

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

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

E, per competenza

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

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

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

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

AI MINISTRO DEL TURISMO
Pec: segretariatogenerale@pec.ministeroturismo.gov.it

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

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

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

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

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

AI MINISTRO DELLA SALUTE
Pec: dip.amministrazione@postacert.sanita.it

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

ITB ITALIA

AI 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

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE VENETO

Pec: protocollo.generale@pec.regione.veneto.it

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE LIGURIA

Pec: protocollo@pec.regione.liguria.it

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE FRIULI VENEZIA GIULIA

Pec: regione.friuliveneziagiulia@certregione.fvg.it

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE EMILIA ROMAGNA

Pec: segreteriapresidente@postacert.regione.emilia-romagna.it

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE TOSCANA

Pec: regionetoscana@postacert.toscana.it

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE LAZIO

Pec: protocollo@pec.regione.lazio.it

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE MARCHE

Pec: regione.marche.protocollogiunta@emarche.it

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE ABRUZZO

Pec: drg@pec.regione.abruzzo.it

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE MOLISE

Pec: regionemolise@cert.regione.molise.it

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE CAMPANIA

Pec: urp@pec.regione.campania.it

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE PUGLIA

Pec: protocollogeneralepresidenza@pec.rupar.puglia.it

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE BASILICATA

Pec: AOO-giunta@cert.regione.basilicata.it

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE CALABRIA

Pec: capogabinettopresidenza@pec.regione.calabria.it

AI PRESIDENTE DELLA REGIONE SICILIANA

Pec: segreteria.generale@certmail.regione.sicilia.it

ITB ITALIA

- AI PRESIDENTE DELLA REGIONE SARDEGNA**
Pec: presidenza@pec.regione.sardegna.it
- AI PRESIDENTE CONFERENZA REGIONI E PROVINCE AUTONOME**
Pec: conferenza@pec.regioni.it
- AI PRESIDENTE ASSOCIAZIONE NAZIONALE COMUNI ITALIANI (ANCI)**
Pec: anci@pec.anci.it
- AI PRESIDENTE UNIONE PROVINCE ITALIANE (UPI)**
Pec: upi@messaggipec.it
- AI PRESIDENTE AUTORITA' GARANTE CONCORRENZA E MERCATO**
Pec: protocollo.agcm@pec.agcm.it

OGGETTO: schema definitivo di bando-tipo per l'avvio delle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ai sensi dell'articolo 8 del decreto-legge 11 marzo 2026, n. 32, trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri il 30 settembre 2026 – Osservazioni, rilievi di legittimità e proposte operative.

1. Premessa e delimitazione dell'oggetto

1. La scrivente Associazione ITB ITALIA, 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 tutte le Autorità in indirizzo in data 8 luglio 2026 e in data 11 settembre 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 formulare le presenti osservazioni in vista della elaborazione del parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni.

2. Le osservazioni sono redatte sulla base della comunicazione della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 30 settembre 2026, del testo definitivo dello schema di bando-tipo. Esse intendono contribuire a un esame istituzionale completo, trasparente e rispettoso delle competenze statali, regionali e comunali.

3. Il testo sottoposto al parere non è un singolo bando comunale riferito a un lotto determinato. Esso contiene, invece, una disciplina articolata di premesse, clausole modello, criteri di gara, requisiti di partecipazione, regole sull'indennizzo, durata, garanzie, subentro, condizioni di esecuzione e criteri di valutazione. Proprio per tale ampiezza, il documento incide in modo significativo sulle future determinazioni degli enti concedenti e deve essere valutato non sotto il profilo tecnico, ma quanto alla fonte, ai limiti e agli effetti giuridici delle sue prescrizioni.

4. ITB Italia non contesta in via generale l'esigenza di assicurare uniformità, trasparenza e prevedibilità alle procedure amministrative. Contesta, tuttavia, che uno schema amministrativo generale possa sostituire la legge, colmare lacune normative, definire unilateralmente la scadenza dei titoli in essere, imporre una determinata ricostruzione della scarsità della risorsa o vincolare gli enti territoriali al di là della pianificazione e dei provvedimenti di loro competenza.

**

2. Quadro normativo nazionale

2.1. Il codice della navigazione

5. L'art.36 (Concessione di beni demaniali) **del codice della navigazione** così attualmente dispone nel testo in vigore dal 15.9.1954: *«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».*

6. L'art.37 (Concorso di più domande di concessione) **del codice della navigazione** così dispone(va) 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: *«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. 2. 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».*

7. L'art. 42 (Revoca delle concessioni) **del codice della navigazione** dispone testualmente: *«1. Le concessioni di durata non superiore al quadriennio e che non importino impianti di difficile sgombero sono revocabili in tutto o in parte a giudizio discrezionale dell'amministrazione marittima. 2. 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. 3. La revoca non dà diritto a indennizzo. Nel caso di revoca parziale si fa luogo ad un'adeguata riduzione del canone, salva la facoltà prevista dal primo comma dell'articolo 44. 4. Nelle concessioni che hanno dato luogo a costruzione di opere stabili l'amministrazione marittima, salvo che non sia diversamente stabilito, è tenuta a corrispondere un indennizzo pari al rimborso di tante quote parti del costo delle opere quanti sono gli anni mancanti al termine di scadenza fissato. 5. In ogni caso l'indennizzo non può essere superiore al valore delle opere al momento della revoca, detratto l'ammontare degli effettuati ammortamenti.».*

8. L'art. 47 (Decadenza della concessione) del **codice della navigazione** dispone testualmente: «1. *Salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, te stano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato.* 2. *In quest'ultimo caso, l'amministrazione, ove il concessionario non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi d'ufficio a termini dell'articolo 54.*».

9. L'art. 48 (Autorità competente a dichiarare la revoca e la decadenza) del **codice della navigazione** dispone testualmente: «*La revoca e la decadenza della concessione sono dichiarate, con le formalità stabilite dal regolamento, dall'autorità che ha fatto la concessione.*».

10. L'art. 49 (Devoluzione delle opere non amovibili) del **codice della navigazione** dispone testualmente: «1. *Salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato.* 2. *In quest'ultimo caso, l'amministrazione, ove il concessionario non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi d'ufficio a termini dell'articolo 54.*».

11. Gli artt. **54** (Occupazioni e innovazioni abusive) e **1161** (Abusiva occupazione di spazio demaniale e inosservanza di limiti alla proprietà privata) **cod. nav.** riguardano, rispettivamente, i poteri di ripristino e la rilevanza sanzionatoria dell'occupazione arbitraria del demanio. Il loro eventuale utilizzo presuppone l'accertamento della cessazione o invalidità del titolo e non può derivare soltanto da una ricostruzione astratta o da una controversia interpretativa ancora pendente, come invece viene rappresentato nelle affermazioni dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato sulla scadenza al 31 dicembre 2023 di tutte le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreativa.

*

2.2. Le norme interne sulla pianificazione dell'arenile: il PUAD

12. 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 costituisce presupposto legittimante per per il rilascio e il rinnovo di concessioni demaniali marittime: «**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.*».

13. L'art.1 comma 254 della 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.»*

14. Il legislatore nazionale con l'art.1 comma 253 della stessa 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»*.

*

2.3. L'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 e la proroga automatica

15. L'art.10 (Disposizioni concernenti le concessioni dei beni demaniali marittimi), **comma 1, della legge 16 marzo 2001 n.88** (recante «Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime») ha modificato il regime delle concessioni demaniali marittime prevedendo la durata di sei anni e il rinnovo automatico per ulteriori sei anni, fatto salvo il potere di 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»*), con la seguente formulazione, che modifica l'art.01 comma 2 del d.l. n.400/1993: *«1. Il comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, è sostituito dal seguente: “2. Le concessioni di cui al comma 1, indipendentemente dalla natura o dal tipo degli impianti previsti per lo svolgimento delle attività, hanno durata di sei anni. Alla scadenza si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza, fatto salvo il secondo comma dell'articolo 42 del codice della navigazione”»*.

16. In buona sostanza, 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., **il legislatore ordinario aveva già “stabilizzato” a tempo indeterminato** con decorrenza **dal 5 dicembre 1993 fino al 17 aprile 2001** le concessioni demaniali marittime, 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.

17. Tuttavia, la vigenza dell'art.49 cod.nav. e la necessità di evitare complicazioni 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, e, **al precipuo fine di favorire gli investimenti delle imprese balneari**, il

Parlamento con legge ordinaria 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. Così operando, è stato reso 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.

18. 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.»*.

*

2.4. La normativa regolamentare sulla vigente proroga automatica del 2001

19. 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 **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).»*.

20. La predetta 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.»*.

21. Inoltre, la predetta 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.»*.

*

4.5. L'esclusione delle concessioni balneari dal codice dei contratti pubblici

22. La legislazione ordinaria statale ha dunque 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 e 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 (cfr. Consiglio di Stato, sentenza n.8266/2025, cit.).

23. 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 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.

*

4.6. Gli effetti “neutri” sulla legislazione interna della procedura di infrazione del 2008 della Commissione europea

24. 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 2006/123/CE, non essendo scaduto, quando la procedura di infrazione ha avuto inizio, il termine per il recepimento del 28.12.2009 previsto dall'art.44 della direttiva Bolkestein.

25. A seguito della sola lettera di messa in mora della Commissione Ue, il legislatore d'urgenza ha abrogato il diritto di insistenza con l'art.1 comma 10 del d.l. n.194/2009 e 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.».

26. 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 cod.nav. e ha esteso la durata delle concessioni demaniali marittime 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».*

26.1. La legge di conversione n.25/2010 aveva dunque salvaguardato gli effetti della proroga automatica sessennale a tempo indeterminato per le concessioni demaniali marittime 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 così disponeva fino al 16 gennaio 2012, intervenendo originariamente (dal 1.1.2007 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».*

27. In buona sostanza, alla luce del combinato disposto dell'art.1 comma 18 del d.l. n.194/2009 nel testo convertito dal d.l. n.25/2010, 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 demaniali marittime nella situazione giuridica della parte ricorrente nel presente giudizio con titolo di legittima occupazione dell'arenile assegnato 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), fino al 31.12.2033 con l'art.1 commi 682-683 della legge n.145/2018.

4.7. Il d.lgs. n.59/2010 di recepimento della direttiva Bolkestein

28. Il legislatore nazionale con il **decreto legislativo del 26 marzo 2010 n.59** ha recepito e dato attuazione alla direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, con cui l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con le decisioni nn.17 e 18 del 2021 non si è mai confrontata.

29. L'art.10 comma 1 del d.lgs. n.59/2010 (Libertà di accesso ed esercizio delle attività di servizi), **in attuazione dell'art.11 della direttiva 2006/123/CE**, così dispone: *«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.»*.

29.1. L'art.19 ai commi 1 e 2 del d.lgs. n.59/2010 (Efficacia delle autorizzazioni), sempre in **attuazione dell'art.11 della direttiva 2006/123/CE**, così prevede: *«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.»*

29.2. L'art.16 del d.lgs. n.59/2010 (Selezione tra diversi candidati), **in attuazione dell'art.12 della direttiva servizi**, così prevede: *«1. Nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali ed assicurano la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi. 2. Nel fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto 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. 3. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi al rilascio del titolo autorizzatorio. 4. Nei casi di cui al comma 1 il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo.»*.

30. Come è noto, sulla base della legge delega n.42/2009, il **decreto legislativo n.85/2010** prevede l'individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti a comuni, province, città metropolitane e regioni, operata attraverso uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, e la successiva attribuzione dei beni agli enti medesimi. Il decreto dispone il trasferimento alle regioni, entro 180 giorni, dei beni del demanio marittimo e del demanio idrico, salvo i laghi chiusi privi di emissari di superficie che insistono sul territorio di una sola provincia, che dovranno essere trasferiti alle province, nonché delle miniere di materiali solidi. I beni oggetto del trasferimento vengono inseriti in appositi elenchi adottati con uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa intesa sancita in sede di Conferenza Unificata,

da emanare entro 180 giorni. Successivamente, le regioni e gli enti locali che intendono acquisirli sono tenuti a presentare un'apposita domanda di attribuzione, con annessa relazione, all'Agenzia del demanio. A seguito del D.P.C.M. di trasferimento, i beni demaniali e patrimoniali dello Stato indicati dall'art. 5 – salvo alcune eccezioni - entrano a far parte, con pertinenze ed accessori, del patrimonio disponibile degli enti pubblici territoriali; questi ultimi si fanno carico, a seguito del trasferimento, degli eventuali oneri e pesi di cui è gravato il bene.

30.1. Il trasferimento dei beni del demanio marittimo alle Regioni (c.d. Federalismo demaniale marittimo) non si è mai realizzato in quanto non sono stati mai adottati i D.P.C.M. di alienazione previsti dagli artt.3 comma 1 lettera a) e 5 comma 1 lettera a) del citato d.lgs. n.85/2010.

31. E' evidente che, in mancanza del trasferimento alla Regioni del demanio marittimo e **non avendo mai specificato lo Stato italiano**, rimasto proprietario dell'arenile, **la non scarsità della risorsa naturale delle coste balneabili concedibili, il regime autorizzatorio amministrativo confermava la durata illimitata o con proroga automatica delle concessioni balneari**, come previsto dall'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 e dagli artt.10 comma 1 e 19 commi 1 e 2 del d.lgs. n.59/2010, in corretta applicazione dell'art.11 della direttiva 2006/123/CE.

*

4.8. La legge n.217/2011 e la sopravvivenza della proroga automatica del 2001

32. Del tutto insolito - ma comprensibile alla luce del corretto recepimento della direttiva 2006/123/CE con il d.lgs. n.59/2010 - è stato l'intervento del legislatore ordinario con l'art.11 comma 1 lettera a) della legge n.217/2011, che, 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 o con proroga automatica dei rapporti concessori instaurati con decorrenza dal 18 aprile 2001, ai sensi dell'art.10 comma 1 della legge 88/2001, rimane sicuramente un dato normativo vigente, confermato peraltro dagli artt.10 comma 1 e 19 commi 1 e 2 del d.lgs. n.59/2010, in applicazione dell'art.11 della direttiva 2006/123/CE.

33. Come anticipato, soltanto con decorrenza dal 17 gennaio 2012 il nuovo testo dell'art.03 comma 4-bis del d.l. n.400/1993, come modificato dall'art.11 comma 1 lettera c) della legge n.217/2011, così dispone: *«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. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle concessioni rilasciate nell'ambito delle rispettive circoscrizioni territoriali dalle autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84».*

33.1. Con il fallimento del federalismo demaniale marittimo sancito dalla mancata adozione dei DPCM di cui all'art.3 del d.lgs. n.85/2010, con **l'art.11 comma 2 della citata legge n.217/2011** il Parlamento ha delegato il Governo di adottare, entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della delega (17 gennaio 2012), **un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino** della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

- «a) stabilire limiti minimi e massimi di durata delle concessioni, entro i quali le regioni fissano la durata delle stesse in modo da assicurare un uso rispondente all'interesse pubblico nonché proporzionato all'entità degli investimenti;
- b) prevedere criteri e modalità di affidamento 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;
- c) individuare modalità per la riscossione e per la suddivisione dei proventi derivanti dai canoni tra comuni, province e regioni;
- d) fermo restando, in assoluto, il diritto libero e gratuito di accesso e di fruizione della battigia, anche ai fini di balneazione, disciplinare le ipotesi di costituzione del titolo di uso o di utilizzo delle aree del demanio marittimo;
- e) **individuare i casi in cui le concessioni nuove, decadute o revocate sono assegnate nell'ambito dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni;**
- f) **prevedere criteri per l'equo indennizzo del concessionario nei casi di revoca della concessione demaniale, nei casi previsti dall'articolo 42 del codice della navigazione;**
- g) stabilire criteri per l'eventuale dichiarazione di decadenza delle concessioni, nonché criteri e modalità per il subingresso in caso di vendita o di affitto delle aziende.»

33.2. La revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime in applicazione dell'art.11 comma 2 della legge n.217/2011 non è stata mai adottata, così come non sarà approvata fino all'attualità, permanendo un ruolo assolutamente marginale dei comuni nella gestione dei proventi diretti tributari come i canoni concessori a carico delle imprese balneari, ma non di quelli indiretti, particolarmente elevati nel loro complesso rispetto ai primi.

33.3. In ogni caso, i principi e i criteri direttivi di cui all'art.11 comma 2 lettere e) («*individuare i casi in cui le concessioni nuove, decadute o revocate sono assegnate nell'ambito dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni*») ed f) («*prevedere criteri per l'equo indennizzo del concessionario nei casi di revoca della concessione demaniale, nei casi previsti dall'articolo 42 del codice della navigazione*») della legge n.217/2011 conferma la scelta di mantenere in vigore, non abrogandolo, l'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 con la proroga automatica sessennale dei titoli concessori, prevedendo l'equo indennizzo soltanto al caso ivi previsto dell'art.42 comma 2 cod.nav. della revoca della concessione per la modifica degli usi del mare.

*

4.9. La proroga al 31.12.2020, la vicenda delle concessioni spagnole e il fallimento del federalismo marittimo in Emilia-Romagna e Toscana. Il caso di scuola del Comune di Pietrasanta con denuncia penale strumentale per gare

34. Subito dopo l'archiviazione della procedura di infrazione n.2008/4908, il Parlamento, con il parere contrario del Governo, 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 demaniali marittime fino al 31.12.2020.

34.1. La proroga al 31 dicembre 2020 della durata delle concessioni balneari era stato il frutto delle proteste delle associazioni di categoria, soprattutto dopo che la Commissione Ue aveva approvato con il comunicato stampa del 3.8.2012 della Vice Presidente la lunghissima proroga

di 75 anni assicurata ai concessionari demaniali marittimi dalla legislazione spagnola, facendo cambiare idea anche alla Regione Emilia-Romagna e al suo Assessore regionale Maurizio Melucci, come risulta da un articolo di mondobalneare del 10.11.2012:

*«Anche Maurizio Melucci ha cambiato idea grazie alla Spagna. L'assessore al turismo della Regione Emilia-Romagna, dopo anni di discorsi in cui dava per inevitabili le evidenze pubbliche degli stabilimenti balneari italiani «perché voluti dall'Europa», ieri ha preso una posizione più in linea con gli appelli dei sindacati balneari. Intervenendo nel pomeriggio alle "Giornate della cooperazione" di Cervia, tenutesi al Magazzino del sale, Melucci si è espresso così: «La Spagna mette 460 milioni per il turismo. Nel decreto sviluppo del nostro governo ce ne sono solo 22. Per forza va più forte di noi. E lo stesso fa la Francia, che ha meglio capito che il turismo è economia e industria. Ma se ci sono attività economiche che hanno una proroga delle concessioni demaniali marittime, quella tocca anche a noi e non solo alla Spagna. Però non possiamo andare avanti così divisi: occorre condividere due o tre punti e andare a trattare con questi davanti al governo. Le Regioni vogliono sapere cosa fa la Spagna, dove si parla anche di realizzare i ristoranti in spiaggia. Non ci possono essere due pesi e due misure nello stesso continente. Tutti i governi hanno detto, fino a oggi, che dalla Bolkestein non si esce. Ma non ci hanno consegnato lo schema di decreto, che abbiamo solo letto sui giornali. Noi vogliamo sapere cosa fa la Spagna, e le analogie con l'Italia. Occorre un chiarimento». L'intervento di Melucci si è tenuto poche ore dopo che lì vicino, all'hotel Dante di Cervia, durante l'assemblea del sindacato Fiba i balneari annunciavano una manifestazione da tenersi il 20 novembre a Bologna, sotto la sede della Regione Emilia-Romagna. «Una scelta doverosa – ha spiegato Riccardo Vincenzi, presidente regionale di Fiba – perché il governatore Vasco Errani non ci ha mai ufficialmente supportato, e il suo assessore Melucci addirittura ha sempre ritenuto le aste inevitabili. Ma sappiamo che non è vero. **Sappiamo che è il governo a volerli vendere, e non l'Unione europea**»».*

35. Il comportamento della **Regione Emilia-Romagna** di applicazione diretta della Bolkestein alle concessioni demaniali marittime prima ancora della scadenza del termine del 28.12.2009 per il recepimento della direttiva servizi si era esplicitato già con l'art.8-bis (*Classificazione delle aree del demanio marittimo regionale*) comma 2 della legge regionale 31 maggio 2002 n.9, aggiunto dall'art. 1 della legge regionale 23 luglio 2009 n. 8, che aveva addirittura cercato di anticipare il legislatore nazionale per eliminare il diritto alla durata indeterminata delle concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009: «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».

35.1. 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.**».*

36. Contestualmente, 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 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.*».

36.1. 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.*».

37. Le iniziative legislative regionali della Regione Toscana e della Regione Emilia-Romagna di modificare il quadro legislativo interno sulla durata indeterminata delle concessioni balneari con la scusa dell'anticipato recepimento della direttiva Bolkestein, 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, come si anticipato, non si è mai realizzato in quanto non sono stati mai adottati i D.P.C.M. di trasferimento previsti dal citato d.lgs. n.85/2010.

38. Questo sforzo fallito verso un federalismo demaniale marittimo regionale, non concretizzatosi sul piano legislativo, condurrà le due due Regioni a trascurare completamente la pianificazione dell'uso dell'arenile attraverso il PUAD, che la Regione Toscana non ha mai adottato e la Regione Emilia-Romagna, pur avendolo approvato con la delibera di Consiglio regionale n.468/2003, nasconderà nelle pieghe della modifica legislativa della norma regionale originaria, per favorire, come la Regione Toscana, una gestione diretta da parte dei Comuni dell'uso dell'arenile incompatibile con la legislazione nazionale che riserva alla Regione lo strumento indispensabile di pianificazione dell'uso dell'arenile.

38.1. La nuova formulazione dell'art.2 comma 2 L.R. Emilia-Romagna n.9/2002, infatti, introdotta con la L.R. n.25/2015, ha tentato di legittimare una delega piena regionale ai comuni costieri della gestione del demanio marittimo attraverso non la deliberazione di consiglio regionale già approvata n.468/2003, ma una delibera di Giunta regionale da adottare entro 180 giorni dall'entrata in vigore della stessa L.R. n.9/2002, che non è stata mai adottata, ed eliminando l'intero 2° periodo della precedente formulazione della norma, che prevedeva – attraverso il PUAD di cui alla delibera di Consiglio regionale n.468/2003 – che *«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»*, cioè indirizzando verso una trasformazione del piano dell'arenile in un autonomo strumento di pianificazione territoriale ed urbanistica.

38.2. Inoltre, la legge Regione Emilia-Romagna n.25/2025 ha previsto anche la modifica dell'art.2 comma 5 della L.R.9/2002, con un nuovo testo estremamente esplicativo della volontà di affidare il demanio marittimo alla gestione esclusiva dei Comuni costieri, a prescindere dal PUAD approvato con delibera n.468/2003 del Consiglio regionale che vincolava il passaggio all'approvazione e alla vigenza del Piano dell'arenile, con la seguente formulazione in vigore dal 30.12.2015: *«5. Le funzioni amministrative relative ai beni oggetto della presente legge non espressamente mantenute dalla Regione sono attribuite ai Comuni competenti per territorio.»*.

38.3. In buona sostanza, 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, ha tentato 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.

39. La Regione Toscana, evidentemente seguendo le indicazioni del suo consulente e allora amministratore pubblico del Comune di Camaiore avv. Alessandro Del Dotto, a seguito dell'art.3 della legge regionale n.31/2016, ha approvato con la delibera di Giunta regionale n.544 del 7.6.2016 (non il PUADM ma) le *“Linee guida per l'istruttoria e la valutazione delle istanze per il rilascio di concessione ai sensi dell'articolo 03, comma 4 bis, del d.l. 400/1993 convertito dalla l. 494/1993”*, procedura degli “atti formali” che è stata ritenuta ora inadeguata dal TAR Firenze con la sentenza n.1878/2025 (richiamando le sentenze del 16 dicembre 2024

nn. 10131 e 10132 nonché nn. 1128 e 1129 dell'11 febbraio 2025 del Consiglio di Stato), cioè **ha scelto una strada non coerente con il quadro legislativo in vigore, quella, con il decentramento amministrativo ai Comuni delle funzioni amministrative e della gestione del demanio marittimo senza mai approvare il PUADM, di orientare l'azione normopeiutica regionale verso i c.d. "atti formali" da far adottare ai Comuni, per implementare le procedure di assegnazione di nuove concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative di cui all'art.03 comma 4-bis del d.l. n.400/1993, introdotto dall'art.1 comma 253 della legge finanziaria n.296/2006.**

39.1. 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 sentenza n.89/2025 per quanto riguarda l'art.1 e l'art.2 commi 3 e 4 della L.R. n.30/2024.

39.2. Il litorale comunale in tutti i comuni costieri della Toscana risulta frazionato in aree assegnate in concessione a soggetti privati, a cui fino alle licenze del 1999 - di durata quadriennale poi di fatto prolungata per altri due anni fino al 31.12.2004 in applicazione dell'art. 10 della L. n.88/2001 che ha previsto la durata sessennale - i titoli venivano rilasciati dalla Capitaneria di Porto mentre successivamente, ai sensi dell'art. 105 comma 2 lettera f) del D.Lgs. n. 112/1998, dell'art.42 del d.lgs. 96/1999 e dell'art. 27 comma 3 della legge della Regione Toscana n. 88/1998, la competenza è passata ai Comuni.

39.3. Senza approvare il PUADM di cui all'art.6 comma 3 del d.l. n.400/1993, **la Regione Toscana con l'art.27 comma 3 della legge regionale 10 dicembre 1998 n.98** ha così previsto: *«Sono attribuite ai Comuni le funzioni concernenti le concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale, nonché del demanio lacuale e fluviale.»*.

39.4. L'**art.42 del d.lgs. 30.3.1999 n.96** ha previsto che sono esercitate dai comuni le funzioni amministrative previste dall'art.105 comma 2 lett.l) d.lgs. n.112/1998 relative al rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo.

39.5. La procedura degli "atti formali" di assegnazione di nuove concessioni in base all'art.03 comma 4-bis del d.l. n.400/1993 e all'art.37 cod.nav. è stata costruita dall'avv. Alessandro Del Dotto, ex Sindaco del Comune di Camaiore e consulente per il demanio marittimo della Regione Toscana, e presupponeva e presuppone una forma di autodenuncia da parte del concessionario demaniale marittimo "uscente" sulla scadenza dell'originario titolo concessorio – relativo a stabilimento balneare con opere solo di facile rimozione in applicazione della direttiva Bolkestein e senza l'attivazione della procedura di incameramento ex art.49 cod.nav. - e la presentazione di una domanda di nuova aggiudicazione per la durata da 5 a 20 anni con previsione di un piano di investimenti.

39.6. Per agevolare la procedura degli "atti formali" la Regione Toscana si è inventata una nozione legislativa delegata di opere di facile rimozione costruite in regime concessorio su arenile che potesse abbracciare anche tutte quelle situazioni edilizie, ormai maggioritarie, con strutture spesso cementicate stabili e non amovibili, rientranti in un regime normativo che prevede ancora la proroga automatica sessennale di cui all'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 e che rendeva e rende impossibile la scadenza temporale della durata illimitata della concessione.

39.6.1. Infatti, con la legge regionale del 7 maggio 2013 n.21 la Regione Toscana ha premesso che si rendeva *«necessario procedere alla determinazione delle caratteristiche tecniche per l'individuazione delle opere di facile rimozione realizzate su aree demaniali marittime oggetto di concessione per attività turistico-ricreative, al fine di consentire ai comuni di esercitare le relative funzioni amministrative in modo omogeneo sul territorio»* e *«dare attuazione alla disposizione dell'articolo 11, comma 6, della l. 217/2011, che attribuisce alle regioni la competenza a dettare gli indirizzi per lo svolgimento delle attività accessorie degli stabilimenti balneari»*; per l'effetto, con l'art.1 della predetta L.R. n.21/2013 ha aggiunto all'art.69 della L.R. n.42/2000 il comma 3-bis, che così dispone: *«3 bis. Entro sessanta giorni dall'entrata in vigore del presente comma, con il regolamento di cui all'articolo 158, sono stabiliti: a) le caratteristiche tecniche per l'individuazione delle opere di facile rimozione realizzate su aree demaniali marittime oggetto di concessione per finalità turistico ricettiva;»*.

39.6.2. Con il **Regolamento 24 settembre 2013 n.52/R** approvato con il corrispondente decreto del Presidente della Giunta, la Regione Toscana ha modificato il **Regolamento** emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale **23 aprile 2001 n.18/R**, aggiungendo l'**art.44 bis**, che fissa questa nozione "toscana" di opere di facile rimozione realizzate su aree demaniali marittime:

«Art. 44 bis - Criteri per l'individuazione delle opere di facile rimozione realizzate su aree demaniali marittime oggetto di concessione per finalità turistico- ricreative 1. Sono classificate di facile rimozione e sgombero le costruzioni e le strutture utilizzate ai fini dell'esercizio di attività turistico-ricreative, realizzate sia sopra che sotto il suolo in aree demaniali marittime oggetto di concessione che, in relazione ai materiali utilizzati ed alle tecnologie costruttive, in coerenza con le disposizioni del piano d'indirizzo territoriale (PIT), possono essere completamente rimosse utilizzando le normali modalità offerte dalla tecnica, con conseguente restituzione in pristino dei luoghi nello stato originario, in non più di novanta giorni. 2. Le costruzioni e le strutture di cui al comma 1 esistenti e regolarmente autorizzate/concessionate dal comune alla data di entrata in vigore del regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 24 settembre 2013, n. 52/R (Modifiche al regolamento emanato con decreto del Presidente della Giunta regionale 23 aprile 2001, n. 18/R "Regolamento di attuazione del Testo unico delle leggi regionali in materia di turismo - l.r. 23 marzo 2000, n. 42") sono, previa dichiarazione del concessionario da presentare al comune, classificate come di facile rimozione e sgombero. La dichiarazione deve essere corredata da perizia asseverata redatta da tecnico abilitato, con la quale si attestino gli estremi dei titoli abilitativi edilizi e di abilitazione all'esercizio, la sussistenza delle caratteristiche costruttive di cui al comma 1 e la totale e completa rimovibilità delle opere, le modalità di rimozione e smaltimento delle opere, con conseguente restituzione in pristino dei luoghi nello stato originario in non più di novanta giorni. In mancanza di tale dichiarazione, le suddette opere sono considerate non amovibili.».

39.6.3. L'Agenzia del Demanio ha contestato la competenza della Regione Toscana a definire sul piano regolatorio la nozione di opere di facile o difficile rimozione sull'arenile e ha qualificato come "opere inamovibili" manufatti (come cabine in muratura, bar, e ristoranti) che i concessionari consideravano invece di "facile rimozione" richiamando l'art.44-bis del Regolamento 23 aprile 2001 n.18/R. Con la sentenza del Consiglio di Stato - Sezione VII del 14 ottobre 2025 n. 8024 è stato stabilito che la qualificazione di un'opera come "inamovibile" deve seguire criteri strutturali e oggettivi (ancoraggio al suolo, alterazione del territorio), e che i criteri puramente amministrativi o temporali introdotti dalla Regione Toscana (i 90 giorni per lo sgombero) non hanno il potere di neutralizzare la disciplina statale della devoluzione e dei canoni pertinenziali.

39.6.4. Tuttavia, a causa della mancanza di PUAD e del trasferimento della delega sul demanio marittimo direttamente ai Comuni senza base giuridica, la Regione Toscana, seguendo la linea ermeneutica tracciata dall'avv. Alessandro Del Dotto, non ha fermato l'attività amministrativa di quei Comuni, come Pietrasanta, Viareggio e Camaiore, che, sulla base dei soliti ricorsi AGCM ex art.21-bis della legge n.287/1990 di annullamento delle delibere giuntali di proroga delle concessioni prima al 31.12.2024 e poi al 30.9.2027 e delle sentenze del TAR Firenze di annullamento, stanno predisponendo bandi di gara per nuove assegnazioni delle concessioni (mai) "scadute" e senza preventiva verifica della scarsità della risorsa naturale, e senza che la Capitaneria di Porto di Viareggio e l'Agenzia del demanio abbiano mai attivato la procedura di incameramento dei beni non amovibili di cui all'art.49 cod.nav.

39.7. D'altra parte l'avv. **Alessandro Del Dotto** non ha svolto soltanto e contemporaneamente il ruolo di consulente e/o difensore della Regione Toscana, dei Comuni costieri toscani tra cui in particolare quelli della Versilia e dei concessioni balneari "uscenti", ma, in virtù della intima e non legale convinzione dell'avvenuta scadenza di tutte le concessioni balneari alla data del 31.12.2023 alla luce delle sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, **ha recentemente e con successo patrocinato come avvocato e assistito professionalmente davanti al TAR Salerno (sentenza del 29 dicembre 2025 n.2262) due società di capitale che si sono inserite con domanda concorrente in procedura di aggiudicazione di "atti formali" di nuova concessione con domanda da parte del concessionario "uscente", ai sensi dell'art.37 cod.nav. e dell'art.03 comma 4-bis del d.l. n.400/1993, pur in presenza di dati normativi ordinari che escludevano la scadenza dei titoli concessori: HSG s.r.l. e G. Beach s.r.l.**

39.7.1. La decisione del TAR Salerno non ha destato certamente un'eco favorevole nei balneari della Versilia, atteso il patrocinio dell'avv. Del Dotto nei confronti di quello stesso sistema organizzato di imprese come Blue Beach spa, HSG srl e/o G Beach srl che, senza indennizzo per i concessionari "uscenti", tendeva a sostituirsi ai legittimi titolari sulla base di una procedura di assegnazione dei c.d. atti formali "inventata" dallo stesso Del Dotto ma totalmente vietata dalle leggi dello Stato ancora vigenti.

39.7.2. Inoltre, all'avv. Alessandro Del Dotto era stato conferito mandato congiunto da una unica impresa balneare di Pietrasanta per resistere con memoria di costituzione del 16 maggio 2025, in vista dell'udienza di discussione del 13.11.2025, **nel solito giudizio n.768/2024 R.G. proposto dall'AGCM davanti al TAR Firenze ai sensi dell'art.21-bis della legge n.287/1990, con motivi aggiunti notificati in data 22.9.2025**, di impugnativa: della deliberazione della Giunta Comunale n. 486/2023 di differimento dei termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime al 31.12.2024 come proroga tecnica di cui all'art.3 comma 3 della legge n.118/2022, nel testo antecedente alla modifica di cui alla legge n.14/2023; della deliberazione della Giunta Comunale n. 486/2024 del 30 dicembre 2024, con cui il Comune di Pietrasanta ha *"differito i termini di scadenza delle concessioni demaniali marittime al 30.09.2027 ai sensi della L. n. 118/2022 così come modificata dal D.L. n. 131/2024 convertito con modificazioni nella L. n. 166/2024"*; della determinazione dirigenziale n. 2169 del 31 dicembre 2024, che ha confermato la delibera giuntale n.486/2024 di differimento della scadenza dei termini delle concessioni demaniali marittime al 30.09.2027; della determinazione dirigenziale n. 309 del 26 febbraio 2025, con cui il Comune di Pietrasanta ha proceduto all' *"Avvio del procedimento volto alla pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime"*.

39.7.3. Viceversa, nel citato giudizio n.768/2024 R.G. proposto dall'AGCM davanti al TAR Firenze ai sensi dell'art.21-bis della legge n.287/1990, prima dell'udienza del 13.11.2025, si

sono costituiti ad opponendum rispetto all'azione dell'Antitrust, con il patrocinio dello scrivente difensore, n.34 concessionari balneari di Pietrasanta, chiedendo: a) l'inammissibilità dell'azione AGCM per difetto di *jus postulandi*, esercitata senza il patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato ma con un avvocato del libero foro; b) l'inammissibilità della domanda dell'Antitrust per difetto di giurisdizione, essendo competente il giudice ordinario e non il giudice amministrativo sulla durata *ex lege* del rapporto concessorio di beni pubblici già instaurato con legittima procedura; c) l'inammissibilità dell'azione dell'AGCM perché non evocata in giudizio la Regione Toscana quale unica titolare della gestione del demanio marittimo, non essendovi stata alcuna delega ai Comuni costieri in mancanza del PUADM; d) l'inammissibilità e/o infondatezza dell'azione perché l'AGCM non aveva mai impugnato le deliberazioni di Giunta della Regione Toscana n.346 del 18 marzo 2019 e relativo Allegato A, n.711 del 27 maggio 2019 e relativo Allegato A (che ha revocato e sostituito la delibera giuntale n.346/2019) e n.1587 del 14 dicembre 2020 e relativo Allegato A, che, in applicazione dell'art.1 commi 682-684 della legge n.145/2018, avevano prorogato tutte le concessioni balneari sul territorio regionale fino al 31.12.2033.

39.7.4. Il Comune di Pietrasanta si è costituito nel giudizio n.768/2024 RG davanti al TAR Firenze, spiegando la propria linea difensiva con memoria del 10 ottobre 2025, in cui, a parte la richiesta di inammissibilità del ricorso AGCM per difetto di *jus postulandi* e per altre questioni di carattere solo formale e procedurale non sostanziale, ha confermato la linea dell'avv. Alessandro Del Dotto che, non mettendo in discussione l'autorità e l'efficacia diretta delle sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, riteneva corretto nei confronti dell'Antitrust il comportamento dell'Amministrazione comunale di considerare cessate tutte le concessioni demaniali marittime alla data del 31.12.2023 e legittimata la continuazione dell'attività aziendale come proroga solo tecnica prima al 31.12.2024 (art.3 comma 3 della legge n.118/2022 nel testo originario, disapplicando la modifica introdotta dalla legge n.14/2023) e poi al 30.9.2027 in base al nuovo testo dell'art.3 comma 1 della legge n.118/2022 introdotto dall'art.1 del d.l. n.131/2024.

39.7.5. Infatti, il Comune di Pietrasanta precisava che nella memoria di costituzione del 10.10.2025 che *«con determinazione dirigenziale n. 309 del 26.02.2025 (doc. 11), l'Ente ha proceduto all' "Avvio del procedimento volto alla pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime" e, nel mese di giugno 2025, ha avviato lo svolgimento dei sopralluoghi della Commissione di incameramento opere ai sensi dell'art. 49 del Cod. Nav., così come richiesti dal Comune di Pietrasanta con nota prot. n. 55649 del 30.09.2024»*.

39.7.6. Con ordinanza n.1863/2025 del 17 novembre 2025 il TAR Firenze nel giudizio n.768/2024 RG ha disposto l'integrazione del contraddittorio mediante notifica per pubblici proclami nei confronti di tutti i concessionari balneari del Comune di Pietrasanta, fissando per la decisione l'udienza del 14 maggio 2026.

39.7.7. Con **comunicazione/diffida del 25 novembre 2025**, lo scrivente difensore, in nome e per conto dei **n.34 concessionari balneari di Pietrasanta costituiti nel giudizio n.768/2024 RG davanti al TAR Firenze**, ha intimato alla Capitaneria di Porto di Viareggio e al Comune di Pietrasanta di bloccare l'avvio delle procedure di incameramento delle concessioni balneari a seguito dell'inammissibile ricorso ex art.21-bis della legge n.287/1990 davanti al TAR Firenze nei confronti del Comune di Pietrasanta, stigmatizzando il fatto che la Regione Toscana non ha mai approvato il PUADM di cui all'art.6 comma 3 del d.l. 400/1993 e all'art.1 comma 254 della legge n.296/2006, conferendo una delega piena e illegittima, sul piano della legislazione ordinaria statale, ai comuni costieri della gestione del demanio marittimo.

39.7.8. La **Capitaneria di Porto di Viareggio** ha riscontrato la **comunicazione/diffida del 25 novembre 2025** con **nota del 2 dicembre 2025**, rappresentando di non poter revocare la procedura di incameramento che era iniziata non su impulso dell'Ufficio marittimo dello Stato, ma sulla base della comunicazione di avvio della procedura da parte del Comune di Pietrasanta, che, come (presunto) titolare della funzione amministrativa e gestore del demanio marittimo balneare, non aveva effettuato nessuna ulteriore comunicazione di annullamento, integrazione o revoca dell'avvio.

39.7.9. Dopo l'udienza di discussione del 14.5.2026 e prima del deposito della sentenza n.982/2026 del TAR Firenze con **atto di citazione notificato il 19.5.2026** e **iscritto a ruolo con il n.1516/2026 RG** con la prima udienza originariamente fissata per il **30 ottobre 2026** davanti al Tribunale civile di Lucca, nei confronti dei convenuti **Regione Toscana, Comune di Pietrasanta, Agenzia del Demanio e Autorità garante della concorrenza e del mercato**, i n.34 concessionari balneari di Pietrasanta attori, patrocinati dallo scrivente difensore, hanno precisato davanti al Tribunale civile di Lucca le seguenti conclusioni:

«A. accertare e dichiarare il diritto delle seguenti parti attrici, come rappresentate, tutte titolari di concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreativa rilasciate dal Comune di Pietrasanta con decorrenza 1.1.2005:..... a continuare ad utilizzare i beni demaniali di cui alle rispettive concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative a tempo indeterminato, salvo il legittimo potere di revoca o di decadenza previsti dal codice della navigazione, o comunque, in subordine, fino al 31 dicembre 2033 o, in estremo subordine, al 30 settembre 2027; B. accertare e dichiarare il diritto delle parti attrici, come in epigrafe individuate, alla rideterminazione dei canoni demaniali corrisposti negli anni 2023, 2024 e 2025 nella misura di quelli determinati nell'anno 2022, senza l'incremento del 25,15% previsto dal decreto del direttore generale per la vigilanza sulle autorità di sistema portuale, il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 30.12.2022, annullato dal TAR Roma con sentenza n.13/2025; B.I. in conseguenza del punto 2. che precede, condannare l'Agenzia del Demanio, in persona del legale rappresentante pro tempore, alla restituzione dei canoni demaniali corrisposti da ciascuna parte attrice in misura superiore a quanto dovuto per legge negli anni 2023, 2024 e 2025 e secondo i valori dell'anno 2022, oltre interessi come per legge; C. condannare l'Autorità garante della concorrenza e del mercato AGCM e la Regione Toscana, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, con il vincolo solidale o chi di ragione, in favore delle parti attrici, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, al risarcimento dei danni patrimoniali e non patrimoniali subiti per la precarizzazione dei titoli concessori e l'azzeramento del valore aziendale delle imprese balneari, danni che saranno quantificati nel corso del giudizio e che comunque si richiedono in via equitativa nella misura non inferiore al valore aziendale che le imprese avrebbero avuto per la durata indeterminata o al 31.12.2033 del titolo concessorio, per ogni parte attrice; D. infine, condannare l'Agenzia del Demanio, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato e la Regione Toscana, in persona dei rispettivi legali rappresentanti pro tempore, alla refusione delle spese e competenze legali del presente giudizio.».

39.7.9.1. Nell'atto di citazione lo scrivente difensore invitava espressamente il Comune di Pietrasanta a porre nel nulla tutti gli atti e i provvedimenti amministrativi propedeutici a bandire entro il 31 dicembre 2026 l'assegnazione dei titoli concessori di cui sono legittimi detentrici le parti attrici a tempo indeterminato o in subordine fino al 31.12.2033 o in estremo subordine fino al 30.9.2027 (cfr. sentenza n.3173/2026 del Consiglio di Stato), con riserva, in mancanza, di estendere nel corso del giudizio anche nei confronti dell'Amministrazione comunale convenuta

le statuizioni di condanna proposte nella narrativa dell'atto soltanto nei confronti di AGCM, Regione Toscana e Agenzia del Demanio.

39.7.10. Il TAR Toscana con la sentenza n.982/2026 del 25.5.2026 ha accolto il ricorso n.768/2024 RG dell'AGCM nei confronti del Comune di Pietrasanta annullandone tutti i provvedimenti impugnati, anche se ha totalmente ignorato nella motivazione sul merito di citare le note sentenze nn.17 e 18 del 9.11.2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, e si è limitato a richiamare i principi di rango legislativo costituzionale enunciati dalle successive sentenze del Consiglio di Stato – VII Sezione e, in particolare, dalle sentenze nn.4479/2024, 1688/2025 e 3173/2026.

39.7.11. La scelta del TAR Firenze di indicare a sostegno dell'accoglimento del ricorso AGCM e della ritenuta scadenza delle concessioni balneari di Pietrasanta alla data del 31 dicembre 2023 - termine di scadenza rideterminato dalle due sentenze della Plenaria del 2021 e solo ratificato dall'art.3 comma 1 della legge n.118/2022 nel testo originario in vigore fino al 27.2.2023, ma mai neanche indicato dal TAR Firenze come data di scadenza delle concessioni nella sentenza di primo grado - le tre decisioni della VII Sezione del Consiglio di Stato n.4479/2024, n.1688/2025 e n.3173/2026 e non le due sentenze della Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato del 2021 che tale termine di scadenza avevano stabilito sul piano di una nuova legislazione costituzionale di rango costituzionale, è significativa delle ragioni della scelta "omissiva" operata dal Tribunale di prime cure rispetto al mancato confronto con le eccezioni (inammissibilità per difetto di giurisdizione e per mancata estensione del contraddittorio alla Regione Toscana) proposte dai n.34 controinteressati intervenuti con il patrocinio non solo rispetto alla posizione dell'AGCM, ma anche rispetto a quella del Comune di Pietrasanta, che comunque aveva condiviso la ritenuta scadenza delle concessioni balneari alla data 31.12.2024 con la "motivata" proroga tecnica disposta con la delibera di Giunta n. 486 del 28 dicembre 2023.

39.7.12. A questo punto, come rappresentato nelle osservazioni scritte ITB Italia dell'11.9.2026, 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.**

39.7.12.1. 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 citato giudizio n.1516/2026 con la prima udienza fissata per il 30 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

ITB ITALIA

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.

39.7.13. La strumentale denuncia penale del 15.6.2026 della microimpresa S.S.G. Società Servizi Generali s.r.l. sortirà l'effetto voluto negli stravaganti e contraddittori successivi comportamenti del Comune di Pietrasanta.

39.7.13.1. Infatti, da un lato **il Comune di Pietrasanta con ricorso notificato in data 19 giugno 2026** iscritto al n.5551/2026 RG **ha impugnato davanti al Consiglio di Stato – VII Sezione la sentenza n.982/2026 del 25.5.2026 del TAR Firenze, con istanza cautelare di sospensione della decisione, senza però citare come motivo di sospensione la denuncia penale del 15.6.2026 della S.S.G. Società.**

39.7.13.2. Dall'altro, contestualmente, con la **delibera di Giunta n.260 del 19 giugno 2026**, avente ad oggetto *«SENTENZA TAR TOSCANA N. 982/2026 - AGCM / COMUNE DI PIETRASANTA - INDIRIZZI PER DISCIPLINA TRANSITORIA E NON PROROGATORIA DELLE OCCUPAZIONI DEMANIALI MARITTIME NELLE MORE DEL RIAVVIO E CONCLUSIONE DELLE PROCEDURE SELETTIVE IN ESECUZIONE DELLA SENTENZA»*, **il Comune di Pietrasanta ha deciso di dare esecuzione alla sentenza n.982/2026 del TAR Firenze, prorogando di fatto fino al termine della stagione estiva 2026 e per tutta la durata della procedura di gara per l'assegnazione di nuove concessioni di cui ha fissato il cronoprogramma, così modificando la situazione giuridica dei controinteressati concessionari e rendendo improcedibile l'appello già proposto sia nel merito che per quanto riguarda l'istanza cautelare dall'Ente locale per sopravvenuta carenza di interesse.**

39.7.13.3. Con la **determinazione dirigenziale n.885 del 25 giugno 2026**, avente ad oggetto *«Sentenza TAR Toscana n. 982/2026 – Esecuzione della sentenza e disciplina transitoria, non prorogatoria, delle occupazioni demaniali marittime attualmente in essere fino a nuovo affidamento delle concessioni. Atto unico disciplinante»*, e con la successiva **determinazione dirigenziale n.988 del 20 luglio 2026**, avente ad oggetto *«Avvio del procedimento volto alla predisposizione e pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime. Individuazione dell'assetto organizzativo minimo del gruppo di lavoro»*, **il Comune di Pietrasanta ha dato esecuzione al cronoprogramma di cui alla delibera di Giunta n.280 del 19 giugno 2026, senza però darne conto, con il rituale deposito nel giudizio n.5551/2026 RG davanti al Consiglio di Stato, nella memoria del 16 luglio 2026, in cui invece l'Ente locale appellante ha insistito nell'accoglimento della domanda cautelare di sospensione dell'esecutività della sentenza gravata in vista dell'udienza in camera di consiglio del 28 luglio 2026.**

39.7.13.4. Il Comune di Pietrasanta si era costituito nel giudizio n.1516/2026 RG davanti al Tribunale civile di Lucca con comparsa di risposta del 26 giugno 2026, anche in questo caso, come nel giudizio amministrativo davanti al Consiglio di Stato, senza citare né la denuncia penale del 15.6.2026 di S.S.G. Società Servizi Generali srl né la delibera di Giunta comunale di Pietrasanta n.260 del 19 giugno 2026 né la determinazione dirigenziale del Comune di Pietrasanta n.885 del 25 giugno 2026.

39.7.13.4.1. Viceversa, il Comune di Pietrasanta nel giudizio n.1516/2026 RG davanti al Tribunale civile di Lucca ha depositato **comparsa integrativa di risposta del 16 luglio 2026**, solo allora allegando la delibera di Giunta comunale di Pietrasanta n.260 del 19 giugno 2026 e la determinazione dirigenziale del Comune di Pietrasanta n.885 del 25 giugno 2026,

assurdamente sostenendo l'acquiescenza degli attori rispetto all'impugnativa di provvedimenti comunali senza alcun valore giuridico rispetto alla mancanza di potere autoritativo dell'Ente locale, in mancanza di PUADM e di delega regionale alla gestione del demanio marittimo, di (ri)determinare e revocare la durata illimitata o con proroga automatica dei titoli concessori.

39.7.13.5. Con memoria del 22 luglio 2026 i n.34 concessionari balneari di Pietrasanta patrocinati dallo scrivente difensore nel giudizio n.5551/2026 RG davanti al Consiglio di Stato hanno evidenziato il Comune di Pietrasanta con la sequenza provvedimento di cui alla delibera di Giunta n.280 del 19 giugno 2026, alla determinazione dirigenziale n.885 del 25 giugno 2026 e alla determinazione dirigenziale n.988 del 20 luglio 2026 aveva dato esecuzione alla sentenza n.982/2026 del TAR Firenze con l'«*Avvio del procedimento volto alla predisposizione e pubblicazione dei bandi di gara per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime*», con conseguente **improcedibilità dell'appello** proposto per sopravvenuta carenza di interesse e salvo il diritto dei controinteressati ad impugnare i predetti provvedimenti comunali in via diretta davanti al TAR Firenze nei termini decadenziali di legge e/o in via incidentale ai sensi degli artt. 4 e 5 dell'Allegato E della legge n.2248/1865 davanti al Tribunale civile di Lucca nel giudizio n.1516/2026 RG chiedendone la disapplicazione.

39.7.13.6. Il Comune di Pietrasanta replicava con memoria integrativa del 24.7.2026, allegando per la prima volta - nel giudizio n.5551/2025 RG davanti al Consiglio di Stato per l'udienza cautelare del 28.7.2026 - sia la denuncia penale del 15.6.2026 di S.S.G. Società Servizi Generali srl sia la delibera di Giunta comunale di Pietrasanta n.260 del 19 giugno 2026 sia la determinazione dirigenziale del Comune di Pietrasanta n.885 del 25 giugno 2026 sia la determinazione dirigenziale n.988 del 20 luglio 2026, contestando l'eccezione di improcedibilità dell'appello proposta dai n.35 controinteressati a da me assistiti e insistendo nell'accoglimento dell'istanza cautelare.

39.7.13.7. A loro volta, i n.34 concessionari balneari di Pietrasanta patrocinati dallo scrivente nel giudizio n.5551/2026 RG davanti al Consiglio di Stato hanno replicato al Comune di Pietrasanta con memoria del 24.7.2026, insistendo nell'improcedibilità ed evidenziando «*come possa giustificarsi la sospensiva richiesta nel presente giudizio alla luce dell'ordinanza del 10 luglio 2026 della Corte di giustizia dell'Unione nella causa C-574/25 Balneari Rimini II (v. allegato 38), ampiamente commentata dalla stampa nazionale come una vittoria dei balneari, appare un vero mistero.*».

39.7.13.8. Gli avv.ti Alessandro Del Dotto e Stefania Frandi, quali difensori nel giudizio n.5551/2026 RG davanti al Consiglio di Stato di due concessionari balneari di Pietrasanta – Soc. Bagno Patrizia di Simona e Franca Fini & C. S.a.s. e Bagno Coluccini di Antompaoli Barbara e C. S.n.c. – **con identiche memorie integrative del 25 luglio 2026 hanno sottolineato la portata dirompente sul piano giurisprudenziale e su quello legislativo della ordinanza del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25 Balneari Rimini II, in guisa tale da impedire al Comune di Pietrasanta di effettuare le gare e, contraddittoriamente, insistendo per l'accoglimento dell'appello cautelare dell'Ente locale:**

«*Con la presente memoria integrativa, depositata nei termini di cui all'art. 73 c.p.a., ... – titolare della concessione demaniale marittima sita nel comune di Pietrasanta (LU)), con scadenza 31 dicembre 2033 – intende portare all'attenzione del Collegio un ulteriore elemento giuridico, ribadito recentemente dalla Corte di Giustizia, idoneo a rafforzare ulteriormente il fumus boni iuris già ampiamente illustrato nella memoria di costituzione: l'ordinanza resa dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea il 10 luglio 2026 nella causa C-574/25*

II. LA CORTE DI GIUSTIZIA RIBADISCE: LA SCARSITÀ DELLA RISORSA DEVE ESSERE ACCERTATA PRIMA DELLE PROCEDURE DI GARA

1. Con l'ordinanza del 10 luglio 2026, resa in applicazione dell'art. 99 del Regolamento di procedura, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato e ulteriormente precisato il principio già enunciato nella fondamentale sentenza del 14 luglio 2016, Promoimpresa Srl (cause riunite C-458/14 e C-67/15) e nella successiva sentenza Ginosa del 20 aprile 2023 (causa C-348/2022).

2. La Corte ha ribadito che l'art. 12, parr. 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE (cd. direttiva Servizi o direttiva Bolkestein) si applica integralmente alle concessioni demaniali marittime ad uso balneare e che l'obbligo di indire una procedura di selezione trasparente e imparziale costituisce la regola, ma è condizionato a un presupposto indefettibile: l'accertamento, da parte dell'amministrazione competente, della scarsità della risorsa naturale disponibile.

3. Il punto centrale dell'ordinanza del 10 luglio 2026 è che la Corte chiarisce definitivamente la sequenza logico-giuridica che le autorità nazionali devono rispettare: (i) valutazione della scarsità della risorsa naturale; (ii) solo se la risorsa è effettivamente scarsa, obbligo di procedura competitiva.

Non è possibile invertire o comprimere tale sequenza, né avviare o imporre gare prima che la valutazione di scarsità sia stata condotta con adeguata istruttoria e motivazione esaustiva. Siffatto principio è conforme a quanto già statuito dal Consiglio di Stato (Sez. VII) con le ordinanze cautelari nn. 3844, 3845, 3846 e 3861 del 2025, tutte rese in materia di concessioni demaniali marittime.

4. Nel caso di specie, è pacifico in atti che il Comune di Pietrasanta non ha mai compiuto alcuna istruttoria sulla scarsità della risorsa costiera nel proprio territorio.

La delibera impugnata e la sentenza di primo grado che l'ha confermata prescindono del tutto da tale valutazione, ordinando l'avvio di procedure di gara senza che il presupposto applicativo dell'art. 12 della direttiva Servizi fosse stato accertato.

Ciò costituisce, alla luce della giurisprudenza eurolunitaria ora ulteriormente consolidata, un vizio di diritto europeo che inficia l'intero impianto della sentenza TAR impugnata.

39.7.13.9. Nell'edizione del Tirreno del 27 luglio 2026 il responsabile di Mare libero Versilia Del Piano rilasciava un'intervista in cui stigmatizzava il fatto che l'ordinanza della Corte di giustizia Ue del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25 Balneari Rimini II non aveva cambiato la situazione normativa e che le gare andavano fatte.

39.7.13.10. Il Consiglio di Stato – VII Sezione all'udienza camerale del 28 luglio 2026 nel giudizio n.5551/2026 RG si è riservato per la decisione.

39.7.13.11. In data **30 luglio 2026** sul Tirreno veniva pubblicato articolo dal titolo «*Spiagge In Procura il caso “aste” C'è la prima denuncia in Versilia*», da cui da un lato emergeva la notizia della denuncia penale del 15.6.2026 della S.S.G. Società Servizi Generali srl e, dall'altro, incredibilmente, **una rappresentazione distorta da parte dell'avv. Marco Orzalesi del Comune di Pietrasanta del comportamento processuale dei n.34 concessionari balneari** nel giudizio amministrativo n.5551/2026 RG davanti al Consiglio di Stato, in cui i concessionari assistiti dallo scrivente difensore avrebbero addirittura sostenuto posizione antitetiche a quelle del Comune appellante e favorevoli alle tesi dell'AGCM: «*Il fatto curioso, se così possiamo definirlo, è che nel fare l'appello al Consiglio di Stato per la sospensiva della sentenza del Tar il Comune si è ritrovato contro 34 concessionari di Marina di Pietrasanta che in prima istanza avevano supportato l'Ente e che poi, invece, come comunicato dal legale dell'Ente Marco Orzalesi, hanno rigettato l'appello e la conseguente richiesta di sospensiva. Mettendosi, appunto di fatto, contro il Comune di Pietrasanta. In sostanza la posizione dei 34 concessionari coincide con quella dell'Antitrust, quanto emerso in questa fase. Perché – a detta degli stessi –*

qualsiasi provvedimento in materia non è valido, dato che le concessioni sono ritenute di durata illimitata e quindi “intangibili”. Da qui la scelta di non chiedere più alcuna sospensione». Naturalmente, non si riscontra nessuna traccia nell’articolo né nelle dichiarazioni dell’avv. Marco Orzalesi dell’ordinanza della Corte Ue del 10 luglio 2026 sull’accertamento della non scarsità della risorsa naturale nella mappatura nazionale del Governo.

39.7.13.12. In data **1° agosto 2026** veniva pubblicato altro articolo sul Tirreno, con una lunga **intervista dell’avv. Alessandro Del Dotto**, tutta tesa a screditare l’attività processuale dello scrivente in sede civile in difesa della continuità aziendale e senza gare dei suoi clienti. Afferma infatti l’avv. Alessandro Del Dotto, **senza mai citare – ovviamente – l’ordinanza della Corte Ue del 10 luglio 2026 pure evidenziata nella memoria integrativa del 25.7.2026 nel giudizio n.5551/2026 RG davanti al Consiglio di Stato: «Cosa si sente di dire a chi, tra i balneari e non solo, sostiene che le gare non si faranno comunque? Nella mia esperienza posso dare atto che la categoria dei balneari è stabilmente divisa in tre. Un parte che sostiene ancora che le gare non ci saranno e non debbano esserci, che le concessioni sono perpetue, che la legge non va rispettata; questa parte fa ricorsi, azioni, opposizioni e quant’altro puo per affermare che non c’è alcuna scarsità della risorsa e che non c’è alcuna gara da fare.....Personalmente, da giurista e avvocato, non faccio parte della schiera di coloro che sostengono che la prospettiva delle gare sia evitabile: semmai, consiglio ai concessionari di fare tutto ciò che ritengono, ma nel frattempo di fare il piano C perché il giorno in cui i Comuni fanno uscire i bandi (e, allo stato attuale, direi che accadrà ragionevolmente presto), non si trovino impreparati: le gare, come tutte le gare d’appalto, per chi ne mastica, non sono e non saranno una cosa banale e richiederanno professionalità, precisione, chiarezza di visioni e idee che non si troveranno “prêt-à-porter” se non a prezzo di cadere vittime di improvvisazioni. Che, come dimostrano vicende in corso in altre regioni, portano poi a perdere la concessione. Quanto al lavoro con cui i Comuni chiedono documenti da dare ai periti per calcolare l’indennizzo, è vero che ci sono molti che hanno pensato di rifiutarsi: tuttavia, praticamente tutti i Comuni prevedono che, se non fornisci i documenti, il tuo indennizzo sarà pari a zero. Quindi, il consiglio non è quello di non fornire documenti, ma di fornirli, magari scrivendo ogni riserva possibile e immaginabile. Anche perché, assumere un atteggiamento non collaborativo in questo caso determinerà solo una certezza: zero euro di indennizzo. **E cosa consiglia a chi intende rivolgersi ai tribunali ordinari?** Se si parla delle azioni in sede civile, mi fermo. Mi limito a ricordare che ogni controversia avente ad oggetto le concessioni demaniali marittime fa parte della giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo, sull’argomento sono già intervenuti Consiglio di Stato e Corte di Cassazione. Dal giudice ordinario, semmai, si andrà a discutere quando l’indennizzo sia stato determinato in un ammontare non corretto.».**

39.7.13.13. Il Consiglio di Stato – VII Sezione con ordinanza del 4 agosto 2026 n.3336 nel giudizio n.5551/2026 RG ha accolto la domanda cautelare del Comune di Pietrasanta ai soli fini della sollecita definizione del giudizio nel merito ai sensi dell’art. 55 comma 10 c.p.a., mandando alla Segreteria affinché sottoponga il fascicolo al Presidente titolare della Sezione per la fissazione dell’udienza di merito nel primo trimestre del 2027, sulla base della seguente motivazione e **senza mai citare l’ordinanza della Corte Ue del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25 Balneari Rimini II né l’azione civile n.1516/2026 RG pendente tra le parti davanti al Tribunale civile di Lucca: «Considerato, all’esito di una delibazione tipica della fase cautelare, che i motivi posti a base del ricorso in appello richiedono l’approfondimento proprio del giudizio di merito; Considerato, altresì, che le esigenze cautelari prospettate dalla parte appellante sono tutelabili adeguatamente con la sollecita definizione del giudizio nel merito, fermo restando che nelle more della celebrazione dell’udienza pubblica gli eterogenei interessi azionati in sede cautelare (tanto pubblici quanto privati) sono interinalmente garantiti dalle sopravvenienze provvedimentali costituite dalla deliberazione di giunta comunale n. 260 del**

2026 e dalle determinazioni dirigenziali nn. 885 e 988 del 2026, le quali consentono un'occupazione temporanea delle spiagge nelle more dello svolgimento delle procedure di affidamento delle concessioni (si è previsto, infatti, che *“sussiste l'interesse pubblico a disciplinare immediatamente la fase transitoria mediante atto gestionale dirigenziale, secondo indirizzi che escludano qualsiasi proroga generalizzata e configurino la permanenza degli attuali operatori solo come occupazione/gestione temporanea, precaria e sottoposta a rigorose condizioni pubblicistiche”*, con la conseguenza che *“in caso di prosecuzione dell'occupazione e/o dell'attività dopo la notifica, in assenza di rinuncia espressa, l'operatore debba ritenersi assoggettato alle condizioni, prescrizioni, obblighi, divieti e oneri economici stabiliti dal provvedimento dirigenziale”*»).

39.7.13.14. Il giorno dopo **5 agosto 2026**, sempre sul Tirreno, veniva pubblicato un articolo con **intervista all'avv. Marzo Orzalesi e all'avv. Alessandro Del Dotto**, dal titolo ***“Spiagge all'asta in Versilia, il Consiglio di Stato concede la sospensiva: come cambia lo scenario per i balneari di Pietrasanta”***, sempre senza mai citare l'ordinanza della Corte Ue del **10 luglio 2026** nella causa **C-574/25 Balneari Rimini II** né l'azione civile **n.1516/2026 RG pendente tra le parti davanti al Tribunale civile di Lucca**: *««Le gare pubbliche per le spiagge si faranno a prescindere (a Pietrasanta sono programmate fra la fine del 2026 e l'inizio del prossimo anno e chiameranno in causa 100 stabilimenti), ma nel frattempo il Comune, tirando un lungo sospiro di sollievo, incassa una sospensiva dal Consiglio di Stato sull'appello contro la sentenza del Tar Toscana. Sentenza che a suo tempo aveva bocciato le proroghe delle concessioni balneari (adottate in questo caso da Pietrasanta) in contrasto con i principi di concorrenza e libertà ribaditi dall'Agcm che aveva firmato il ricorso in questione. «A fine maggio il Tar Toscana, con 4 sentenze gemelle – le parole dell'avvocato del Comune **Marco Orzalesi** – ha annullato i provvedimenti di proroga dal primo gennaio 2024 al 30 settembre 2027 emesse dai comuni versiliesi. Il sindaco **Alberto Giovannetti** ha così deciso di appellarsi promuovendo, inoltre, un provvedimento amministrativo per consentire il regolare svolgimento della stagione in corso. Con l'appello al Consiglio di Stato l'ente, oltre a evidenziare di avere agito sempre nel rispetto della normativa eurounitaria ha contestato l'azione dell'Antitrust eccependo che la stessa, nell'esercizio dei propri poteri speciali, non ha rispettato gli obblighi imposti dalla normativa. Con la sentenza di ieri il Consiglio Stato ha accolto la domanda cautelare del Comune di Pietrasanta ai fini della sollecita definizione del giudizio di merito. Il giudizio – prosegue Orzalesi – è ancora lungo, ma oggi le certezze dell'Antitrust vacillano un po' di più». «Per altro il Comune ha dovuto superare nel giudizio anche l'attacco di 34 concessionari di Marina di Pietrasanta che rappresentati dall'avvocato De Michele, all'udienza avevano richiesto il rigetto dell'appello e dell'istanza di sospensione, nonché il pagamento delle spese di giudizio a carico del Comune. Come a dire che un terzo dei concessionari di Marina si è schierato contro gli interessi sostenuti dal Comune e dagli altri concessionari. Siamo ovviamente soddisfatti – sottolinea Orzalesi – degli effetti ottenuti sia dall'azione giudiziaria che da quella amministrativa voluta con determinazione dal sindaco». Sulla questione interviene anche l'avvocato Alessandro Del Dotto che ha curato, in questi ultimi anni, le istanze di un numero importante di concessionari. «La VII Sezione del Consiglio di Stato ha ritenuto di concedere la sospensiva su due ordini di ragionamento: il primo, basato sui tempi del processo, per cui ha rinviato a un'udienza di merito che ha prefigurato di fissare fra gennaio e marzo 2027. Il secondo, sulla circostanza che i provvedimenti del Comune comunque legittimano una permanenza dei concessionari sul bene demaniale, preannunciando la procedura ad evidenza pubblica. Ne esce dunque, sconfitta, la linea di Agcm e di una parte dei controinteressati che avevano richiesto – le parole di Del Dotto – il rigetto della sospensiva, mentre risulta tutelata la posizione degli associati che si erano con me e Frandi costituiti a fianco delle ragioni del Comune. Resta evidente che la linea interpretativa del Consiglio di Stato è ancora solidamente*

sostenuta dal presupposto di un quadro normativo che, inscalfibile secondo i giudici, guarda alla prospettiva delle procedure ad evidenza pubblica».»».

39.7.13.15. Sempre sul Tirreno il **6 agosto 2026** veniva pubblicato un articolo, dal titolo **“Balneari, l’ira di Francesconi «Dai soci nessun rispetto»”**, contenente diffamatorie dichiarazioni di Massimo Francesconi, Presidente del Consorzio Versilia Marina Pietrasanta, contro i n.34 concessionari balneari che si sono affidati allo scrivente difensore: *««Non sapevo nulla dei 34 concessionari che sul tema delle aste in sede di Consiglio di Stato si sono schierati con l’Antitrust, quindi contro il Comune: da parte del loro avvocato è stata una grande mancanza di rispetto». Il Presidente del Consorzio mare Versilia Massimo Francesconi interviene così all’indomani dell’ordinanza con cui i giudici hanno accolto la richiesta di sospensiva da parte del Comune, annullando la sentenza del Tar che aveva definito illegittime le proroghe delle concessioni fino al 30 settembre 2027 dopo il ricorso dell’Antitrust. «Ho scoperto solo ora – dice Francesconi – che un terzo dei nostri associati era con l’Antitrust. Sul piano umano capisco che sia difficile accettare l’inesorabilità delle aste, ma hanno preso una ‘ciabattata’, oltre al fatto che avrebbero dovuto informarmi sulla loro posizione. Secondo loro le concessioni non hanno scadenza, ma il Consiglio di Stato invece ha accettato il cronoprogramma del Comune, che prevede appunto le aste. Bisogna prendere atto delle cose e iniziare a lavorare.»».*

39.7.13.16. La teoria degli “atti formali” dell’avv. Alessandro Del Dotto e della mancanza di PUAD con affidamento diretto ai Comuni della gestione del demanio marittimo senza la sua pianificazione a livello regionale, nell’incertezza interpretativa e normativa causata da AGCM, Consiglio di Stato, ANCI, Commissione europea e dalla stessa Corte Ue, ha creato 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”, alla luce dell’ordinanza del 10 luglio 2026 della Corte di giustizia Ue nella causa C-574/25, giustamente valorizzata in numerose dichiarazioni ufficiali dal Ministro del Turismo dott. Mazzi.

40. Identica situazione di caos regolatorio della materia è nella Regione Emilia-Romagna, in cui la scelta legislativa dell’Ente locale regionale – sempre lungo la linea ANCI dell’ex Sindaco di Rimini dott. Andrea Gnassi, già sostenuto dall’ex Assessore regionale pro gare dott. Maurizio Melucci - con le modifiche della L.R. n.9/2002 introdotte con la L.R. n.25/2015 ha portato alla cancellazione nei Piani dell’Arenile comunali approvati e vigenti (Comuni di Rimini, Cattolica, Cervia e Misano Adriatico) di ogni riferimento al PUAD adottato con la delibera consiliare n.468/2003, senza mai specificare il rapporto tra aree concedibili e spiagge libere, così realizzandosi un illegittimo trasferimento diretto ai Comuni costieri della delega sulla gestione del demanio marittimo, la gran parte addirittura privi di vigenti Piani dell’Arenile e quasi tutti (ad eccezione di Cervia e Misano Adriatico) senza vigenti strumenti generali urbanistici (PUG o PSC e RUE).

40.1. Con istanza del 2 ottobre 2026 ITB Italia, come associazione di categoria maggiormente rappresentativa, ha invitato la Regione Emilia-Romagna e, per conoscenza, i Comuni costieri romagnoli a revisionare o approvare un nuovo PUAD conforme alle previsioni dell’art.6 comma 3 del d.l. n.400/1993 e dell’art.1 comma 254 della legge n.296/2006, ma l’istanza è rimasta priva di riscontro e i Comuni di Rimini, Riccione, Cattolica e Cervia hanno predisposto gare per

l'assegnazione di nuove concessioni in una situazione di totale illegittima, senza PUAD e con Piani dell'Arenile privi di delega regionale o addirittura scaduti, senza alcuna preventiva verifica della non scarsità della risorsa naturale.

*

4.10. Sentenza Promoimpresa e art.24 comma 3-septies del d.l. n.113/2016

41. 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: in realtà **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.

41.1. Infatti, il **Consiglio di Stato** (Presidente Patroni Griffi, Estensore Giovagnoli, gli stessi Presidente ed Estensore della sentenza n.17/2021 dell'Adunanza plenaria), con contestuale sentenza parziale e **ordinanza di rinvio pregiudiziale del 14.8.2015 n.3936 nella causa C-449/25**, aveva 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.»*.

41.1.1. 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.

41.2. 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 regionale e non dalla valutazione dell'incompetente Comune costiero.**

42. 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 degli artt.10 comma 1 e 19 commi 1 e 2 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».*

42.1. 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 principi di derivazione europea».*».

*

4.11. Effetto neutro della proroga al 31.12.2033 della legge n.145/2018

43. 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 e di quelle in essere alla data di entrata in vigore della legge **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**, oltre che, naturalmente, degli artt.10 comma 1 e 19 commi 1 e 2 del d.lgs. n.59/2010.

43.1. 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.**

43.2. 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.**

43.3. 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 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.»*

*

4.12. L'overruling legislativo/costituzionale/Ue dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze nn.17 e 18 del 9 novembre 2021

44. Con le sentenze nn.17 e 18 del 9 novembre 2021 l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha affermato i seguenti principî di diritto, che costituiscono il più grave *vulnus* all'identità costituzionale dell'ordinamento nazionale e del corretto rapporto tra diritto dell'Unione e normativa interna che sia mai stato perpetrato da una decisione giurisdizionale:

«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 eurolunitario, segnatamente con l'art. 49 T.F.U.E. e con l'art. 12 della Dir. 2006/123/CE e tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione;

2) ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla pubblica amministrazione (e anche nei casi in cui tali siano stati rilasciati in seguito a un giudicato favorevole o abbiamo comunque formato oggetto di un giudicato favorevole) deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari e, comunque, vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza 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 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.».*

44.1. Gli inammissibili principi di rango costituzionale e legislativo primario enunciati apoditticamente dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con le decisioni del 2021 rappresentano comunque, da un lato, un *overruling* ingiustificabile rispetto alla giurisprudenza amministrativa consolidata, che escludeva la sindacabilità giurisdizionale sul piano della disapplicazione delle norme interne in materia di durata legislativa delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e la stessa applicabilità della direttiva Bolkestein alle concessioni di beni.

44.1.1. Dall'altro, le sentenze della Plenaria costituiscono l'esempio più evidente, per ragioni esclusivamente politiche durante la fase più oscura della gestione pandemica della cosa pubblica, di omissioni interpretative di gravità incomparabile, quali la mancata delibazione dell'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 e dell'art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016 nonché della stessa normativa interna di corretto recepimento della direttiva 2006/123/CE – il d.lgs. n.59/2010 –, che avrebbero consentito di evitare il muro verticale e non scalabile da nessun giudice supremo dell'impossibilità tecnico-giuridica di applicare direttamente l'art.12 della direttiva Bolkestein sulla base dell'assurda presunzione assoluta di scarsità della risorsa naturale delle coste balneabili.

44.2. Prima e dopo l'*overruling* dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato con le sentenze nn.17 e 18 del 2021, la giurisprudenza del massimo organo della giustizia amministrativa *in subiecta materia* si è caratterizzata, come anticipato, per il rifiuto di disapplicare le norme di legge ordinarie sulla durata delle concessioni demaniali marittime e di applicare principi eurolunitari di incerta definizione e interpretazione, soprattutto alla luce di una direttiva non self-executive come la direttiva 2006/123/CE, peraltro correttamente e tempestivamente recepita dal legislatore nazionale con il d.lgs. n.59/2010, di cui non si trova traccia nelle decisioni della Plenaria, che hanno omesso anche di verificare la vigenza attuale dell'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 e, pur citandolo, non hanno disposto la disapplicazione dell'art.24 comma 3-septies del d.l. n.113/2016, richiamato al punto 12 dell'ordinanza della Corte Ue del 10 luglio 2026 in causa C-574/25 Balneari Rimini II.

44.2.1. I principi di diritto "legislativo/costituzionale" delle sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria sono stati smentiti infatti dallo stesso **Consiglio di Stato – VI Sezione**, 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 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.

44.2.2. 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.».

44.2.3. 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, 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, una volta superati i termini decadenziali di impugnativa davanti al TAR.

44.2.4. 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 soltanto non sul piano dei principi generali, che l'art.37 cod.nav. rispetta. La **V Sezione del Consiglio di Stato nella sentenza del 9 dicembre 2020 n.7876** si era espressa in termini identici.

44.2.5. 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 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.*».

44.2.6. La **VII Sezione del Consiglio di Stato con la recente sentenza del 7.9.2026 n.6835**, decidendo la causa a distanza di sei mesi dall'udienza di decisione del 10.2.2026, 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 società 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.

44.2.6.1. La sentenza n.6835/2026 del Consiglio di Stato – VII Sezione ha così 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.

44.2.6.2. Né, secondo la sentenza n.6835/2026 del Consiglio di Stato, **sono ammissibili nel processo amministrativo azioni di mero accertamento della durata o della scadenza della concessione demaniale marittima per finalità turistico-ricreativa**, richiamando la consolidata giurisprudenza amministrativa: *«10.9. Di conseguenza, la sentenza è corretta anche nel capo in cui ha dichiarato inammissibile la domanda di accertamento veicolata con il ricorso sul condivisibile rilievo che essa è, nei fatti, finalizzata a rimediare all'intervenuto decorso del termine decadenziale per l'esperimento dell'azione di annullamento. Ed invero, nel processo amministrativo, l'azione di accertamento è ammessa, in diretta applicazione del principio di effettività della tutela, là dove manchino, nel sistema, azioni tipizzate e strumenti giurisdizionali a protezione di interessi certamente riconosciuti dall'ordinamento (Consiglio di Stato, sez. V, 15 marzo 2024 n. 2508; sez. III, 26 maggio 2023, n. 5207; 7 aprile 2021, n. 2804; sez. IV, 7 gennaio 2019, n. 113). L'azione di accertamento non può, tuttavia, essere strumentalmente utilizzata per eludere il termine decadenziale previsto per la domanda di annullamento (Cons. Stato, sez. IV, 20 maggio 2024, n. 4456).».*

44.2.7. Infine, 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.

*

4.13. L'esecuzione concordata delle sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nn.17 e 18 del 2021: gli artt.3 e 4 della legge n.118/2022

45. Gli artt.3 e 4 della legge n.118/2022 sono stati inseriti dal Governo solo a febbraio 2022 nel disegno di legge sulla concorrenza 2021, in palese applicazione ed esecuzione sul piano legislativo delle fantasiose sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

45.1. L'art.3 comma 5 della legge n.118/2022, già nel testo originario mai modificato, ha disposto l'abrogazione, **senza efficacia retroattiva**, a decorrere dall'entrata in vigore della stessa legge (22 agosto 2022) delle seguenti norme: a) i commi 675, 676, 677, 678, 679, 680, 681, 682 e 683 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145; b) il comma 2 dell'articolo 182 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77; c) il comma 1 dell'articolo 100 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

45.1.1. Seguendo lo schema di omissioni interpretative delle due sentenze del 2021 della Plenaria, **l'art.3 comma 5 della legge n.118/2022 non ha abrogato né l'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 né l'art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016 né gli artt.10 e 19 del d.lgs. n.59/2010.**

45.2. L'art. 3 comma 1 della legge 5 agosto 2022, n. 118, nel testo modificato dall'articolo 1 del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito dalla legge 14 novembre 2024, n. 166, stabilisce che determinate concessioni e rapporti continuano ad avere efficacia sino al 30 settembre 2027, ovvero sino al termine eventualmente differito ai sensi del comma 3, comunque non oltre il 31 marzo 2028 in presenza di ragioni oggettive che impediscano la conclusione della procedura selettiva.

45.2.1. Già l'art.3 comma 1 della legge n.118/2022 ha svuotato di ogni possibile contenuto precettivo *erga omnes* la fissazione da parte dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze nn.17 e 18 del 2021 del termine di durata delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive alla data del 31 dicembre 2023, in considerazione dell'ulteriore proroga legislativa dal 2024 al 2027 di continuità delle imprese balneari "storiche", proroga peraltro concordata con la Commissione europea in pendenza (all'epoca dell'adozione della legge n.166/2024 di conversione del d.l. n.131/2024) delle due pregiudiziali sull'art.12 della direttiva Bolkestein sollevate dal Giudice di pace di Rimini con l'ordinanza del 26 giugno 2024 nella causa C-464/24 Balneari Rimini (per le imprese balneari) e dalla Corte costituzionale con la ordinanza del 7 ottobre 2024 n.161 nella causa C-653/24 Regione Emilia-Romagna (per le piccole concessioni idroelettriche).

45.3. L'articolo 4 disciplina la procedura di affidamento, la pubblicazione del bando, il contenuto degli atti, la durata della nuova concessione, i requisiti, i criteri di aggiudicazione, l'indennizzo in favore del concessionario uscente e le condizioni per l'efficacia del subentro. La norma rinvia in parte al codice della navigazione e in parte al codice dei contratti pubblici, secondo richiami espressi e selettivi.

46. La struttura degli articoli 3 e 4 presenta quindi una disciplina legislativa complessa, nella quale coesistono: la prosecuzione temporanea dei rapporti; l'obbligo di programmazione delle procedure selettive; la disciplina dell'affidamento futuro; la stima preventiva degli investimenti; la tutela occupazionale; la possibilità di demolizione o devoluzione delle opere; e un sistema di indennizzo a carico del subentrante.

**

5. La giurisprudenza della Cassazione a Sezioni unite ha annullato gli effetti delle decisioni della Plenaria del 2021 - La giurisdizione del giudice ordinario

5.1. Sentenza n.32559/2023 e ordinanza n.786/2024 delle SS.UU. della Cassazione

47. Con la sentenza n. 32559 del 23 novembre 2023 le Sezioni unite della Suprema Corte di Cassazione hanno accolto il primo motivo di ricorso proposto da S.I.B. e, in via incidentale adesiva, da Asso.N.A.T. e dalla Regione Abruzzo e hanno annullato la sentenza n. 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato per avere essa «*omesso qualsiasi valutazione degli statuti delle associazioni ricorrenti (SIB e ASSONAT), i cui interventi sono stati globalmente dichiarati inammissibili, con conseguente loro estromissione dal giudizio, al pari degli interventi di altre associazioni ed enti eterogenei, anche istituzionali, come la Regione Abruzzo, non già all'esito di una verifica negativa in concreto delle condizioni di ammissibilità*

*dei loro interventi (indicate dalla giurisprudenza amministrativa), ma come effetto di un aprioristico diniego di giustiziabilità dell'interesse collettivo proprio delle stesse associazioni ed enti», «restando assorbito il profilo riguardante la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 99, comma 2, cod. proc. amm. (sub 1.1-b) e assorbiti anche tutti gli altri motivi proposti nei ricorsi in esame; di conseguenza, la sentenza impugnata è cassata con rinvio al Consiglio di Stato. **Non può essere accolta la richiesta di enunciare, ai sensi dell'articolo 363 cod. proc. civ., i principi di diritto nell'interesse della legge sulle questioni trattate nei restanti motivi assorbiti, sulle quali spetterà al Consiglio di Stato pronunciarsi nuovamente, anche alla luce delle sopravvenienze legislative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri normativi loro spettanti».***

47.1. Con l'ordinanza n. 786 del 9 gennaio 2024 le Sezioni unite hanno annullato, conseguentemente, anche la sentenza n. 4072 del 23 maggio 2022 della VII Sezione del Consiglio di Stato, accogliendo i ricorsi di Confindustria Nautica e di Asso.N.A.T.

*

5.2. L'ordinanza n.14568/2026 delle Sezioni unite

48. Con l'ordinanza del 17 maggio 2026 n.14568 la Cassazione a Sezioni unite ha dichiarato da un lato inammissibile il ricorso proposto da n.23 concessionari balneari di Rimini, tra cui parte ricorrente, **avverso la sentenza n.17 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato**, dal momento che non facevano parte del processo davanti al Giudice amministrativo e quindi non avevano titolo ad impugnare la predetta decisione, 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».*

48.1. 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».*

48.2. Inoltre, con l'ordinanza n.14568/2026 le Sezioni unite hanno 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).».

*

5.3. Giurisdizione del giudice ordinario e le illegittime azioni dell'AGCM

49. Come è noto, la giurisdizione si determina in base al petitum sostanziale, individuato non soltanto in relazione alla pronuncia formalmente richiesta, ma soprattutto alla causa petendi e alla natura della posizione soggettiva dedotta (cfr. sul punto, Cass. SS.UU. n. 24345/2025, nonché Cass. SS.UU. nn. 35330/2024, 2368/2024, 362/2023 e 20852/2022).

50. L'incostituzionale e inammissibile *iter* processuale che ha portato allo sgretolamento delle fondamentali regole di certezza del diritto nel settore delle imprese balneari, come già successo nel 2008/4908 con l'avvio della prima procedura di infrazione a seguito della segnalazione del 20 ottobre 2008, lo si deve all'iniziativa dell'AGCM che, con ricorso ex art. 21-bis della L. n. 287/1990 n.935/2020 RG, senza avvalersi del patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura generale dello Stato, 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.

50.1. 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.

50.2. Puntualmente, coerentemente con i comportamenti amministrativi del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti del Governo Conte II di cui alla circolare del 20.12.2019 (che aveva incredibilmente disposto la disapplicazione dell'art.1 commi 682-683 della legge n.145/2018) 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.**

50.2.1. 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.»*.

50.2.2. 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.

50.3. 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.

50.3.1. Come già evidenziato, secondo il prof. Massimo Condinanzi – attuale Giudice italiano in Corte di giustizia Ue dall'ottobre 2024 - il regime delle concessioni demaniali marittime non è soggetto alla disciplina eurolunitaria, *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”*.

50.3.2. 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.

50.3.3. 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.».

50.3.4. 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.

50.3.5. 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.

50.4. 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.

51. L'AGCM in tutti i suoi ricorsi ex art.21-bis della legge n.287/1990 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 addirittura di natura legislativa e non soltanto giurisdizionale, le sentenze nn.17 e 18 del 2021 della Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, così chiedendo di far disapplicare ad alcune pubbliche amministrazioni locali, anche le modifiche legislative sulla durata delle concessioni balneari prima al 31.12.2033 ex art.1 commi 682-683 della legge n.145/2018 dopo la scadenza al 31.12.2020 (sentenza TAR Firenze n.363/2021 per il Comune di Piombino), poi al 31.12.2024 e infine 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.

52. Gli atti impugnati dall'AGCM davanti a numerosi TAR hanno natura di meri atti di indirizzo politico-amministrativo, diretti agli uffici comunali al fine di orientarne l'azione futura. Certamente **nessun Comune costiero ha competenza né legislativa né regolamentare ad adottare provvedimenti generali o semplici provvedimenti che violino le norme a tutela della concorrenza e del mercato.**

52.1. Il *petitum* sostanziale della domanda proposta dall'AGCM davanti ai TAR ex art.21-bis della legge n.287/1990 *in subiecta materia* è dunque il seguente: **annullamento di delibere di giunta dei Comuni costieri, sollecitate impropriamente dall'ANCI, semplicemente ricognitive della normativa di legge di proroga delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e senza nessun esercizio di potere autoritativo amministrativo e senza nessuna competenza, per far accertare la valenza *erga omnes* nei confronti di tutte le concessioni balneari che operano sull'arenile comunale l'avvenuta scadenza *ope iudicis* dei titoli concessori alla data del 31.12.2023**, secondo la norma di rango legislativo costituzionale inventata dalle due sentenze nn.17 e 18 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato.

5.4. Giurisdizione del giudice ordinario nella giurisprudenza delle Sezioni unite

53. L'art. 133, comma 1, lett. b), c.p.a. devolve alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo le controversie aventi ad oggetto atti e provvedimenti relativi a rapporti di concessione di beni pubblici, fatta eccezione per quelle concernenti indennità, canoni e altri corrispettivi. La norma non può essere letta, alla luce della consolidata giurisprudenza della Cassazione a Sezioni unite, in modo tale da attrarre automaticamente ogni controversia sul contenuto di un rapporto concessorio, indipendentemente dall'esistenza di un atto autoritativo concretamente lesivo.

54. Cass. SS.UU. n. 18267/2019 distingue la fase pubblicistica della scelta del concessionario dalla fase successiva all'aggiudicazione e alla stipulazione, nella quale il rapporto tende a svolgersi su un piano paritetico. Le controversie sull'adempimento, sull'inadempimento e sulle conseguenze risarcitorie appartengono al giudice ordinario, salvo che l'amministrazione eserciti poteri autoritativi tipizzati, che nel caso di specie non rilevano.

54.1. Il principio è applicabile a maggior ragione quando non sia in discussione una gara già svolta, ma la pretesa dell'amministrazione di dichiarare unilateralmente cessato un titolo già in essere senza un provvedimento individuale di revoca fondato sull'art. 42 cod. nav. o di decadenza per fatto del concessionario.

55. Cass. SS.UU. n. 21971/2021 ha affermato la giurisdizione ordinaria sulle controversie relative alla fase privatistica di una concessione, quando siano dedotti inadempimenti della convenzione e domande di risoluzione o risarcimento. **Cass. SS.UU. n. 21139/2022** ha riconosciuto la giurisdizione ordinaria in una controversia promossa dal Comune per la risoluzione di un contratto di gestione di stabilimento balneare e spiaggia libera attrezzata, anche quando il rapporto principale fosse fondato su una concessione demaniale.

55.1. Questi precedenti dimostrano che la presenza di un ente pubblico, l'origine pubblicistica del bene e l'esistenza di una concessione non sono sufficienti a radicare la giurisdizione amministrativa. Il criterio decisivo è l'oggetto concreto della controversia e l'eventuale esercizio di un potere autoritativo, che qui non rileva.

56. Cass. SS.UU. n. 15392/2024 ha ricondotto alla giurisdizione ordinaria la controversia relativa al ricalcolo del canone in applicazione di una norma di aggiornamento quantitativo, quando non siano esercitati poteri discrezionali. **Cass. SS.UU. n. 7300/2025** ha affermato la giurisdizione ordinaria in una controversia relativa all'indennità per occupazione ritenuta abusiva, quando il giudizio richieda la ricostruzione dei fatti e della posizione soggettiva senza impugnazione di un provvedimento autoritativo.

56.1. Le controversie promosse dall'AGCM ex art.21-bis della legge n.287/1990 presentano un nucleo ancora più chiaramente riconducibile al giudice ordinario: il giudice deve stabilire incidentalmente se l'occupazione sia stata o meno assistita da titolo valido e se la cessazione fatta valere dal Comune con la delibera sia stata giuridicamente efficace, per poi decidere sulla responsabilità e sul danno.

57. L'ordinanza Cass. n. 28566/2023 considera la fase esecutiva del rapporto concessorio e le attribuzioni patrimoniali non discrezionali come estranee alla giurisdizione esclusiva amministrativa.

58. L'unica decisione in cui la Suprema Corte di legittimità ha affrontato sotto l'aspetto della giurisdizione la questione delle proroghe legislative della durata delle concessioni demaniali marittime ai fini della verifica della legittimità o illegittimità dell'occupazione dell'arenile e quindi del canone spettante da pagare al MEF e all'Agenzia del demanio o come canone ordinario o come canone maggiorato ai sensi dell'art.8 del d.l. 400/1993 è la **sentenza della Cassazione – Sezione I del 25 giugno 2025 n.17142**, che ha ritenuto la competenza del giudice ordinario, evitando di delibare, con una soluzione processuale, il difetto di giurisdizione in favore del giudice amministrativo sollevato dal MEF e dall'Agenzia del demanio sia in primo che in secondo grado.

58.1. Peraltro, la **sentenza n.17142/2025 della Cassazione** si caratterizza anche per aver evidenziato al punto 9.1. la **ordinanza della Corte di giustizia Ue del 4 giugno 2025 in causa C-464/24 Balneari Rimini** che ha affermato che l' art. 44 della direttiva 2006/123/CE deve essere interpretato nel senso che le concessioni demaniali marittime gestite per finalità turistico-ricreative, rilasciate prima del 28 dicembre 2009 e prorogate solo *ex lege*, senza successivo rinnovo dopo tale data, non rientrano nel campo di applicazione della direttiva Bolkestein.

*

5.5. Il regolamento di giurisdizione pendente davanti alla Cassazione a Sezioni unite

59. E' pendente davanti alla Cassazione a Sezioni unite il **regolamento di giurisdizione n.3853/2025 RG** proposto da un concessionario balneare di Cervia, assistito dallo scrivente difensore, nell'ambito del giudizio pendente davanti al TAR Bologna, proposto dall'AGCM ex art.21-bis della legge n.287/1990 nei confronti del Comune di Cervia per l'annullamento delle delibere giuntali del 2023 e del 2024 ricognitive delle proroghe "tecniche" delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative rispettivamente al 31.12.2024 e al 31.12.2025, ai sensi dell'art.3 comma 3 della legge n.118/2022 sia nell'originaria formulazione sia in quella modificata dalla legge n.14/2023.

60. Il giudizio per regolamento di giurisdizione n.3853/2025 RG è stato riservato per la decisione dalla Cassazione a Sezioni unite all'udienza del 22 settembre 2026. La Suprema Corte dovrà anche decidere, incidentalmente, sulla ammissibilità delle azioni ex art.21-bis della legge n.287/1990 proposte dall'AGCM senza il patrocinio obbligatorio dell'Avvocatura dello Stato.

**

6. L'art. 11 della direttiva 2006/123/CE: la regola europea sulla durata illimitata delle autorizzazioni amministrative

59. L'art. 11 della direttiva 2006/123/CE pone la regola generale secondo cui l'autorizzazione non ha durata limitata, salvo che il numero di autorizzazioni sia limitato da un motivo imperativo di interesse generale, che la durata limitata sia giustificata da tale motivo o che ricorra altra ipotesi prevista dalla disposizione. Tale regola generale ha trovato applicazione per tutte le concessioni balneari perché non è stata accertata, con procedimento legittimo, la scarsità della risorsa.

59.1. L'art. 11 non attribuisce però, da solo, una durata illimitata a qualunque concessione demaniale: opera soltanto se la fattispecie rientra nel campo di applicazione della direttiva Bolkestein.

59.2. Nel campo di applicazione della direttiva Bolkestein l'art.11 è posto a salvaguardia del diritto di stabilimento, di cui all'art.49 TFUE.

60. L'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE impone una procedura di selezione imparziale e trasparente e vieta il rinnovo automatico quando il numero di autorizzazioni disponibili è limitato a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili. Il divieto è stato qualificato dalla Corte di giustizia come incondizionato e sufficientemente preciso nei casi in cui la condizione di scarsità risulti integrata.

60.1. Anche l'art.12 della direttiva 2006/123/CE opera soltanto se la fattispecie rientra nel campo di applicazione della direttiva Bolkestein, in deroga alla disciplina generale dell'art.11 e presidiando alla tutela della libertà di concorrenza e della libera prestazione dei servizi di cui all'art.56 TFUE.

61. L'assenza di un accertamento legittimo della scarsità impedisce l'applicazione dell'eccezione di cui all'art. 12 della direttiva Bolkestein e conduca alla regola generale dell'art. 11 della stessa direttiva. Tale tesi è rafforzata dall'ordinanza della Corte Ue C-574/25, punti 50-58: la Corte di giustizia ha rimesso al giudice nazionale (Giudice di pace di Rimini) quattro verifiche, tra cui la competenza del Consiglio dei ministri, l'effettiva applicazione di criteri obiettivi, trasparenti, proporzionati e non discriminatori, il carattere vincolante della nota del 6 ottobre 2023 e la possibilità del Comune di discostarsi sulla base di dati locali.

61.1. Ne deriva che il giudice nazionale del rinvio pregiudiziale dovrà accertare che il Comune non abbia dimostrato la scarsità della risorsa naturale nel territorio di Rimini e che non disponga di un potere sostitutivo rispetto all'accertamento nazionale e regionale.

**

7. Punti 50-58 ordinanza Corte Ue C-574/25. PUAD e riparto delle competenze in materia di non scarsità della risorsa naturale
--

7.1. I punti 50-58 dell'ordinanza della Corte Ue del 10 luglio 2026 in causa C-574/25 sull'accertamento della non scarsità della risorsa naturale

62. La conferma della compatibilità con il diritto dell'Unione della descritta normativa interna che ancora disciplina la durata illimitata o con proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative riviene dall'applicazione nella presente controversia delle indicazioni ermeneutiche enunciate dalla Corte di giustizia Ue con la ordinanza del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25 Balneari Rimini II, ai punti 50-58, nella risposta alla seconda questione pregiudiziale e alla prima parte della quarta questione pregiudiziale di cui all'ordinanza di rinvio del 28.7.2025 del Giudice di pace di Rimini.

62.1. Il punto 50 dell'ordinanza C-574/25 della Corte Ue registra la nota del Governo del 6 ottobre 2023 e i dati del Ministero della salute secondo i quali, nel 2017, su 7.458 chilometri di costa italiana, 4.970 erano classificati idonei alla balneazione e circa 2.000 risultavano oggetto di concessione. Il punto 52 riconosce che gli Stati membri possono adottare un approccio generale e astratto, un approccio locale caso per caso o una combinazione dei due, purché i criteri siano obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati.

62.2. Il punto 53 ribadisce che l'obbligo di selezione e il divieto di rinnovo automatico si applicano quando la limitazione delle autorizzazioni per scarsità sia determinata da una

situazione di fatto valutata dall'amministrazione competente sotto il controllo del giudice nazionale. Il punto 54 ricorda l'obbligo delle amministrazioni, anche comunali, di applicare le disposizioni europee incondizionate e sufficientemente precise e di disapplicare il diritto nazionale incompatibile.

62.3. I punti 55 e 56 rilevano che il Consiglio dei ministri ha ritenuto non scarsa la risorsa sulla base della nota del 6 ottobre 2023, ma che la valutazione spetta all'autorità nazionale competente sotto il controllo del giudice nazionale. Il punto 57 impone al giudice del rinvio di verificare competenza, criteri, efficacia vincolante della nota e possibilità di discostamento locale. Il punto 58 sottolinea che il rilascio comunale della concessione deve essere considerato per valutare se le aree economicamente sfruttabili situate nel Comune siano in numero limitato.

63. Il controllo di legalità, che la Corte Ue al punto 57 dell'ordinanza correttamente demanda al giudice nazionale, consente di escludere che il Comune di Rimini, così come qualsiasi Comune costiero italiano, possa proclamare la scarsità per la prima volta discostandosi dai dati nazionali senza un accertamento istruttorio, senza criteri previamente determinati e comunque senza un piano regionale idoneo (PUAD), non avendo nè potestà legislativa nè competenza regolamentare in materia.

64. La Presidenza del Consiglio dei Ministri, con nota del 6 ottobre 2023, all'esito dei lavori del Tavolo tecnico di cui all'art. 10-quater del d.l. n. 198/2022, ha accertato l'insussistenza della scarsità della risorsa naturale costiera a livello nazionale, secondo i parametri indicati dalla Corte di giustizia UE nella sentenza del 20 aprile 2023 nella causa C-348/22 (AGCM – Comune di Ginosa), con un approccio generale, astratto, proporzionato e non discriminatorio, confermando peraltro i dati già espressi dal Ministero della salute nel 2017 nella relazione sulla balneazione (ordinanza Corte Ue C-574/25, punto 50).

65. Il Ministero della Salute svolge a livello nazionale un ruolo di coordinamento per quanto riguarda la gestione delle acque di balneazione ed è il Ministero competente per l'invio dei dati di monitoraggio alla Commissione europea, la quale, ai sensi della Direttiva 2006/7/CE, verifica la conformità della qualità delle acque di balneazione marine ed interne e pubblica, sulla base dei dati di monitoraggio degli Stati Membri, il report europeo.

65.1. Nel «*Rapporto sulla qualità delle acque di balneazione. Dati stagione balneare 2013*», pubblicato sul sito istituzionale il 17 luglio 2014, il Ministero della salute riporta i dati della Commissione europea pubblicati il 27 maggio 2014 del rapporto europeo relativo alla stagione balneare 2013, da cui si evince che **l'Italia è il Paese europeo con il maggior numero di acque di balneazione**, circa un quarto (24,96%) del totale di quelle europee: **5.511 totali** di cui 4.880 marine e 629 interne. Il dato, peraltro, è limitato alle zone sabbiose ed esclude quelle costiere senza arenile sabbioso, in cui sono presenti numerosi stabilimenti balneari costruiti sulla roccia e regolarmente assentiti, che garantiscono spesso anche l'accesso al mare oltre all'elioterapia.

66. Ne consegue che la Commissione europea era in possesso, durante tutto il periodo di applicazione della direttiva Bolkestein (cioè a decorrere dal 28.12.2009 all'attualità), di tutti i dati nazionali che certificavano la non scarsità della risorsa della costa sabbiosa italiana balneabile.

67. E quindi stupisce la valutazione espressa dalla Commissione nel parere motivato del 16 novembre 2023, nell'ambito della procedura di infrazione INFR(2020)4118, nella parte in cui contesta la correttezza dei dati della mappatura nazionale del Governo di cui alla nota del 6 ottobre 2023 per quanto riguarda il dato pseudoeconomico e di pura fantasia burocratica della differenza tra qualità e quantità della costa balneabile, nel non encomiabile sforzo di confermare

la apodittica presunzione assoluta di scarsità della risorsa naturale delle coste balneabili espressa dal Consiglio di Stato nelle sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria.

68. Va dato atto che la Corte Ue nell'ordinanza C-574/25 sulla scarsità della risorsa naturale ha taciuto sulla posizione espressa dal Consiglio di Stato e dalla Commissione europea, a cui non ha consentito, così come alle parti del giudizio principale, il deposito di osservazioni scritte, dialogando invece direttamente con questo giudice.

69. In buona sostanza, **non vi era bisogno della mappatura nazionale del Governo di cui alla nota del 6 ottobre 2023 per verificare la non applicazione dell'eccezione dell'art.12 della direttiva 2006/123/CE e l'applicazione della sola regola generale della durata illimitata delle autorizzazioni amministrative/concessioni**, anche perché **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.], **proprietario del demanio marittimo** (ad eccezione della Regione Siciliana per il suo territorio), che tale competenza ha comunque esercitato.

70. Come peraltro esplicitamente riconosciuto dalla stessa Corte Ue nell'ordinanza C-574/25, il Giudice di pace di Rimini già nella ordinanza di rinvio del 28.7.2025 aveva verificato: che il Consiglio dei Ministri costituisce, nel diritto italiano, l'unica autorità nazionale competente a effettuare la valutazione della (non) scarsità della risorsa naturale sul territorio nazionale; che la nota governativa del 6 ottobre 2023 ha carattere vincolante nell'ordinamento giuridico italiano nel momento in cui, con la mappatura nazionale sviluppata sulla base dei lavori del Tavolo tecnico istituito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art.10-quater commi 1 e 2, del d.l. n.198/2022, ha confermato la non scarsità della risorsa naturale della costa italiana concedibile già documentata dal Ministero della salute e dalla Commissione Ue nei rispettivi report annuali sulla balneazione nazionale ed europea, che rappresenta il 25% della balneazione dell'intero territorio dell'Unione, applicando criteri astratti e generali, proporzionati e non discriminatori, addirittura interfacciati con la stessa Commissione.

71. Resta dunque da definire il quarto e ultimo punto di analisi demandato dalla Corte Ue al Giudice nazionale: *«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»* (ordinanza Corte Ue C-574/25, punto 57).

72. Come anticipato, il diritto italiano non consente a nessun 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, perché, nel caso del Comune di Rimini, 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 o applicato dai Comuni e quindi non ha più delegato la propria competenza ai Comuni, mentre la competenza legislativa in materia di "tutela della concorrenza" è di esclusiva competenza dello Stato, che tale competenza ha esercitato.

7.2. La pianificazione regionale dell'arenile nel PUAD della Regione Emilia-Romagna e la non scarsità della risorsa naturale mai accertata

73. Con deliberazione di consiglio regionale n.468/2003 la Regione Emilia-Romagna ha approvato il PUAD 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, 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.

73.1. 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.»*.

73.2. Il PUAD della Regione Emilia-Romagna è stato approvato dal Consiglio regionale in un momento storico in cui le concessioni balneari prevedevano (e 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. 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.

73.3. 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.

73.4. Il punto 4 del PUADM disciplina le funzioni sul demanio marittimo esercitate dai Comuni, a condizione dell'approvazione del Piano dell'Arenile.

73.5. Ai punti 6.1.1., 6.1.2., 6.1.3., 6.1.4., 6.1.5. e 6.1.6. della delibera di C.R. n.468/2003 è ribadito che il Piano dell'Arenile costituisce Piano Operativo Comunale (POC) e, prima dell'approvazione dei nuovi strumenti urbanistici comunali PSC e RUE, era 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 PUADM anche in ordine alle varianti al Piano dell'Arenile approvato.

*

7.3. La giurisprudenza del Consiglio di Stato e della Corte costituzionale sull'efficacia pregiudiziale dei PUAD rispetto ai Piani comunali dell'arenile

74. 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 quali tra l'altro la regione può imporre ai comuni di apportare o apportare essa stessa modificazioni.»*

74.1. Sul rapporto “gerarchico” tra PUADM 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)»*.

75. La **Corte costituzionale, sentenza 5 maggio 2022, n. 108**, ha evidenziato che i piani di utilizzazione delle aree demaniali marittime svolgono una funzione propriamente programmatica delle concessioni, diretta a rendere compatibile l’offerta dei servizi turistici con la salvaguardia e la valorizzazione delle componenti ambientali dei siti costieri. La Corte ha altresì sottolineato la funzione dei piani nella regolazione della concorrenza, nella gestione economica del litorale e nella garanzia della fruizione comune delle aree demaniali.

75.1. La **Corte costituzionale, sentenza 18 luglio 2023, n. 147**, ha inoltre ribadito che i piani di utilizzazione delle aree demaniali marittime sono strumenti settoriali destinati alla migliore

gestione del demanio marittimo turistico-ricreativo, con finalità di equilibrio tra sviluppo turistico, tutela ambientale, paesaggio e fruizione collettiva.

*

7.4. La coerenza del PUAD Regione Emilia-Romagna e del Piano dell'arenile di Rimini del 2006 con variante del 2011 fino al dicembre 2015

76. 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.**

77. In ogni caso, anche in presenza di PUAD, non è scontata la delega regionale ai Comuni della gestione del demanio marittimo. Le Regioni Sicilia, Sardegna e Basilicata hanno mantenuto in capo all'Ente territoriale regionale la gestione del demanio marittimo, senza delega ai rispettivi Comuni costieri.

78. Il PUAD regionale svolge dunque una funzione di programmazione generale e di coordinamento. Deve considerare l'intero litorale, l'equilibrio tra uso privato e fruizione libera, i varchi, i vincoli ambientali e paesaggistici, le aree non utilizzabili e la distribuzione delle funzioni pubbliche e turistico-ricreative.

78.1. Il Piano comunale dell'arenile traduce tali indirizzi nel territorio comunale: delimita ambiti, stabilisce destinazioni, disciplina trasformazioni, accessi, servizi, strutture e modalità di attuazione. Non può introdurre regole incompatibili con il PUAD, con il PTPR (Piano Territoriale Paesistico Regionale, approvato con deliberazione del Consiglio della Regione Emilia-Romagna n.1338 del 28 gennaio 1993, attualmente vigente), con il Codice della navigazione o con la legislazione nazionale sulla concessione del bene pubblico.

78.2. Il principio di gerarchia funzionale non esclude l'autonomia comunale, ma la colloca entro un sistema coordinato. L'autonomia di pianificazione dell'uso dell'arenile comunale non consente di modificare unilateralmente la titolarità del demanio marittimo, la durata dei titoli o la disciplina nazionale dell'assegnazione di nuove concessioni.

79. In applicazione della L.R. n.9/2002 nell'originaria formulazione e conformemente al PUAD di cui alla deliberazione consiliare n.468/2003, il Piano dell'arenile è stato approvato dal Comune di Rimini con deliberazione consiliare n. 64 del 28 febbraio 2006 e la variante approvata con deliberazione C.C. n. 9 del 27 gennaio 2011.

*

7.5 La modifica legislativa del 2015 sul PUAD Regione Emilia-Romagna e l'incoerenza con i Piani dell'arenile comunali e la delega ai Comuni costieri

80. Come anticipato, con la legge 29 dicembre 2015 n.25 la Regione Emilia-Romagna ha modificato l'art.2 comma 2 della L.R. n.9/2002, cioè una norma che aveva già trovato attuazione attraverso la delibera di G.R. n.468/2003 che costituisce il vigente 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 una delega piena regionale ai comuni costieri della gestione del demanio marittimo attraverso non la deliberazione di consiglio regionale già approvata e vigente ancora oggi, ma una delibera di

Giunta regionale da adottare entro 180 giorni dall'entrata in vigore della stessa L.R. n.9/2002, che non è stata mai adottata, ed eliminando l'intero 2° periodo della precedente formulazione della norma, che prevedeva – e prevede attraverso la delibera di Consiglio regionale n.468/2003 ancora in vigore come PUADM – che *«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»*, cioè indirizzando verso una trasformazione del piano dell'arenile in un autonomo strumento di pianificazione territoriale ed urbanistica.

80.1. Inoltre, la L.R. n.25/2025 ha previsto anche la modifica dell'art.2 comma 5 della L.R.9/2002, con un nuovo testo estremamente esplicativo della volontà di affidare il demanio marittimo alla gestione esclusiva dei Comuni costieri, a prescindere dal PUAD approvato con delibera n.468/2003 del Consiglio regionale che vincolava il passaggio all'approvazione e alla vigenza del Piano dell'arenile, con la seguente formulazione in vigore dal 30.12.2015: *«5. Le funzioni amministrative relative ai beni oggetto della presente legge non espressamente mantenute dalla Regione sono attribuite ai Comuni competenti per territorio.»*.

80.2. Infatti, per l'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo e di zone del mare territoriale conferite alle Regioni la L.R. 25/2025 ha aggiunto all'art.2 comma 1 la lettera e-ter) le funzioni di *«disciplina degli usi del demanio marittimo anche mediante ordinanze di polizia amministrativa, in applicazione delle direttive previste dai commi 2 e 4»*, che però, per quanto riguarda il demanio marittimo, non risultano essere state adottate in quanto il nuovo comma 2 fa riferimento ad una delibera di Giunta regionale e non più alla delibera di Consiglio regionale n.468/2003 già adottata e costituente il PUAD, mentre per il demanio portuale di cui al comma 4 non è stata mai adottata alcuna delibera di Giunta regionale.

81. Sostanzialmente, la Regione Emilia-Romagna nel ruolo di legislatore concorrente ha tentato di spogliarsi in favore dei comuni costieri di tutte le funzioni amministrative commesse alla gestione del demanio marittimo, compresa quella di disciplina degli usi del demanio marittimo mediante ordinanze di polizia amministrativa.

81.1. Sempre nello stesso solco la Regione Emilia-Romagna con la stessa L.R. n.25/2015 ha integralmente sostituito **l'art.3 della L.R. n.9/2002** sulle funzioni dei comuni in materia di demanio marittimo, in cui spicca il nuovo testo del comma 5 e il comma 6 aggiunto, nonché il fatto che il (nuovo) piano dell'arenile da un lato va approvato dal 30.12.2015 con il procedimento previsto dall'art.33 della L.R. n.20/2000 per l'approvazione del RUE, di cui fa parte integrante, e non con le regole previste per l'approvazione del POC di cui all'art.34 della stessa L.R. 20/2000, e dall'altro che non è soggetto a nessuna direttiva vincolante di cui all'art.2 comma 2 della L.R. n.9/2002 nel nuovo testo, che prevede come si è visto l'adozione di una delibera di Giunta regionale mai approvata e non del PUAD già approvato con la delibera di Consiglio regionale n.468/2003, ancora indicata sul sito istituzionale della Regione Emilia-Romagna come normativa regionale vigente per il demanio marittimo.

*

7.6. Il Piano dell'arenile di Rimini del 2025, la demolizione e la messa a gara delle strutture sul mare entro il 30.9.2027 senza verifica della scarsità naturale

82. Il Consiglio comunale di Rimini ha approvato il piano dell'arenile con la deliberazione consiliare n.59 del 7.8.2025, resa esecutiva e pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente locale in

data 10.9.2025, a seguito del comunicato del Responsabile dell'Area territorio, città, paesaggio della Regione Emilia-Romagna pubblicato a pag.171 del BURERT del 10.9.2025 n.235.

82.1. Il nuovo Piano dell'arenile del Comune di Rimini è stato approvato senza l'adozione della deliberazione di Giunta regionale contenente il parere vincolante di conformità al PUAD, in violazione del punto 6.1.3. del PUAD approvato con delibera di C.R. n.468/2003.

82.2. Il nuovo Piano dell'arenile del Comune di Rimini prevede la immediata demolizione di tutti gli stabilimenti balneari e i chioschi sul mare, che possono essere ricostruiti all'esito delle evidenze pubbliche da effettuarsi entro il 30 giugno 2027 alle condizioni edilizio-urbanistiche imposte dal Piano con un arretramento di dieci metri dall'attuale collocazione delle strutture demolende e con una diminuzione del 10% della volumetria attuale, salvo accorpamenti di macroaree e microaree delle concessioni balneari, e fatta eccezione di alcune concessioni riqualificate.

83. Con determinazione dirigenziale n. 1430 del 10 giugno 2026, la Dirigente del Settore Marketing Territoriale, Waterfront e Nuovo Demanio del Comune di Rimini ha disposto l'avvio di una procedura di gara aperta per l'affidamento di n. 27 concessioni di beni demaniali marittimi relative alle zone di "solo ombreggio" del litorale nord di Rimini, della durata di 5 anni, con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa (90 punti per l'offerta tecnica e 10 punti per l'offerta economica), in applicazione diretta dell'art. 10.3 delle N.T.A. del Piano dell'Arenile.

84. Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 44 del 6 agosto 2026, il Comune di Rimini ha adottato la proposta di variante al Piano dell'Arenile ai sensi dell'art. 45, comma 2, della L.R. n. 24/2017, disponendo gli effetti di salvaguardia di cui all'art. 27, comma 2, della medesima legge sin dall'assunzione della proposta, con dichiarazione di immediata eseguibilità della deliberazione.

85. Con determinazione dirigenziale n. 2147 del 19 agosto 2026, il Comune ha avviato una consultazione preliminare di mercato ai sensi dell'art. 77 del d.lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici), avente ad oggetto le restanti concessioni demaniali marittime del litorale riminese – diverse dalle 27 poste a gara con la determinazione n. 1430/2026 –, al fine di raccogliere proposte di macro-aggregazione in vista dei successivi bandi, con termine per la presentazione delle osservazioni fissato al 18 settembre 2026.

86. Appare evidente come il Comune di Rimini abbia manifestato la volontà di proseguire nella volontà già espressa con la deliberazione giuntale n.504/2023, anche se superata la previsione della scadenza "tecnica" del 31 dicembre 2024 con la deliberazione G.C. n.536/2024, di demolire o far demolire, con alcune eccezioni, le strutture recettive sull'arenile, compresa quella di parte ricorrente, e di mandarla a gara entro il 30 giugno 2027, per provvedere a nuove assegnazioni ai concessionari singoli o associati vincitori delle procedure di gara anche prima della scadenza del 30 settembre 2027 prevista dall'art.3 comma 1 della legge n.118/2022.

86.1. L'Ente locale resistente si pone così in linea con la sentenza n. 6539 del 18 agosto 2026 (e con la precedente sentenza n. 4121 del 21 maggio 2026) della VII Sezione del Consiglio di Stato, che ha chiarito che il termine del 30 settembre 2027 rappresenta esclusivamente un limite massimo di estensione e non una proroga garantita o automatica per i concessionari uscenti.

87. Il Comune di Rimini, pertanto, ritiene di non dover dare esecuzione all'ordinanza della Corte Ue del 10.7.2026 nella causa C-574/25, di non fare nessuna preventiva verifica della non scarsità della risorsa naturale alla luce della pianificazione dell'arenile di cui al PUAD, e di non

attendere neanche l'adozione del testo definitivo del bando-tipo di cui all'articolo 8 del decreto-legge 11 marzo 2026 n.32, per l'avvio delle procedure di affidamento delle concessioni di cui all'art.4 della legge n.118/2022.

*

7.7. La Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna e la preventiva verifica della scarsità naturale in applicazione dell'ordinanza C-574/25 della Corte Ue

88. Ad analizzare la pronuncia della Corte Ue con l'ordinanza del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25 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.**

88.1. 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 Ue ha chiarito che tale scarsità deve essere provata concretamente, e non semplicemente presunta.

88.2. 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.

88.3. 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.

88.4. 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 esistente) 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.

7.8. Il testo definitivo del bando-tipo del 29.9.2026 della Presidenza del Consiglio dei Ministri: PUAD e preventiva verifica della non scarsità della risorsa naturale

89. Con comunicazione del 30 settembre 2026 la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per gli Affari regionali e le autonomie ha trasmesso alla Conferenza unificata Stato-Regioni, per il parere di competenza, il testo definitivo del bando-tipo per l’avvio delle procedure di affidamento delle concessioni di cui all’art.4 della legge n.118/2022.

90. Alle pagg. 22-23 del testo definitivo del bando-tipo la Presidenza del Consiglio dei Ministri individua le finalità del bando tipo, legate comunque alla verifica della scarsità della risorsa naturale nell’ambito del PUAD a cui le Amministrazioni concedenti si devono attenere, prima di effettuare gli affidamenti, in linea con la ordinanza del 10 luglio 2026 della Corte Ue nella causa C-574/25: *«In tale prospettiva, vengono, in particolare, in rilievo le risultanze dei Piani di Utilizzazione delle Aree del Demanio Marittimo (PUAD), dei Piani di Utilizzazione degli Arenili (PUA) e degli altri strumenti di pianificazione costiera comunque denominati previsti dall'ordinamento regionale, che individuano le aree concedibili, le relative destinazioni d'uso e, come previsto dalla normativa vigente, l'equilibrio tra aree assentite e arenili liberamente fruibili. Sulla base delle predette risultanze, gli enti territorialmente competenti possono verificare la concreta disponibilità delle aree suscettibili di affidamento ai fini del monitoraggio della scarsità della risorsa, previa ricognizione e mappatura delle aree demaniali marittime e delle concessioni esistenti, effettuata nel rispetto dei criteri fissati anche mediante legge regionale, in coerenza con la giurisprudenza della Corte di giustizia europea. La ricognizione delle aree suscettibili di affidamento tiene conto delle caratteristiche geomorfologiche del territorio, dei vincoli ambientali, paesaggistici e urbanistici, dell'accessibilità delle aree e della loro effettiva utilizzabilità per finalità turistico-ricreative. Tale attività include l'analisi delle potenzialità di sviluppo e rigenerazione di zone attualmente non attrattive o poco valorizzate, ma che presentano un concreto potenziale di crescita e, in coerenza con i principi espressi dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, può risultare dalla combinazione di un approccio generale e astratto, riferito all'intero territorio nazionale o regionale, e di una verifica effettuata con riguardo alla situazione esistente nel territorio dell'ente concedente interessato, al fine di assicurare una corretta ponderazione tra gli obiettivi generali di utilizzazione delle coste e le concrete condizioni territoriali delle singole realtà locali.»*.

7.9. Le conclusioni sulla questione della non scarsità della risorsa naturale e dell’applicabilità dell’art.11 della direttiva 2006/123/CE

91. Nello spirito del rapporto di leale cooperazione con la Corte di giustizia Ue, due volte investita di questione pregiudiziali incidentali nell’ambito della stessa controversia davanti al Giudice di pace di Rimini, questa Associazione ITB Italia si ritiene soddisfatta della risposta della CGUE nell’ordinanza C-574/25 soltanto limitatamente ai punti 50-58 sulle condizioni di non applicazione dell’art.12 della direttiva Bolkestein e ritiene che le predette indicazioni della Corte Ue siano *ex se* già sufficienti a risolvere la questione a livello nazionale sull’accertamento pregiudiziale del diritto delle imprese balneari a continuare l’attività aziendale in concessione a tempo illimitato o con proroga automatica, ai sensi dell’art.10 comma 1 della legge n.88/2001, degli artt.10 comma 1 e 19 commi 1 e 2 del d.lgs. n.59/2010 nonché dell’art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016, che hanno preventivamente o successivamente correttamente recepito e applicato il disposto dell’art.11 della direttiva Bolkestein, non avendo mai effettuato il Comune

di Rimini né gli altri Comuni costieri né potendo effettuare per carenza di potere regolamentare la preventiva verifica della non scarsità della risorsa naturale delle aree demaniali marittime concedibili.

92. Tuttavia, questa conclusione non esonera questa Associazione a rafforzare il suo convincimento, ritenendo che le norme primarie dei Trattati né la direttiva 2006/123/CE possano applicarsi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, alla luce delle non risposte della Corte Ue ai quesiti pregiudiziali per ben due volte proposti dal giudice del rinvio, oltre che alla contraddittoria risposta della Corte di giustizia sulla inapplicabilità della direttiva Bolkestein alle concessioni demaniali, iniziate prima del 28.12.2009 e prorogate soltanto sul piano legislativo.

*

7.10. Le concessioni balneari ante 2010 fuori dalla direttiva Bolkestein: l'art.24 comma 3-septies d.l. n.113/2016

93. Ai punti 60-66 dell'ordinanza C-574/25 la Corte Ue ha dichiarato che le concessioni marittime turistico-ricreative aggiudicate prima del 28 dicembre 2009 e rinnovate o prorogate più volte dal legislatore nazionale per durata indeterminata, anche senza nuovo titolo e senza modifiche sostanziali, rientrano nell'ambito della direttiva al momento del rinnovo o della proroga; la data originaria è irrilevante.

94. La risposta nell'ordinanza del 10.7.2026 della Corte Ue al terzo quesito pregiudiziale è in contraddizione rispetto alle opposte risposte che aveva fornito la Corte nella sentenza AGCM del 20.4.2023 nella causa C-348/22, nella sentenza S.I.I.B. dell'11.7.2024 nella causa C-598/22 e nella prima ordinanza Balneari Rimini del 4.6.2025 nella causa C-464/24, 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.

95. 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 nell'ordinanza C-574/25, che al punto 66 appare fare un volo "assiomatico" 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.

96. 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 direttiva servizi, oltre che prima della scadenza del termine di recepimento, lede il principio costituzionale e 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.

97. Questa Associazione ITB Italia ribadisce quanto già anticipato nelle osservazioni scritte dell'11 settembre 2026 e rappresentato alla Corte Ue dal Giudice di pace di Rimini ai punti 16. e 16.1. dell'ordinanza di rinvio del 28.7.2025, cioè che 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) e che la più grande concessione autostradale italiana è stata prorogata senza gara per 31 anni fino al 31 dicembre 2038 con la convenzione unica del 12.10.2007 ANAS/ASPI; che 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, non della direttiva concessioni del 2014.

98. La necessità di coordinare due scelte interpretative del diritto dell'Unione che questa Associazione ritiene non coerenti con lo spirito e la lettera delle norme comunitarie su cui la Corte Ue ha esercitato l'attività ermeneutica rispettivamente con la sentenza *Promoimpresa* e con la sentenza *Pont Morand (Adusbef)* – l'art.44 della direttiva 2006/123/CE per le concessioni di beni pubblici quali le concessioni balneari e l'art. 51 paragrafo 1 e dell'art. 54 paragrafo 2 della direttiva 2014/23/UE per le concessioni autostradali di servizi, lavori e forniture – potrebbe aver condizionato la Corte comunitaria in una risposta non soddisfacente.

99. Tuttavia, tale incongruenza interpretativa viene sostanzialmente superata dalla risposta della Corte Ue sulla non scarsità della risorsa naturale, che consente di 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 art.10 comma 1 della legge n.88/2001.

99.1. Inoltre, 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 o resi ineffettivi 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.»*.

*

7.11. Artt. 195, 345 e 51 TFUE: il rifiuto interpretativo della Corte Ue conferma l'esclusione delle concessioni balneari dal diritto dell'Unione

100. Il Giudice di pace di Rimini già con l'ordinanza del 26.6.2024 aveva chiesto alla Corte di giustizia di interpretare l'art. 195 TFUE, l'art. 345 TFUE, l'art. 51 TFUE e l'art. 2, paragrafo 2, lett. a) e i), della direttiva. Nell'ordinanza C-464/24 la Corte Ue ha dichiarato manifestamente irricevibili la terza e la quarta questione per insufficienza delle indicazioni relative alla rilevanza nella domanda risarcitoria e per assenza di elementi dimostrativi dell'esercizio di pubblici poteri da parte della concessionaria.

101. Nell'ordinanza C-574/25 la Corte Ue ha nuovamente dichiarato irricevibile la questione relativa all'esercizio di pubblici poteri e la parte relativa al comportamento della Commissione per carenza di elementi fattuali e di spiegazioni sulla necessità della risposta.

101.1. Ancora una volta la Corte di giustizia 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, con omissione interpretativa evidentemente non rimediabile.

101.2. Ancora una volta, inoltre, la Corte 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, con omissione interpretativa non rimediabile.

102. Infine, l'unica risposta non omissiva che la Corte di giustizia ha fornito al primo quesito dell'ordinanza del 28.7.2025 del Giudice di pace di Rimini 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.

102.1. La legislazione nazionale e quelle regolamentare regionale e comunale per l'arenile di Rimini prevedono, senza dover fare nessuna prova alla Corte Ue se non la verifica che ha fatto il giudice del rinvio, che gli stabilimenti balneari e i ristoranti sul mare, 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.

103. Infine, la apparente non risposta della Corte Ue sulla seconda parte della quarta questione dell'ordinanza di rinvio del 28.7.2025 rappresenta in realtà una risposta indiretta alla Commissione europea, a cui non è stato consentito neanche di presentare osservazioni scritte nella causa per essere stata segnalata per comportamento scorretto e sleale nei confronti dello Stato italiano, *«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»*.

103.1. Così operando, la Corte di giustizia ha privato di effetti interpretativi il parere motivato della Commissione Ue del 16.11.2023 e la mancanza di riservatezza nell'ambito della procedura di infrazione, avallando integralmente il comportamento del Governo 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 dal Ministero della Salute.

*

7.12. La sentenza della Corte Ue sulle piccole concessioni idroelettriche. Le discrepanze strutturali con la diversa soluzione sulle concessioni balneari

104. Le incoerenze interpretative della Corte Ue innanzi segnalate trovano indiretto riscontro nella **sentenza del 3 settembre 2026 della Corte di giustizia nella causa C-653/24 Regione Emilia-Romagna**.

105. La Corte Ue ha accolto integralmente la posizione interpretativa della Corte costituzionale con l'ordinanza n.161/2024 e dell'Avvocato generale e conclude **escludendo le piccole concessioni idroelettriche come concessioni (di produzione) di beni pubblici dal campo di applicazione della direttiva 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.»*

106. Viene così applicato il principio della sussidiarietà 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 invece voluto confrontarsi, nonostante la esplicita domanda del Giudice di pace di Rimini nelle due ordinanze del 4.6.2025 in causa C-464/24 e del 10.7.2026 in causa C-574/25.

107. Ai punti 31-32 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 idroelettriche dei principi della sentenza Promoimpresa:

«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.».

108. Va evidenziato che l'Avvocato generale Campos Sánchez-Bordona nelle conclusioni scritte dell'11 dicembre 2025 della causa C-653/24 aveva già confermato 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 incerta 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, così precisando ai punti 67-74:

«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]»

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) 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.».

109. La Corte costituzionale deciderà il ricorso n.5/2024, riveniente dalla sentenza del 3 settembre 2026 della Corte Ue nella causa C-653/24, all'udienza pubblica del 13.1.2027.

110. La pretesa di applicare la Direttiva Servizi (123/2006/CE) o i principi generali del TFUE alle concessioni demaniali marittime turistico-ricreative italiane crolla impietosamente di fronte a un'analisi giuridica rigorosa. L'architettura argomentativa a sostegno delle gare coatte si regge su un cortocircuito logico e normativo che viola i pilastri stessi dell'ordinamento europeo.

111. Il primo muro invalicabile che rende l'imposizione comunitaria giuridicamente inaccettabile è il citato art. 195 del TFUE, su cui per ben due volte la Corte Ue si è rifiutata di pronunciarsi nelle due ordinanze del 4.6.2025 nella causa C-464/24 e del 10.7.2026 nella causa C-574/25.

111.1. I Trattati europei sono atti fondativi a competenze tassative. L'articolo 195 TFUE esclude in modo assoluto qualsiasi potestà di armonizzazione dell'Unione Europea in materia di turismo.

111.2. Qualsiasi sentenza o ordinanza della giustizia amministrativa che pretenda di imporre scadenze, revoche o messe a bando delle concessioni balneari — che per loro natura e definizione legislativa sono infrastrutture turistiche — compie un atto *ultra vires*, eccedendo cioè i poteri conferiti all'Unione dai trattati ratificati dagli Stati membri.

112. Inoltre, la Direttiva Servizi 123/2006/CE nasce strutturalmente per disciplinare la mobilità transfrontaliera delle prestazioni commerciali immateriali, non certo per espropriare i beni immobili.

112.1. La stessa Corte di giustizia Ue nella sentenza S.I.I.B. dell'11.7.2024 nella causa C-598/22 ritiene applicabile soltanto l'art.49 TFUE sulla libertà di stabilimento e non l'art.56 del Trattato sulla libera prestazione dei servizi (sentenza S.I.I.B., punto 45) e, per quanto riguarda la problematica della durata delle concessioni balneari, ha sottolineato che si tratta di una questione solo interna (sentenza S.I.I.B., punto 41).

113. Le concessioni di beni demaniali marittimi ad uso turistico-ricreativo costituiscono beni immobili pubblici, dati in concessione e indissolubilmente fusi con beni immobili e impianti privati, risultando così totalmente distinti e scissi dalla logica della mobilità dei servizi.

114. La Corte di giustizia con la sentenza del 3 settembre 2026 nella causa C-653/24 ha sancito l'esclusione della Direttiva Servizi in materia di piccole derivazioni idroelettriche, configurandole come concessioni di beni e non come prestazioni di servizi.

114.1. Esattamente come accade per un impianto idroelettrico — dove un bene immobile pubblico è dato in concessione e integrato con opere e beni privati per sfruttare la corrente di un fiume e produrre un bene immateriale (l'energia elettrica che scorre invisibile nei cavi) — allo stesso modo lo stabilimento balneare si fonda su un bene immobile pubblico (l'arenile) dato in concessione insieme a beni privati per produrre un'utilità economica tangibile.

114.2. Ammettere che l'idroelettrico sia sottratto alla Bolkestein perché imperniato sulla concessione di un bene pubblico e sulla valorizzazione privata, e pretendere invece che le spiagge vi siano assoggettate, costituisce una distorsione logica non comprensibile. Se la norma esclude i beni, l'esclusione deve valere *erga omnes*, senza discriminazioni basate sul settore merceologico.

114.3. L'elioterapia, la talassoterapia, il ristoro psicofisico, la cura della persona e la fruizione protetta della costa non sono concetti astratti: sono utilità economiche e sociali tangibili e misurabili. Se l'energia elettrica è il frutto della valorizzazione economica privata della corrente di un fiume, allo stesso modo il benessere, la sicurezza della balneazione e l'offerta turistico-ricreativa sono il risultato diretto, materiale e organizzato dell'investimento d'impresa che insiste su quel bene immobile.

114.4. Perché l'energia estratta dall'acqua deve essere considerata un “bene” che taglia fuori la direttiva sui servizi, mentre il benessere e la rigenerazione psicofisica garantiti da uno

stabilimento balneare vengono sbrigativamente catalogati come "servizio commerciale" assoggettabile alle gare, peraltro al di fuori della normativa degli appalti pubblici europei e del conseguente codice nazionale dei contratti pubblici?

*

7.13. Il ruolo negativo della Commissione europea nell'uso strumentale e discriminatorio dell'attività ispettiva in sede di procedura di infrazione

115. In questa vicenda della durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, la tecnica processuale, inaugurata dalle sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, della disapplicazione delle norme interne per presunto contrasto con il diritto dell'Unione europea di diretta applicazione è stata un insopportabile e incostituzionale abuso, sollecitato da parte di molte Istituzioni, in particolare dalla Commissione europea e dall'AGCM, provocando l'arbitrio giurisprudenziale e la violazione dei Trattati Ue, non solo della Costituzione nazionale.

115.1. In particolare, va sottolineato che con interrogazione E-003143/2026 depositata il 27.7.2026 un europarlamentare italiano ha chiesto alla Commissione Ue se intendesse procedere «*all'immediata archiviazione*» della procedura INFR(2020)4118. La richiesta si fondava sull'ordinanza della Corte di giustizia del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25, *Balneari Rimini II*, interpretata dall'europarlamentare come conferma della competenza dello Stato membro nell'accertamento della scarsità della risorsa naturale. Secondo questa impostazione, la valutazione nazionale svolta dall'Italia nel 2023, che aveva escluso una scarsità generalizzata delle spiagge, avrebbe dovuto privare di fondamento la prosecuzione della procedura europea.

115.2. Nella risposta del 18 settembre 2026 della Commissione europea all'interrogazione E-003143/2026 depositata il 27.7.2026, il Vicepresidente esecutivo francese Stéphane Séjourné ha affermato che l'ordinanza C-574/25 conferma la giurisprudenza europea sull'applicabilità della direttiva servizi alle concessioni balneari. Quando il numero delle autorizzazioni è limitato per la scarsità delle risorse naturali, queste devono essere assegnate mediante procedure non discriminatorie e non possono essere rinnovate automaticamente. La Commissione sostiene quindi che la procedura INFR(2020)4118 «*si basa pienamente su tali principi giuridici*».

115.3. In altri termini, la Commissione non considera l'ordinanza della Corte un motivo sufficiente per chiudere il fascicolo aperto contro l'Italia, con un passaggio politicamente più significativo, che riguarda i Comuni. La Commissione dichiara di prendere atto «*con soddisfazione del numero significativo e crescente di comuni italiani in cui sono già state organizzate procedure di gara aperte*» e aggiunge di attendere il completamento delle procedure sull'intero territorio nazionale entro il 30 settembre 2027, richiamando la scadenza introdotta dalla legge n.166/2024, «*a seguito delle ampie discussioni svolte e della comprensione reciproca registrata con le autorità italiane*».

115.4. La Commissione Ue, *in subiecta materia*, come sottolineato dal Giudice di pace di Rimini, nell'ordinanza pregiudiziale del 28.7.2025 (seconda parte del quarto quesito) ha discriminato e continua a discriminare la situazione dei balneari italiani rispetto alle lunghissime proroghe di 75 anni assicurate ai concessionari demaniali marittimi in Spagna e in Portogallo, addirittura avallate ed elogiate dalla Commissione per la legislazione spagnola con il comunicato stampa del 3.8.2012 della Vicepresidente, come segnalato dal prof. Massimo Condinanzi nella esaustiva risposta del 4 febbraio 2021 del Governo alla lettera di messa in

mora del 3 dicembre 2020 che, in piena emergenza covid, ha aperto la procedura INFR(2020)4118.

115.5. La Commissione europea, come è emerso in udienza davanti alla Corte di giustizia e come è stato sottolineato dall'Avvocato generale nelle conclusioni dell'11 dicembre 2025 nella causa C-653/24 al punto 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*») ha archiviato a settembre 2021 la procedura di infrazione n. 2011/2026, relativa alle grandi derivazioni idroelettriche.

116. Come sottolineato dal Giudice di pace di Rimini nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 28.7.2025, la Commissione Ue ha attivato la procedura di infrazione C(2006) 2006/2419 con lettera di costituzione in mora sull'affidamento diretto e senza gara ad Autostrade per l'Italia spa (ASPI) della gestione di oltre n.2.800 km di concessioni autostradali, 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, ma l'ha archiviata 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.

116.1. Inoltre, l'accordo transattivo e l'autorizzazione all'operazione di cessione del 14 ottobre 2021 tra la ASPI e il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, concluso senza procedura di gara, sono stati approvati dalla Commissione europea con Decisione del 12 novembre 2021 Case M. 10382 - *CDPE /MACQUARIE / BLACKSTONE/ASPI*.

117. Alla luce di questi comportamenti contraddittori e discriminatori della Commissione europea nell'ambito della complessa missione di custode del Trattati, a cui evidentemente non intende più adempiere quantomeno *in subiecta materia*, non vi sono sicuramente le condizioni per ritenere utile attendere l'archiviazione di infrazione.

117.1. Il d.l. n.131/2024 e la proroga delle concessioni balneari al 30 settembre 2027, «*a seguito delle ampie discussioni svolte e della comprensione reciproca registrata con le autorità italiane*», avevano ragion d'essere alla luce delle risposte che si attendevano ai quesiti pregiudiziali del Giudice di pace di Rimini nell'ordinanza del 26.6.2024 nella causa C-464/24 sulle concessioni balneari e della Corte costituzionale con l'ordinanza n.161/2024 nella causa C-653/24 sulle piccole concessioni idroelettriche.

117.2. Le risposte alle domande pregiudiziali sull'art.12 della direttiva Bolkestein sono arrivate dalla Corte di giustizia Ue con l'ordinanza del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25 Balneari Rimini II e con la sentenza del 3 settembre 2026 nella causa C-653/24 Regione Emilia-Romagna, confermando il comportamento contraddittorio, discriminatorio e complessivamente scandaloso e odioso della Commissione Ue, anche alla luce della vicenda "Ponte Morandi", da giustificare, almeno *in subiecta materia*, l'eterno oblio.

**

8. Abrogazione degli artt. 3 e 4 della legge n.118/2022, norme in contrasto con la Costituzione e con il diritto dell'Unione

8.1. L'istanza di abrogazione degli artt.3 e 4 della legge n.118/2022

115. Come già rappresentato nelle osservazioni scritte dell'11 settembre 2026, 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 gli artt.10 comma 1 e 19 commi 1 e 2 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.).

116. 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 non è stato 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**, giustificandosi così ampiamente il rinvio *sine die* della presentazione prevista per il giorno 22 ottobre 2026 in Commissione unificata Stato/Regioni del testo definitivo trasmesso dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri con nota del 30.9.2026, anche in attesa dei chiarimenti che dovrebbe fornire la Suprema Corte di Cassazione a Sezioni unite nell'ambito del regolamento di giurisdizione n.3853/2025 RG, riservato per la decisione all'udienza del 22 settembre 2026.

117. 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.

*

8.2. I profili di illegittimità costituzionale degli artt.3 e 4 della legge n.118/2022

118. Gli artt.3 e 4 della legge n.118/2022 vanno abrogati, rendendo pienamente operativa senza confusione la descritta normativa di durata illimitata o con proroga automatica dei titoli concessori, alla luce di plurimi profili di illegittimità costituzionale.

119. Il parametro centrale è l'art. 117, primo comma, Cost.: in via principale in relazione agli artt.195, 345 e 51 del Trattato per il funzionamento dell'Unione europea e comunque dell'art.44 della direttiva 2006/123/CE, assunti come parametri interposti per escludere dal campo di

applicazione del diritto primario dell'Unione e comunque dalla direttiva 2006/123/CE le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, in particolare per quanto riguarda le concessioni iniziate prima del 28 dicembre 2009 e proseguite all'attualità senza rinnovo né modifiche sostanziali; in via subordinata in relazione all'art. 11 della direttiva 2006/123/CE, assunto, nell'interpretazione dell'ordinanza del 10 luglio 2026 della Corte di giustizia Ue nella causa C-574/25, come parametro interposto nella lettura in cui la regola generale della durata non limitata delle autorizzazioni amministrative opera in assenza di una verifica legittima della scarsità.

120. In via concorrente rilevano gli artt. 3, 25, 41, 42, 97 e 117, secondo comma, lett. e), Cost.; quest'ultimo, relativo alla competenza statale in materia di tutela della concorrenza, opera come parametro di riparto e non necessariamente come norma direttamente violata dalla legge statale.

120.1. L'art. 3 Cost. è invocato sotto il profilo della ragionevolezza, proporzionalità e non arbitrarietà della cessazione generalizzata di rapporti diversi, senza distinguere tra rinnovo sostanziale e ricognizione, tra concessioni anteriori e posteriori al 28 dicembre 2009, tra aree effettivamente scarse e aree disponibili, né tra investimenti amovibili e non amovibili.

120.2. L'art. 41 Cost. protegge la continuità dell'iniziativa economica lecita e vieta che essa sia compressa senza una base normativa proporzionata e senza bilanciamento con gli investimenti effettuati.

120.3. L'art. 42 Cost. è pertinente nei limiti in cui la cessazione comporti la perdita della proprietà superficiaria o l'acquisizione delle opere non amovibili senza adeguato ristoro, ovvero una sostanziale ablazione dell'organizzazione aziendale.

120.4. L'art. 97 Cost. è richiamato per la necessità di imparzialità, buon andamento, istruttoria e coerenza dell'azione amministrativa, soprattutto nel momento in cui i Comuni hanno previamente riconosciuto la durata sino al 31 dicembre 2033 prevista dall'art.1 commi 682-683 della legge n.145/2018 e hanno poi adottato un atto di indirizzo di segno opposto, ritenendo scadute le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative al 31 dicembre 2023 con proroga "tecnica" dapprima al 31 dicembre 2024, successivamente al 30 settembre 2027.

120.5. L'art. 25 Cost. è evocato, non per sostenere un'irretroattività automatica della legge, ma perché l'interpretazione estintiva al 31 dicembre 2023 può determinare l'applicazione dell'art. 1161 cod. nav. e conseguenze penali per l'occupazione ritenuta abusiva. La prevedibilità della fattispecie penale e il divieto di aggravare per via interpretativa la posizione del concessionario impongono particolare cautela.

*

8.3 Responsabilità amministrativo-contabile e cautele per i Comuni: necessità dell'abrogazione degli artt.3 e 4 della legge n.118/2022

121. Alcuni Comuni stanno ancora procedendo nelle gare, nonostante l'ordinanza della Corte di giustizia del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25, esponendosi ad azioni civili (alcune già in corso, come precisato), penali e di responsabilità erariale da parte della Corte dei conti.

122. Il rischio di responsabilità amministrativo-contabile può essere prospettato, in astratto, sia quando l'amministrazione ometta di adottare le misure necessarie a tutela del patrimonio pubblico, sia quando proceda a una gara priva dei presupposti, sostenga costi inutili, esponga l'ente a contenziosi prevedibili o determini una perdita di entrate senza adeguata motivazione.

Non è però possibile presumere automaticamente un danno erariale dall'assenza di gara, né dalla sua indizione.

123. Prima di pubblicare il bando, il Comune dovrebbe almeno acquisire: il parere dell'ufficio legale o di un supporto qualificato; la verifica regionale sulla pianificazione; la ricognizione delle aree; la perizia di indennizzo; l'analisi della sostenibilità economica; la motivazione sulla scarsità; la verifica degli accessi e dei vincoli; la dichiarazione degli eventuali conflitti di interesse; e un'analisi dei rischi di contenzioso.

124. La corretta istruttoria tutela l'ente, i concessionari uscenti, i concorrenti e la collettività. In mancanza, la gara può produrre costi pubblici, ritardi, sospensive, annullamenti, obblighi risarcitori e responsabilità individuali, oltre a compromettere la stagione balneare e la continuità dei servizi.

125. Ne consegue che l'abrogazione degli artt.3 e 4 della legge n.118/2022 appare necessaria e urgente, soprattutto a tutela delle pubbliche amministrazioni concedenti.

**

9. Proposte operative

ITB Italia formula le seguenti proposte, distinte per destinatario. Le proposte non intendono sostituire le competenze istituzionali, ma chiedono un coordinamento preventivo e documentato prima dell'applicazione generalizzata dello schema.

9.1. Proposte rivolte al Governo

1. rinviare l'approvazione definitiva o, comunque, l'efficacia operativa generalizzata del bando-tipo fino al completamento della verifica normativa, costituzionale e pianificatoria degli articoli 3 e 4 della legge n. 118/2022;
2. emanare un documento interpretativo ufficiale che chiarisca il rapporto tra bando-tipo, legge n. 118/2022, codice della navigazione, codice dei contratti pubblici, PUAD, Piani dell'Arenile e provvedimenti individuali;
3. precisare che lo schema non ha autonoma capacità di modificare la durata dei titoli, dichiarare decadenze, imporre demolizioni o sostituire i procedimenti individuali;
4. coordinare con Regioni e Comuni una metodologia uniforme per la ricognizione delle aree concesse, libere, non fruibili, potenzialmente utilizzabili e destinate a usi pubblici;
5. pubblicare i dati, le metodologie, le mappe, i verbali e le istruttorie utilizzati per la valutazione nazionale della scarsità della risorsa;
6. istituire un tavolo tecnico permanente con Governo, Regioni, Comuni, autorità marittime, associazioni rappresentative, enti tecnici, esperti di pianificazione e rappresentanti degli utenti;
7. chiarire le modalità di coordinamento tra la valutazione nazionale e quella regionale, specificando l'autorità competente e l'efficacia degli atti;
8. fornire ai Comuni una check-list istruttoria e un modello di relazione sulla legittimità, sui rischi erariali e sui rischi contenziosi prima della pubblicazione della eventuale gara.

*

9.2. Proposte rivolte al Parlamento

1. avviare una revisione organica degli articoli 3 e 4 della legge n. 118/2022, abrogandoli o coordinandoli con le norme sulla durata dei titoli, con il codice della navigazione e con la disciplina regionale;
2. valutare l'adozione di una legge organica sulla materia delle concessioni demaniali turistico-ricreative, evitando la continua successione di decreti-legge, proroghe tecniche e disposizioni transitorie;
3. definire il rapporto tra legge statale, PUAD, Piani dell'Arenile, individuando i passaggi obbligatori e le conseguenze della loro mancanza;
4. distinguere espressamente concessioni di beni, concessioni di servizi e rapporti misti, in coerenza con il diritto dell'Unione e con il codice della navigazione.

*

9.3. Proposte rivolte alla Conferenza Unificata

1. esprimere parere non favorevole, oppure parere favorevole condizionato alla previa eliminazione o riformulazione delle clausole prive di base legislativa o eccedenti la funzione di modello.

**

10. Clausola finale di riserva

Le presenti osservazioni costituiscono il contributo tecnico-istituzionale e le proposte operative dell'Associazione ITB Italia sullo schema definitivo di bando-tipo trasmesso il 30 settembre 2026. Esse sono formulate senza acquiescenza, senza rinuncia a eccezioni o domande e senza pregiudizio per ulteriori iniziative amministrative, giurisdizionali, costituzionali o dell'Unione europea che l'Associazione, i suoi associati e i singoli concessionari ritengano di promuovere a tutela dei propri diritti e interessi.

L'Associazione conferma la propria disponibilità a partecipare a un confronto documentato e collaborativo con Governo, Parlamento, Conferenza Unificata, Regioni, Comuni e autorità competenti, mettendo a disposizione le conoscenze maturate nel settore e la documentazione utile alla ricognizione degli investimenti, delle aree e delle esigenze di continuità aziendale e occupazionale.

San Benedetto del Tronto, 26 ottobre 2026

ITB ITALIA
Presidente Giuseppe Ricci

Avv. Vincenzo De Michele

Firmato digitalmente da

VINCENZO DE MICHELE

**CN = VINCENZO
DE MICHELE
C = IT**

