, **con delibera di Giunta regionale, sentite in seduta congiunta la Commissione competente e la Commissione Bilancio, Affari generali ed istituzionali, le direttive vincolanti per la disciplina degli usi del demanio marittimo con finalità turistico ricreative**. **Dette direttive mai emanate avrebbero dovuto essere approvate previo parere delle strutture tecniche regionali competenti in materia di difesa della costa, degli enti locali interessati, della competente autorità marittima e delle associazioni regionali di categoria appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi, nonché delle associazioni regionali della pesca e dell'acquacoltura, delle associazioni ambientaliste e degli enti parco territorialmente interessati**.

67.6. In mancanza di PUAD, per due volte la **Regione Toscana** ha previsto, come forma di compensazione degli "atti formali" da far approvare dai Comuni per nuove concessioni ex art.03 comma 4-bis del d.l. n.400/1993, l'indennizzo secondo il valore aziendale da far riconoscere al concessionario uscente, e per ben volte la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle corrispondenti norme regionali, dapprima con la sentenza n.157/2017 per quanto riguarda l'art.2 comma 1 lettere c) e d) della L.R. n.31/2016, recentemente con la citata sentenza n.89/2025 per quanto riguarda l'art.1 e l'art.2 commi 3 e 4 della L.R. n.30/2024.

68. In questo contesto della normativa regionale di pianificazione dell'uso dell'arenile modificata a dicembre 2015 per occultare ogni riferimento al PUAD come presupposto di trasferimento della delega ai Comuni della gestione del demanio marittimo, la **Regione Emilia-Romagna**, con **circolare del 2 aprile 2019** 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*».

68.1. La Circolare del 2.4.2019 della Regione Emilia Romagna, dunque, poneva a carico del competente Servizio regionale di procedere a notiziare i concessionari marittimi della proroga ex lege al 31.12.2033 dei titoli concessori, anche perché tutti i piani comunali dell'arenile erano scaduti, come quello di Rimini, e la gestione del demanio marittimo erano tornata all'Ente locale regionale in base al PUAD. 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, ad eccezione del Comune di Rimini.

68.2. Infatti, in una sconcertante intervista pubblicata il 12.10.2019, 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, non 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 a «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».*

68.3. In affiancamento e sostegno all'ex 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*».

69. Qualche giorno dopo l'intervista dell'ex Sindaco di Rimini, **il Consiglio di Stato – V Sezione (Pres. Severini) 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 della legge n. 145/2018.

69.1. Il **Consiglio di Stato – IV Sezione (Pres. Anastasi) con la sentenza del 24 maggio 2019 n.3419** ha chiaramente **escluso le concessioni balneari dal campo di applicazione della direttiva Bolkestein, vertendosi in materia di pianificazione del territorio, richiamando la giurisprudenza della Corte costituzionale**: «*14.4. Inoltre, secondo la giurisprudenza di questo Consiglio di Stato, "la disciplina comunitaria della liberalizzazione non può essere intesa in senso assoluto come primazia del diritto di stabilimento delle imprese ad esercitare sempre e comunque l'attività economica, dovendo, anche tale libertà economica, confrontarsi con il potere, demandato alla pubblica amministrazione, di pianificazione urbanistica degli insediamenti, ivi compresi quelli produttivi e commerciali" (sez. IV, 4 maggio 2017, n. 2026; ma già prima sez. V, 16 aprile 2014, n. 1860; sez. V, 27 maggio 2014, n. 2746; sez. IV, 7 novembre 2014, n. 5494; sez. IV, 6 giugno 2017, n. 2699). 14.5. D'altronde, la direttiva Bolkenstein non si applica a requisiti come "la pianificazione urbana e rurale" (considerando n. 9) e la normativa di recepimento esclude dall'ambito dei requisiti per l'accesso e l'esercizio delle attività commerciali "le disposizioni in materia ambientale, edilizia e urbanistica" [art. 8, lett. g), del d. lgs, n. 59/2010]. 14.6. Dal suo canto, la Corte costituzionale ha ritenuto che l'art. 31, comma 2, del d.l. n. 201/2011 non ponga al legislatore regionale divieti assoluti di regolazione delle zone adibite alle attività commerciali attraverso gli strumenti urbanistici, né obblighi assoluti di liberalizzazione, ma, al contrario, consenta alle Regioni e agli enti locali la possibilità di prevedere "anche aree interdette agli esercizi commerciali, ovvero limitazioni ad aree dove possano insediarsi attività produttive e commerciali", purché ciò avvenga senza discriminazioni tra gli operatori e a tutela di specifici interessi di adeguato rilievo costituzionale, quali la tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali (sentenza 11 novembre 2016, n. 239).*».

69.2. Il **Consiglio di Stato – Sezione V (Pres. Severini) 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.).».

70. Viceversa, con la sentenza del 18 novembre 2019 n.7874 il Consiglio di Stato – VI Sezione (Pres. De Cesare) ha per la prima volta argomentato, peraltro del tutto incidentalmente, sulla disapplicazione da parte dei 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.

70.1. 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. 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.

70.2. Sotto un secondo profilo, la sentenza n.7874/2019 del Consiglio di Stato è intervenuto sulle concessioni iniziate prima del 28.12.2009, pronunciandosi 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. 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).

71. Inauditamente, il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti del Governo Conte II con circolare del 20 dicembre 2019 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).

72. Contestualmente, la Dirigente dell'Ufficio demanio del Comune di Rimini dott.ssa Catia Caprili, **in violazione della circolare del 2 aprile 2019** della **Regione Emilia-Romagna** non ha comunicato fino a dicembre 2020 ai concessionari balneari la proroga ex lege al 31.12.2033.

73. 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.

74. 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.».

75. Con ricorso ex art. 21-*bis* della L. n. 287/1990 n.935/2020 RG TAR Firenze, senza avvalersi del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura generale dello Stato, l'AGCM ha impugnato davanti al TAR Firenze la determina dirigenziale n. 408 del 21 maggio 2020 del Comune di Piombino, avente a oggetto la proroga fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreative, in quanto, secondo l'Autorità, asseritamente adottata in palese contrasto con gli articoli 49 e 56 del TFUE, nonché con i principi eurounitari in materia di libera circolazione dei servizi, di *par condicio*, di imparzialità e di trasparenza, derivanti dalla direttiva 123/2016, chiamando in causa oltre al Comune di Piombino un solo concessionario balneare controinteressato.

76. Con **ordinanza del 18 settembre 2020 n.19598 nella causa C-497/20 Randstad Italia la Suprema Corte di Cassazione a Sezioni unite** ha proposto, con istanza di procedura accelerata, questioni pregiudiziali in cui si evidenzia la necessità della stessa Suprema Corte, ai sensi dell'art.111, comma 8, della Costituzione, di poter sindacare "per motivi di giurisdizione" le decisioni del Consiglio di Stato in materia di appalti pubblici (in particolare, è stata impugnata davanti alle Sezioni unite la sentenza n.5606/2019 del Consiglio di Stato – III Sezione, Pres.**Roberto Garofoli**) che si porrebbero, a giudizio della Suprema Corte, in flagrante contrasto con il diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia.

77. Puntualmente, coerentemente con i comportamenti amministrativi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di cui alla circolare del 20.12.2019 e dell'AGCM, oltre che come reazione, a giudizio di chi scrive, dell'ordinanza di rinvio pregiudiziale della Cassazione a Sezioni unite sul caso Randstad Italia, **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**.

77.1. 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*.».

77.2. **Il modello di riferimento della Commissione europea è 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.

78. Prima dell'arrivo del nuovo Governo Draghi con nuovo Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei Ministri Roberto Garofoli, 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, rigettandone tutte le argomentazioni.

78.1. Come già evidenziato, 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*".

78.2. 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.

78.3. 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***.».

78.4. 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.

78.5. 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.

79. Richiamando impropriamente la citata sentenza n. 7874/2019 del Consiglio di Stato e in applicazione della sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia, il **TAR Firenze con la sentenza dell'8 marzo 2021 n.363** ha accolto il ricorso n.935/2020 RG dell'AGCM e ha annullato la determina dirigenziale del Comune di Piombino delle concessioni balneari al 31 dicembre 2033, senza integrare il contraddittorio con tutti i concessionari demaniali marittimi operanti sul territorio comunale e ritenendo ammissibile il patrocinio dell'AGCM con avvocato del libero foro in violazione della disposizione di legge sul patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato, che aveva espresso il suo parere positivo ad una tale soluzione in quanto in conflitto di interesse con la tesi dell'AGCM che pretendeva la disapplicazione della norma di legge sulla proroga della durata dei titoli concessori al 31.12.2033.

80. Sul fronte del Comune di Rimini la dirigente dell'Ufficio Demanio Marittimo del Comune di Rimini dott. Catia Caprili ha applicato con grandissimo ritardo la proroga al 31.12.2033, mandando ai concessionari richiedenti una comunicazione sulle modalità di riconoscimento del diritto alla prosecuzione dell'attività in concessione e provvedendo soltanto nel periodo tra metà dicembre 2020 e marzo 2021 a rilasciare alla gran parte dei n.332 concessionari demaniali marittimi, 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*".

80.1. 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, 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.

80.2. 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.

80.2.1. Con note del 12 febbraio 2021 e del 5 marzo, 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.

81. Immediatamente dopo la sentenza del TAR Firenze n.363/2021, con grande lungimiranza, **il legislatore** ***de iure condendo*** **AGCM in data 22 marzo 2021 con la comunicazione "*Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza Anno 2021*"**, pubblicata sul Bollettino n. 13/2021, ha indicato la strada, giurisprudenziale prima e legislativa poi, per stravolgere la disciplina di rango primario normativo della assegnazione e rinnovo delle concessioni demaniali marittime per finalità

turistico-ricreative e nel contempo determinare una devastante opera di demolizione dell'unità della giurisdizione e del suo regolare funzionamento, che avrebbe trovato poi accoglimento, dopo le sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, nella modifica del DDL concorrenza 2021 all'esito del Consiglio dei Ministri del 15 febbraio 2022: «*Si propone di:* ***1. abrogare l'articolo 1, commi 682, 683 e 684, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, relativo alle proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turisticoricreative e adottare in tempi brevi una nuova normativa che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità; 2. in relazione alle sole concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, affidare anche la determinazione dei canoni concessori alla procedura competitiva per la selezione dei concessionari;*** *3. modificare comunque l'art.* 45bis *del R.D. n. 327/1942 (Codice della Navigazione), reintroducendo le parole "in casi eccezionali e per periodi determinati", soppresse dalla legge 16 marzo 2001 n. 18.*».

81.1. Contestualmente, come riferito dall'Avvocato generale Manuel Campos Sànchez-Bordona in nota 55 nelle conclusioni dell'11 dicembre 2025 scritte nella causa C-653/24 Regione Emilia-Romagna, con la segnalazione del 3 marzo 2021, n. AS1722 «*Rinnovi automatici di concessioni per piccole derivazioni d'acqua a scopo idroelettrico*» (pubblicata nel Bollettino dell'8 marzo 2021, n. 10) l'AGCM ha affermato che «*la gestione di centrali idroelettriche per la generazione di energia costituisce una attività economica di prestazione di un servizio, ai sensi dell'articolo 57 [TFUE], cui sono applicabili in via generale anche il principio di libertà di stabilimento di cui all'articolo 49 dello stesso TFUE e, più specificamente, i principi di cui alla direttiva (...) [2006/123]*».

82. Ritenendo che gli 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.

82.1. 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, sostenendo la legittimità del

proprio operato e adducendo 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. 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 su cui pende(va) il recente deferimento all'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, sarebbe prerogativa dei giudici nazionali o di quelli europei.

82.2. In conseguenza della risposta negativa del Comune di Rimini, l'AGCM con ricorso n.532/2021 R.G. 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, avvalendosi di un avvocato del libero foro e non dell'Avvocatura dello Stato ex art.21-bis della legge n.287/1990. 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 delibato e non ha fissato udienza di decisione.

82.3. Subito dopo la proposizione da parte dell'AGCM del ricorso n.532/2021 R.G. davanti al TAR Bologna in cui non risulta tra i concessionari convenuti proprio perché non aveva chiesto ed ottenuto la proroga al 31.12.2033 dei titoli concessori, 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.

82.3.1. Rimini gest s.r.l. ha chiesto "soltanto" ai primi di 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 29 novembre 2021 "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*».

82.3.2. La Società Rimini gest s.r.l. sapeva dunque, già prima delle due sentenze dell'Adunanza plenaria del 9 novembre 2021 e ancor prima della discussione in udienza pubblica il 20 ottobre 2021, 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.

83. Contestualmente, come riferito dall'Avvocato generale Manuel Campos Sànchez-Bordona ai punti 70-71 delle conclusioni dell'11 dicembre 2025 scritte nella causa C-653/24 Regione Emilia-Romagna, per quanto riguarda la procedura di infrazione n. 2011/2026, relativa alle grandi derivazioni idroelettriche, proposta con lettera di costituzione in mora C(2019) 1292 final del 7 marzo 2019, la Commissione europea ha dichiarato all'udienza del 13.10.2025 davanti alla Corte di giustizia che «*tale procedura è stata chiusa nel settembre 2021 sulla base di considerazioni di opportunità politica, senza che ciò equivalga ad ammettere l'insussistenza di violazione della direttiva 2006/123*», a rappresentare, ancora una volta, l'uso strumentale e incontrollato del potere ispettivo da parte della Commissione Ue.

84. Sempre contestualmente, veniva stipulato l'accordo transattivo "Ponte Morandi" del 14 ottobre 2021 tra la ASPI e il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, concluso conformemente alla procedura stabilita all'art.43 del d.l. n. 201/2021, approvato con delibera del CIPE del 22 dicembre 2021 n.75, nonché con decreto interministeriale del Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze n. 37 del 22 febbraio 2022.

85. **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 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.*".

85.1. 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** 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 29.11.2021 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.

85.2. 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 la società privilegiata dal Comune di Rimini, dall'AGCM e dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha addirittura ricevuto la **concessione demaniale suppletiva n.13/2024** del 4.7.2024 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**, tra cui il concessionario balneare ricorrente nelle cause C-464/24 e 574/25 definite dalla Corte Ue rispettivamente con le ordinanze del 4.6.2024 e del 10.7.2025.

**

La genesi e la cancellazione giuridica delle sentenze nn.17 e 18 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato da parte di Cassazione, Corte costituzionale e Consiglio di Stato

86. Nel contempo alla definizione della questione Ponte Morandi e dei privilegi concessi dal Comune di Rimini ad un'unica concessionaria balneare di costruire la propria struttura recettiva diversamente dagli altri titolari di concessione sull'arenile, **si è sviluppata la eversiva vicenda delle sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn.17 e 18 del 9 novembre 2021.**

87. Diversamente dal TAR Firenze con la sentenza n.363/2021, con **la sentenza n. 73 del 15 gennaio 2021**, il **TAR Lecce** ha accolto il ricorso di un concessionario balneare di Lecce, Andrea Caretto, avverso la delibera di Giunta del Comune di Lecce n.342 dell'11 novembre 2020, che aveva negato il diritto alla proroga del titolo concessorio al 31.12.2033, illegittima perché adottata in palese violazione della legge n. 145 del 2018, l'unica normativa che possa applicarsi nella specie, attesa la prevalenza della legge nazionale sulla Direttiva

2006/123/CE, che non sarebbe s*elf-executing* e pertanto non sarebbe suscettibile di diretta ed immediata applicazione per difetto dei presupposti, necessitando di apposita normativa nazionale attuativa e di riordino del settore e traducendosi in tal modo la c.d. disapplicazione in evidente mera violazione della legge (disapplicazione in senso assoluto), **come peraltro ora confermato dall'ordinanza del 17 maggio 2026 n.14568 della Cassazione a Sezioni unite**.

87.1. Avverso la sentenza n.73/2021 del TAR Lecce ha proposto appello n.1951/2021 R.G. il Comune di Lecce, lamentandone l'erroneità per avere essa ritenuto, erroneamente, che la Direttiva 2006/123/CE non fosse immediatamente applicabile, e ne ha chiesto, previa sospensione dell'esecutività, la riforma. Si è costituito l'appellato Andrea Caretto per chiedere la reiezione dell'appello.

87.2. 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., ha respinto la domanda cautelare del Comune di Lecce appellante.

87.3. 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.

87.4. Con il **decreto n. 160 del 24 maggio 2021 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.».

87.5. Le concessioni balneari oggetto delle due cause a quel momento pendenti davanti alla V Sezione del Consiglio di Stato e al CGARS erano iniziate prima del 28.12.2009 e nella delibazione 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 nora della Commissione Ue come in contrasto con gli artt.49 e 56 TFUE e con l'art.12 della direttiva Bolkestein.

87.6. Con decreto n.172 dell'11 giugno 2021 il Presidente del Consiglio di Stato ha istituito la VII Sezione del CdS avente funzioni giurisdizionali con decorrenza dal 1.10.2021, indicando che la prima udienza sarebbe stata fissata per il mese di gennaio 2022.

87.7. Con decreto n.229 del 24 settembre 2021 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*».

87.8. 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.

87.9. **Con la sentenza n. 18 del 9 novembre 2021** – e **con la coeva sentenza gemella n. 17** pronunciata nel giudizio avente R.G. n. 311 del 2011 e all'epoca 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 principî di diritto:

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 gli 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 legificato 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 si 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 procedura 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.***

87.9.1. 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.

87.9.2. 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.

87.9.3. Al punto 46 della sentenza n.18/2021 dell'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 Promoimpresa della Corte di giustizia.

87.9.4. Nelle sentenze dell'Adunanza plenaria **non vi è traccia alcuna né dell'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 né degli artt.10, 14 e 19 del d.lgs. n.59/2010 che hanno recepito gli artt.11 e 12 della direttiva 2006/123/CE e stabilito conformemente ai precetti comunitari il rapporto regola/eccezione tra durata illimitata o proroga automatica delle autorizzazioni amministrative per lo svolgimento di un servizio.**

87.9.5. E' sconcertante che la lettera di messa in mora della Commissione nella procedura di infrazione n.2020/4118 abbia avuto positivo riscontro nelle fantasiose argomentazioni delle sentenze "gemelle" dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che, come la Commissione, sembra aver preso a riferimento il **modello "Rimini" di gestione del demanio marittimo per favorire nuovi investitori come Rimini gest srl al di fuori delle regole**: «*Non è, infatti, seriamente sostenibile che la proroga delle concessioni sia funzionale al "contenimento delle conseguenze economiche prodotte dall'emergenza epidemiologica". In senso contrario, si deve osservare, come evidenziato dalla Commissione nell'ultima lettera di costituzione in mora (che riguarda anche l'art. 182, co. 2, d.l. 34/2020), 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".*».

87.9.6. 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*.».

87.9.7. 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.».

87.9.7. 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%.

87.9.8. Incredibilmente, 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.

87.10. Dopo 45 giorni dal deposito delle due sentenze nn.17 e 18 del 2021 della Plenaria del Consiglio di Stato, **con la sentenza Randstad Italia della Grande Sezione della Corte Ue del 21 dicembre 2021 nella causa C-497/20 ai punti 78-80** non ha condiviso il ragionamento della Cassazione a Sezioni unite con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale n.19598/2020 sulla sindacabilità per motivi di giurisdizione ex art.111, comma 8, Costituzione della sentenza del Consiglio di Stato come giudice di ultima istanza in caso di violazione del diritto dell'Unione.

87.10.1. Come giustamente sottolineato in dottrina[1], «*In un sistema federale, il ragionamento della Cassazione sarebbe ovviamente accoglibile.* ***Allo stato, però, la relazione di supremazia del diritto dell'Unione sul diritto interno è una relazione imperfetta****. Di fronte alla violazione compiuta dall'organo giudiziario di ultima istanza, non esiste una forma di sanzione diretta. Le deboli possibilità di reazione offerte dall'ordinamento europeo restano attualmente quelle indicate nella sentenza Randstad: vale a dire, una possibile azione di inadempimento ai trattati ex art. 258 Tue spiegata dalla Commissione contro lo Stato membro i cui giudici disapplicano il diritto dell'Unione, ovvero un'azione di responsabilità a contenuto risarcitorio intentata dal privato contro lo Stato dinanzi ai giudici nazionali.* ***Alla***

radice, però, sta la considerazione che il fenomeno della violazione del diritto dell'Unione resta quello che è: un errore di diritto e non un eccesso di potere giurisdizionale. Infatti, la potestas iudicandi anche in tema di diritto dell'Unione appartiene ai giudici nazionali*, salvi i casi di azione diretta a Lussemburgo previsti dai trattati e dalla normazione derivata*».

87.11. L'attacco del massimo consesso della giustizia amministrativa alla Costituzione nazionale e alla centralità della Cassazione nel sistema interno di tutela dei diritti fondamentali, si sarebbe completato con le note sentenze del Consiglio di Stato – V Sezione del 14 gennaio 2022 nn. 267/2022 e 268/2022, che hanno annullato le nomine del Primo Presidente della Cassazione e del Presidente aggiunto della Cassazione, come evidente reazione al rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia della Suprema Corte di Cassazione a Sezioni Unite con l'ordinanza del 18 settembre 2020 n.19598 in causa C-497/20 Randstad Italia, subito dopo la decisione della Corte di giustizia Ue.

87.12. Tuttavia, va evidenziato che, dopo la sentenza Randstad Italia della Corte Ue, i principi di diritto "legislativo/costituzionale" 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*

[1] Cfr. P.Biavati, *Brevi osservazioni sul caso Randstad Italia*, su Questione Giustizia, 9 marzo 2022.

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).».

87.13. Anche **la IV Sezione** del **Consiglio di Stato con la sentenza del 15 febbraio 2022 n.1107** ha espresso **la dissociazione di tutte le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato**, compreso il CGARS, rispetto alla posizione assunta dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn.17 e 18 del 2021 di disapplicazione collettiva e generale delle proroghe automatiche delle concessioni balneari con anatema al legislatore di non adottarne altre: «*12. Parimenti, sempre il richiamo a consolidati indirizzi giurisprudenziali consente di respingere la tesi secondo la quale l'illegittimità di un atto amministrativo, sia che si tratti di nullità sia che si tratti di annullabilità, determinerebbe un obbligo di disapplicazione da parte del giudice nazionale, al di fuori dell'avvenuta impugnazione di questo atto. 12.1. In proposito,* ***si è statuito che "il provvedimento amministrativo emanato in violazione del diritto eurounitario (nella specie, rinnovo di una concessione demaniale marittima) non va considerato nullo, ma è affetto da un vizio di illegittimità non diverso da quello che discende dal contrasto con il diritto interno, esso diventa inoppugnabile se non impugnato nel termine di decadenza" (Cons. Stato, sez. VI, 18 novembre 2019 n. 7874; sez. VI, 10 dicembre 2015, n. 5630; Sez. III, 08 settembre 2014, n. 4538; sez. VI, 15 febbraio 2012, n. 750; sez. VI, 31 marzo 2011, n. 1983; Cons. giust. amm. sic. 21 aprile 2010, n. 553; Cons. Stato, sez. VI, 4 aprile 2008, n. 1414). 12.2. Dunque, quand'anche la clausola risultasse nulla o annullabile, la mancata tempestiva proposizione dell'impugnazione da parte dell'interessato non consentirebbe la disapplicazione ad opera del decidente***.».

87.14. 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.

87.14.1. 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 Togel 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 disporne la disapplicazione.

87.15. Peraltro, il **Consiglio di Stato – VI Sezione con la sentenza 9.12.2020 n.7837**, riformando la sentenza del TAR Firenze – II Sezione n.215/2019, aveva accolto l'appello proposto dal Comune di Piombino che, in un procedimento ex art.37 cod.nav., si era rifiutato di applicare regole provenienti dal codice degli appalti pubblici, a meno di un anno prima delle infelici sentenze della Plenaria del 2021, e **ha ignorato sia la direttiva Bolkestein sia la sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia**.

87.15.1. Con la recente **sentenza del 19 febbraio 2026 n.1324 il Consiglio di Stato – VII Sezione ha ribadito il principio della legittimità delle proroghe legislative**, svalutando definitivamente i precetti delle sentenze della Plenaria del 2021: «*si richiama l'indirizzo della giurisprudenza di questo Consiglio, secondo cui nel caso di più proroghe ex lege (come quello che qui rileva) non si determina la devoluzione delle opere non amovibili ex art. 49 cod. nav. (cfr. C.d.S., Sez. VII, 6 luglio 2023, n. 6610; id., 4 gennaio 2023, n. 129). In particolare, quando la proroga interviene ex lege, non si determina una soluzione di continuità nel rapporto e quindi non si verificano la cessazione del rapporto di concessione, né la conseguente devoluzione dei beni ex art. 49 cit.;* ***dagli stessi principi dell'Adunanza Plenaria di questo Consiglio n. 17/2021 del 9 novembre 2021 si ricava che la proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime non determina soluzioni di continuità, non comporta la spendita di un potere amministrativo e non determina alcun effetto di devoluzione ex lege dei manufatti***.».

87.15.2. In precedenza, il **Consiglio di Stato – VII Sezione con la sentenza n.8266/2025 del 24 ottobre 2025 ha modificato il suo orientamento sulla disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, riconducendole per la regolamentazione soltanto alla normativa interna (codice della navigazione),** trattandosi di **concessioni di beni pubblici non assoggettate al codice dei contratti pubblici e alla normativa europea** se non sul piano dei principi generali, che l'art.37 cod.nav. rispetta**.**

87.15.3. E ancora, il **Consiglio di Stato – II Sezione con la recente sentenza del 30 gennaio 2026 n.809** ha nuovamente espresso **la dissociazione di tutte le Sezioni giurisdizionali del Consiglio di Stato**, compreso il CGARS, rispetto alla posizione assunta dall'Adunanza

plenaria del Consiglio di Stato nn.17 e 18 del 2021 di disapplicazione collettiva e generale delle proroghe automatiche delle concessioni balneari con anatema al legislatore di non adottarne altre, richiamando e **trascrivendo i principi enunciati dalla sentenza n.1107/2022 del Consiglio di Stato – IV Sezione**, affermando che comunque non sono più annullabili per presunto contrasto con il diritto dell'Unione i provvedimenti amministrativi di proroga della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, una volta superati i termini decadenziali di impugnativa davanti al TAR.

87.15.3.1. Infine, anche la **VII Sezione del Consiglio di Stato con la recentissima sentenza del 7.9.2026 n.6835**, decidendo la causa a distanza di sei mesi dall'udienza di decisione del 10.2.2026, è uscita definitivamente dal cono d'ombra delle due sentenze della Plenaria del 2021 e **ha condiviso i principi enunciati dalle sentenze nn.1107/2022 e 809/2026 (pur senza citarle) del CdS**, in una fattispecie di "proroga" delle concessioni balneari disposta dal Comune di Santa Marinella fino al 31.12.2033 sulla base dei c.d. atti formali presentati dai concessionari "uscenti" ai sensi dell'art.1 comma 682 della legge n.145/2018, rigettando il ricorso in appello di una delle tante società di neocostituzione – la Bubbi s.r.l. – che intendeva appropriarsi senza costi economici di titoli concessori dell'uso dell'arenile legittimamente posseduti dagli attuali concessionari, confermando la sentenza del TAR Lazio sulla correttezza dell'azione amministrativa comunale: «*Invero, la giurisprudenza ampiamente prevalente ha posto in evidenza che "il contrasto di un atto amministrativo con il diritto europeo costituisce motivo di annullabilità e non di nullità (cfr. ex plurimis, da ultimo, Cons. Stato, VI, 29 dicembre 2023, n. 11301; Cons. Stato, VI, 29 novembre 2023, n. 10303; Cons Stato, VI; 7 agosto 2023, n. 7609). In altri termini, fermo restando che il contrasto tra un provvedimento amministrativo nazionale e il diritto dell'Unione europea debba generare qualche forma d'invalidità dell'atto in questione, il Consiglio di Stato, almeno a far tempo dalla sentenza […] 31 marzo 2011, n. 1983, ha affermato che l'atto amministrativo che viola il diritto dell'Unione europea è affetto da annullabilità per vizio di illegittimità sotto forma di violazione di legge e non da nullità, atteso che l'art. 21-septies della l. 7.8.1990, n.241, ha codificato in numero chiuso le ipotesi di nullità del provvedimento amministrativo e tra queste ipotesi non rientra il contrasto con il diritto dell'Unione europea" (Cons. Stato, sez. VI, 18 febbraio 2025, n. 1316; cfr. anche ex plur. Id., 26 marzo 2025, n. 2506).*».

87.15.3.1.1. La **recentissima sentenza n.6835/2026 del Consiglio di Stato – VII Sezione ha ribaltato anche i precedenti di Sezione con le sentenze del 14.12.2024 nn.10131-10132 e**

dell'11.2.2025 nn.1128-1129, che avevano affermato la inidoneità della procedura di aggiudicazione di nuova concessione demaniale marittima attraverso la pubblicazione all'albo pretorio del Comune e la non opposizione alla domanda del concessionario "uscente", ai sensi dell'art.37 cod.nav., norma ritenuta "arcaica" e superata dal Supremo Collegio amministrativo in queste lunatiche decisioni ora abbondonate al giusto oblio, salvo i danni causati ai concessionari che hanno ingiustamente perso i titoli concessori.

87.16. 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.

87.16.1. 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 deciso di modificare 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.

87.17. Come ricordato, 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.».

87.17.1. L'ex Presidente del Consiglio di Stato Patroni Griffi non ha fatto parte del Supremo Collegio che ha deciso la sentenza n.46/2022 della Corte costituzionale, perché ha giurato nelle mani del Presidente della Repubblica soltanto il 29 gennaio 2022, dopo l'udienza pubblica del 25.1.2022. Così come l'ex Presidente del Consiglio di Stato non ha partecipato alla camera di consiglio del 25 maggio 2022, in cui è stato deciso dalla Corte costituzionale nella fase di ammissibilità il ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato sorto a seguito delle sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn.17 e 18 del 2021, promosso da alcuni parlamentari, dichiarato inammissibile con ordinanza del 17 giugno 2022 n.154.

88. La prevalente giurisprudenza del Consiglio di Stato sulla non annullabilità dei provvedimenti amministrativi di proroga della durata delle concessioni balneari in presunta violazione del diritto dell'Unione quando sono scaduti i termini decadenziali di impugnativa degli atti comunali o regionali di prosecuzione dei titoli concessori sulla base di disposizioni di legge risolve a monte anche il gravissimo vulnus al riparto di competenze *in subiecta materia* provocato dalle sentenze dell'Adunanza plenaria del 2021, in quanto è il **giudice ordinario** e non quello amministrativo che ha la **competenza esclusiva sul sinallagma funzionale del rapporto concessorio** nella consolidata **giurisprudenza delle Sezioni unite della Cassazione**, come correttamente riconosciuto dal Tar Firenze con la sentenza n.50/2026: «***Ai sensi dell'art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a.,*** *sono devolute alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo 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". Facendo applicazione di tale disposizione la giurisprudenza amministrativa, sulla base dei criteri elaborati dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione in materia di riparto della giurisdizione, ritiene che siano devolute alla cognizione del giudice amministrativo tutte e soltanto le controversie relative*

alla procedura di affidamento della concessione, mentre ***quelle aventi ad oggetto la fase di esecuzione del contratto che accede a tale provvedimento concessorio spettano alla giurisdizione del giudice ordinario, in quanto riguardanti un rapporto di natura privatistica caratterizzato dalla posizione di parità delle parti, titolari di situazioni giuridiche qualificabili come diritti ed obblighi****. Tra queste controversie vanno annoverate anche quelle aventi ad oggetto "****la risoluzione anticipata del contratto, autoritativamente disposta dall'Amministrazione committente a causa dell'inadempimento delle obbligazioni poste a carico del privato: anch'esse, infatti, attengono alla fase esecutiva, implicando la valutazione di un atto avente come effetto tipico lo scioglimento del contratto, e quindi incidente sul diritto soggettivo dell'appaltatore o del concessionario alla prosecuzione del rapporto. L'accertamento di tale diritto spetta al Giudice ordinario, mediante la verifica della legittimità dell'atto e dell'eventuale violazione delle clausole contrattuali da parte dell'Amministrazione, e ciò indipendentemente dalla veste formalmente amministrativa della determinazione adottata dalla committente, la quale non ha natura provvedimentale, nonostante il carattere unilaterale della risoluzione, che non cessa per ciò solo di operare nell'ambito delle posizioni paritetiche delle parti****"» (cfr.* **Cass. Sez. Un., ord. 10 gennaio 2019, n. 489**, e giurisprudenza ivi citata: **Cass., Sez. Un., ord. 3 maggio 2017, n. 10705; ord. 12 maggio 2006, n. 10994; ord. 18 ottobre 2005, n. 20116**; nonché **Cass., Sez. Un., sent. 8 luglio 2019, n.18267; sent. 17 dicembre 2020, n. 28973; ord. 30 luglio 2021 n. 21971; ord. 4 luglio 2022 n. 21139; ord. 3 giugno 2024, n.15392***).*

88.1. Peraltro, **con ordinanza del 17 maggio 2026 n.14568 la Cassazione a Sezioni unite** ha dichiarato da un lato inammissibile il ricorso n.5010/2024 R.G. per la tardività rispetto all'impugnativa dei n.23 concessionari balneari che non facevano parte del parte del processo davanti al Giudice amministrativo e quindi non avevano titolo ad impugnare la **decisione dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato n.17/2021**, dall'altro ne ha **depotenziato completamente gli effetti affermando al punto 4** che «*le ragioni che sono addotte a sua giustificazione non sono relative alla diretta incidenza della sentenza gravata sulla posizione giuridica delle parti istanti, ma* ***nel pregiudizio (di mero fatto), derivante e dalla capacità persuasiva dei principi affermati dall'Adunanza Plenaria che sarebbero in grado di orientare le decisioni dei giudici amministrativi successivamente aditi per la risoluzione di questioni analoghe a quelle decise dal Consiglio di Stato****, trascurando tuttavia di considerare che il vincolo del precedente giudiziale è solo in via di fatto, ma* ***non preclude la possibilità che in un diverso giudizio possa essere sottoposto a rimeditazione e che quindi il giudice successivamente adito possa discostarsene***».

88.1.1. In buona sostanza, la Cassazione a Sezioni unite con l'ordinanza n.14568/2026 ha inteso chiudere definitivamente la questione dell'eccesso di potere giurisdizionale delle due sentenze del 2021 dell'Adunanza plenaria - dopo l'annullamento della sentenza n.18/2021 dell'A.P. e della sentenza n.4072/2022 della VII Sezione del Consiglio di Stato rispettivamente con la sentenza n.32559/2023 e con l'ordinanza n.786/2024 delle Sezioni unite e il rinvio al Consiglio di Stato perché rimeditasse la vicenda rimettendola all'Adunanza plenaria ai sensi dell'art.99 comma 3 cpa «*anche alla luce delle sopravvenienze legislative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri normativi loro spettanti*».

88.1.2. La Cassazione a Sezioni unite con l'ordinanza n.14568/2026 ha preso atto da un lato che davanti alle stesse Sezioni unite erano contestualmente pendenti tempestivi e rituali ricorsi ex art.111 comma 8 Cost., proposti dallo scrivente, contro la sentenza n.4479/2024 del Consiglio di Stato che non aveva rimesso alla Plenaria ma aveva confermato i principi enunciati dalla sentenza superstite n.17/2021 dell'A.P. (giudizio n.425/2025 RG Cass.) e sulla giurisdizione del giudice ordinario nell'ambito dello stesso giudizio n.767/2024 RG pendente davanti al TAR Bologna (giudizio n.13853/2025 RG Cass., e giudizio n.9780/2026 RG Cass.), dall'altro che il Consiglio di Stato con le sentenze nn.8266/2025, 809/2026, 1324/2026, 3173/2026 e ora 6865/2026 aveva *motu proprio* a Sezione semplice e senza ricorrere all'art.99 comma 3 cpa cancellato i principi enunciati dalla sentenza superstite dell'Adunanza plenaria n.17/2021.

88.1.3. Inoltre, con l' **ordinanza del 17 maggio 2026 n.14568 la Cassazione a Sezioni unite** ha anche chiarito la inapplicabilità nel nostro ordinamento della direttiva Bolkestein come direttiva autoesecutiva, così **precisando al punto 7**: «*ai fini della ammissibilità della denuncia del difetto di giurisdizione per eccesso di potere giurisdizionale, da* ***queste Sezioni Unite*** *che* ***nella recente pronuncia n. 28959/2025, hanno ritenuto inammissibile il ricorso per cassazione per eccesso di potere giurisdizionale avverso la sentenza con cui il Consiglio di Stato aveva disapplicato una disposizione di legge interna per contrasto con una norma dell'Unione Europea contenuta in una direttiva non immediatamente esecutiva****, dal momento che* ***con esso si deduce un error in iudicando asseritamente consistente nell'erronea interpretazione della portata della direttiva europea nell'ordinamento nazionale e, dunque, afferente all'attività ermeneutica che costituisce il proprium della funzione giurisdizionale*** *(in applicazione di tale principio, la Corte ha dichiarato inammissibile il ricorso con cui era stato dedotto che,* ***nel disapplicare le disposizioni della***

normativa interna in tema di proroghe ex lege delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, il Consiglio di Stato era incorso in eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata al potere legislativo, non avendo tenuto conto del carattere non auto-esecutivo della direttiva 2006/123/CE).».

88.1.3.1. L'azione in questione, ad esempio, è quella di tre concessionari balneari di Chiavari, che hanno iniziato tutti l'attività prima del 28 dicembre 2009 con proroghe legislative fino all'attualità, che, per il tramite di questa difesa, hanno proposto davanti al Tribunale civile di Roma – II Sezione con atto introduttivo depositato il 14.3.2025 n.13068/2025 r.g. **azione di responsabilità civile ex artt.2 ss. della legge n.117/1988 nei confronti del Governo e del Comune di Chiavari**, per chiedere il risarcimento dei danni conseguenti all'espletamento da parte del Comune di Chiavari di gare illecite sul piano civile oltre che penale perchè vietate dalla legislazione vigente per concessionari balneari con titoli a tempo indeterminato o comunque fino al 31.12.2033 sulla base delle presunte regole imposte dal Consiglio di Stato con le sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria e con le sentenze 3940/2024 e 4479/2024 della VII Sezione, con l'assegnazione a due società concessionarie di recente costituzione di due dei tre titoli concessori e contestuale estromissione senza indennizzi dei concessionari uscenti ora ricorrenti. Il giudizio è pendente.

88.1.3.2. Recentemente, la Suprema **Corte di Cassazione – III Sezione civile con la sentenza del 19 dicembre 2025 n.33241**, confermando la sentenza della Corte di appello di Roma, ha condannato il Governo italiano a corrispondere a Telecom Italia s.p.a. oltre un miliardo di euro di risarcimento del danno in una fattispecie di azione di responsabilità civile ex artt.2 ss. della legge 117/1988 per la scelta del Consiglio di Stato con la sentenza n.7506/2009 di rifiutare il rinvio pregiudiziale alla Corte Ue richiesto dalla parte ricorrente, interpretando autonomamente la sentenza della Corte di giustizia del 21 febbraio 2008 in causa C-296/06.

88.1.4. Puntualmente, il **Consiglio di Stato – VII Sezione con la sentenza del 23 aprile 2026 n.3173**, per prevenire gli effetti della sentenza di condanna del Governo per responsabilità civile del Consiglio di Stato nel citato giudizio pendente davanti al Tribunale civile di Roma n.13068/2025 r.g., in cui due concessionari balneari di Chiavari hanno perso in favore di nuovi concessionari le gare bandite prima dell'entrata in vigore delle modifiche degli artt.3 e 4 della legge n.118/2022, da un lato ha confermato il proprio orientamento giurisprudenziale di applicazione della sentenza n.17/2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato per le gare, come quella di Chiavari, espletate prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina, dall'altro ha legittimato la proroga al 30 settembre 2027 della durata delle concessioni

demaniali marittime per finalità turistico-ricreative ritenendo necessario, prima di espletare le gare, che venga adottato il decreto ministeriale di cui all'art.4 comma 6 della legge n.118/2022, fino ad ora non adottato.

88.1.4.1. Viceversa, in un ultimo tentativo di sollecitare lo svolgimento di gare che non possono più essere effettuate, a distanza di sei mesi dalla udienza di decisione del 11.2.2026 e senza tener conto dell'ordinanza della Corte Ue del 10.7.2026 nella causa C-574/25 Balneari Rimini II nel frattempo intervenuta, il **Consiglio di Stato – VII Sezione con la sentenza del 18 aprile 2026 n.6539**, da un lato ha confermato il proprio orientamento giurisprudenziale di applicazione della sentenza n.17/2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato per le gare, come quella del Comune di Zoagli, espletate prima dell'entrata in vigore della nuova disciplina, dall'altro ha legittimato soltanto come *extrema ratio* e limite massimo per l'attività amministrativa dei Comuni la proroga al 30 settembre 2027 della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, ritenendo non più necessario, prima di espletare le gare, che venga adottato il decreto ministeriale di cui all'art.4 comma 6 della legge n.118/2022.

88.2. Dopo l'ordinanza del 10.7.2026 della Corte Ue nella causa C-574/25 Balneari Rimini II e alla luce anche della **recentissima sentenza del 7.9.2026 n.6835 del Consiglio di Stato – VII Sezione**, il **ritorno del Consiglio di Stato – VII Sezione su un percorso stabile di ripristino della legalità costituzionale e del corretto rapporto interpretativo con la giurisprudenza comunitaria *in subiecta materia* dovrebbe considerarsi come un traguardo ormai positivamente concluso**.

**

Mappatura nazionale delle coste e parere motivato del 16.11.2023 della Commissione Ue

89. Come precisato, è il PUAD lo strumento individuato dal legislatore nazionale sin dal 1993 per la gestione amministrativa da parte delle Regioni dell'arenile, senza del quale gli enti locali con delega diretta (le Regioni) o subdelegati (i Comuni) **non possono rilasciare e rinnovare le concessioni**.

89.1. Sul rapporto "gerarchico" tra PUAD regionale e Piano dell'Arenile comunale si è espresso con chiarezza il **Consiglio di Stato, Sezione V, con la sentenza del 31 luglio 2006 n.4702**, così precisando: «*I piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, secondo l'articolo 6 comma 3 del decreto legge 5 ottobre 1993 n. 1993 n. 400 convertito in legge 4 dicembre 1993 n. 494, vengono emanati dalle regioni "dopo aver acquisito il parere dei sindaci dei*

comuni interessati". La regione Puglia, emanando le direttive ai comuni con deliberazione della giunta regionale 10 aprile 2001 n. 319, ha disposto in conformità, prevedendo che i comuni marittimi predispongano dei piani comunali, i quali poi, sentito un apposito comitato regionale di coordinamento, vengono recepiti in una deliberazione del Consiglio regionale su proposta della giunta, che costituisce il piano regionale di utilizzazione delle coste. È chiaro perciò che l'atto da impugnare, da parte di chi si ritenga illegittimamente leso nei propri interessi, è la deliberazione finale del Consiglio regionale, e che i piani comunali sono semplici elementi costitutivi del piano regionale, ai ai quali tra l'altro la regione può imporre ai comuni di apportare o apportare essa stessa modificazioni.».

89.1.1. Sul rapporto "gerarchico" tra PUAD regionale e Piano dell'Arenile comunale **lo stesso Consiglio di Stato, VI Sezione, con sentenza 15.11.2011 n.6028** ha ulteriormente precisato: «*4. Le censure così riassunte sono infondate, poiché: - la disciplina di riferimento del caso di specie è data dall'art. 6, comma 3, del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400 (convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494), per il quale "Ai fini di cui al presente articolo, le regioni predispongono, sentita l'autorità marittima, un piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, dopo aver acquisito il parere dei sindaci dei comuni interessati e delle associazioni regionali di categoria, appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi" e dal paragrafo 2, punto 2.c, dell'impugnata deliberazione della Giunta regionale del Lazio, n. 1161 del 2001, riguardante le "Istruttorie pendenti relative a richieste di autorizzazioni o atti suppletivi ex art. 24 Regolamento", per il quale "Sino all'avvenuta pubblicazione... dell'Accordo di programma relativo al P.U.A., non possono essere autorizzate variazioni nell'ampiezza delle concessioni"; - scopo di questa disciplina è quello di regolare il rilascio delle concessioni del bene demaniale degli arenili in modo che l'interesse privato al loro utilizzo economico sia coordinato al meglio con la salvaguardia dei rilevanti interessi pubblici coinvolti, relativi alla conservazione e riqualificazione dei beni, alla tutela ambientale, alla loro fruizione pubblica, al complessivo sviluppo turistico della località interessata, e ciò è consentito soltanto da una previa programmazione, poiché con essa l'utilizzo degli arenili è inserito nel quadro di un equilibrio predefinito degli interessi da tutelare (secondo un principio generale sulla indefettibilità degli strumenti di programmazione, anche di natura attuativa, previsti dalle normative di settore, come in materia di uso del territorio, come esemplificato dall'art. 9 del d.P.R. n. 380 del 2001, sulle limitazioni dell'attività edilizia in assenza della pianificazione urbanistica, nonché in materia di pianificazione paesaggistica, come previsto dagli artt. 143 ss. del Codice n. 42 del 2004,*

stante la indefettibilità del piano paesaggistico attuativo che sia stato previsto dal piano paesaggistico di primo livello)».

89.2. E' chiaro che senza PUAD regionale non vi può essere neanche una legittima pianificazione dell'arenile comunale, essendo il Comune del tutto sprovvisto della delega per esercitare, nell'ambito del PUAD, la gestione del demanio marittimo, soprattutto **non può procedere all'assegnazione di nuove concessioni demaniali marittime**.

90. Nella bozza di bando-tipo del 24 giugno 2026 il MIT precisa testualmente alle pagg.1-2: «*si richiama l'esigenza che, nel rispetto delle scadenze definite dalla legge n. 118 del 2022, gli enti concedenti assicurino l'ordinata programmazione e gestione dei tempi di svolgimento degli affidamenti, tenuto conto, in particolare: a)* ***delle procedure di definizione o aggiornamento dei piani o progetti comunali di utilizzazione del demanio marittimo e della pianificazione di settore, definiti in coerenza con quanto previsto dalla disciplina e dalla giurisprudenza euro-unitaria;*** *b) della necessità garantire che i nuovi affidamenti non arrechino pregiudizio al corretto svolgimento della stagione balneare e non incidano sulla continuità di servizi. Con riferimento a quanto previsto dalla lettera a), si evidenzia che* ***spetta, infatti, in primo luogo all'ente concedente determinare se le aree che possono essere affidate in concessione siano in numero limitato per via della scarsità delle risorse naturali*** *(Corte di giustizia, sentenza 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa, § 43) e tale valutazione deve essere effettuata sulla base di criteri di valutazione "obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati" (Corte di giustizia, sentenza 20 aprile 2023 nella causa C-348/22 Comune di Ginosa § 47-48), al fine di bilanciare il rispetto di obiettivi di sfruttamento economico delle coste con l'attuazione concreta di tali obiettivi nel territorio costiero di un comune.*».

90.1. Nella trascritta introduzione della "bozza di bando tipo" del 24 giugno 2026 sono dunque citate le sentenze della Corte di giustizia UE, Promoimpresa e Ginosa, nelle quali è precisato che per l'applicazione dell'articolo 12 della direttiva Bolkestein DEVE essere effettuata la verifica della scarsità delle risorse naturali utilizzabili e quindi delle spiagge libere e, in particolare, la sentenza **Comune di Ginosa** della Corte UE ai **punti 46-49** (**il punto 46 è trascritto nell'ordinanza n.161/2024 della Corte costituzionale**) così ha precisato: «*46 Infatti, alla luce del suo tenore letterale, l'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 conferisce agli 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, aprivilegiare un approccio caso per caso, che ponga l'accento sulla situazione esistente nel territorio costiero di un comune o dell'autorità amministrativa competente, o addirittura a combinare tali due approcci. 47 In particolare, la combinazione di un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e di unapproccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione, risulta equilibrata e, pertanto, idonea a garantire il rispetto di obiettivi di sfruttamento economico delle costeche possono essere definiti a livello nazionale, assicurando al contempo l'appropriatezza dell'attuazione concreta di tali obiettivi nel territorio costiero di un comune. 48 In ogni caso, è necessario che i criteri adottati da uno Stato membro per valutare la scarsità delle risorse naturali utilizzabili si basino su criteri obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati. 49 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla prima parte dell'ottava questionedichiarando che l'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel sensoche esso non osta a che la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili sia valutata combinando un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione*.».

91. Seguendo le indicazioni della Corte di giustizia nella sentenza Comune di Ginosa sulla necessità della mappatura, il **5 ottobre 2023 si sono conclusi i lavori del Tavolo tecnico consultivo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, istituito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi de**ll'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. Ai lavori del Tavolo tecnico ha partecipato la scrivente Associazione ITB ITALIA.

91.1. La Presidenza del Consiglio dei Ministri con la nota ufficiale del 6.10.2023 ha comunicato che, sulla base dei dati disponibili all'attualità, è risultato che la quota di aree occupate dalle concessioni demaniali equivale, attualmente, al 33% delle aree disponibili.

92. Incredibilmente, come è noto, la Commissione europea ha notificato al Governo italiano il 16.11.2023 il parere motivato a conclusione della procedura di infrazione 2020/4118, contestando la non conformità della normativa interna sulla durata delle concessioni balneari all'art.12 della direttiva Bolkestein e all'art.49 TFUE.

92.1. Peraltro, **il parere motivato della procedura di infrazione 2020/4118 sui balneari italiani non ha avuto alcuna informazione ufficiale da parte della Commissione europea**, ma è stata illegittimamente messa a disposizione immediatamente dell'opinione pubblica e dei giornali nazionali, nonostante gli obblighi di riservatezza fissati dai

regolamenti Ue, **e non è stato neanche inserito nel pacchetto infrazioni pubblicato il 16.11.2023**, così come non è stata data alcuna informazione dalla Commissione europea sulla archiviazione a settembre 2021 della procedura di infrazione n. 2011/2026, relativa alle grandi derivazioni idroelettriche, dichiarata soltanto all'udienza del 13.10.2025 davanti alla Corte di giustizia nella causa C-653/24 Regione Emilia-Romagna.

92.2. In modo irrituale, **contestualmente, il 16.11.2023, il parere motivato sui balneari in Portogallo nella procedura di infrazione 2022/2020 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 comunicato del 3.8.2012.

92.3. A pag. 3 del parere motivato **la Commissione Ue riproduce il quadro normativo interno italiano antecedente alle modifiche introdotte dal d.l. 131/2024**, **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.**

92.4. La Commissione Ue nel parere motivato ha ignorato quanto affermato nella sentenza Comune di Ginosa della Corte di giustizia al punto 73, nella parte in cui ha chiarito il significato e la portata dell'art.12 paragrafi 1 e 2 della direttiva Bolkestein rispetto a concessioni balneari iniziate prima del 28 dicembre 2009 che, quindi, erano comunque al di fuori del campo di applicazione della direttiva servizi.

92.5. La Commissione Ue nel parere motivato ha fornito una manipolata interpretazione della sentenza Comune di Ginosa della Corte (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 a contestare i risultati della mappatura del Tavolo tecnico con argomentazioni surreali e strumentali.

92.5.1. La Commissione Ue ha richiamato il concetto di scarsità della risorsa naturale nel territorio costiero, richiamando sul punto le sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria:

«[...] *Il concetto di scarsità va, invero, interpretato in termini relativi e non assoluti, tenendo conto non solo della "quantità" del bene disponibile, ma anche dei suoi aspetti qualitativi e, di conseguenza, della domanda che è in grado di generare da parte di altri potenziali concorrenti, oltre che dei fruitori finali del servizio che tramite esso viene immesso sul mercato. Va ancora considerata la concreta disponibilità di aree ulteriori rispetto a quelle attualmente già oggetto di concessione* [...] *La valutazione della scarsità della risorsa naturale, invero, dipende essenzialmente dall'esistenza di aree disponibili sufficienti a permettere lo svolgimento della prestazione di servizi anche ad operatori economici diversi da quelli attualmente "protetti" dalla proroga ex lege. Da questo punto di vista, i dati forniti dal sistema informativo del demanio marittimo (SID) del Ministero delle Infrastrutture rivelano che in Italia quasi il 50% delle coste sabbiose è occupato da stabilimenti balneari, con picchi che in alcune Regioni (come Liguria, Emilia-Romagna e Campania) arrivano quasi al 70%. Una percentuale di occupazione, quindi, molto elevata, specie se si considera che i tratti di litorale soggetti ad erosione sono in costante aumento e che una parte significativa della costa "libera" risulta non fruibile per finalità turistico-ricreative* [...]. *A ciò si aggiunge che in molte Regioni è previsto un limite quantitativo massimo di costa che può essere oggetto di concessione, che nella maggior parte dei casi coincide con la percentuale già assentita……attualmente le aree demaniali marittime (ma analoghe considerazioni valgonoper quelle lacuali o fluviali) a disposizione di nuovi operatori economici sono caratterizzate da una notevole scarsità, ancor più pronunciata se si considera l'ambito territoriale del comune concedente o comunque se si prendono a riferimento porzioni di costa ridotte rispetto alla complessiva estensione delle coste italiane, a maggior ragione alla luce della già evidenziata capacità attrattiva delle coste nazionali e dell'elevatissimo livello della domanda in tutto il periodo estivo*[…]. *Pertanto, nel settore delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative, le risorse naturali a disposizione di nuovi potenziali operatori economici sono scarse, in alcuni casi addirittura inesistenti, perché è stato già raggiunto il– o si è molto vicini al – tetto massimo di aree suscettibile di essere date in concessione*».

92.5.2. La Commissione nel parere motivato ha atto del fatto che, il 5 ottobre 2023, il governo italiano ha pubblicato un comunicato stampa sui risultati dei lavori del "Tavolo tecnico" istituito ai sensi dell'articolo10-quater del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198. Il 24 ottobre 2023 i servizi della Commissione hanno altresì ricevuto dalle autorità italiane undocumento contenente informazioni più dettagliate sui risultati dei lavori del detto "Tavolo tecnico".

95.5.3. La Commissione nel parere motivato così contesta arbitrariamente i risultati della mappatura nazionale del Tavolo tecnico governativo, mettendo in evidenza, *contra* leg*em* e senza tener conto del riparto di rango costituzionale di competenze tra Stato e Regioni *in subiecta materia*, sempre partendo dall'erroneo presupposto che la scarsità della risorsa naturale della costa concedibile debba far riferimento al territorio comunale quando i Comuni costieri non hanno alcuna competenza legislativa e regolamentare:

«*«Il comma 1 dell'articolo 10-quater del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, prevede che "[è] istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un tavolo tecnico con compiti consultivi e di indirizzo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali. […]". Al comma 2 si aggiunge che il tavolo, "acquisiti i dati relativi a tutti i rapporti concessori in essere delle aree demaniali marittime, lacuali e fluviali, elaborati ai sensi all'articolo 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118, definisce i criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile, tenuto conto sia del dato complessivo nazionale che di quello disaggregato a livello regionale, e della rilevanza economica transfrontaliera".*

Nel comunicato stampa che riporta i risultati dei lavori del "Tavolo tecnico" si evidenzia che, per quanto riguarda le aree demaniali marittime (aree lacuali e fluviali escluse) "è risultato che la quota di aree occupate dalle concessioni demaniali equivale, attualmente, al 33 per cento delle aree disponibili".

Il documento che riporta in modo più dettagliato i risultati dei lavori del "Tavolo tecnico" indica che tale percentuale: 1) non riflette una valutazione qualitativa delle aree in cui è effettivamente possibile fornire servizi di 'concessione balneare'; 2) non tiene conto delle situazioni specifiche a livello regionale e comunale.

1) In primo luogo, tale percentuale del 33% è calcolata rispetto al ***totale dell'area demaniale, solo "al netto di aree militari e secretate"****. Pertanto, il calcolo di tale percentuale non sembra assumere come base di riferimento le aree demaniali effettivamente ed attualmente "disponibili" in capo ai comuni per i servizi di 'concessione balneare'. In particolare, il documento chiarisce che sono state incluse anche "le aree di costa di minore accessibilità per condizioni naturali" ("potendo" essere interessate — anche se teoricamente — da "investimenti di riqualificazione tali da renderle attrattive per lo sviluppo di nuove attività economiche"). Si afferma altresì che il totale delle aree disponibili "non deve riguardare unicamente le parti sabbiose, ma è da includersi anche la parte di costa rocciosa, poiché su quest'ultima è possibile installare strutture turistico-ricreative […]; inoltre, in alcuni casi, opere a difesa della costa sono state concretamente utilizzate a fini turistico-ricreativi". Pertanto, tutte le parti della "costa rocciosa" sono state considerate "aree disponibili", presupponendo la loro generale idoneità ad essere soggette a 'concessioni balneari' solo perché "è possibile" installare strutture turistico-ricreative e perché "in alcuni casi" opere a difesa della costa sono state utilizzate per attività turistiche. Inoltre, si indica che "il totale delle aviosuperfici, il totale dei porti con funzioni commerciali, il totale delle aree industriali relative ad impianti petroliferi, industriali e di produzione di energia, le aree marine protette e parchi nazionali" (aree che, a quanto risulta alla Commissione, non sono e non saranno soggette a 'concessioni balneari') non sono stati esclusi dal totale di riferimento delle "aree disponibili", ma sono stati inclusi nel calcolo che ha portato al suddetto 33 %.*

2) Inoltre, tale percentuale del 33 % sembra riferirsi a una valutazione globale compiuta solo a livello nazionale, in quanto non vi è alcuna indicazione del fatto che il "Tavolo tecnico" abbia preso in considerazione le situazioni specifiche delle regioni (e del fatto che, come indicato dal Consiglio di Stato, "in molte Regioni è previsto un limite quantitativo massimo di costa che può essere oggetto di concessione, che nella maggior parte dei casi coincide con la percentuale già assentita", nonché le situazioni di singoli comuni (in particolare quelli più turistici) in cui tutte le possibili aree sfruttabili commercialmente potrebbero già essere oggetto di concessioni.

Nel comunicato stampa si conclude che "[q]uanto ai criteri tecnici utili a determinare la sussistenza della scarsità della risorsa naturale, il Tavolo ha evidenziato come […] questi debbano essere individuati tenendo conto del dato nazionale, secondo un approccio generale e astratto, proporzionato e non discriminatorio". Nel documento che riferisce in modo più dettagliato i risultati dei lavori del "Tavolo tecnico" si afferma che tale approccio "generale e astratto" si basa sulla deliberata decisione di non prendere in considerazione le competenze regionali e locali in questo settore. Nella misura in cui tale approccio non tiene conto della ripartizione delle competenze tra le diverse amministrazioni italiane in materia di gestione dei beni demaniali marittimi e di rilascio delle 'concessioni', portando alla conclusione che le risorse naturali sono meno scarse di quanto non lo siano, non sembra coerente con gli orientamenti della CGUE.»».

**

PUAD e non scarsità della risorsa naturale da valutare solo a livello nazionale

96. A differenza delle apodittiche affermazioni del Consiglio di Stato nelle due sentenze del 2021 della Plenaria sulla assertiva scarsità della risorsa naturale delle aree costiere concedibili, ripresa altrettamento apoditticamente e senza tener conto della legislazione nazionale in materia di riparto delle competenze, il Governo, attraverso la bozza di bando-tipo del 24 giugno 2026 del MIT, ha rappresentato che il presupposto essenziale prima di indire le gare per l'assegnazione di nuove concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è rispettare la pianificazione regionale dell'uso dell'arenile attraverso lo strumento tecnico-amministrativo imposto dal legislatore nazionale del PUAD (art.6 comma 3 d.l. n.400/1993, previa verifica regionale nel PUAD della scarsità o non scarsità della risorsa naturale.

97. Se NON c'è scarsità di spiagge libere, nella sentenza Comune di Ginosa della Corte UE (punti 46-47) i Giudici lussemburghesi hanno precisato che NON c'è L'OBBLIGO delle EVIDENZE PUBBLICHE ed è possibile il RINNOVO automatico.

97.1. La **sentenza Comune di Ginosa della Corte UE al punto 71** è molto precisa nell'indicare nell'amministrazione competente la verifica della scarsità della risorsa naturale, ai fini dell'eventuale applicazione dell'art.12 della Direttiva Bolkestein e per escludere la

regola generale della durata illimitata delle autorizzazioni amministrative di cui all'art.11 della direttiva servizi: «***La circostanza che tale obbligo e tale divieto si applichino solo nel caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali utilizzabili, le quali devono essere determinate in relazione ad una situazione di fatto valutata dall'amministrazione competente sotto il controllo di un giudice nazionale, non può rimettere in discussione l'effetto diretto connesso a tale articolo 12, paragrafi 1 e 2.»*.**

97.2. La Corte costituzionale, che, diversamente dal Consiglio di Stato e dalla Commissione Ue, ha ben chiaro il riparto di competenze ha con giurisprudenza granitica imposto la competenza esclusiva dello Stato in materia di libertà di concorrenza anche in presenza delle condizioni di legislazione concorrente, come la pianificazione del territorio, perché solo l'applicazione (eventuale) dell'art.12 della direttiva 2006/123/CE fa scattare l'obbligo di durata limitata del titolo concessorio e una procedura selettiva per l'assegnazione di nuova concessione alla scadenza.

97.2.1. Infatti, la Corte costituzionale nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale n.161/2024 nella causa C-653/24 Regione Emilia-Romagna, richiamando i principi enunciati dalla sentenza AGCM (Comune di Ginosa) della Corte di giustizia sulle proroghe automatiche legislative delle concessioni demaniali marittime per quanto il profilo della (non) scarsità della risorsa naturale ha evidenziato 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)*».

97.3 Nella sentenza di Comune di Ginosa la Corte UE ha inoltre precisato che oltre alla verifica della scarsità delle spiagge libere a livello nazionale è utile ma non necessaria anche una valutazione caso per caso basato su un'analisi del territorio costiero del Comune in questione, operata appunto a livello regionale dal PUAD, senza alcuna competenza nella valutazione da parte dei Comuni costieri se non nella concertazione per la predispozione del PUAD.

97.4 Quindi se in un Comune costiero risulta dal PUAD regionale che tutte le spiagge balneabili sono occupate da concessioni balneari, in questo caso specifico il Comune può procedere, se lo ritiene, ad applicare l'articolo 12 della direttiva Bolkestein.

97.5 Se invece sono disponibili **spiagge libere**, cioè **spiagge balneabili che lo Stato e la Regione ritiene di non assegnare a concessione e di non dotare di alcun servizio anche di salvataggio, preferendone la libera e incontrollata fruizione da parte degli utenti**, **l'articolo 12 della direttiva servizi 2006/123/CE NON si applica**.

97.6 Inoltre, diversamente da quanto opinato apoditticamente dal Consiglio di Stato e dalla Commissione Ue, se è stato approvato il PUAD regionale nel quale si impone, in applicazione dell'art.1 comma 254 della legge n.296/2006, ai Comuni l'obbligo di rispettare una % di spiagge libere e una % di spiagge in concessione, **a tali disposizioni la direttiva Bolkestein NON si applica**, come previsto dai **considerando 9 e 57 della stessa direttiva 2006/123/CE** e dal **considerando 15 della direttiva 2014/23/UE** sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.

97.7 Infatti, si ribadisce, il **considerando 9 della direttiva Bolkestein così dispone:** «*La presente direttiva si applica unicamente ai requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio. Pertanto essa non si applica a requisiti come le norme del codice stradale, le norme riguardanti lo sviluppo e l'uso delle terre, la pianificazione urbana e rurale, le regolamentazioni edilizie nonché le sanzioni amministrative comminate per inosservanza di tali norme che non disciplinano o non influenzano specificatamente l'attività di servizi, ma devono essere rispettate dai prestatori nello svolgimento della loro attività economica, alla stessa stregua dei singoli che agiscono a titolo privato.*».

97.8 Inoltre, il **considerando 57 della direttiva Bolkestein così prevede**: «*Le disposizioni della presente direttiva relative ai regimi di autorizzazione dovrebbero riguardare i casi in cui l'accesso ad un'attività di servizio o il suo esercizio da parte di operatori richieda la decisione di un'autorità competente. Ciò non riguarda né le decisioni delle autorità competenti relative all'istituzione di un ente pubblico o privato per la prestazione di un servizio particolare, né la conclusione di contratti da parte delle autorità competenti per la prestazione di un servizio particolare, che è disciplinata dalle norme sugli appalti pubblici, poiché la presente direttiva non si occupa di tali norme.*».

97.9 Infine, il **considerando 15 della direttiva 2014/23/UE** così dispone: «*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****.*».

97.10 Peraltro, si ribadisce, come precisato dal prof. Massimo Condinanzi per conto del Governo nella risposta del 4 febbraio 2021 alla lettera di messa in mora della Commissione Ue del 3 dicembre 2020, **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*".

98. Calando questa disciplina di legge ordinaria e di normativa Ue nella fattispecie della regolazione della durata delle concessioni balneari italiane, va precisato che l'**Istituto Superiore per la Ricerca e la Protezione Ambientale ISPRA** ha censito gli strumenti di pianificazione regionali attinenti alla gestione delle coste per le 15 regioni costiere in indirizzo e, **alla data del 31 dicembre 2024**, ha rilevato che **soltanto 11 regioni costiere su 15 dispongono di strumenti di pianificazione regionale estesi alla gestione e tutela del territorio costiero**.

98.1. In particolare, **le Regioni TOSCANA, VENETO, FRIULI VENEZIA GIULIA e MOLISE non hanno adottato strumenti di pianificazione regionali attinenti alla gestione delle coste né hanno approvato il PUAD di cui all'art.6 comma 3 del dl. n.400/1993 e all'art.1 comma 254 della legge n.296/1996**.

98.2. La **Regione Lazio ha approvato** con il Regolamento regionale 12 agosto 2016 n.19 il **PUAD** di cui all'art. 6 comma 3 del d.l. n.400/1993 con le modalità di cui all'art.1 comma 254 della legge n.296/2006. In particolare, la Regione Lazio ha approvato il PUAD con un rapporto tra aree concedibili e spiagge libere pari al 50%, stabilendo un corretto equilibrio tra le aree concesse a soggetti privati e gli arenili liberamente fruibili, come previsto dall'art.1 comma 254 della legge n.296/2006. Le concessioni demaniali marittime del territorio laziale sono inserite nel **PUAD**, aggiornato con la **deliberazione di Giunta regionale n.176 del 9 aprile 2019** e, in particolare, sono inserite nell'Albo Regionale delle Concessioni Demaniali

Marittime per finalità turistico-ricreative, ai sensi dell'art. 75 comma 1 lett. m) della Legge Regionale 06.08.1999, n. 14, aggiornato alla data del 31 dicembre 2024, di cui alla Determinazione dirigenziale della Regione Lazio del 14 aprile 2025 n. G04716**. Pertanto, con il PUAD della Regione Lazio** la corretta programmazione regionale dell'uso dell'arenile esclude ogni possibilità di effettuare procedura di gara per nuove assegnazioni, a prescindere dal fatto che le concessioni balneari iscritte all'albo regionale sono tutte ante 2010 e, quindi, comunque non assoggettate alla direttiva Bolkestein.

98.3. La **Regione Liguria** ha approvato il **PUAD** con la Deliberazione del Consiglio Regionale n. 18 del 9 aprile 2002, costituendo attuazione del Piano Territoriale di Coordinamento della Costa. L'art.11 bis della legge regionale n.13/1999, come introdotto dall'art.4 della legge regionale n.22/2008, prevede una percentuale minima di aree balneabili libere e libere attrezzate pari al 40 per cento del fronte totale delle aree balneabili di cui almeno la metà libere. **Se i Comuni costieri non assicurano la percentuale minima di aree balneabili libere e libere attrezzate, non possono rilasciare nuove concessioni**.

98.4. La **Regione Abruzzo** ha regolamentato le funzioni amministrative in materia di demanio marittimo per finalità turistico-ricreative con la legge regionale n.141/1997 e successive modifiche ed integrazioni, arrivando a definire il rapporto percentuale delle spiagge libere nella misura del 20% rispetto a quelle disponibili per l'assegnazione con lo strumento "legislativo" del PUD, **ma senza mai approvare il PUAD ai sensi dell'art.6 comma 3 del d.l. n.400/1993 e con le modalità di cui all'art.1 comma 254 della legge n.296/2006**.

98.5. La **Regione Emilia-Romagna non ha mai approvato il PUAD ai sensi dell'art.6 comma 3 del d.l. n.400/1993 e con le modalità di cui all'art.1 comma 254 della legge n.296/2006**. In realtà, come anticipato, la **Regione Emilia-Romagna** inizialmente, in base all'art.2 comma 2 della legge regionale n.9/2002 in vigore fino al 29.12.2015, aveva così stabilito: «***2****. Entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, il Consiglio regionale, su proposta della Giunta, approva direttive vincolanti per l'esercizio delle funzioni amministrative inerenti l'utilizzazione del demanio marittimo. Le direttive disciplinano gli usi turistico-ricreativi degli ambiti del demanio marittimo laddove tali destinazioni d'uso siano previste negli strumenti di pianificazione territoriale ed urbanistica. Dette direttive sono approvate previo parere della competente autorità marittima, degli Enti locali interessati e delle Associazioni regionali di categoria appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi nonchè delle Associazioni regionali della pesca e dell'acquacoltura, delle Associazioni ambientaliste e*

degli Enti parco territorialmente interessati e tengono luogo del Piano di utilizzazione di cui all'art. 6 del D.L. 5 ottobre 1993, n 400, convertito con modificazioni dalla L. 4 dicembre 1993, n. 494». In base all'art.2 comma 2 della legge n.9/2002 **la Regione Emilia-Romagna ha adottato il PUAD con deliberazione di Consiglio regionale n.368/2003**, **senza** però, *ratione temporis*, **rispettare il disposto dell'art.1 comma 254 della legge n.296/2006 né adeguare il PUAD alla norma inserita nella finanziaria 296/2006**. Anzi, la Regione Emilia-Romagna con l'art.1 della legge regionale n.25/2015 con decorrenza dal 30.12.2015 ha cancellato ogni riferimento nell'art.2 comma 2 della legge regionale n.9/2002 al PUAD già approvato con la deliberazione di Consiglio regionale n.468/2003, facendo esclusivo riferimento alle direttive vincolanti in materia di gestione del demanio marittimo da adottare con delibera di Giunta regionale che non è stata mai approvata. In conseguenza, **nessun Comune costiero della Romagna ha piani dell'Arenile vigenti approvati secondo un inesistente PUAD e la gestione del demanio marittimo in base alla stessa L.R. 9/2002 dovrebbe tornare alla Regione, che invece continua a farla esercitare ai Comuni.**

98.6. La **Regione Basilicata** **non ha ancora adottato il PUAD ai sensi dell'art.6 comma 3 del d.l. n.400/1993 e con le modalità di cui all'art.1 comma 254 della legge n.296/2006** e la gestione delle spiagge avviene tramite Linee Guida per l'uso delle aree demaniali marittime recepite e periodicamente aggiornate, da ultimo con la D.D. n. 920/2024. **La Regione ha mantenuto la gestione diretta del demanio anziché delegarla ai Comuni**.

98.7. La **Regione Calabria** **non ha ancora adottato il PUAD ai sensi dell'art.6 comma 3 del d.l. n.400/1993 e con le modalità di cui all'art.1 comma 254 della legge n.296/2006** e la gestione delle spiagge avviene attraverso i piani comunali di spiaggia PCS regolati dall'art.4 del Piano di Indirizzo Regionale PIR, approvato con la deliberazione del Consiglio regionale del 12 giugno 2007 n.147, come previsto dall'art.7 della L.R. n.17/2005, con espressa salvaguardia nella pianificazione dei PCS delle concessioni già essere. In ogni caso, le recentissima legge regionale n.15/2026 all'art.1 commi 1 e 2 depone nel senso che la Regione Calabria non abbia nessuna intenzione di mettere a gara le concessioni balneari sul suo territorio, imponendo la preventiva verifica della non scarsità della risorsa naturale.

98.8. La **Regione Campania** ha adottato il **PUAD** approvando con deliberazione del Consiglio regionale del 23 aprile 2024 la delibera della Giunta regionale n. 712 del 20 dicembre 2022, avente ad oggetto: "Adozione del piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo – PUAD con finalità turistico-ricreative", stabilendo un rapporto percentuale del 30% delle spiagge libere rispetto a quelle in concessione. Tuttavia la delibera dirigenziale della Regione

Campania n.20 del 13 aprile 2026 ammette in premessa alla lettera f) va modificato alla luce dell'art.1 comma 254 della legge n.296/2006, che prevede ulteriori disposizioni sul contenuto del PUAD «sulla valorizzazione della fruibilità delle coste».

98.9. La **Regione Marche** si era già dotata di un Piano di Gestione Integrata delle aree costiere GIZC approvato nel 2005, che comprende il **PUAD** come parte integrante ai sensi dell'art.1 comma 2 della legge regionale n.15/2004. Il Piano, redatto in ossequio alle "*Linee guida per la predisposizione del nuovo Piano di Gestione Integrata delle Zone Costiere*" del 2016, è stato approvato nel 2019 con delibera n.104 del 6 dicembre 2019 del Consiglio regionale. L'art.12 del GIZC/PUAD prevede che la lunghezza del fronte mare delle aree libere utilizzabili ai fini turistico-ricreativi non può essere inferiore al 25% della lunghezza del litorale di ogni singolo Comune, salvaguardando però le concessioni balneari già assegnate in Comuni dove la percentuale è inferiore, come nel caso della Regione Liguria.

98.10. La **Regione Puglia** ha individuato (LR n.17/2006, sostituita dalla L.R.n. 15/2015), come strumento di gestione delle zone costiere, il Piano Regionale delle Coste PRC, adottato nel 2009 e approvato nel 2011 con delibera di Giunta regionale n.2273 del 13.10.2011. La finalità del Piano è quella di attuare una organica gestione del territorio costiero attraverso la quale trovino la concreta applicazione i principi generali ai quali, dal punto di vista normativo, deve conformarsi l'azione amministrativa in materia di demanio marittimo. In realtà, il PRC **non coincide come modalità di approvazione con il PUAD ai sensi dell'art.6 comma 3 del d.l. n.400/1993 e non prevede le modalità di cui all'art.1 comma 254 della legge n.296/2006.**

98.11. La **Regione Sardegna non ha approvato il PUAD di cui all'art.6 comma 3 del dl. n.400/1993 e all'art.1 comma 254 della legge n.296/1996**, delegando la pianificazione dell'arenile come la Regione Toscana ai Comuni tramite i **Piani di Utilizzazione dei Litorali (PUL)**, regolati dalla Legge Regionale n. 45/1989 e modificati dalla Legge Regionale n. 9/2006. **La Regione autonoma ha la gestione diretta del demanio anziché delegarla ai Comuni**.

98.12. La **Regione Siciliana non ha approvato il PUAD di cui all'art.6 comma 3 del dl. n.400/1993 e all'art.1 comma 254 della legge n.296/1996**, delegando la pianificazione dell'arenile come la Regione Toscana e l'approvazione dei "PUDM" ai singoli Comuni costieri, i quali devono conformarsi alle linee guida regionali e recepire gli **indirizzi comunitari, statali e regionali**, definendo le procedure per i PUDM tramite il Decreto Assessoriale n. 360/2025 (che ha sostituito il precedente D.A. 319/2016), stabilendo che

l'approvazione finale del piano comunale spetta all'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente. **La Regione autonoma ha mantenuto la gestione diretta del demanio anziché delegarla ai Comuni**.

98.13. Riepilogando, **soltanto la Regione Liguria, la Regione Lazio, la Regione Marche e la Regione Campania hanno approvato il PUAD ai sensi dell'art.6 comma 3 del d.l. n.400/1993, con carenze differenziate però sia sulle modalità di concertazione nell'approvazione dei PUAD sia sulle modalità di applicazione di quanto previsto dall'art.1 comma 254 della legge n.296/2006**.

98.14. In buona sostanza, **nessuno dei quattro PUAD regionali approvati appare integralmente conforme alla normativa di legge**, come ribadito dalle citate decisioni del **Consiglio di Stato, Sezione V, con la sentenza del 31 luglio 2006 n.4702** (per la Regione Puglia) e dello stesso **Consiglio di Stato, VI Sezione, con la sentenza 15.11.2011 n.6028** (per la Regione Lazio).

98.15. Mancando il **PUAD** regionale o, per altro verso, in presenza di **PUAD** che abbia già disposto la pianificazione da parte dell'Ente Regione dell'uso dell'arenile, pare evidente che, **alla luce delle indicazioni fornite dalla Corte di giustizia Ue nell'ordinanza del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25, non si possa procedere ad alcuna procedura di gara per l'assegnazione di nuovi titoli concessori rispetto a concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative mai scadute, come quelle attualmente in corso**, applicandosi **l'art.11 della direttiva 2006/123/CE e quindi con la durata illimitata o con proroga automatica delle concessioni balneari, come correttamente previsto dal legislatore nazionale con l'art.10 comma 1 della legge n.88/2001, con gli artt.10 e 19 del d.lgs. n.59/2010 e con l'art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016.**

**

L'ordinanza Balneari Rimini II della Corte di giustizia Ue del 10 luglio 2026: prevale l'accertamento del Governo sulla non scarsità naturale delle zone costiere balneabili

99. L'ordinanza della Corte di giustizia del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25 Balneari Rimini II sulle concessioni balneari e la sentenza della Corte Ue del 3 settembre 2026 nella causa C-653/24 Regione Emilia-Romagna sulle piccole concessioni idroelettriche rappresentano, nella loro complessiva lettura, il definitivo superamento delle criticità determinate dalla Corte di Lussemburgo nella sentenza Promoimpresa in ordine all'applicazione della direttiva Bolkestein a concessioni di beni, che non sono concessioni di servizi in base alla normativa europea e interna sugli appalti pubblici come la direttiva 2014/23/UE, che, per le ragioni

ampiamente dedotte nelle presenti osservazioni non rientrano nello spettro di intervento del diritto primario e derivato dell'Unione.

100. Il Giudice di pace di Rimini con l'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 28.7.2025 nella causa C-574/25 così giustifica il quarto quesito pregiudiziale sulla non scarsità della risorsa naturale già accertato dal Governo con la mappatura nazionale di cui alla nota del 6 ottobre 2023, censurando il comportamento discriminatorio della Commissione europea ai punti 71 – 71.1. – 71.2. – 71.3. – 71.4. – 71.5.

100.1. In particolare, è apparso molto evidente al Giudice di pace che - in un contesto normativo interno in cui fino al 16 gennaio 2012 l'autorizzazione all'esercizio delle attività turistico-ricreative sull'arenile prevedeva il rinnovo automatico di sei anni in sei anni del titolo concessorio con possibilità di revoca o decadenza da parte dell'Amministrazione pubblica concedente legato all'affidamento fiduciario al concessionario richiedente senza gara e senza applicazione della normativa europea sugli appalti di servizi della gestione del demanio marittimo - non vi era nessuna possibilità di applicazione dell'art.12 della Bolkestein sul piano della tipologia del servizio svolto («***servizi non economici d'interesse generale***» e «***attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri di cui all'articolo 45 del trattato***»).

100.2. Inoltre, l'eventuale applicabilità, al di fuori della disciplina degli appalti europei, di una «*procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento*» è condizionata ad una preventiva determinazione del prerequisito della «***scarsità della risorsa naturale***», che soltanto l'Amministrazione pubblica concedente il demanio marittimo, cioè lo Stato, avrebbe potuto verificare, come è accaduto con la **nota della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 6 ottobre 2023**, in cui **il Governo italiano 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**.

100.3. Del resto, secondo il Giudice di pace, il Governo si è mosso nel solco tracciato dalla **Corte di giustizia al punto 71 della sentenza AGCM**: «*La circostanza che **tale obbligo e tale divieto si applichino solo nel caso in cui il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali utilizzabili, le quali devono essere determinate in relazione ad una situazione di fatto valutata dall'amministrazione competente** sotto il controllo di un giudice nazionale, non può rimettere in discussione l'effetto diretto connesso a tale articolo 12, paragrafi 1 e 2.*».

100.4. Inoltre, dalla comunicazione del 28.8.2017 a firma del Capo unità Robert Strauss della Direzione generale del Mercato interno, dell'industria, dell'imprenditoria e delle PMI, in risposta a una lettera del presidente di Fivag-Cisl in rappresentanza del **commercio ambulante**, risulta che la **Commissione Ue aveva precisato che l'articolo 12 della direttiva Bolkestein stabiliva che le procedure di selezione vanno fatte solo «*qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali*»**, e che «***riguardo all'applicazione dell'articolo 12, occorre rilevare la scarsità delle risorse: spetta alle autorità nazionali verificare questo requisito***».

100.4.1. Secondo il Giudice di pace, le precisazioni del 28.8.2017 del dirigente della commissione Ue al mercato interno, per quanto riferite agli ambulanti, esortavano il governo italiano ad appurare la quantità di risorse ancora disponibili e quelle occupate in merito all'applicazione della direttiva Bolkestein, in modo da dare una risposta definitiva alla questione sia ai commercianti che ai balneari. All'epoca (2017), per quanto riguarda le spiagge, era noto che sui 7.458 chilometri di coste italiane ce ne erano 4.970 balneabili (fonte: Ministero della salute, Rapporto acque di balneazione) e si stimava che solo circa 2.000 di questi – cioè, meno della metà – fossero assegnate in concessione e ospitassero strutture riconducibili a stabilimenti balneari (che in Italia, secondo una indagine della Camera di commercio, ammontano a 7.680 laghi compresi).

100.5. Conclude sul punto il Giudice di pace di Rimini nell'ordinanza del 28.7.2025, **a determinare la scarsità della risorsa naturale del demanio marittimo utilizzabile per finalità turistico-ricreative non possono essere né la Commissione europea né il giudice nazionale come il Consiglio di Stato**, che nell'ordinamento interno non ha alcuna competenza legislativa ed esecutiva di alta amministrazione, ma soltanto funzioni giurisdizionali e consultive del Governo, a cui non può sostituirsi per legge e per Costituzione.

100.6. Il **quarto quesito pregiudiziale del Giudice di pace di Rimini nell'ordinanza del 28.7.2025 è così trascritto al punto 27 dell'ordinanza del 10.7.2026 della Corte Ue nella causa C-574/25: «***A prescindere dalle risposte ai quesiti che precedono, si chiede alla Corte se l'articolo 12 della direttiva [2006/123] comunque non sia applicabile alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come quella della società ricorrente, nel momento in cui il Governo italiano, quale proprietario del demanio marittimo, attraverso 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, e se viola l'articolo 4 [TUE] e il principio di leale cooperazione il comportamento della [Commissione] che, nel parere motivato del 16 novembre 2023 che ha chiuso la procedura di infrazione n. 2020/4118 iniziata con lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020, ha censurato i dati dello Stato nazionale sulla non scarsità della risorsa naturale, minacciando il ricorso per inadempimento ex articolo 258 TFUE alla [Corte] e dando o consentendo la massima diffusione informativa al contenuto integrale del parere motivato»**.**

101. Il Giudice di pace di Rimini nell'ordinanza di rinvio richiama la recente giurisprudenza della Corte di giustizia ai fini della formulazione dei nuovi quesiti, con la riproposizione anche di quelli a cui la Corte Ue non aveva risposto con l'ordinanza del 4 giugno 2025 nella causa C-464/24.

101.1. Sottolinea il Giudice di pace del nuovo rinvio che in data **11 luglio 2024 è stata depositata la sentenza della Corte di giustizia nella causa S.I.I.B. C-598/22** (ECLI:EU:2024:597), che conferma 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*).

101.2. Inoltre, **l'*incipit* della motivazione della sentenza S.I.I.B. della Corte Ue ai punti 44-45 esclude l'applicazione diretta dell'art.49 TFUE ai fini della declaratoria di illegittimità delle proroghe legislative delle concessioni balneari**: «*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.*».

101.2.1. Si tratta di una questione solo interna all'ordinamento nazionale, come la Corte Ue ha precisato nella sentenza S.I.I.B. al punto 41.

101.2.2. Al **punto 46 della sentenza S.I.I.B. la Corte Ue ha ribadito**, inoltre, quanto già affermato al punto 73 della sentenza Comune di Ginosa su un punto non considerato nella bozza di bando-tipo, cioè **che le concessioni balneari iniziate prima del 28.11.2009 sono fuori dal campo di applicazione della Bolkestein**: «*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.*».

101.3. L'esclusione dal campo di applicazione della Bolkestein delle concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009 è stata ribadita dalla **Corte di giustizia Ue** con l'**ordinanza Balneari Rimini del 4 giugno 2025 nella causa C-464/24**, che ha operato una distinzione netta tra le concessioni ante 2010 solo prorogate per legge senza nuovo titolo concessorio (escluse dalla Bolkestein) e le concessioni rinnovate post 2009 con nuovi titoli concessori (incluse nella Bolkestein), come precisato al punto 40 dell'ordinanza "Balneari Rimini", che richiama il punto 58 della sentenza S.I.I.B.: «***Sotto un secondo profilo, al punto 58 della sentenza dell'11 luglio 2024, la Società Italiana Imprese Balneari (C-598/22, 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***».

102. L'**ordinanza del 10 luglio 2026 della Corte di giustizia Ue nella causa C-574/25 Balneari Rimini II**, in risposta ai quesiti pregiudiziali del Giudice di pace di Rimini con l'ordinanza del 28.7.2025, ha confermato il carattere non auto-esecutivo della direttiva 2006/123/CE, con una risposta secca e chiara sulla necessità di una preventiva verifica della non scarsità della risorsa naturale da parte dello Stato prima di procedere, solo in caso di scarsità accertata, all'applicazione dell'art.12 della Bolkestein e alle gare ad evidenza pubblica: «*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, in regime di diritto privato o pubblico, di cui lo Stato si limita a fissare le condizioni generali d'uso, posto che dette concessioni hanno ad oggetto risorse*

naturali e purché il numero di autorizzazioni disponibili per le attività turistico-ricreative sia limitato a causa della scarsità delle risorse naturali, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, di detta direttiva, circostanza che spetta all'autorità nazionale competente accertare, sotto il controllo di un giudice nazionale.».

102. La conclusione dirimente sul quarto pregiudiziale del Giudice di pace di Rimini della **Corte di giustizia** è sviluppata nell'**ordinanza del 10 luglio 2026 ai punti 50-57**:

«*50 Occorre tuttavia rilevare che, nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale,* ***il giudice del rinvio sembra negare il carattere raro delle zone demaniali situate sulle coste marittime italiane. Esso menziona, a tal riguardo, la nota del 6 ottobre 2023, che avrebbe escluso una siffatta scarsità sulla base di un approccio che tale giudice definisce astratto e generale, proporzionato e non discriminatorio. Detto giudice menziona altresì dati numerici provenienti dal Ministero della Salute (Italia) secondo i quali, nel 2017, su 7 458 chilometri di costa italiana, 4 970 chilometri erano classificati idonei alla balneazione e, tra questi, solo 2 000 chilometri erano oggetto di concessioni***.

51 Ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.

52 Come dichiarato dalla Corte nei punti da 46 a 49 della sentenza del 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301), alla luce del suo tenore letterale tale disposizione conferisce agli Stati membri un certo margine di discrezionalità quanto alla scelta dei criteri che consentano di valutare la 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, che ponga l'accento sulla situazione esistente nel territorio costiero di un comune o dell'autorità amministrativa competente, o addirittura a combinare tali due approcci. In particolare, la combinazione di un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e di un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione, appare equilibrata e, pertanto, idonea a garantire simultaneamente il rispetto di obiettivi di sfruttamento economico delle coste individuabili a livello nazionale, assicurando al contempo l'adeguatezza dell'attuazione concreta di tali obiettivi nel territorio costiero di un comune. In ogni caso, è necessario che i criteri adottati da uno Stato membro per valutare la scarsità delle risorse naturali utilizzabili si basino su criteri obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati. L'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 non osta a che la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili sia valutata combinando un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione.*

53 Da ciò discende che l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva impone quindi agli Stati membri l'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali e vieta loro di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata

per una determinata attività, in termini incondizionati e sufficientemente precisi. L'esistenza di una limitazione del numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività, a causa della scarsità delle risorse naturali utilizzabili, dev'essere determinata con riferimento a una situazione di fatto valutata dall'amministrazione competente sotto il controllo di un giudice nazionale [sentenza del 20 aprile 2023, Autorità Garante Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, punti 70 e 71].

54 Infatti, secondo una giurisprudenza costante della Corte, un'amministrazione, anche comunale, è tenuta, al pari del giudice nazionale, ad applicare le disposizioni incondizionate e sufficientemente precise di una direttiva e a disapplicare le norme del diritto nazionale non conformi a tali disposizioni [sentenza del 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa), C-348/22, EU:C:2023:301, punto 77 e giurisprudenza ivi citata].

55 ***Nel caso di specie, come sottolineato nel punto 50 della presente ordinanza (del Giudice di pace di Rimini), il Consiglio dei Ministri ha ritenuto, nella nota del 6 ottobre 2023 e al termine di una valutazione che il giudice del rinvio ha qualificato astratta e generale, ma anche proporzionata e non discriminatoria, che le risorse naturali situate sul demanio pubblico marittimo italiano non fossero rare****.*

56 A tal riguardo, come ricordato nel punto 53 della presente ordinanza, ***la valutazione della condizione relativa alla scarsità delle risorse naturali spetta all'autorità nazionale competente, sotto il controllo di un giudice nazionale****.*

57 Ciò implica, nel caso di specie, in primo luogo, che ***il giudice del rinvio verifichi che il Consiglio dei Ministri costituisca, nel diritto italiano, l'autorità competente a effettuare tale valutazione****, in secondo luogo,* ***che detto giudice verifichi che detto Consiglio, come da esso sostenuto, abbia effettivamente applicato criteri astratti e generali, proporzionati e non discriminatori*** *e, in terzo luogo,* ***che detto giudice debba altresì assicurarsi che la nota del 6 ottobre 2023 abbia carattere vincolante nell'ordinamento giuridico italiano****. In quarto luogo e in ogni caso, nei limiti in cui il diritto dell'Unione autorizza la combinazione di un approccio astratto e generale, a livello nazionale, e di un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune interessato, come ricordato nel punto 52 della presente ordinanza,* ***il giudice del rinvio deve esaminare se il diritto italiano consentisse al Comune di Rimini di discostarsi, sulla base di dati locali, dalla valutazione contenuta nella nota del 6 ottobre 2023 e, di conseguenza, concludere che, per tutto o per una parte del suo territorio, la condizione della scarsità delle risorse naturali, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, era soddisfatta****.*».

103. In buona sostanza, **la Corte di giustizia Ue** con una valutazione di "merito" e di "competenza" della correttezza dei dati della mappatura nazionale del Governo sulle coste italiane balneabili **ha sconfessato platealmente sia il parere motivato della Commissione europea del 16 novembre 2023 sia la presunzione assoluta di scarsità della risorsa naturale inventata dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con le sentenze del 2021** per salvaguardare il modello Rimini di gestione dell'arenile, da un lato privilegiando i grandi investitori interni e internazionali nel rapporto diretto con la politica locale (Rimini gest s.r.l.; Blue Beach s.p.a. e tanti altri) per nuovi investimenti vietati dalla pianificazione

allora vigente, dall'altro distruggendo i piccoli stabilimenti balneari paralizzati per venti anni dal divieto di investimenti anche per manutenzione straordinaria se non previa aggregazione a fini clientelari con obbligo di demolire prima di andare a gara e così perdere le concessioni, a causa dell'innalzamento delle acque del mare preconizzato da Nomisma in un piano dell'arenile approvato senza PUAD regionale, sparito nella legislazione regionale dopo l'udienza di trattazione orale della causa Promoimpresa già nel dicembre 2015.

103.1. Il compito del Giudice nazionale, che è il Giudice ordinario (di pace) e non il Giudice amministrativo nella valutazione della Corte di giustizia Ue e nel rapporto diretto con il Giudice del rinvio - la Corte Ue ha deciso senza consentire la produzione delle osservazioni scritte né alla Commissione Ue né al Governo, che non si era costituito a Lussemburgo nella causa C-464/24 della precedente pregiudiziale decisa dall'ordinanza del 4.6.2025 -, sarà quello indicato al punto 57 dell'ordinanza del 10 luglio 2026, cioè «***deve esaminare se il diritto italiano consentisse al Comune di Rimini di discostarsi, sulla base di dati locali, dalla valutazione contenuta nella nota del 6 ottobre 2023 e, di conseguenza, concludere che, per tutto o per una parte del suo territorio, la condizione della scarsità delle risorse naturali, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, era soddisfatta***».

103.2. **Il diritto italiano non consente al Comune di Rimini né a nessun altro Comune costiero di discostarsi, sulla base di dati locali, dalla valutazione di non scarsità della risorsa naturale contenuta nella nota del Governo del 6 ottobre 2023 e nella mappatura nazionale trasmessa alla Commissione Ue e concertata anche con questa Associazione in un tavolo tecnico previsto da una norma di legge ordinaria**, perché le funzioni di programmazione e d'indirizzo generale sulla pianificazione del territorio dell'arenile competono alla Regione Emilia-Romagna (L.R. n. 9/2002) che non le ha esercitate attraverso il PUAD non più vigente e quindi non ha più delegato la propria competenza al Comuni, mentre **la competenza legislativa in materia di "tutela della concorrenza" ("ordinamento civile") è di esclusiva competenza dello Stato** [art. 117, co. 2, lett. e) e l) Cost.], che tale competenza ha esercitato.

104. In buona sostanza, **alle concessioni balneari italiane, per scelta del legislatore ordinario nazionale e del Governo e nell'interpretazione "definitiva" della Corte di giustizia Ue, si applica la direttiva Bolkestein ma soltanto nella regola generale dell'art.11, che tutela la durata illimitata o con proroga automatica delle autorizzazioni amministrative per lo svolgimento di un'attività economica di "servizio" sull'arenile**, non trovando alcuna applicazione l'eccezione della durata limitata con procedura selettiva prevista nella generica

formulazione dell'art.12 della direttiva 2006/123/CE, sicuramente con effetto diretto ma senza diretta applicazione nell'ordinamento interno se non attraverso la normativa di recepimento, che il legislatore ha correttamente approvato con il d.lgs. n.59/2010.

104.1. La legislazione vigente – l'art.10 comma 1 della legge n.88/2001; gli artt. 10 e 19 del d.lgs. n.59/2001; l'art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016 – **disciplina correttamente la materia e prevede appunto la durata illimitata o con proroga automatica dei titoli concessori**.

104.1.1. Gli artt.3 e 4 della legge n.118/2022 vanno pertanto abrogati, in quanto introdotti nella legge sulla concorrenza 2022 per "coprire" le amenità argomentative dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze del 2021 sul falso presupposto di dover applicare l'art.12 della direttiva Bolkestein, creando l'attuale caos normativo che occorre ora immediatamente dipanare, anche sulla base delle attente riflessioni della Corte dei conti.

**

Primi effetti di rilevanza penale e amministrativa dell'ordinanza della Corte del 10.7.2026 sul caso Rimini: Mediatore europeo e Corte dei Conti regionale per l'Emilia-Romagna

104.2. In particolare, ad analizzare la pronuncia della Corte Ue con l'ordinanza del 10 luglio 2026, è intervenuto, con un approfondimento firmato su ItaliaOggi del 4.9.2026, il dott. **Marcovalerio Pozzato**, **presidente della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna della Corte dei conti**.

104.2.1. Il punto centrale dell'ordinanza della Corte Ue, secondo il dott.Pozzato, è quello che si può definire un'inversione dell'onere della prova: finora si è generalmente presunta l'esistenza di una scarsità delle spiagge come dato acquisito (una presunzione relativa, *juris tantum*), mentre ora la Corte chiarisce che tale scarsità deve essere provata concretamente, e non semplicemente presunta.

104.2.2. Nel suo intervento, il dott. Pozzato pone l'accento su un nodo istituzionale: individuare il soggetto competente a verificare la scarsità, compito che si colloca "nel quadro dei doverosi meccanismi di controllo, affidati in particolare alla Corte dei conti". La titolarità dell'accertamento generale spetta allo Stato, come indicato anche nel parere della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 6 ottobre 2023, ma resta aperta la possibilità per i singoli Comuni di discostarsene qualora dimostrino, con motivazione rafforzata, situazioni locali difformi.

104.2.3. Il dott.Pozzato richiama esplicitamente l'attività della propria Sezione, la Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna, che con le delibere n. 14 e 15 del 2026 si è già espressa sull'illegittimità del diritto di prelazione nel project financing per alcuni interventi sulla riviera romagnola. L'articolo sottolinea come i controlli della magistratura contabile — sia in sede consultiva (pareri preventivi sulla legittimità degli atti comunali relativi alla sistemazione del litorale) sia in sede di responsabilità (Procure regionali) — assumano un ruolo centrale: il mantenimento illegittimo di concessioni prorogate o un affidamento irregolare può infatti concretizzare un danno erariale, derivante sia dal minor introito per la mancanza di gare, sia da canoni non aggiornati.

104.2.4. I criteri oggettivi per valutare l'arenile libero, secondo l'analisi del dott. Pozzato, sono esattamente legati alla legislazione nazionale e regionale di pianificazione dell'uso dell'arenile attraverso il PUAD regionale (se esistenti) e i Piani dell'Arenile comunali (se esistente il PUAD regionale), cioè i Comuni che vogliano dimostrare situazioni locali differenti rispetto alle valutazioni statali generali devono provare la disponibilità di arenile libero e l'assenza di saturazione dei gestori balneari, basandosi su criteri oggettivi e concretamente verificabili: • estensione della costa comunale; • percentuale di arenile già in concessione; • disponibilità residua di spiaggia libera; • specificità geomorfologiche o urbanistiche del territorio. Solo allegando questi elementi, con una motivazione rafforzata, un Comune potrà discostarsi dalle conclusioni generali derivanti dall'accertamento condotto a livello statale.

105. Dopo l'ordinanza del 10 luglio 2026 della Corte Ue, il 25 luglio 2026 **l'Associazione Turistica Balneare Siciliana (ATBS)** ha inviato una lettera formale al Mediatore europeo Teresa Anjinho, alla Direttrice generale del Mercato interno, dell'Industria, dell'Imprenditoria e delle PMI Kerstin Jorna e alla Presidente della Commissione Ursula von der Leyen, con copia agli eurodeputati italiani e a diverse istituzioni nazionali e regionali, tra cui la Presidenza del Consiglio, il Senato, la Camera, i Ministeri della Protezione civile e del Mare e delle Attività produttive, la Regione Siciliana e il suo Assessorato al Territorio e Ambiente.

105.1. Oggetto della missiva è la "*richiesta di chiarimenti urgenti su presunta perdita di imparzialità e rapporti con l'associazione 'Mare Libero'*" da parte della **Commissione europea**. L'ATBS richiama una comunicazione della Direzione generale Mercato interno datata 26 luglio 2024, indirizzata proprio a Mare Libero, in cui figurava la formula "*ringraziandovi per l'impegno e la collaborazione*". Secondo l'associazione siciliana questa

espressione desterebbe "*profonda preoccupazione*", perché Mare Libero persegue dichiaratamente l'obiettivo di rimuovere le strutture balneari dalle aree demaniali, e un simile ringraziamento da parte dell'ufficio competente configurerebbe "*rilevanti profili di incompatibilità e di apparenza di conflitto di interessi*".

105.2. Nella lettera l'ATBS ricorda che Mare Libero ha presentato una denuncia alla Corte dei Conti Sicilia e una diffida al governo regionale in merito allo stanziamento di fondi pubblici per l'emergenza del ciclone Harry (gennaio 2026), sostenendo che gli operatori balneari siciliani non avrebbero titoli concessori validi. L'associazione ribatte che i titoli non derivano da proroghe automatiche, ma sono stati rilasciati dopo un nuovo iter istruttorio previsto dalla legge regionale n. 32/2020, coerentemente con le sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato (nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021) e con la sentenza della Cassazione n. 3657 del 29 gennaio 2026. Viene inoltre segnalata la costituzione in giudizio di Mare Libero davanti al TAR Palermo, nel ricorso contro la ditta Italo Belga di Mondello, per chiedere la decadenza della concessione demaniale.

105.3. L'ATBS sottolinea infine che Mare Libero non è titolata a rappresentare interessi pubblici in materia amministrativa né ha diritto a partecipare al Tavolo tecnico consultivo sulle concessioni demaniali marittime istituito dal decreto legge 29 dicembre 2022, n. 198, riservato ai rappresentanti ministeriali, regionali e alle associazioni di categoria maggiormente rappresentative del settore. Sulla base di questi elementi, l'associazione ha formalmente richiesto: a) una descrizione dettagliata di natura, estensione e modalità della "collaborazione" con Mare Libero, incluse comunicazioni, incontri e scambi documentali; b) una conferma scritta dell'imparzialità dell'Ufficio della Commissione europea nella valutazione delle questioni relative alle concessioni demaniali marittime; c) la durata e le finalità di eventuali rapporti continuativi, con i provvedimenti adottati per prevenire conflitti di interesse; d) l'elenco di eventuali altri soggetti esterni con cui l'Ufficio intrattiene forme di collaborazione analoghe.

105.4. In precedenza, il **Mediatore europeo**, Teresa Anjinho, verosimilmente su segnalazione della stessa **ATBS**, ha aperto un'inchiesta formale contro la Commissione europea per il modo in cui l'esecutivo di Bruxelles ha gestito la procedura d'infrazione **INFR(2020)4118** sulle concessioni balneari italiane. La decisione, comunicata con una lettera datata **17 giugno 2026** e indirizzata alla Presidente della Commissione, segna un salto di qualità nel confronto istituzionale sulla vicenda: non si discute più solo del merito della procedura, ma del *comportamento amministrativo* di chi la gestisce, come più volte segnalato dallo

scrivente, in particolare con la diffida dell'8 febbraio 2025 con cui si chiedeva alla Commissione europea l'immediata archiviazione della procedura di infrazione e al MIT di non adottare il decreto indennizzi.

105.4.1. Il caso è registrato come **901/2026/LA** e la responsabile dell'indagine per l'Ufficio del Mediatore è **Ludovica Aquino**. Il reclamo alla base dell'apertura dell'inchiesta risulta presentato già nel mese di **aprile 2026**, prsumibilmente da ATBS, diversi mesi prima che il caso tornasse alla ribalta con le successive iniziative politiche e associative sul tema. Il reclamo contesta alla Commissione tre ordini di problemi, ricostruiti punto per punto nella lettera della Anjinho: a) **ritardi ingiustificati** nella gestione della procedura di infrazione, aperta con la prima lettera di messa in mora nel 2020 e mai giunta a una decisione definitiva; b) **assenza di comunicazione trasparente**, sia verso il denunciante sia verso il pubblico, sullo stato di avanzamento del fascicolo; c) **mancanza di meccanismi di controllo** sulla discrezionalità della Commissione nella gestione delle infrazioni, un vuoto che — secondo il reclamo — finisce per compromettere l'effettività del diritto UE e per scaricare incertezza sulle amministrazioni nazionali chiamate ad applicarlo.

105.4.2. Sulla base di questi rilievi, il Mediatore ha chiesto alla Commissione una risposta scritta, **in italiano**, entro il **18 settembre 2026**, con il dettaglio delle misure adottate dal 2020 in avanti. La Mediatrice Anjinho ha inoltre preteso l'accesso all'intero fascicolo della procedura, comprese le valutazioni interne e la corrispondenza scambiata con le autorità italiane, "*compresi i documenti che potrebbero non essere stati registrati*". Una richiesta che va oltre la prassi ordinaria e che lascia intendere il peso attribuito al caso. Il Mediatore si è riservato anche di pubblicare la risposta della Commissione e di girarla ai reclamanti per eventuali commenti.

105.5. La denuncia di ABTS al Mediatore europeo del 25 luglio 2026 allude, in particolare, ai rapporti epistolari tra il dott. Salvatore D'Acunto, funzionario della Commissione europea, e l'avv. Roberto Biagini, (ex) Presidente di Mare libero APS.

105.5.1. Come è noto e come segnalato dallo scrivente difensore a molte delle Autorità in indirizzo con diffida del 25.11.2025, nel suo lungo **post del 23.11.2025 sulla pagina Facebook personale l'avv. Roberto Biagini** in qualità (allora) di Presidente di "Mare Libero APS" così esaustivamente sproloquiava, qualificando come mafiosi quasi tutti tranne se stesso, con un titolo molto esaustivo già ripreso nella citata diffida dello scrivente del

25.11.2025, che ne ha trascritto il contenuto a beneficio di tutte le Istituzioni politiche e giudiziarie in indirizzo:

«***TRATTATIVA STATO BALNEARI***

A questo punto è necessario alzare il "tiro", come si dice in questi casi, in quanto ***la normale dialettica che dovrebbe vedere lo Stato, le istituzioni gestire "la cosa di tutti" per il bene comune rispettando le normative e le più elementari regole del gioco, è stata sopraffatta dal clientelismo, dall' affarismo e dalla connivenza in puro stile mafioso tra la lobby dei "balneari" e il potere politico amministrativo a tutti i livelli****.*

1) Anche in tema di "Project Financing", nonostante la Commissione U.E. abbia aperto l'ennesima procedura di infrazione contro l' Italia e la Corte di Giustizia, come accadrà, confermerà le tesi della giurisprudenza amministrativa italiana in ordine alla lesione della libera concorrenza e della "par condicio" del diritto di prelazione a favore del proponente, l'impudenza, la prepotenza e la boria di alcuni amministratori (politici e tecnici) non trovano limiti: "ce ne fottiamo altamente, dell' Italia, dell' Europa, dell' A.G.C.M.. della violazione delle regole del libero mercato, ecc... ed andiamo avanti perchè vogliamo favorire "gli amici" che poi ci eleggono.

2) Si stanno sempre di più intensificando "i rapporti" tra i singoli uffici dei vari comuni costieri e gli attuali concessionari scaduti nelle more di elaborazione dei vari piani spiaggia, capitolati di gara delle pubbliche evidenza. ecc...Un vero e proprio "mercato della vacche" quotidiano che vede coinvolti i concessionari scaduti, i loro rappresentanti di categoria, i loro tecnici, commercialisti, avvocati, e gli enti locali nel "contrattare" il contenuto degli strumenti urbanistici e delle future regole delle pubbliche evidenze, alla faccia del buon andamento e della imparzialità della pubblica amministrazione.

3) Stanno già emergendo casi di infiltrazioni mafiose e di corruzione che vedono coinvolti amministratori e gestori di stabilenti balneari per mantenere lo "status quo". Non è necessario scomodare le iconiche figure della "coppola e della la lupara" per parlare di mafia. E' sufficiente controllare il voto di scambio nelle elezioni amministrative, il sindaco, l' assessore il funzionario comunale di turno o il rappresentante di altri enti di controllo, che godono dell' ombrellone stagionale gratis o delle ripetute cene nel "chiosco bar" che paga 3.200 euro di canone l'anno invitati dall' esercente "compagno di merende". Tanto è una partita di giro (viziato).

4) Le interrogazioni parlamentari soprattutto di chi ha amministrato i comuni costieri devono avere ad oggetto questi temi non chi compra la squadra di calcio della propria città. "Chiarezza" deve essere fatta sui passaggi di proprietà tra i balneari e non tra chi compra o vende una squadra. ***Ai "Prefetti" e soprattutto alle Procure della Repubblica di competenza, deve essere denunciata la quotidiana "TRATTATIVA STATO BALNEARI", che coinvolge i singoli enti locali e chi ritiene di avere un diritto imperituro sulla spiaggia di tutti****.*

5) ***Difendere le spiagge dalla "MAFIA" vuole anche dire fornire la possibilità a quegli imprenditori che sono sempre stati esclusi da quel tipo di mercato monopolistico di poter concorrere con delle progettualità meritevoli e non con le usuali prebende del "do ut des". Oppure incentivare quelli (seri) attuali a competere tra loro correttamente e non andando quotidianamente negli uffici comunali per "concertare" stratagemmi associativi e/o***

***consorziali per eludere le gare**.*
***La misura è colma ed ognuno di noi deve sentirsi partecipe e responsabile a denunciare questo "schifoso" stato dell' arte. Noi come Mare Libero faremo la nostra parte e la nostra denuncia non si limiterà solo alla vetrina dei "social media", come del resto è sempre stata sempre la nostra caratteristica e la nostra filosofia. Il demanio marittimo, le spiagge, le nostre coste, sono beni preziosi e di tutti e non "COSA LORO" di imprenditori e di politici corrotti**.*
Roberto Biagini "MARE LIBERO APS"».

105.5.2. Effettivamente, dopo la ordinanza della Corte Ue del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25 Balneari Rimini II, la misura è colma ed è stato necessario fare chiarezza con le presenti osservazioni scritte, vista la gravità dei comportamenti del Comune di Rimini, della Regione Emilia-Romagna, dell'AGCM, della stessa Agenzia del demanio per l'operazione di finta sdemanializzazione del "Parco del mare/Triangolone", in concorso con l'avv. Roberto Biagini, con funzionari della Commissione europea e con lo stesso Consiglio di Stato prima dell'opportuno (ma ancora incerto) *revirement*, che hanno invaso la sfera di competenza della Magistratura inquirente parendo evidenti le tracce di illeciti di rilevanza penale, come calunnia, aggiotaggio, istigazione alla corruzione, corruzione propria, con espropriazione illecita di aziende per favorire "investitori" prima ignoti, ora sempre più noti come Rimini gest srl e/o Blue Beach spa e/o SGR spa e/o altri grandi gruppi economici.

105.5.2.1. La prova provata di questa gravissima e illecita situazione è rappresentata dal primo "bando" per l'assegnazione di n.27 nuove concessioni balneari nell'area di Rimini nord, pubblicato sul BURER n.146 del 10 giugno 2026, addirittura temporalmente prima della **determinazione dirigenziale n. 1430 del 10/06/2026 della Dirigente del Settore Marketing territoriale waterfront e nuovo demanio dott.ssa Catia Caprili**, con cui è stato disposto «*di procedere all'espletamento di una procedura di gara aperta per l'affidamento di n. 27 concessioni di beni demaniali marittimi relative alle zone di solo ombreggio, con finalità turistico-ricreative, del litorale nord di Rimini, secondo il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, attribuendo punti 90 all'offerta tecnica e punti 10 all'offerta economica*».

105.5.2.2. I presupposti di questa illecita determinazione dirigenziale n.1430/2026 di apertura di una procedura comparativa "d'ufficio" per l'affidamento di n. 27 concessioni di beni demaniali marittimi relative alle zone di solo ombreggio, con finalità turistico-ricreative, del litorale nord di Rimini, ovviamente con esclusione della concessione "unica" di Rimini gest srl, con applicazione del codice della navigazione e solo di poche norme del codice dei

contratti pubblici consistono nell'attività legislativa prodotta dal Consiglio di Stato, dall'AGCM, dal Comune di Rimini, dalla Regione Emilia-Romagna e dalla stessa Agenzia del demanio con l'operazione di finta acquisizione al demanio comunale del Parco del mare/Triangolone e che ha condotto, con potenziale effetto domino su tutto il territorio nazionale a questo folle nuovo quadro regolativo della materia:

• le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative che insistono sull'arenile di Rimini, ad eccezione di quelle di Rimini gest srl e del Grand Hotel, sono scadute il 31.12.2023 per effetto delle due sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn.17 e 18 del 2021 e delle direttive dell'AGCM, tra cui l'ultima è quella del 5 aprile 2026, e devono essere assegnate con procedure di gara;

• le concessioni balneari come le n.27 che vanno a gara a Rimini nord per la durata di 5 anni non sono assoggettate alla disciplina degli indennizzi di cui all'art.4 della legge n.118/2022 perché le strutture recettive fisse insistono su aree private e non pubbliche, e quindi i titoli concessori riguardano solo l'attività di ombreggio e non opere fisse di proprietà privata, antistanti la spiaggia e che ne condizionano per i limiti di accesso la stessa utilizzazione;

• oltre al canone allo Stato e alla Regione, identico a quello corrisposto dai concessionari "uscenti" nel 2024, nel 2025 e nel 2026 per un'occupazione legittima, per l'aggiudicazione della gara sulla sola attività di ombreggio il concessionario "scaduto" da tre stagioni balneari, ma che paga il canone ordinario per l'occupazione legittima dell'arenile e che gode di una posizione privilegiata per gareggiare "da solo" sul suo (ex) lotto, dovrà corrispondere al Comune di Rimini *extra ordinem* (cioè al di fuori delle norme di legge) «***una compartecipazione economica ai costi annui per la manutenzione ordinaria degli arredi e del verde del Parco del Mare (fioriere, rastrelliere, panchine)***» calcolata sulla base dell'offerta economica presentata in gara, proporzionalmente al periodo che termina con l'ultimo giorno del primo anno di concessione, divisa in 5 annualità, partendo da un'offerta economica minima stabilita per ogni concessione che varia da € 17.624,95 ad € 110.772,35.

105.5.2.3. Nei mesi antecedenti alla prima procedura di gara delle non scadute concessioni balneari di Rimini vi sono state sollecitazioni, da parte del Sig. Vanni Mauro nei confronti degli associati alla propria Cooperativa bagnini e in generale nei confronti di tutti i balneari di Rimini, a presentare manifestazione d'interesse per la nuova assegnazione del proprio titolo concessorio autodenunciandone la scadenza, possibilmente con progetti di macro-aggregazione delle concessioni, così da consentire al Comune di Rimini di avviare le gare.

105.5.2.3.1. Lo scrivente difensore ha interloquito con il Sig. Mauro Vanni rilevando la natura illecita, corruttiva e concussiva di un'operazione di tal fatta, per cui inizialmente il Comune di Rimini si è limitato fino ad ora alla demolizione dell'ex Colonia Enel e a bandire la procedura di gara per la riassegnazione agli attuali titolari per 5 anni dei titoli concessori dei n.27 lotti di Rimini nord, in una situazione di "gara" protetta con l'aggiunta del contributo da pagare al Comune *extra legem*, successivamente ha pubblicato un avviso manifestazione di interesse con scadenza al 18 settembre 2026 a macroaggregazioni nella zona di Rimini sud, fatta eccezione dello stabilimento del Grand Hotel che non è soggetto a gare per la storicità e non deve demolire la struttura perché evidentemente protetto anche dall'innalzamento delle acque marine del placido Adriatico.

105.5.3. Nel suo ennesimo **post del 17.6.2026 sulla pagina Facebook personale l'avv. Roberto Biagini**, in qualità di componente (e non più Presidente) del direttivo di "Mare Libero APS", così commenta il primo bando di gara delle 27 concessioni balneari di Rimini nord, fatto in palese violazione di legge, censurando il mancato intervento sulle altre concessioni scadute il 31.12.2023 nei confronti del Prefetto e del Questore di Rimini, confermando la "sinergia" nell'antigiuridicità dei comportamenti di tutti i soggetti pubblici evocati in giudizio:

«*SPIAGGE DI RIMINI: SI GUARDANO I DECIBEL DEI CHIRINGUITOS MA SI IGNORA L'ILLEGALITÀ DI MASSA. CONCESSIONI SCADUTE, TITOLI DECADUTI E LA FARSA DEI CONTROLLI.*

Mentre la Questura e le forze dell'ordine predispongono imponenti pattuglioni interforze in vista della Notte Rosa per controllare gli orari, i dj set e la musica dei "chiringuitos" sulla spiaggia riminese, l'elefante nella stanza rimane ostinatamente invisibile.
Si guarda la pagliuzza del singolo locale e si finge di non vedere la trave di un intero sistema balneare che opera in regime di totale illegalità.
La realtà dei fatti, supportata da sentenze millimetriche e da atti amministrativi inconfutabili, descrive uno scenario di abusivismo generalizzato legalizzato dal silenzio delle istituzioni.
Le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative sul litorale italiano, e Rimini non fa eccezione, sono scadute inderogabilmente il 31 dicembre 2023.
A certificarlo in modo definitivo è lo stesso Comune di Rimini che, con la recente Determinazione Dirigenziale n. 1430 del 10 giugno 2026, ha dovuto avviare le procedure di gara aperta per i primi 27 lotti relativi alle zone di solo ombreggio del litorale nord.
Una domanda sorge spontanea e demolisce ogni retorica di proroga: se i titoli precedenti fossero ancora validi ed efficaci, per quale motivo l'Amministrazione comunale avrebbe l'obbligo e l'urgenza di pubblicare i bandi di gara?
La risposta è ovvia: quelle concessioni non esistono più. Sono entrate nel limbo del diritto e, secondo i principi del diritto euro-unitario e la giurisprudenza consolidata della Corte di

Giustizia UE e del Consiglio di Stato, i vecchi titoli sono decaduti e privi di qualsiasi effetto giuridico.
L'aspetto più grave e sistematicamente taciuto riguarda le conseguenze "a cascata" di questa scadenza a monte. Nel momento in cui decade il titolo concessorio demaniale, vengono automaticamente meno tutti i titoli edilizi e le autorizzazioni commerciali rilasciati a valle per le attività operanti sull'arenile.
Cabine, ristoranti, stabilimenti e, per l'appunto, i tanto attenzionati "chiringuitos", ad oggi non dispongono di alcun valido titolo edilizio "legittimante" né di una legittima autorizzazione commerciale all'esercizio. Sono, a tutti gli effetti, strutture abusive che occupano il suolo pubblico in modo illegittimo.
Il Questore e il Prefetto di Rimini sono a conoscenza di tutto, come potete leggere dallo stralcio dell' esposto che nel mese di Aprile ho inviato loro.
In quel documento evidenziavamo analiticamente la palese illegalità che regna sulla spiaggia riminese, chiedendo alle autorità di pubblica sicurezza di prendere atto della situazione e di attivare i controlli repressivi non sulla conformità degli orari musicali, ma sulla legittimità stessa delle attività e delle strutture presenti.
Invece, assistiamo al paradosso estivo della "distrazione di massa".
Le autorità si preoccupano che i gestori dei "chiringuitos" rispettino la deroga per la musica o che mantengano i volumi entro i limiti per non disturbare la quiete pubblica.
Questo significa guardare il dito e non la luna.
Significa legittimare implicitamente un'occupazione abusiva concentrandosi solo sulle modalità di svolgimento della stessa. Le autorità amministrative e di pubblica sicurezza hanno il dovere istituzionale e l'obbligo di disapplicare le proroghe legislative nazionali contrarie al diritto unionale, vietare le attività prive di titolo e, laddove necessario, ordinare l'immediata rimozione dei manufatti abusivi e denunziare all'autorità giudiziaria gli illeciti edilizi penalmente rilevanti.
La millantata "centralità dell'attività turistica" e il presunto "volano economico" non possono e non devono diventare un passaporto per l'illegalità perenne, una sorta di zona franca dove le leggi dello Stato e dell'Unione Europea vengono sospese in nome del profitto privato di pochi concessionari scaduti.
Mare Libero APS continuerà a vigilare e a denunciare ogni omissione da parte degli organi competenti, affinché la spiaggia torni ad essere ciò che la legge prevede: un bene pubblico gestito nella piena legalità, trasparenza e accessibilità per tutti.
Roberto Biagini "MARE LIBERO APS"».

105.5.3.1. La risposta del Questore di Rimini all'esposto dell'avv. Roberto Biagini, come rappresentata sulla sua pagina Facebook in data 17.6.2026 nel testo innanzi trascritto, è stata secca e con nota del 18 giugno 2026 ha convocato per il giorno 22 giugno 2026 le Associazioni di categoria e gli esercenti pubblici esercizi con annessi "chiringuitos" sull'arenile per regolare l'attività di questi ultimi durante la restante parte della stagione estiva 2026, così rappresentando la legittimità dell'occupazione della spiaggia dei titolari delle concessioni.

105.5.3.2. La risposta dell'avv. Roberto Biagini all'iniziativa del Questore di Rimini con un articolo pubblicato sul giornale web *chiamamicittà* del 27 giugno 2026, dal titolo "*Sui chiringuitos regna l'illegalità. Le istituzioni hanno scelto di voltarsi dall'altra parte*" disvela tutto il carattere illecito dell'intera operazione di attacco del denunciante alle imprese del turismo balneare, giungendo fino all'incredibile accusa di complicità "mafiosa" delle Istituzioni pubbliche nazionali sul territorio con la "lobby" dei balneari, **estendendo le critiche per pretese omissioni di atti d'ufficio al Questore, al Prefetto e alla Procura della Repubblica di Rimini, tutti rei di non aver preso alcuna iniziativa rispetto alle esternazioni del denunciante**:

«*Il recente dibattito sui chiringuitos svela il volto più profondo della gestione balneare riminese. Come ricordato nei nostri interventi e confermato dalle tante sentenze in materia di concessioni (per tutte Tar Liguria n. 922-2025) : "il demanio non è cosa propria dei concessionari".*
Eppure, sulla spiaggia di Rimini assistiamo a una narrazione distorta che guarda il dito e non la luna, la pagliuzza e non la trave.
La realtà dei fatti descrive una precisa mappa dell'anarchia e dell'illegalità:
1. ***Concessioni scadute:*** *Dal 31 dicembre 2023 le concessioni balneari sono prive di efficacia. La pubblicazione da parte del Comune di Rimini di soli 27 bandi a inizio mese non fa altro che confermare nei fatti che tutto il sistema precedente è ufficialmente scaduto.*
2. ***Assenza di titoli:*** *Di logica conseguenza, gli attuali occupanti non dispongono più di alcun valido titolo commerciale ed edilizio per operare sull'arenile.*
3. ***Assegnazioni senza gara:*** *I chiringuitos vengono gestiti e "ceduti" senza alcuna procedura di gara pubblica e senza che nessuno abbia più titoli per la disponibilità giuridica affidandoli semplicemente a chi offre di più in una logica puramente privatistica.*
4. ***Zero controlli sul mercimonio:*** *Manca qualsiasi tipo di controllo istituzionale ed edilizio sul vero e proprio mercimonio contrattuale che ruota attorno a queste strutture, spesso regolate da accordi economici privati volti solo a garantire ulteriori rendite di posizione.*
5. Stravolgimento dello spirito originario: *Nel 2012, quando ricoprivo il ruolo di assessore al Demanio (con Gnassi Sindaco e Jamil alle attività economiche), il chiringuito fu concepito e sdoganato come una struttura leggera "per mangiare frutta e bere un drink al tramonto" (parole di Gnassi). Oggi è stato trasformato in una discoteca abusiva a cielo aperto, dove si balla sulla spiaggia senza le dovute autorizzazioni di sicurezza, in totale violazione del Piano dell'Arenile e con enormi problemi di ordine pubblico (e non solo) soprattutto la notte.*
La spiaggia di Rimini è diventata una felice oasi di illegalità dove tutte le istituzioni, Comune, Autorità di Pubblica Sicurezza, Procura della Repubblica – nonostante i ripetuti esposti formali presentati da Mare Libero – hanno deciso di non intervenire per sanzionare la mancanza di titolo legittimi per gestire le attività sulla spiaggia*.*
Ricordo che tutte le pubbliche amministrazioni, Potere Giudiziario e Potere Esecutivo, hanno l'obbligo di disapplicare, nei loro compiti istituzionale, le proroghe illegittime in quanto contrarie ai principi eurounitari*.*
Un silenzio che a questo punto diventa di fatto un elemento complice per non disturbare la schifosa trattativa politica, la pantomima, "stato-balneari" che si trascina da anni sulla pelle dei cittadini. Non stiamo parlando di una proprietà privata, ma di un bene pubblico

prezioso che appartiene alla collettività e che dovrebbe essere accessibile e fruibile gratuitamente da tutti e non ridotto a mera merce di scambio e di profitto per i soliti noti.
Le istituzioni dovrebbero tutelare i pubblici interessi dei cittadini non i privilegi dei soggetti scaduti coperti dalla incapacità e dalla precisa volontà della politica di non occuparsi e tutelare i beni pubblici solo per un marchettificio elettorale.
Roberto Biagini "Mare Libero"»

105.5.3.3. La responsabilità di tutta questa assurda situazione "riminese" e di questo caos normativo ed istituzionale è sicuramente dell'**AGCM**.

105.5.3.3.1. Con **comunicazione del 5 febbraio 2026**, indirizzata alla Conferenza unificata Stato-Regioni e all'ANCI ed allegata alla comunicazione AGCM del 12.2.202, indirizzata a questo difensore in risposta alla denuncia dell'8.2.2025, **l'Antitrust ha confermato la propria posizione normopeieutica di ritenere illegittime le proroghe legislative di durata delle concessioni balneari, compresa quella fino al 30 settembre 2027** disposta dall'art.1 d.l. n.131/2024, convertito dalla legge n.166/2024.

105.5.3.3.2. Nella comunicazione del 5 febbraio 2026 non vi è da parte dell'AGCM nessun richiamo al giudizio allora pendente n.5010/2024 RG Cass. davanti alla Suprema Corte a Sezioni unite per l'annullamento della sentenza n.17/2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato né all'ordinanza n.28959/2025 delle Sezioni unite sul caso Randstad Italia né alle sentenze del **Consiglio di Stato** che ne attestano *in subiecta materia* la revisione integrale della giurisprudenza su posizioni interpretative compatibili con il ruolo esclusivo di giudice amministrativo di ultima istanza e non di legislatore oltre la Costituzione e fuori dalla Carta fondamentale dell'ordinamento nazionale, come, in particolare, **le citate sentenze n.8266/2025, n.809/2026 e n.1324/2026**.

105.5.3.3.3. L'AGCM incredibilmente afferma nella **comunicazione del 5 febbraio 2026**, richiamata dal Comune di Rimini nella determinazione dirigenziale n.1430/2026, che l'offerta economica per **gare pubbliche**, che secondo lo stesso **Consiglio di Stato con la sentenza n.8266/2025 sono vietate per l'assegnazione delle concessioni balneari che rientrano nella disciplina esclusiva del codice della navigazione**, possa privilegiare nella selezione dell'offerta più vantaggiosa la **illecita previsione di una maggiorazione del canone stabilito per legge in favore esclusivo dello Stato proprietario del demanio marittimo, da versare in favore del Comune concedente**, richiamando **nella nota 21** che la scelta viene da lontano ed era stata già sollecitata con le "*Proposte di riforma concorrenziale*

ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza Anno 2021" pubblicate dall'AGCM il 22 marzo 2021 nel Bollettino n. 13/2021 e, come anticipato in narrativa, avrebbe trovato poi accoglimento, dopo le sentenze della Plenaria, nella modifica del DDL concorrenza 2021 all'esito del Consiglio dei Ministri del 15 febbraio 2022.

105.6. Le azioni irresponsabili dell'AGCM hanno già comportato gravissimi danni all'intero sistema del turismo balneare e vi sono già iniziative giudiziarie in corso davanti al Giudice civile competente per chiedere il ristoro dei danni causati alle concessioni balneari dall'Antitrust, in concorso con alcune Regioni e alcuni Comuni**.**

105.6.1. L'indizione delle procedure comparative imposte da ormai inesistenti decisioni dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, in assenza di qualsiasi provvedimento di rimozione dei titoli concessori in essere, ha determinato una gravissima situazione di incertezza e precarietà dei rapporti contrattuali, incidendo negativamente: a) sulla possibilità dei concessionari di programmare investimenti a medio-lungo termine; b) sul valore aziendale di ciascuno degli stabilimenti balneari e delle strutture ricettive sull'arenile, che risulta svalutato in quanto formalmente esposto al rischio di sostituzione con un nuovo concessionario; c) sui rapporti con la clientela e con i fornitori, a causa della diffusione della notizia della (eventuale o effettiva) gara su area già occupata.

105.6.2. L'AGCM nei suoi ricorsi ex art.21-bis della legge n.267/1990, inammissibilmente per difetto di *ius postulandi* non avvalendosi del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato come previsto dalla norma speciale, **ha soltanto impugnato delle norme di legge statale che stabiliscono la durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, strumentalmente nascondendo il reale oggetto dei giudizi *in subiecta materia* dietro l'impugnativa delle delibere di Giunta comunale che hanno "recepito" erroneamente, ritenendole di natura legislativa e non soltanto giurisdizionale**, **le sentenze nn.17 e 18 del 2021 della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato**, così facendo disapplicare ad alcune pubbliche amministrazioni locali, su sollecitazione dell'ANCI, anche le modifiche legislative sulla durata delle concessioni balneari al 31.12.2024 e al 30.9.2027, nei testi dell'art.3 comma 1 della legge n.118/2022 introdotti rispettivamente dalla legge n.14/2023 e dal d.l. n.131/2024.

105.6.3. L'AGCM, ponendosi fuori della Costituzione e dello stesso diritto dell'Unione, con la **comunicazione del 5 febbraio 2026**, indirizzata alla Conferenza unificata Stato-Regioni e all'ANCI, sostiene come detto l'efficacia legislativa di rango costituzionale dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con la sentenza superstite n.17 del 9 novembre 2021 e

pretende di applicare l'art.3 comma 1 della legge n.118/2022 nell'originaria formulazione di scadenza al 31.12.2023 di tutte le concessioni balneari.

105.6.4. In conseguenza, nel combinato disposto tra la (demolita dalla Corte Ue nella recente ordinanza del 10.7.2026) sentenza Promoimpresa e la sentenza n.17/2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, **la cui efficacia legislativa – si ribadisce - è definitivamente smentita dall'ordinanza della Cassazione a Sezioni unite n.14568/2026 del 17.5.2026**, con la conseguente **declaratoria di illegittima occupazione del suolo demaniale marittimo per uso turistico-ricreativo sancita con decorrenza dal 1° gennaio 2024 enunciata dal Consiglio di Stato**, i titolari di concessioni "scadute" il 31.12.2023, andrebbero incontro a conseguenze sul piano civile, amministrativo e penale.

105.6.5. Sul **piano civile** i concessionari balneari subirebbero l'**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%**.

105.6.6. Sul **piano amministrativo** i concessionari balneari subirebbero l'**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 l'incameramento 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.

105.6.7. Sul **piano penale** i concessionari balneari subirebbero l'**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.

106. Non è un caso che, sulla base di questa folle e antigiuridica situazione creata da AGCM, Consiglio di Stato, ANCI e Commissione Ue per spingere i Comuni costieri a gare illecite, la **S.S.G. SOCIETA' SERVIZI GENERALI SRL**, società con sede a Anzano del Parco (CO) costituita il 3 aprile 2023, con capitale sociale di € 1.000,00 totalmente detenuto dall'amministratore unico sig. Stefano Gerosa, che svolge attività prevalente «*di consulenza imprenditoriale e consulenza amministratore gestionale rivolta in particolare a società operant nel settore di prenotazioni e gestione di trasporto persone (attività esercitata nell'U.L.)*», **ha presentato in data 15 giugno 2026 alla Procura della Repubblica di Lucca,** e per conoscenza al Comune di Pietrasanta, alla Capitaneria di Porto di Viareggio,

all'Agenzia del Demanio – Direzione regionale della Toscana e alla Regione Toscana, **una denuncia penale nei confronti degli amministratori e dei dirigenti comunali di Pietrasanta, per aver emesso gli atti giuntali e dirigenziali di proroga delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative 2023 e 2024 e per non aver dato immediata esecuzione alla sentenza n. 982/2026 del TAR Firenze, che ha accolto il solito ricorso AGCM che chiedeva alla giustizia amministrativa di riconoscere la scadenza di tutte le concessioni balneari al 31.12.2023 in base alle sentenze della Plenaria** (che però non vengono citate dal Tar Firenze nella sentenza)**, liberando immediatamente le aree demaniali tuttora occupate dai concessionari storici**.

106.1. E non è caso che la denuncia penale del 15 giugno 2026 alla Procura di Lucca, da parte di una società a responsabilità limitata con capitale sociale di € 1.000,00 di recente costituzione e che opera in un settore completamente diverso in provincia di Como rispetto all'attività turistico balneare in Versilia, sia stata presentata solo dopo l'iscrizione a ruolo in data 22 maggio 2026 del giudizio n.1516/2026 con la prima udienza fissata per il 20 gennaio 2027, con cui **n.34 balneari di Pietrasanta** hanno convenuto davanti al **Tribunale civile di Lucca** l'Agenzia del Demanio, la Regione Toscana, il Comune di Pietrasanta e l'AGCM, per chiedere l'accertamento della durata illimitata o con proroga automatica dei titoli concessori e il risarcimento dei danni nei confronti dell'AGCM e della Regione Toscana, per aver provocato, l'Antitrust con abnormi azioni giudiziarie davanti al TAR e l'Ente locale regionale per aver illecitamente delegato la gestione del demanio marittimo ai Comuni senza mai dotarsi del PUAD, l'azzeramento del valore aziendale delle imprese balneari con la prospettiva di una situazione di illecita occupazione dell'arenile dal 1.1.2024 contraria ad ogni principio logico e alle norme di legge in vigore.

106.2. Questa "pilotata" denuncia penale di un non imprenditore balneare comasco avrebbe così indotto il Comune di Pietrasanta, che aveva proposto appello avverso la sentenza n.982/2026 del TAR Firenze tuttora pendente davanti al Consiglio di Stato, a dare applicazione alla decisione del giudice amministrativo con concessione temporanea fino al 30.9.2026 per consentire la predisposizione dei bandi di gara, fortemente voluti da quegli stessi difensori dei balneari che, davanti al Consiglio di Stato hanno invocato l'autorità dell'ordinanza del 10 luglio 2026 della Corte Ue nella causa C-574/25 Balneari Rimini II e l'impossibilità per il Comune di Pietrasanta di fare gare prima di aver verificato la scarsità della risorsa naturale, per poi censurare sui giornali locali le azioni giudiziarie di chi, come lo scrivente difensore,

ritiene che la durata delle concessioni balneari sia illimitata o con proroga automatica e che le gare rappresentino un illecito molto grave sul piano penale, amministrativo, erariale e civile.

106.3. E' comprensibile che, nell'incertezza interpretativa e normativa causata da AGCM, Consiglio di Stato, ANCI, Commissione europea e dalla stessa Corte Ue, si sia creata una "associazione informale" e ramificata sul territorio nazionale di professionisti, imprenditori, faccendieri, riciclatori, finanziatori, amministratori locali, giornalisti, accademici che si sono convinti e cercano di convincere l'opinione pubblica sul fatto che le gare per le imprese balneari siano ineludibili e che gli affari conseguenti alla cessazione dell'attività degli attuali gestori e al subentro di nuovi titolari, in un sistema di natura prevalente clientelare e corruttiva/concussiva, sono ormai garantiti. Ma il quadro costituzionale e la legislazione ordinaria non consentono tali operazioni di gare illecite e tale conclusione "culturale".

107. Infatti, come si è cercato di rappresentare sulla base della normativa vigente, **le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative non sono affatto scadute al 31.12.2023 e beneficiano di una durata indeterminata o con proroga automatica ai sensi dell'art.10 comma 1 della legge n.88/2001, degli artt.10 e 19 del d.lgs. n.59/2010 e dell'art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016, o, in subordine della durata fino al 31.12.2033 ai sensi dell'art.1 comma 682 della legge n.145/2018** (secondo la resipiscenza del Consiglio di Stato sugli atti formalizzati con pubblicazione all'albo pretorio di cui alla recente citata sentenza n.6835/2026)**, a prescindere della durata fino al 30 settembre 2027 ai sensi dell'art.3 comma 1 della legge n.118/2022 nel testo attualmente vigente**.

108. Naturalmente, **l'ordinanza della Corte Ue del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25 Balneari Rimini II è stata completamente ignorata**, oltre che dall'AGCM che continua a coltivare le azioni ex art.21-bis della legge n.267/1990 dal Comune di Rimini (e da altri Comuni emulatori, come il Comune di Pietrasanta) che sembra agire come vera e propria Repubblica autonoma con maggiori poteri della contigua Repubblica di San Marino, approfittando anche del mancato controllo esercitato dalla Regione Emilia-Romagna (o della Regione Toscana per il caso di Pietrasanta e dei Comuni della Versilia), che ha rinunciato alla pianificazione dell'uso dell'arenile privandosi sul piano legislativo già da fine 2015 del PUAD imposto dalla legislazione statale e, prima della modifica del 2015, nella legislazione regionale.

109. Probabilmente, la soluzione della questione balneare in Italia nel senso della stabilità delle imprese in applicazione dei principi comunitari, della Costituzione e della legge ordinaria soprattutto nel riparto di competenze sulla pianificazione dell'uso dell'arenile, potrà essere

accellerata ove il Governo, come richiesto già con istanza dell'8 febbraio 2025, attivi il procedimento di scioglimento del Consiglio comunale di Rimini ai sensi dell'art.141 comma 1 lettera c-bis T.U.E.L. e/o dell'art.143 comma 1 T.U.E.L., nonché, come richiesto con istanza del 25.11.2025, attivi il procedimento ai sensi dell'art.120 comma 2 della Costituzione di nomina di commissario *ad acta* nei confronti degli organi e uffici della Regione Emilia-Romagna e della Regione Toscana che gestiscono il demanio marittimo, per il mancato rispetto delle norme nazionali e del diritto dell'Unione europea *in subiecta materia* nonché per la tutela dell'unità giuridica e dell'unità economica e in particolare per la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali, non avendo le due Regioni adottato il PUAD o PUADM e avendo consentito ai Comuni costieri l'esercizio di delega sul demanio marittimo senza l'obbligatorio strumento di pianificazione dell'uso dell'arenile.

**

L'ordinanza del 10.7.2026 su concessioni balneari e la sentenza del 3.9.2026 su piccole concessioni idroelettriche della Corte Ue cancellano gli errori di Promoimpresa

110. Il combinato disposto dell'ordinanza del 10 luglio 2026 nella causa C-574/2025 Balneari Rimini sulle concessioni balneari e la sentenza del 3 settembre 2026 nella causa C-653/24 Regione Emilia-Romagna rappresenta la migliore soluzione interpretativa possibile per la Corte di giustizia Ue per accontentare quasi contestualmente i duri quesiti del Giudice di pace di Rimini e le questioni pregiudiziali più "istituzionali" della Corte costituzionale, gli uni e le altre indirizzati ad escludere dal campo di applicazione della direttiva servizi concessioni di beni quali quelle demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e le piccole concessioni idroelettriche, cancellando di fatto ogni traccia interpretativa della pessima sentenza Promoimpresa.

111. Per quanto riguarda i quesiti del Giudice di pace di Rimini a cui la Corte di giustizia non ha risposto dichiarandoli irricevibili, essi rappresentano la conferma della scelta della Corte Ue di non confrontarsi con gli errori e le omissioni della sentenza Promoimpresa, così come era già accaduto con la ordinanza del 4 giugno 2026 nella causa C-464/24 Balneari Rimini.

111.1. Il primo quesito pregiudiziale del Giudice di pace di Rimini è trascritto al punto 27 dell'ordinanza della Corte Ue del 10.7.2026: «*1) Si chiede alla Corte se l'articolo 195 e l'articolo 51 [TFUE], anche alla luce dell'articolo 345 dello stesso TFUE, i considerando n. 9 e n. 57, l'articolo 1 paragrafo 5 e [P] articolo 2 paragrafo 2 lettere a) e i) della direttiva*

[2006/123], devono essere interpretati nel senso che le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come quella della società ricorrente, operanti nel settore del turismo e che svolgono in maniera costante e non occasionale servizi non economici di interesse generale e 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 delle direttive di armonizzazione, come la direttiva [2006/123], e/o da quello dall'articolo 49 del TFUE.».

111.2. La Corte di giustizia con l'ordinanza del 10.7.2026 ai punti 34-36 ha dichiarato irricevibile il primo quesito pregiudiziale del Giudice di pace di Rimini con una motivazione che, *a contrariis*, conferma la fondatezza delle "certezze" interpretative del Giudice del rinvio:

> «***34 Con la sua prima questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se gli articoli 51, 195 e 345 TFUE, nonché i considerando 9 e 57 e l'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e i), della direttiva 2006/123 debbano essere interpretati nel senso che le concessioni marittime demaniali gestite per finalità turistico-ricreative devono essere escluse dall'ambito di applicazione tanto dell'articolo 49 TFUE quanto di detta direttiva, per il motivo che i titolari di tali concessioni esercitano, in modo costante e non occasionale, attività che partecipano dell'esercizio dei pubblici poteri su terreni del demanio dello Stato interessato.***
>
> ***35 Occorre rilevare che, con tale questione, il giudice del rinvio ribadisce, in sostanza, la terza e la quarta questione formulate nella domanda di pronuncia pregiudiziale proposta il 26 giugno 2024, che ha portato all'ordinanza del 4 giugno 2025, Balneari Rimini (C-464/24, EU:C:2025:498), che la Corte ha dichiarato manifestamente irricevibili nel punto 51 di tale ordinanza.***
>
> ***36 Orbene, la presente domanda di pronuncia pregiudiziale, come quella menzionata nel punto precedente, non contiene nessun elemento che consenta di dimostrare che la Balneari Rimini svolga attività che partecipano dell'esercizio dei pubblici poteri sui terreni demaniali oggetto della concessione di cui trattasi nel procedimento principale. In particolare, i riferimenti fatti dal giudice del rinvio alle ordinanze balneari adottate dal Comune di Rimini e dalla Regione Emilia Romagna (Italia), invocati per dimostrare la partecipazione della Balneari Rimini all'esercizio dei pubblici poteri sui terreni demaniali di cui trattasi, non sono di nessuna utilità al riguardo, dato che alla Corte non è fornita nessuna indicazione relativa al loro contenuto.***»

111.2.1. Ebbene, ancora una volta la **Corte di giustizia Ue si è rifiutata di interpretare l'art.195 TFUE**, che con decorrenza dal 1.12.2009 ha escluso dall'applicazione al settore turismo le direttive di armonizzazione come la Bolkestein, entrata in vigore il 28 dicembre

2009. Questa norma era stata ignorata nella sentenza Promoimpresa e ad un errore grossolano come questo la Corte di giustizia non avrebbe mai potuto rimediare esplicitamente se non ammettere di aver commesso un imperdonabile sbaglio interpretativo.

111.2.2. Ancora una volta, inoltre **la Corte di giustizia Ue si è rifiutata di interpretare l'art.345 TFUE e i considerando 9 e 57 della direttiva 2006/123/CE**, che escludono dal campo di applicazione sia del diritto primario Ue che dalla direttiva Bolkestein le attività economiche che attengono alla pianificazione del territorio di proprietà pubblica. Anche in questo caso le predette norme erano state ignorate nella sentenza Promoimpresa e ad un ulteriore errore clamoroso come questo la Corte di giustizia non avrebbe mai potuto rimediare esplicitamente se non ammettere di aver commesso un altro imperdonabile sbaglio interpretativo.

111.2.3. Infine, l'unica risposta non omissiva che la Corte di giustizia ha fornito al primo quesito è quella di **irricevibilità condizionata rispetto all'art.51 TFUE e all'articolo 2, paragrafo 2, lettere a) e i), della direttiva 2006/123/CE**.

111.2.3.1. La legislazione nazionale e quelle regolamentare regionale e comunale prevedono, senza dover fare nessuna prova alla Corte Ue se non la verifica che ha fatto lo stesso Giudice del rinvio, che **gli stabilimenti balneari operanti svolgono in maniera costante e non occasionale servizi non economici di interesse generale e 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 l'accesso alle attività di elioterapia e di balneazione, nonché le attività turistiche, culturali e ambientali**. In realtà, come risulta dagli atti di causa, Balneari Rimini è un ristorante-bar sull'arenile e quindi la Corte di giustizia, astutamente, ha approfittato di questa particolare attività economica per concludere che non è stata fornita la prova dello svolgimento di attività di interesse pubblico sul demanio, fatto che invece è notorio per gli stabilimenti balneari veri e propri.

111.3. La Corte ha anche dichiarato irricevibile la seconda parte della quarta questione pregiudiziale ai punti 38-39:

«***38 Con la seconda parte della sua quarta questione il giudice del rinvio si interroga, in sostanza, sulla conformità all'articolo 4 TUE e al principio di leale cooperazione del comportamento della Commissione, consistente nel brandire la minaccia di un ricorso per inadempimento e nel diffondere o consentire la più ampia diffusione possibile delle***

informazioni contenute nel parere motivato, che contestano la valutazione del governo italiano secondo cui la condizione di scarsità delle risorse naturali, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, non era soddisfatta per quanto riguarda il demanio marittimo italiano.

39 Occorre tuttavia rilevare che il giudice del rinvio non fornisce, nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale, nessun elemento idoneo a consentire alla Corte di valutare tale comportamento della Commissione. Tale domanda non consente neppure di comprendere le ragioni per le quali il giudice del rinvio ritiene che una risposta a detta questione sia necessaria per la soluzione della controversia principale.»

111.3.1. La apparente non risposta della Corte sulla seconda parte della quarta questione è in realtà una dura risposta indiretta alla Commissione europea, a cui non è stato consentito neanche di presentare osservazioni scritte nella causa per essere stata platealmente segnalata dal Giudice di pace di Rimini per comportamento scorretto e sleale nei confronti dello Stato italiano, appunto «***consistente nel brandire la minaccia di un ricorso per inadempimento e nel diffondere o consentire la più ampia diffusione possibile delle informazioni contenute nel parere motivato, che contestano la valutazione del governo italiano secondo cui la condizione di scarsità delle risorse naturali, ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, non era soddisfatta per quanto riguarda il demanio marittimo italiano***».

111.3.2. In modo originale e geniale, la Corte di giustizia ha demolito il parere motivato della Commissione europea e la mancanza di riservatezza nell'ambito della procedura di infrazione **avallando integralmente il comportamento del Governo Meloni nella verifica della non scarsità della risorsa naturale di cui alla mappatura nazionale comunicata con nota del 6 ottobre 2023 ma già accertata nel 2017 durante il Governo Gentiloni**.

111.4. Francamente, superflua e comunque in contraddizione rispetto alle opposte risposte che aveva fornito la Corte nella sentenza AGCM, nella sentenza S.I.I.B. e nella prima ordinanza Balneari Rimini è la soluzione nell'ordinanza del 10.7.2026 al terzo quesito pregiudiziale, quello relativo alla non applicabilità della direttiva Bolkestein alle concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009 e prorogate solo *ex lege* senza alcun rinnovo, come precisato ai punti 60-66:

«***60 Con la sua terza questione il giudice del rinvio chiede, in sostanza, se l'articolo 44 della direttiva 2006/123 debba essere interpretato nel senso che concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, aggiudicate prima del 28 dicembre 2009, data di entrata in vigore di tale direttiva, e rinnovate o prorogate più volte dal legislatore nazionale per una durata indeterminata, senza che sia stato rilasciato un nuovo titolo di concessione***

e senza che la concessione sia stata oggetto di modifiche sostanziali, esulano dall'ambito di applicazione di quest'ultima.

61 Con tale questione detto giudice ripropone, in sostanza, la seconda questione formulata nell'ambito della domanda di pronuncia pregiudiziale proposta il 26 giugno 2024, che ha condotto all'ordinanza del 4 giugno 2025, Balneari Rimini (C-464/24, EU:C:2025:498).

62 Ciò premesso, come sottolineato nel punto 47 della presente ordinanza, il giudice del rinvio pone in evidenza, nella presente domanda di pronuncia pregiudiziale, il fatto che, nel caso di specie, la concessione di occupazione del demanio pubblico marittimo concessa alla Balneari Rimini non è stata rinnovata bensì prorogata, il che costituirebbe un tratto distintivo della presente causa rispetto a quelle che hanno condotto alle sentenze del 14 luglio 2016, Promoimpresa e a. (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558), del 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune de Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301), nonché dell'l luglio 2024, Società Italiana Imprese Balneari (C-598/22, EU:C:2024:597). Detto giudice ritiene, infatti, che la concessione demaniale della Balneari Rimini è stata rilasciata a quest'ultima prima della data di entrata in vigore della direttiva 2006/123, per una durata indeterminata, e che, di conseguenza, nel caso di specie non sarebbe avvenuto nessun rinnovo.

63 A questo riguardo occorre ricordare che nel punto 40 dell'ordinanza del 4 giugno 2025, Balneari Rimini (C-464/24, EU:C:2025:498), la Corte ha sottolineato 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 di questi. Un'interpretazione del genere è infatti idonea a garantire che l'aggiudicazione di una concessione possa avvenire soltanto in esito a una procedura concorrenziale che ponga tutti i candidati e gli offerenti su un piano di parità (sentenza dell'11 luglio 2024, Società Italiana Imprese Balneari, C-598/22, EU:C:2024:597, punto 58).

64 Tuttavia tale affermazione, apparsa per la prima volta nella sentenza dell' 11 luglio 2024, Società Italiana Imprese Balneari (C-598/22, EU:C:2024:597, punto 58), dev'essere ricollocata nel contesto della causa sfociata in detta sentenza. L'affermazione di cui trattasi consisteva, quanto alla valutazione della compatibilità di una normativa nazionale con il diritto dell'Unione, in particolare con l'articolo 12 della direttiva 2006/123, non nell'operare una distinzione tra la prima aggiudicazione di una concessione e il suo rinnovo bensì, al contrario, a non introdurre una distinzione tra l'iniziale aggiudicazione di una concessione di occupazione del demanio pubblico marittimo e il suo rinnovo relativamente a tale valutazione.

65 Del resto, dalla sentenza del 20 aprile 2023, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune de Ginosa) (C-348/22, EU:C:2023:301), risulta chiaramente che il rinnovo e l'aggiudicazione iniziale di una concessione di occupazione del demanio pubblico marittimo, alla quale il giudice del rinvio intende assimilare la proroga di una concessione, sono soggetti allo stesso regime giuridico. Nel punto 69 di detta sentenza la Corte ha infatti sancito l'efficacia diretta dell'articolo 12, paragrafo 2, di tale direttiva, in quanto esso dispone, in particolare, che un'autorizzazione, quale una concessione di occupazione del demanio marittimo, è rilasciata per un'adeguata durata limitata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico. Tale disposizione vieta, in termini inequivocabili, agli Stati membri, senza che questi ultimi dispongano di un qualsivoglia margine di discrezionalità o possano subordinare tale divieto a una qualsivoglia condizione e senza che sia necessaria l'adozione di un atto dell'Unione o degli Stati membri, di prevedere proroghe automatiche e generalizzate di siffatte concessioni. Inoltre,

un rinnovo automatico di queste ultime è escluso dalla formulazione stessa dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123.

66 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rispondere alla terza questione dichiarando che l'articolo 44 della direttiva 2006/123 dev'essere interpretato nel senso che concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, aggiudicate prima del 28 dicembre 2009, data di entrata in vigore di tale direttiva, e rinnovate o prorogate più volte dal legislatore nazionale per una durata indeterminata, senza che sia stato rilasciato un nuovo titolo di concessione e senza che la concessione sia stata oggetto di modifiche sostanziali, rientrano nell'ambito di applicazione di quest'ultima all'atto del loro rinnovo o della loro proroga, essendo al riguardo irrilevante la data in cui dette concessioni sono state inizialmente aggiudicate.»

111.4.1. La mancata delibazione dell'art.44 della direttiva Bolkestein nella sentenza Promoimpresa e quindi l'inapplicabilità della direttiva servizi alle concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009 e prorogate solo *ex lege* non viene affrontata con una risposta condivisibile da parte della Corte, che al punto 66 dell'ordinanza del 10 luglio 2026 fa un volo pindarico sul punto 48 della sentenza S.I.I.B. in una fattispecie in cui aveva chiesto ed ottenuto come risposta dal Consiglio di Stato la non applicazione della direttiva servizi ad un concessionario che aveva il titolo prorogato per legge fino all'attualità, ma aveva avuto l'illegittimo incameramento delle strutture non amovibili ai sensi dell'art.49 cod.nav. nel 2009 dal Comune di Rosignano Marittimo, cioè in un momento in cui la concessione non era ancora scaduta.

111.4.2. Certamente, la risposta contraddittoria sul campo di applicazione della Bolkestein rispetto ad un regime giuridico – quello della proroga automatica di cui all'art.10 comma 1 della legge n.88/2001, tuttora vigente – introdotto prima dell'esistenza stessa della direttivaa servizi, oltre che prima della scadenza del termine di recepimento, sgomenta molto sulla tenuta logico-interpretativa dell'ordinanza del 10 luglio 2026 e lede il principio comunitario della certezza delle situazioni giuridiche già cristallizzate alla data di entrata in vigore del decreto legislativo n.59/2010 di recepimento della direttiva in questione, ma viene sostanzialmente superato dalla risposta della Corte sulla non scarsità della risorsa naturale, che conduce l'interprete interno ad individuare nell'art.11 della Bolkestein la regola generale europea della durata illimitata o con proroga automatica delle autorizzazioni amministrative e negli artt.10 e 19 del d.lgs. n.59/2010 la normativa interna operativa, che rende ancora più "effettiva", nonostante la proroga introdotta dall'art.3 della legge n.118/2022 nelle sue varie evoluzioni, la legittimità della proroga automatica del mai abrogato (neanche dall'astuto legislatore del 2011) art.10 comma 1 della legge n.88/2001.

111.4.3. Inoltre e per concludere sul punto, **la Corte di giustizia al punto 12 dell'ordinanza Balneari Rimini II ha riconosciuto l'attuale validità dell'art.24 comma 3-septies del d.l. n.113/2016**, mai messa in discussione neanche dal Consiglio di Stato sia nelle sentenze della Plenaria del 2021 sia in quelle successive della VII Sezione che ne hanno applicato i "principi" di rango legislativo poi cancellati dalla Cassazione a Sezioni unite: «*Successivamente tali concessioni sono state nuovamente prorogate. In particolare, anzitutto, l'articolo 24, comma 3 septies, del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113- Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio (GURI n. 146, del 24 gennaio 2016, pag. 11), nella versione in vigore al 1° marzo 2020, ha previsto che, in attesa del riordino della materia conformemente ai principi del diritto europeo, le concessioni di beni demaniali in corso restavano valide*.».

111.4.4. Ne consegue che, chiusa con la sentenza Randstad Italia della Grande Sezione della Corte di giustizia e con la ordinanza n.14568/2026 della Cassazione a Sezioni unite la stagione infelice della disapplicazione diretta da parte del Consiglio di Stato delle norme di legge in presunto (inesistente) contrasto con il diritto dell'Unione di non diretta applicazione, se non passando attraverso il necessario vaglio della Corte costituzionale, la Corte Ue con l'ordinanza Balneari Rimini finisce per legittimare integralmente il vigente quadro normativo interno prima dell'intervento surrettizio e mistificatorio della proroga prima al 31.12.2023, poi al 31.12.2024, infine al 30.9.2027, introdotta dalle varie modifiche dell'art.3 comma 1 della legge n.118/2022, che unitamente all'art.4 della stessa legge va abrogato.

112. La **sentenza del 3 settembre 2026 della Corte di giustizia nella causa C-653/24 Regione Emilia-Romagna** completa il quadro interpretativo di cancellazione degli effetti perversi della pessima sentenza Promoimpresa, integrandosi e coordinandosi con l'ordinanza Balneari Rimini II.

112.1. La Corte Ue accoglie integralmente la posizione interpretativa dell'autorevolissimo Giudice del rinvio (Corte costituzionale, ordinanza n.161/2024) e dell'Avvocato generale e conclude **escludendo le piccole concessioni idroelettriche come concessioni (di produzione) di beni dal campo di applicazione della Bolkestein:** «***L'articolo 2, paragrafo 1, l'articolo 4, punto 1, e l'articolo 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 tale direttiva non si applica agli impianti che hanno come unica attività, o, quanto meno, come attività principale, la produzione di energia elettrica, quali i piccoli impianti di derivazioni idroelettriche.***»

112.2. Si tratta, in buona sostanza, di tornare ad applicare il principio della sussidarietà del diritto dell'Unione rispetto alla normativa degli ordinamenti nazionali, sancita in materia di affidamento da parte dello Stato in godimento alle imprese dietro corrispettivo dei beni immobili di proprietà pubblica, come l'arenile o l'acqua dei fiumi e dei laghi, dall'art.345 TFUE, disposizione dei Trattati con cui la Corte di giustizia non ha voluto confrontarsi nonostante la esplicita domanda del Giudice di pace di Rimini nelle due ordinanze del 4.6.2025 e del 10.7.2026.

112.3. Ai punti 30-32 della sentenza della Corte Ue del 3.9.2026 si coglie la "sofferenza" e la contraddizione nel voler (dover) distinguere la situazione delle piccole concessioni idroelettriche da quella delle concessioni balneari, sconfessando la posizione del Governo italiano che, sulla base di una procedura di infrazione sulle grandi concessioni idroelettriche archiviata dalla Commissione Ue nel settembre 2021 prima del ricorso alla Corte costituzionale contro la legge regionale di proroga della Regione Emilia-Romagna, aveva sostenuto l'applicazione anche alle piccole concessioni idroelettiche dei principi della sentenza Promoimpresa:

«***30.*** *Quanto all'argomentazione del governo italiano relativa all'allegato I del regolamento (CE) n. 213/2008 della Commissione, del 28 novembre 2007, recante modifica del regolamento (CE) n. 2195/2002 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al vocabolario comune per gli appalti pubblici (CPV) e delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relative alle procedure per gli appalti pubblici, per quanto riguarda la revisione del CPV (GU 2008, L 74, pag. 1), che classifica come servizio, con il codice 65410000-0, la gestione di una centrale elettrica, una classificazione siffatta non è determinante.*

31. A tal riguardo, come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 44 e 45 delle sue conclusioni, la gestione di una centrale elettrica e la produzione di energia elettrica sono due attività distinte, i cui rispettivi regimi giuridici non coincidono necessariamente. Inoltre, nulla osta a che il produttore di energia elettrica interessato possa affidare la gestione della sua centrale elettrica a un terzo, eventualmente ad un prestatore di servizi, senza che ciò lo privi della sua qualità di produttore e senza che ciò implichi una vera e propria concessione di servizi o l'affidamento di un appalto pubblico di servizi.

32. Infine, la sentenza del 14 luglio 2016, Promoimpresa e a. (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558), invocata dal governo italiano, non è idonea a rimettere in discussione le conclusioni che precedono. Infatti, in tale sentenza, la Corte non ha statuito che la direttiva 2006/123 si applica a tutte le concessioni riguardanti l'autorizzazione ad esercitare un'attività economica in una zona demaniale. Al contrario, da detta sentenza risulta che l'applicazione di tale direttiva dipende, in particolare, dalla questione se l'attività esercitata mediante l'utilizzo di un bene demaniale possa essere qualificata come

«servizio», ai sensi dell'articolo 4, punto 1, di detta direttiva. Nelle cause che hanno dato luogo alla stessa sentenza, si trattava di una concessione per la gestione di un'area demaniale a fini turistico-ricreativi e quindi di un'attività economica qualificabile come «servizio». Per contro, l'oggetto delle concessioni disciplinate dalla normativa nazionale in discussione nel procedimento principale riguarda la produzione di elettricità e quindi la produzione di un bene, mediante derivazioni di acqua del demanio pubblico.»

112.4. Evidente la contraddizione e l'omissione della Corte di giustizia nella sentenza del 3.9.2026, nel momento in cui omette il fatto che **il 14° considerando della direttiva 2006/123/CE ricomprende nel campo di applicazione della direttiva Bolkestein proprio la tipologia delle concessioni idroelettriche** (**e delle concessioni autostradali ASPI**), con il paradosso che il 15° considerando della stessa direttiva concessioni venga utilizzato dalla Corte Ue nella sentenza Promoimpresa per escludere le concessioni balneari dal campo di applicazione della direttiva concessioni del 2014 senza però far alcun riferimento alla direttiva 2006/123/CE: «*Inoltre, non dovrebbero configurarsi come concessioni determinati atti dello Stato membro, quali autorizzazioni o licenze, con cui lo Stato membro o una sua autorità pubblica stabiliscono le condizioni per l'esercizio di un'attività economica, inclusa la condizione di eseguire una determinata operazione, concesse di norma su richiesta dell'operatore economico e non su iniziativa dell'amministrazione aggiudicatrice o dell'ente aggiudicatore e nel cui quadro l'operatore economico rimane libero di recedere dalla fornitura dei lavori o servizi. Nel caso di tali atti dello Stato membro, si applicano le disposizioni specifiche della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio. A differenza di detti atti dello Stato membro, i contratti di concessione stabiliscono obblighi reciprocamente vincolanti in virtù dei quali l'esecuzione di tali lavori o servizi è soggetta a specifici requisiti definiti dall'amministrazione aggiudicatrice o dall'ente aggiudicatore e aventi forza esecutiva.*».

112.5. In ogni caso, la Corte di giustizia non poteva fare di più e di meglio per uscire dalla trappola interpretativa in cui si era infilata nel combinato disposto dell'ordinanza del 28.7.2025 del Giudice di pace di Rimini nella causa C-574/25 Balneari Rimini II e dell'ordinanza n.161/2024 della Corte costituzionale nella causa C-653/24 Regione Emilia-Romagna, finendo per escludere, di fatto e di diritto, sia le concessioni balneari che quelle piccole idroelettriche dal campo di applicazione della direttiva Bolkestein, quantomeno per quanto riguarda l'eccezione dell'art.12 della durata limitata delle autorizzazioni amministrative per lo svolgimento di un servizio.

**

Considerazioni conclusive e richiesta di abrogazione artt.3 e 4 della legge n.118/2022

113. Ne consegue che le Autorità in indirizzo e, in particolare, il Governo, il Parlamento e le Regioni costiere potranno e dovranno **dare seguito alle indicazioni e ai principi della Corte di giustizia Ue espressi nell'ordinanza del 10 luglio 2026 della causa C-574/25 Balneari Rimini II, e che appaiono a chi scrive orientarsi nel senso di considerare sì le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come concessioni di beni assoggettate comunque al campo di applicazione della direttiva Bolkestein come autorizzazioni amministrative, ma di durata illimitata o con proroga automatica come previsto dall'art.11 della stessa Direttiva 2006/123/CE e come correttamente recepito dall'ordinamento nazionale con l'art.10 comma 1 della legge n.88/2001, tuttora vigente, e con l'art.10 comma 1 del d.lgs. n.59/2010, decreto legislativo di recepimento della Bolkestein in attuazione della delega di cui all'art.41 della legge n.88/2009, tenendo conto, in ogni caso, della contestuale vigenza dell'art.24 comma 3-septies del d.l. n.113/2016** e, in ogni caso e in subordine, **della non oppugnabilità di moltissimi titoli concessori ai quali è stata applicata la procedura degli "atti formali" di cui all'art.37 cod.nav. e dell'art.18 reg.attuaz.cod.nav. con l'affissione all'albo pretorio del Comune competente e la non opposizione per l'assegnazione in proroga fino al 31.12.2033 della durata delle concessioni, in applicazione dell'art.1 commi 682-683 della legge n.145/2018** (cfr. Consiglio di Stato, sentenza 6835/2026, cit.).

114. La scrivente Associazione ITB Italia ritiene che, alla luce del quadro normativo e giurisprudenziale innanzi descritto, il Governo e il MIT e molte Regioni abbiano ben operato, dal momento che, innanzitutto, non è stato ancora adottato il decreto (inter)ministeriale previsto dall'art.4 comma 9 della legge n.118/2021 e di non aver ancora approvato **il bando-tipo di cui all'art.8 del d.l. n.32/2026**, che allo stato **non potrebbe trovare alcuna pratica applicazione sulle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreativa attualmente in corso, tutte di durata illimitata o con proroga automatica**.

115. Certamente urge un intervento legislativo chiarificatore, utilizzando se possibile il disegno di legge sulla concorrenza per il 2026, per sanare gli errori commessi con la legge n.118/2022 sulla concorrenza e il successivo inserimento degli artt.3 e 4 non compresi nell'originario disegno di legge, come riviene dall'analisi proposta della normativa vigente, della giurisprudenza sovranazionale e nazionale applicabile e dalla (carente) situazione della pianificazione regionale dell'uso dell'arenile ai sensi dell'art.6 comma 3 del d.l. n.400/1993 e dell'art.1 comma 254 della legge n.296/2006.

ITB ITALIA

116. In ogni caso, la scrivente Associazione ITB ITALIA rileva che **l'ordinanza della Corte di giustizia del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25 Balneari Rimini II ha restituito al Governo e al Parlamento la potestà legislativa e regolamentare** espropriata, con molte complicità e molti impulsi provenienti dall'Italia, da funzionari della Commissione europea con comportamento discriminatorio rispetto ai balneari di Spagna e Portogallo. Il ruolo negativo della Commissione europea, dell'AGCM e del Consiglio di Stato *in subiecta materia* è stato annullato.

117. Ne consegue che **gli artt.3 e 4 della legge n.118/2022 devono essere abrogati**, trattansodi procedendo ad un ordine della materia che salvaguardi i diritti degli attuali concessionari e dia definitive certezze di continuità aziendale e di investimenti al settore.

117. Fiduciosi di aver dato un contributo effettivo alla conoscenza della situazione critica, sul piano interpretativo ed economico-finanziario per il blocco degli investimenti causato dall'incertezza per il futuro delle aziende del turismo balneare, ache per evitare devastanti contenziosi civili, gli scriventi trasmettono a tutte le Autorità in indirizzo i più cordiali saluti.

San Benedetto del Tronto, 11 settembre 2026

ITB ITALIA
Presidente Giuseppe Ricci

GIUSEPPE RICCI
2026.09.11 10:15:21
CN=GIUSEPPE RICCI
C=IT
2.5.4.4=RICCI
2.5.4.42=GIUSEPPE

Avv. Vincenzo De Michele

Firmato digitalmente da

VINCENZO DE MICHELE

CN = VINCENZO
DE MICHELE
C = IT