



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 16.11.2023

INFR(2020)4118  
C(2023)7231 final

**PARERE MOTIVATO**

indirizzato alla Repubblica italiana

ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in merito al  
quadro normativo che disciplina le autorizzazioni per l'utilizzo di beni demaniali  
marittimi, lacuali e fluviali per attività turistiche e ricreative

## PARERE MOTIVATO

indirizzato alla Repubblica italiana

ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in merito al quadro normativo che disciplina le autorizzazioni per l'utilizzo di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per attività turistiche e ricreative

### **1. Osservazioni preliminari**

Il 3 dicembre 2020 la Commissione ha inviato alla Repubblica italiana una lettera di costituzione in mora in merito al quadro normativo italiano che disciplina le autorizzazioni per l'utilizzo di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per attività turistiche e ricreative (di seguito 'concessioni balneari').

La Commissione ha ritenuto che, mantenendo proroghe indiscriminate ed *ex lege* delle attuali 'concessioni balneari', la Repubblica italiana fosse venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno <sup>(1)</sup> (di seguito "la direttiva sui servizi") e dell'articolo 49 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito "TFUE").

In particolare, la Commissione ha osservato che la legislazione italiana si limitava a riprodurre le disposizioni già considerate contrarie al diritto dell'UE nella sentenza della Corte di giustizia (di seguito "CGUE") del 14 luglio 2016 (cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa* <sup>(2)</sup>), relativa alla precedente normativa italiana in materia di 'concessioni balneari' <sup>(3)</sup>.

Il 4 febbraio 2021 la Repubblica italiana ha fornito la sua risposta alla lettera di costituzione in mora (di seguito "risposta").

Successivamente, mentre il dialogo informale tra le autorità italiane ed i servizi della Commissione stava proseguendo, il Consiglio di Stato italiano ha emesso le sentenze n. 17/2021 e n. 18/2021, con le quali, richiamandosi alle conclusioni della CGUE nella causa *Promoimpresa*, ha rilevato gli stessi profili di incompatibilità della legislazione italiana con l'*acquis* dell'UE sollevati nella lettera di costituzione in mora.

In seguito, con gli articoli 3 e 4 della legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (legge 5 agosto 2022, n. 118, di seguito "legge 118/2022" <sup>(4)</sup>) le autorità italiane hanno disposto il termine generale del 31 dicembre 2023 (salvo eccezioni meglio descritte nella sezione 2 del presente parere motivato) per la scadenza delle attuali 'concessioni balneari' e delegato il Governo (articolo 4 della legge 118/2022) ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore di tale legge, "*uno o più decreti legislativi volti a riordinare e semplificare la disciplina in materia*". In particolare, il legislatore italiano ha affidato al Governo la definizione, in tali decreti legislativi, di una disciplina uniforme

---

<sup>(1)</sup> GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36-68.

<sup>(2)</sup> Sentenza del 14 luglio 2016, *Promoimpresa*, C-458/14, EU:C:2016:558.

<sup>(3)</sup> Articolo 1, paragrafo 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito in legge dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, e articolo 34 duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, introdotto al momento della sua conversione in legge dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

<sup>(4)</sup> GU Serie Generale n.188 del 12-08-2022

delle procedure selettive di affidamento delle ‘concessioni balneari’, sulla base di criteri individuati nella stessa legge 118/2022.

Infine, con il decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 e la sua legge di conversione (legge 24 febbraio 2023, n. 14, *Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, recante disposizioni urgenti in materia di termini legislativi. Proroga di termini per l'esercizio di deleghe legislative* - GU Serie Generale n.49 del 27-02-2023, di seguito “legge 14/2023”) le autorità italiane hanno disposto, come descritto nella sezione 2 del presente parere motivato, un’ulteriore proroga delle attuali ‘concessioni balneari’. In particolare:

- La legge 14/2023 ha modificato il comma 2 dell’articolo 3 della legge 118/2022 disponendo una proroga dell’efficacia delle attuali ‘concessioni balneari’ fino al 31 dicembre 2024, come regola generale <sup>(5)</sup>;
- Nonostante la suddetta proroga generale al 31 dicembre 2024 disposta dal comma 2 dell’articolo 3 della legge 118/2022, la legge 14/2023 ha anche disposto un periodo di proroga generale delle attuali concessioni indefinito e potenzialmente illimitato. Infatti:
  - in forza dell’articolo 4, comma 4-bis, della legge 118/2022, inserito dalla legge 14/2023, si fa “*divieto agli enti concedenti di procedere all’emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni e dei rapporti di cui all’articolo 3, comma 1, lett. a) e b)*” fino all’adozione dei decreti legislativi di cui allo stesso articolo 4 della legge 118/2022. Tuttavia, la delega al Governo per l’adozione di tali decreti legislativi risulta scaduta e non sussiste alcuna indicazione circa un’eventuale nuova delega;
  - La legge 14/2023 ha anche inserito l’articolo 10-*quater* del decreto-legge 29 dicembre 2022, il quale prevede che “*Le concessioni e i rapporti di cui all’articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della legge 5 agosto 2022, n. 118, continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori*”.

Alla luce di quanto precede, con l’adozione della legge 14/2023 la normativa italiana mira a mantenere la validità delle attuali ‘concessioni balneari’ almeno fino al 31 dicembre 2024 e, potenzialmente, per un periodo illimitato o comunque indefinito oltre tale data; pertanto la normativa italiana continua a mantenere in vigore le ‘concessioni balneari’ la cui durata era già stata prorogata, in primo luogo, dalle misure ritenute

---

<sup>(5)</sup> La legge 14/2023 ha anche modificato il comma 3 dell’articolo 3, che prevede la possibilità di una proroga fino al 31 dicembre 2025, ove deciso dall’autorità competente “*In presenza di ragioni oggettive [...] connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all’espletamento della procedura*”. Tuttavia, le “*ragioni oggettive*” in base alle quali sia possibile per le autorità disporre un’ulteriore estensione delle “concessioni” fino al 31 dicembre 2025 non sono chiaramente definite.

contrarie al diritto dell'Unione nella sentenza *Promoimpresa* <sup>(6)</sup> e, successivamente, dalle disposizioni oggetto della lettera di costituzione in mora <sup>(7)</sup>.

In altri termini, adottando la legge 14/2023, il legislatore italiano riproduce le misure precedenti e mantiene la validità delle ‘concessioni balneari’ in contrasto con il diritto dell'Unione. Si può pertanto concludere che le autorità italiane non abbiano risposto alle obiezioni sollevate nella lettera di costituzione in mora, in quanto l'incompatibilità della legislazione italiana con l'articolo 12 della direttiva sui servizi e con l'articolo 49 del TFUE non è stata eliminata e gli interventi legislativi adottati durante il periodo successivo all'invio della lettera di costituzione in mora mantengono sostanzialmente lo stato della legislazione vigente al momento dell'emissione di tale lettera.

Inoltre, si rileva che la legge 14/2023 è stata adottata nonostante le discussioni intraprese in parallelo con la Commissione volte ad introdurre i principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità richiamati nella giurisprudenza della CGUE e nella lettera di costituzione in mora di cui sopra.

---

<sup>(6)</sup> Articolo 1, paragrafo 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito in legge dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, e articolo 34 duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, introdotto al momento della sua conversione in legge dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221.

<sup>(7)</sup> Articolo 1, paragrafo 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito in legge dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25; articolo 24, comma 3-septies del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2016, n. 160; e articolo 1, commi da 675 a 685 della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Peraltro, si osserva che la legge 14/2023 è stata promulgata dal Presidente della Repubblica italiana con “*specifiche e rilevanti perplessità*” proprio in merito alla nuova disciplina delle ‘concessioni balneari’<sup>(8)</sup>. Inoltre, come anche osservato dal Capo dello Stato italiano al momento della promulgazione, la legge 14/2023 è stata altresì adottata in difformità delle suddette sentenze n. 17/2021 e n. 18/2021 del 9 novembre 2021 del Consiglio di Stato, attraverso le quali l’Adunanza plenaria ha individuato al 31 dicembre 2023 il termine per l’operatività degli effetti delle stesse sentenze, aggiungendo che “*Scaduto tale termine, tutte le concessioni demaniali in essere dovranno considerarsi prive di effetto*” e precisando che “*eventuali proroghe legislative del termine così individuato (al pari di ogni disciplina comunque diretta a eludere gli obblighi comunitari) dovranno naturalmente considerarsi in contrasto con il diritto dell’Unione e, pertanto, immediatamente non applicabili ad opera non solo del giudice, ma di qualsiasi organo amministrativo, doverosamente legittimato a considerare, da quel momento, tamquam non esset le concessioni in essere*”.

---

(<sup>8</sup>) È utile richiamare al riguardo quanto affermato nella lettera inviata il 24/2/2023 dal Presidente della Repubblica italiana contestualmente al Presidente del Senato della Repubblica, al Presidente della Camera dei Deputati, e al Presidente del Consiglio dei Ministri in cui viene promulgata la legge di conversione del decreto-legge del 29 dicembre 2022 n. 198: “[...] *sollevano specifiche e rilevanti perplessità, in particolare, le norme inserite, in sede di conversione parlamentare, in materia di proroghe delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive. Questa materia è da tempo all’attenzione della Corte di giustizia europea che ha ritenuto incompatibile con il diritto europeo la proroga delle concessioni demaniali marittime disposta per legge, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati. Di recente il Legislatore, con la legge 5 agosto 2022, n. 118, tenuto conto delle sentenze definitive nn. 17 e 18 dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, aveva prorogato le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l’esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive fino al 31 dicembre 2023 e aveva altresì previsto che, con provvedimento motivato dell’autorità competente, quando sussistessero ragioni oggettive che impediscano la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2023, il termine di scadenza delle concessioni potesse essere differito fino al 31 dicembre 2024. Le modifiche odierne, apportate a tre articoli del decreto-legge e all’articolo 1 della legge di conversione, modificano in misura rilevante il quadro normativo sopra delineato. In particolare, il termine relativo all’efficacia delle concessioni demaniali viene differito dal 31 dicembre 2023 al 31 dicembre 2024 e il termine entro il quale l’autorità competente può posticipare ulteriormente l’efficacia delle concessioni e dei rapporti in essere con atto motivato da ragioni oggettive viene differito dal 31 dicembre 2024 al 31 dicembre 2025. Inoltre, le concessioni e i rapporti in essere continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori e - si aggiunge - fino all’adozione dei decreti legislativi attuativi della delega in materia di affidamento delle concessioni (in scadenza il 27 febbraio prossimo) è fatto comunque divieto agli enti concedenti di procedere all’emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni. Con l’effetto di creare ulteriore incertezza considerato che la delega in questione verrà meno fra tre giorni. [...]. Per le ragioni sopra esposte, le predette disposizioni del decreto-legge e della legge di conversione, oltre a contrastare con le ricordate definitive sentenze del Consiglio di Stato, sono difformi dal diritto dell’Unione europea, anche in considerazione degli impegni in termini di apertura al mercato assunti dall’Italia nel contesto del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. Un ulteriore elemento problematico è legato al fatto che, alla luce delle pronunce dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che ha ritenuto “senza effetto perché in contrasto con l’ordinamento dell’unione europea” “qualsiasi ulteriore eventuale proroga che dovesse nel frattempo intervenire”, gli enti concedenti potrebbero ritenersi comunque legittimati a disapplicare le norme in contrasto con il diritto europeo e a indire le gare, mentre i controinteressati potrebbero essere indotti ad impugnare eventuali provvedimenti di proroga delle concessioni, alimentando ulteriormente il contenzioso. [...] Quanto alle modifiche approvate in materia di concessioni demaniali, è evidente che i profili di incompatibilità con il diritto europeo e con decisioni giurisdizionali definitive accrescono l’incertezza del quadro normativo e rendono indispensabili, a breve, ulteriori iniziative di Governo e Parlamento. Sarà infatti necessario assicurare l’applicazione delle regole della concorrenza e la tutela dei diritti di tutti gli imprenditori coinvolti, in conformità con il diritto dell’Unione, nonché garantire la certezza del diritto e l’uniforme applicazione della legge nei confronti dei soggetti pubblici e privati che operano in tale ambito”.*

Infine, il 20 aprile 2023 la CGUE ha emesso la sentenza nella causa C-348/22 *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa)* (ECLI:EU:C:2023:301), confermando la validità e l'applicabilità diretta della direttiva sui servizi al settore delle 'concessioni balneari' e sottolineando che tale direttiva prevede chiaramente l'obbligo per gli Stati membri di applicare procedure di selezione imparziali e trasparenti ai potenziali candidati e il chiaro divieto di rinnovi automatici.

Il turismo costiero e i servizi ricreativi, settore cruciale per l'economia italiana, rimangono, dunque, in una grave situazione di incertezza giuridica, a scapito dei diritti di tutte le parti coinvolte. Infatti, la reiterata proroga della durata delle attuali 'concessioni balneari' non solo scoraggia l'ingresso di nuovi prestatori di servizi innovativi, ma, come meglio descritto nella sezione 3 del presente parere motivato, crea una situazione di incertezza giuridica, all'origine di un grave pregiudizio anche per gli attuali concessionari. A causa dell'illegittimità del quadro legislativo italiano, infatti, le 'concessioni balneari' prorogate dall'attuale normativa sono oggetto di ricorso giurisdizionale e annullamento da parte dei tribunali italiani. Inoltre, imponendo a tutte le 'concessioni balneari' un quadro giuridico contrario al diritto dell'Unione, la Repubblica italiana impedisce una valutazione caso per caso di ciascuna situazione.

Data l'importanza economica e sociale del settore turistico-balneare in Italia, le condizioni necessarie per una concorrenza aperta, trasparente ed efficace potranno promuovere gli investimenti ed aumentare la qualità dei servizi offerti ai consumatori, nonché migliorare la conservazione dell'ambiente costiero, garantendo nel contempo un adeguato livello di entrate per il bilancio pubblico. Risulta della massima importanza affrontare le carenze dell'attuale normativa quanto prima e in modo duraturo, al fine di consentire a tutti gli operatori in Italia, compresi gli attuali concessionari, di svolgere correttamente le loro attività e di pianificare attentamente i propri investimenti, evitando la prosecuzione dannosa di contenziosi di lunga durata.

È pertanto urgente finalizzare le riforme che possano assicurare la conformità con il diritto dell'Unione, garantendo procedure di selezione aperte e pubbliche basate su criteri non discriminatori, trasparenti e oggettivi. In tal modo, le autorità italiane incoraggerebbero gli investimenti e la modernizzazione in un settore fondamentale per l'economia italiana.

## **2. In diritto**

### *1. Diritto dell'UE*

#### TUE

L'articolo 4, paragrafo 3, TUE stabilisce che:

*“In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.*

*Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.*

*Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione”.*

## TFUE

L'articolo 49 del TFUE stabilisce che:

*“Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.*

*La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività autonome e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 54, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali”.*

## Direttiva sui servizi

L'articolo 4 della direttiva sui servizi stabilisce che *“Ai fini della presente direttiva si intende per: [...] 6) «regime di autorizzazione»: qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio”.*

L'articolo 12 della direttiva sui servizi riguarda situazioni in cui *“il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili”.*

L'articolo 12, paragrafo 1, stabilisce che in tali casi *“gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento”.*

L'articolo 12, paragrafo 2, dispone inoltre che: *“Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami”.*

L'articolo 12, paragrafo 3, dispone inoltre che: *“Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario”.*

## 2. Legislazione italiana

Il quadro normativo applicabile alle ‘concessioni balneari’ in Italia deriva da norme generali <sup>(9)</sup>, settoriali <sup>(10)</sup> e transitorie. Con particolare riguardo a queste ultime, in attesa dei vari tentativi di riforma del quadro generale e settoriale, il legislatore italiano ha ripetutamente adottato disposizioni che hanno disposto la proroga *ex lege* della durata delle concessioni.

### **a) Decreto-legge n. 194/2009 (convertito con modificazioni con legge del 26 febbraio 2010, n. 25)**

L’articolo 1, comma 18, del decreto-legge n. 194/2009, convertito con modificazioni con legge del 26 febbraio 2010, n. 25 (di seguito “decreto-legge n. 194/2009”) <sup>(11)</sup> prevedeva inizialmente una proroga della durata delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative esistenti all’entrata in vigore del decreto fino al 31 dicembre 2015. Tale proroga è stata ulteriormente estesa fino al 31 dicembre 2020 dall’articolo 34 *duodecies* del decreto-legge del 18 ottobre 2012, n. 179, introdotto in sede di conversione dalla legge del 17 dicembre 2012, n. 221.

Il testo dell’articolo 1, comma 18, del decreto-legge n. 194/2009 così prevede:

*"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, lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative, ad uso pesca, acquacoltura ed attività produttive ad essa connesse, e sportive, nonché quelli destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto, da realizzarsi, quanto ai*

---

<sup>(9)</sup> Le norme generali che disciplinano il demanio marittimo per qualunque finalità figurano nel codice della navigazione del 1942 (Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327, Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione) e nel regolamento di esecuzione del 1952 (Decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, Approvazione del Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione). Tali norme hanno lasciato un ampio margine di discrezionalità alle autorità competenti per quanto riguarda le modalità e i criteri per l'assegnazione delle concessioni in questo settore. In particolare, l'articolo 36 del codice lascia all'autorità competente il compito di valutare se l'assegnazione di una concessione risponda a un interesse pubblico generale, che non deve essere precisato in anticipo, e si limita ad accordare una preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili. L'articolo 18 del regolamento del 1952 prevede soltanto, in caso di domanda di concessione, una procedura di pubblicazione a livello locale e la possibilità di presentare osservazioni entro un breve periodo di tempo, ma senza l'obbligo di indicare criteri specifici di valutazione in caso di domande concorrenti. Il codice, d'altra parte, stabilisce inoltre che, qualora non ricorrano le ragioni di preferenza ivi stabilite, le autorità competenti procedono a licitazione privata, la cui disciplina è generalmente prevista da una legge del 1924. Nell'ambito di tale contesto generale, a seguito del trasferimento di diverse competenze alle autorità locali, la competenza amministrativa per la concessione dell'autorizzazione spetta ora ai comuni, mentre le regioni possono avere alcune (limitate) competenze legislative, in particolare per quanto riguarda le condizioni generali di concessione.

<sup>(10)</sup> Le norme settoriali di base per la concessione di tali autorizzazioni sono stabilite dal decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400. Tale decreto, modificato da numerosi atti, definisce le attività che possono essere svolte e la durata massima delle concessioni (sei anni). Ha inoltre concesso un diritto di rinnovo automatico ogni sei anni, poi abrogato nel 2010 in seguito ad un procedimento di infrazione avviato a tale riguardo nei confronti dell'Italia.

<sup>(11)</sup> Decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, Proroga di termini previsti da disposizioni legislative. (09G0206) convertito con modificazioni dalla L. 26 febbraio 2010, n. 25 (in SO n.39, relativo alla G.U. 27/02/2010, n. 48).



*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 al 31 dicembre 2020 [...]*”.

**b) Decreto-legge n. 113 (convertito con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160)**

A seguito della sentenza della CGUE nella causa *Promoimpresa*, il 7 agosto 2016 la Repubblica italiana ha adottato una disposizione transitoria che, in attesa della revisione del quadro giuridico per il rilascio delle concessioni, ha confermato la validità delle concessioni esistenti in base alla proroga prevista dal decreto-legge n. 194/2009. Tale disposizione è contenuta nell'articolo 24, comma 3-*septies*, del decreto-legge n. 113/2016<sup>(12)</sup> ed è stata introdotta in sede di conversione del decreto-legge, dalla legge del 7 agosto 2016 n.160. L'articolo 24, comma 3-*septies*, del decreto-legge n. 113/2016 prevede:

*“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.”*

**c) Legge di bilancio (legge n. 145/2018)**

In tale contesto, il 30 dicembre 2018 la Repubblica italiana ha adottato la legge n. 145/2018 (di seguito “legge di bilancio”<sup>(13)</sup>), una legge omnibus che comprende un'ampia gamma di disposizioni in materia fiscale, sociale e regolamentare in diversi settori dell'economia.

Ai sensi dell'articolo 1, commi da 675 a 677 (commi successivamente abrogati, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 118/2022, come meglio precisato nel paragrafo 2.e) in calce) con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri (DPCM), da adottare entro 120 giorni dalla data di entrata in vigore della legge avrebbero dovuto essere fissati i termini, le modalità e le condizioni per procedere: alla ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo; all'individuazione della reale consistenza dello stato dei luoghi, della tipologia e del numero di concessioni attualmente vigenti nonché delle aree libere o concedibili; all'individuazione della tipologia e del numero di imprese concessionarie o sub-concessionarie; alla ricognizione degli investimenti effettuati nell'ambito delle concessioni stesse e delle tempistiche di

<sup>(12)</sup> Decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio. (16G00126), convertito con modificazioni dalla L. 7 agosto 2016, n. 160 (in G.U. 20/08/2016, n. 194).

<sup>(13)</sup> Legge 30 dicembre 2018, n. 145 Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021. (18G00172) (GU Serie Generale n.302 del 31-12-2018 - Suppl. Ordinario n. 62).

ammortamento connesse, nonché dei canoni attualmente applicati in relazione alle diverse concessioni; all'approvazione dei metodi, degli indirizzi generali e dei criteri per la programmazione dell'uso delle coste; all'individuazione di un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative che operano sul demanio marittimo secondo schemi e forme di partenariato pubblico-privato, nonché di un sistema di rating delle imprese che svolgono tali attività; alla revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime contenute nel codice della navigazione o in leggi speciali in materia; al riordino delle concessioni demaniali marittime ad uso residenziale ed abitativo; alla revisione e all'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari.

A norma dell'articolo 1, commi da 678 a 680 (commi successivamente abrogati, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 118/2022, come meglio precisato nel paragrafo 2.e) in calce), le amministrazioni competenti per materia, avrebbero dovuto provvedere, entro due anni, all'esecuzione delle attività di cui al predetto DPCM. La legge di bilancio prevedeva anche che i principi ed i criteri tecnici ai fini dell'assegnazione di nuove concessioni di aree demaniali prive di concessioni in essere avrebbero dovuto, in seguito, essere definiti con ulteriore DPCM a seguito di una consultazione pubblica della durata massima di 180 giorni.

Infine, l'articolo 1, commi 682 e 683 (commi successivamente abrogati, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 118/2022, come meglio precisato nel paragrafo 2.e) in calce), hanno stabilito proroghe generali *ex lege* della durata delle concessioni vigenti. Il comma 682 ha contemplato in particolare, una durata di 15 anni delle 'concessioni balneari' vigenti in data 30 dicembre 2018 a decorrere dall'entrata in vigore della legge di bilancio (1° gennaio 2019). Il comma 683 ha stabilito una durata di 15 anni anche delle concessioni vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge n. 194/2009 o rilasciate a seguito di una procedura amministrativa attivata anteriormente a tale data nonché quelle rinnovate automaticamente in tale data a decorrere dall'entrata in vigore della legge di bilancio. In entrambi i casi, al termine del periodo transitorio comune, vale a dire in data 31 dicembre 2033, la gestione del demanio pubblico si sarebbe basata sulle disposizioni di cui al DPCM adottato a norma del comma 677.

**d) Decreto-legge n. 34/2020 (convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77) e decreto-legge n. 104/2020 (convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126)**

Il 19 maggio 2020 la Repubblica italiana ha adottato il decreto-legge n. 34/2020, convertito in legge con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 (di seguito "il decreto-legge n. 34/2020" <sup>(14)</sup>).

L'articolo 182, comma 2, del decreto-legge n. 34/2020 (articolo successivamente abrogato, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 118/2022, come meglio precisato nel paragrafo 2.e) in calce) ha vietato esplicitamente alle autorità locali di

---

<sup>(14)</sup> Decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19. (20G00052) (GU Serie Generale n.128 del 19-05-2020 - Suppl. Ordinario n. 21), convertito con modificazioni dalla L. 17 luglio 2020, n. 77 (in S.O. n. 25, relativo alla G.U. 18/07/2020, n. 180).

avviare o proseguire procedimenti pubblici di selezione per l'assegnazione di concessioni balneari, lacuali e fluviali <sup>(15)</sup>.

Infine, il decreto-legge n. 104/2020 (convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, di seguito "il decreto-legge n. 104/2020" <sup>(16)</sup> ed anch'esso successivamente abrogato, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge 118/2022, come meglio precisato nel paragrafo 2.e)) ha esteso formalmente la proroga di 15 anni prevista per le concessioni dalla legge di bilancio alle concessioni lacuali e fluviali nonché a quelle per la nautica da diporto <sup>(17)</sup>.

#### **e) Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (legge 118/2022)**

L'articolo 2 della legge 118/2022 (*Delega al Governo per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici*), come modificato dalla legge 14/2023 ha previsto quanto segue:

*"Il Governo è delegato ad adottare, entro undici mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, [...] un decreto legislativo per la costituzione e il coordinamento di un sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici al fine di promuovere la massima pubblicità e trasparenza, anche in forma sintetica, dei principali dati e delle informazioni relativi a tutti i rapporti concessori [...]"* <sup>(18)</sup>.

L'articolo 3 della legge 118/2022 (*"Disposizioni sull'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico-ricreative e sportive"*), come modificato dalla legge 14/2023, prevede quanto segue:

*"1. Continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2024, ovvero fino al termine di cui al comma 3, qualora successivo, se in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sulla base di proroghe o rinnovi disposti anche ai sensi della legge 30 dicembre 2018, n. 145, e del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito, con*

---

<sup>(15)</sup> A tale proposito l'articolo 182, comma 2, del decreto-legge n. 34/2020 stabilisce quanto segue: *"Fermo restando quanto disposto nei riguardi dei concessionari dall'articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per le necessità di rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, le amministrazioni competenti non possono avviare o proseguire, a carico dei concessionari che intendono proseguire la propria attività mediante l'uso di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, i procedimenti amministrativi per la devoluzione delle opere non amovibili, di cui all'articolo 49 del codice della navigazione, per il rilascio o per l'assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. [...]"*.

<sup>(16)</sup> Decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia. (20G00122) (GU Serie Generale n.203 del 14-08-2020 - Suppl. Ordinario n. 30) convertito con modificazioni dalla L. 13 ottobre 2020, n. 126 (in S.O. n. 37, relativo alla G.U. 13/10/2020, n. 253).

<sup>(17)</sup> A tale proposito l'articolo 100 del decreto-legge n. 104/2020 stabilisce quanto segue: *"Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, si applicano anche alle concessioni lacuali e fluviali, ivi comprese quelle gestite dalle società sportive iscritte al registro Coni di cui al decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242, nonché alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio [...]"*.

<sup>(18)</sup> Risulta che tale decreto legislativo sia stato adottato il 26 luglio 2023 (DECRETO LEGISLATIVO 26 luglio 2023, n. 106, Attuazione della delega di cui all'articolo 2 della legge 5 agosto 2022, n. 118, per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici. (23G00113) (GU Serie Generale n.186 del 10-08-2023)).

modificazioni, dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126: a) le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive [...]; b) i rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative e sportive in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione.

2. Le concessioni e i rapporti di cui al comma 1, lettere a) e b), che con atto dell'ente concedente sono individuati come affidati o rinnovati mediante procedura selettiva con adeguate garanzie di imparzialità e di trasparenza e, in particolare, con adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento, continuano ad avere efficacia sino al termine previsto dal relativo titolo e comunque fino al 31 dicembre 2024 se il termine previsto è anteriore a tale data.

3. In presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2024, connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura stessa, l'autorità competente, con atto motivato, può differire il termine di scadenza delle concessioni in essere per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2025. Fino a tale data l'occupazione dell'area demaniale da parte del concessionario uscente è comunque legittima anche in relazione all'articolo 1161 del codice della navigazione.

[...]

5. A decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge sono abrogati: 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”.

L'articolo 4 della legge 118/2022 (“Delega al Governo in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive”), come modificato dalla legge 14/2023, prevede quanto segue:

“1. Al fine di assicurare un più razionale e sostenibile utilizzo del demanio marittimo, lacuale e fluviale, favorirne la pubblica fruizione e promuovere, in coerenza con la normativa europea, [...] il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge [...] uno o più decreti legislativi volti a riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico ricreative e sportive, ivi incluse quelle affidate ad associazioni e società senza fini di lucro [...].

4-bis. Fino all'adozione dei decreti legislativi di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni e dei rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lett. a) e b)”.

Si deve osservare, dunque, che il Governo era stato delegato dall'articolo 4(1) della legge 118/2022 ad adottare “entro sei mesi dalla data di entrata in vigore” della legge 118/2022 i decreti legislativi “volti a riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime”. Considerando che la legge 118/2022 è entrata in vigore il 27 agosto 2022, la delega al governo risulta scaduta.

Allo stesso tempo, il nuovo comma 4-bis dell'articolo 4 della legge 118/2022 fa “*divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni e dei rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lett. a) e b)*” fino all'adozione dei suddetti decreti legislativi.

#### **f) Legge 14/2023**

La legge 14/2023, all'articolo 1(8) prevede quanto segue:

*“Alla legge 5 agosto 2022, n. 118, sono apportate le seguenti modificazioni:*

*a) all'articolo 2, comma 1, le parole: «entro sei mesi» sono sostituite dalle seguenti: «entro undici mesi»;*

*b) all'articolo 4, dopo il comma 4 è inserito il seguente:*

*«4-bis. Fino all'adozione dei decreti legislativi di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni e dei rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b)»”.*

La legge 14/2023 ha inserito l'articolo 10-*quater* del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, che prevede quanto segue:

*“1. È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un tavolo tecnico con compiti consultivi e di indirizzo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali. Il tavolo è composto dai rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze, del Ministero della protezione civile e del mare, del Ministero delle imprese e del made in Italy, del Ministero dell'ambiente, del Ministero per gli affari regionali e le autonomie, del Ministero degli affari europei, del Ministero del turismo e da un rappresentante delle regioni e un rappresentante per ogni associazione di categoria maggiormente rappresentativa del settore. Ai componenti del tavolo non spettano rimborsi, gettoni di presenza, emolumenti o indennità comunque denominati.*

*2. Il tavolo tecnico di cui al comma 1, acquisiti i dati relativi a tutti i rapporti concessori in essere delle aree demaniali marittime, lacuali e fluviali, elaborati ai sensi all'articolo 2, della legge 5 agosto 2022, n. 118, definisce i criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile, tenuto conto sia del dato complessivo nazionale che di quello disaggregato a livello regionale, e della rilevanza economica transfrontaliera.*

*3. Ai fini dell'espletamento dei compiti del tavolo istituito ai sensi del comma 1, ai commi 3 e 4 dell'articolo 3 della legge 5 agosto 2022, n. 118, le parole: «31 dicembre 2024», ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2025». Le concessioni e i rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della legge 5 agosto 2022, n. 118, continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori”.*

L'articolo 12, comma 6-sexies prevede quanto segue:

*“All'articolo 3 della legge 5 agosto 2022, n. 118, sono apportate le seguenti modificazioni:*

*a) al comma 1, alinea, le parole: «31 dicembre 2023» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2024»;*

*b) al comma 2, le parole: «31 dicembre 2023» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2024»;*

*c) al comma 3, le parole: «31 dicembre 2023» sono sostituite dalle seguenti: «31 dicembre 2024»”.*

### **3. Valutazione della Commissione**

#### **a) Applicazione dell'articolo 12 della direttiva sui servizi**

##### *i. Applicabilità della direttiva sui servizi*

Nella risposta alla lettera di costituzione in mora, la Repubblica italiana suggerisce che le ‘concessioni balneari’ disciplinate dal quadro normativo italiano sopra descritto non debbano essere considerate autorizzazioni rientranti nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi. Al riguardo, la Repubblica italiana osserva quanto segue:

*“[...] sono del tutto estranei alla direttiva 2006/123/CE i rapporti con i quali un soggetto pubblico concede in locazione i propri beni a un operatore privato dietro il pagamento di un canone, atteso che, anche laddove tale operatore destini poi i beni stessi all'esercizio di un'attività economica, il rapporto di locazione del bene impiegato non può essere qualificato come una “decisione (...) relativa all'accesso” a un servizio. E ciò in quanto la pubblica amministrazione, nel dare in locazione il bene, assume una decisione che attiene esclusivamente al proprio patrimonio e non svolge alcun ruolo in relazione all'attività svolta mediante l'impiego del bene, in quanto non ne è destinataria, né vi ha alcun interesse, non trattandosi neppure di un'attività di pubblico servizio in favore della collettività. Ovviamente, le stesse conclusioni valgono nel caso in cui, in considerazione della natura demaniale del bene, il rapporto non consista in una locazione, ma sia qualificato formalmente dal diritto interno come una concessione [...]”*

Nella sentenza *Promoimpresa* la CGUE ha chiarito che “oggetto dei procedimenti principali sono talune concessioni demaniali marittime e lacuali rilasciate dalle autorità pubbliche e che mirano allo sfruttamento di un'area demaniale a fini turistico-ricreativi. Tali concessioni possono quindi essere qualificate come «autorizzazioni», ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123, in quanto costituiscono atti formali, qualunque sia la loro qualificazione nel diritto nazionale, che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica” <sup>(19)</sup>. In altri

---

<sup>(19)</sup> *Promoimpresa*, punti 40-41.

termini, tali misure implicano l'“*autorizzazione a esercitare un'attività economica in un'area demaniale*” (20).

Pertanto, le osservazioni della Repubblica italiana non tengono conto del fatto che, a prescindere dalla loro qualificazione nel diritto nazionale (in tal caso, si sostiene, una “locazione” di terreni pubblici costieri), le ‘concessioni balneari’ costituiscono l'unico strumento con il quale viene attribuito il diritto di sfruttamento esclusivo di una risorsa naturale pubblica al fine di svolgere un'attività economica; vale a dire senza tale ‘concessione’, l'attività risulta vietata.

È pertanto evidente che una misura che conferisce una prerogativa esclusiva a un operatore economico, consentendo a quest'ultimo di utilizzare un bene pubblico demaniale marittimo, lacuale o fluviale come bene commerciale e di svolgere attività ricreative e turistiche su tali beni, rientra nell'ambito di applicazione della direttiva sui servizi.

*ii. Applicazione dell'Articolo 12 della direttiva sui servizi (scarsità delle risorse naturali)*

Va ricordato che l'articolo 12 della direttiva sui servizi riguarda situazioni in cui “*il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili*”.

A tale riguardo, nella sentenza *Promoimpresa*, la CGUE, pur lasciando al giudice del rinvio la valutazione della scarsità delle risorse naturali (e la conseguente applicazione dell'articolo 12 della direttiva sui servizi), ha altresì precisato che “*il fatto che le concessioni di cui ai procedimenti principali siano rilasciate a livello non nazionale bensì comunale deve, in particolare, essere preso in considerazione al fine di determinare se tali aree che possono essere oggetto di uno sfruttamento economico siano in numero limitato*” (21).

La CGUE ha fornito ulteriori indicazioni nella sentenza del 20 aprile 2023 nella causa C-348/22 *Comune di Ginosa*.

In particolare, alla GCEU era stato chiesto di rispondere al seguente quesito: “[s]e risulti coerente rispetto ai fini perseguiti dalla direttiva 2006/123 e dallo stesso articolo 49 [TFUE] una statuizione da parte del giudice nazionale relativa alla sussistenza, in via generale ed astratta, del requisito della limitatezza delle risorse e delle concessioni disponibili riferito tout-court all'intero territorio nazionale ovvero se, viceversa, stante in Italia la competenza dei singoli comuni, tale valutazione non debba intendersi riferita al territorio costiero di ciascun comune e, quindi, riservata alla competenza comunale”.

A tal proposito, la CGUE ha precisato che:

“[...] l'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 conferisce agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nella scelta dei criteri applicabili alla valutazione della scarsità delle risorse naturali. Tale margine di discrezionalità può condurli a preferire una valutazione generale e astratta, valida per tutto il territorio nazionale, ma anche, al contrario, a privilegiare un approccio caso per

---

(20) *Promoimpresa*, punto 47.

(21) *Promoimpresa*, punto 43.

*caso, che ponga l'accento sulla situazione esistente nel territorio costiero di un comune o dell'autorità amministrativa competente, o addirittura a combinare tali due approcci.*

*In particolare, la combinazione di un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e di un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione, risulta equilibrata e, pertanto, idonea a garantire il rispetto di obiettivi di sfruttamento economico delle coste che possono essere definiti a livello nazionale, assicurando al contempo l'appropriatezza dell'attuazione concreta di tali obiettivi nel territorio costiero di un comune.*

*In ogni caso, è necessario che i criteri adottati da uno Stato membro per valutare la scarsità delle risorse naturali utilizzabili si basino su criteri obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati.” (paragrafi 46-48, sottolineatura aggiunta).*

Pertanto, è fondamentale sottolineare che la CGUE, pur riconoscendo “*un certo margine di discrezionalità*” in capo agli Stati membri per quanto riguarda la scelta dei criteri di valutazione della scarsità delle risorse naturali, ha espressamente precisato che tali criteri devono essere comunque “*obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati*”, aggiungendo che “*risulta equilibrata*” una combinazione tra un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e “*un approccio caso per caso*” facendo peraltro un chiaro riferimento all’ “*analisi del territorio costiero del comune in questione*”. Per questo, la Corte, oltre al “*rispetto di obiettivi di sfruttamento economico delle coste che possono essere definiti a livello nazionale*”, ha evidenziato l'importanza dell'attuazione concreta di tali obiettivi “*nel territorio costiero di un comune*”.

Inoltre, il riferimento allo “*sfruttamento economico delle coste*” presuppone che una parte di tale litorale sia idonea ad essere oggetto di uno sfruttamento economico.

Questo approccio sembra essere stato quello seguito dal Consiglio di Stato nelle sentenze n. 17/2021 e n. 18/2021 del 9 novembre 2021.

In particolare, il Consiglio di Stato ha osservato che:

*“[...] Il concetto di scarsità va, invero, interpretato in termini relativi e non assoluti, tenendo conto non solo della “quantità” del bene disponibile, ma anche dei suoi aspetti qualitativi e, di conseguenza, della domanda che è in grado di generare da parte di altri potenziali concorrenti, oltre che dei fruitori finali del servizio che tramite esso viene immesso sul mercato. Va ancora considerata la concreta disponibilità di aree ulteriori rispetto a quelle attualmente già oggetto di concessione [...] La valutazione della scarsità della risorsa naturale, invero, dipende essenzialmente dall'esistenza di aree disponibili sufficienti a permettere lo svolgimento della prestazione di servizi anche ad operatori economici diversi da quelli attualmente “protetti” dalla proroga ex lege. Da questo punto di vista, i dati forniti dal sistema informativo del demanio marittimo (SID) del Ministero delle Infrastrutture rivelano che in Italia quasi il 50% delle coste sabbiose è occupato da stabilimenti balneari, con picchi che in alcune Regioni (come Liguria, Emilia-Romagna e Campania) arrivano quasi al 70%. Una percentuale di occupazione, quindi, molto elevata, specie se si considera che i tratti di litorale soggetti ad erosione sono in costante aumento e che una parte significativa della costa “libera” risulta non fruibile per finalità turistico-ricreative [...]. A ciò si*



aggiunge che in molte Regioni è previsto un limite quantitativo massimo di costa che può essere oggetto di concessione, che nella maggior parte dei casi coincide con la percentuale già assentita” (22 sottolineatura aggiunta).

Sulla base di quanto sopra, il Consiglio di Stato ha concluso che:

“attualmente le aree demaniali marittime (ma analoghe considerazioni valgono per quelle lacuali o fluviali) a disposizione di nuovi operatori economici sono caratterizzate da una notevole scarsità, ancor più pronunciata se si considera l’ambito territoriale del comune concedente o comunque se si prendono a riferimento porzioni di costa ridotte rispetto alla complessiva estensione delle coste italiane, a maggior ragione alla luce della già evidenziata capacità attrattiva delle coste nazionali e dell’elevatissimo livello della domanda in tutto il periodo estivo [...]. Pertanto, nel settore delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative, le risorse naturali a disposizione di nuovi potenziali operatori economici sono scarse, in alcuni casi addirittura inesistenti, perché è stato già raggiunto il – o si è molto vicini al – tetto massimo di aree suscettibile di essere date in concessione” (23 sottolineatura aggiunta).

In linea con le indicazioni fornite dalla CGUE, il Consiglio di Stato fa chiaramente riferimento alla necessità di una valutazione qualitativa e non solo quantitativa, prendendo in considerazione *“l’esistenza di aree disponibili sufficienti a permettere lo svolgimento della prestazione di servizi”*, alla luce delle effettive possibilità di *“sfruttamento economico delle coste”*, come indicato dalla CGUE (*Comune di Ginosa*, punto 47).

Un tale approccio risulta in linea con un concetto funzionale di scarsità, vale a dire un concetto che tiene conto della funzione economica della risorsa pubblica in questione. Inoltre, il Consiglio di Stato, se da un lato ha applicato alcune considerazioni generali valide per l’intero territorio nazionale, ha anche fatto riferimento all’ambito territoriale delle regioni (ed ai limiti quantitativi previsti a livello regionale), nonché alla necessità di considerare l’ambito territoriale dei singoli comuni interessati, come indicato nelle sentenze *Promoimpresa e Comune di Ginosa*.

La Commissione, inoltre, prende atto del fatto che, il 5 ottobre 2023, il governo italiano ha pubblicato un comunicato stampa sui risultati dei lavori del “Tavolo tecnico” istituito ai sensi dell’articolo 10-quater (1) del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198<sup>24</sup>. Il 24 ottobre 2023 i servizi della Commissione hanno altresì ricevuto dalle autorità italiane un documento contenente informazioni più dettagliate sui risultati dei lavori del detto “Tavolo tecnico”.

Si ricorda che l’articolo 10-quater, comma 3 del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 prevede che la proroga delle concessioni in corso risulta necessaria “[a]i fini dell’espletamento dei compiti del tavolo istituito ai sensi del comma 1” dello stesso articolo 10-quater del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198.

---

(22) Consiglio di Stato, 9 novembre 2021, n. 17/2021, punto 25; Consiglio di Stato, 9 novembre 2021, n. 18/2021, punto 25.

(23) *Ibidem*.

(24) <https://www.governo.it/it/articolo/concessioni-demaniali-marittime-lacuali-e-fluviali-riunione-del-tavolo-tecnico-del-5>

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

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

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

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

fatto che, come indicato dal Consiglio di Stato, “*in molte Regioni è previsto un limite quantitativo massimo di costa che può essere oggetto di concessione, che nella maggior parte dei casi coincide con la percentuale già assentita*” <sup>(25)</sup>, nonché le situazioni di singoli comuni (in particolare quelli più turistici) in cui tutte le possibili aree sfruttabili commercialmente potrebbero già essere oggetto di concessioni.

Nel comunicato stampa si conclude che “[q]uanto ai criteri tecnici utili a determinare la sussistenza della scarsità della risorsa naturale, il Tavolo ha evidenziato come [...] questi debbano essere individuati tenendo conto del dato nazionale, secondo un approccio generale e astratto, proporzionato e non discriminatorio”. Nel documento che riferisce in modo più dettagliato i risultati dei lavori del “Tavolo tecnico” si afferma che tale approccio “*generale e astratto*” si basa sulla deliberata decisione di non prendere in considerazione le competenze regionali e locali in questo settore <sup>(26)</sup>. Nella misura in cui tale approccio non tiene conto della ripartizione delle competenze tra le diverse amministrazioni italiane in materia di gestione dei beni demaniali marittimi e di rilascio delle ‘concessioni’, portando alla conclusione che le risorse naturali sono meno scarse di quanto non lo siano, non sembra coerente con gli orientamenti della CGUE <sup>(27)</sup>.

Il documento prevede inoltre che “*in una fase successiva, collegata al completamento della mappatura relativa al dato lacuale, fluviale e alla pianificazione degli enti locali, si potranno individuare nuovi criteri eventualmente rivalutando specifiche situazioni territoriali*” (sottolineatura aggiunta). Non è chiaro, tuttavia, se e quando ciò sarà effettivamente realizzato.

Infine, si ricorda che il comma 2 dell’articolo 10-quater del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 prevede che “*il tavolo [...] definisce i criteri tecnici per la determinazione*

---

<sup>(25)</sup> Ad esempio, con la legge regionale 23 giugno 2006, n. 17 (“*Disciplina della tutela e dell’uso della costa*”), la Regione Puglia, nell’attribuire ai Comuni l’esercizio di tutte le funzioni amministrative relative alla materia del demanio marittimo, ha stabilito le aree in cui il rilascio, il rinnovo e la variazione di concessione demaniale sono vietati (articolo 16.1) nonché ha predisposto che “*allo scopo di garantire il corretto utilizzo delle aree demaniali marittime per le finalità turistico-ricreative, una quota non inferiore al 60 per cento del territorio demaniale marittimo di ogni singolo comune costiero è riservata a uso pubblico e alla libera balneazione*” (articolo 16.4). Simili previsioni sono ricomprese negli ordinamenti di altre regioni. Vedasi ad esempio, per la Liguria, l’articolo 11 bis della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13, *Disciplina delle funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell’ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti* (Bollettino Ufficiale n. 8 del 5 maggio 1999).

<sup>(26)</sup> “[...] fermo restando che il quadro costituzionale delle competenze e l’ordinamento amministrativo attribuiscono alle Regioni il governo del territorio e la definizione dei requisiti e delle caratteristiche delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, il Tavolo ritiene che tale assetto non debba assumere rilevanza ai fini del computo generale delle aree disponibili per la determinazione della scarsità del bene, in quanto queste aree di costa possono essere comunque assegnate a operatori economici mediante rapporti di concessione o analoghi”.

<sup>(27)</sup> Come visto, nella sentenza *Promoimpresa*, la CGUE ha stabilito che “*il fatto che le concessioni di cui ai procedimenti principali siano rilasciate a livello non nazionale bensì comunale deve, in particolare, essere preso in considerazione al fine di determinare se tali aree che possono essere oggetto di uno sfruttamento economico siano in numero limitato*” (punto 43). In *Comune di Ginosa*, la CGUE ha sottolineato che “*l’effettiva attuazione di tali obiettivi [obiettivi relativi allo sfruttamento economico delle coste che possono essere definiti a livello nazionale] nel territorio costiero di un comune rimane pertinente*”.

*della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile, tenuto conto [...] della rilevanza economica transfrontaliera”.*

Dal comunicato stampa o dal documento che riporta in modo più dettagliato i risultati dei lavori del “Tavolo tecnico” non è chiaro come o perché la “*rilevanza economica transfrontaliera*” delle risorse naturali in questione sia stata presa in considerazione nella valutazione della scarsità.

In ogni caso, si osserva che tali considerazioni non risulterebbero coerenti con l’articolo 12(1) della direttiva sui servizi. L’articolo 12(1) della direttiva prevede quanto segue: “*Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un’adeguata pubblicità dell’avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento*”.

L’articolo non include alcun riferimento ad una eventuale “*rilevanza economica transfrontaliera*” della risorsa naturale in relazione alla quale viene esercitata una certa attività. Considerare una possibile “*rilevanza economica transfrontaliera*” nella valutazione della scarsità delle risorse naturali ridurrebbe ulteriormente l’ambito di applicazione dell’articolo 12. Inoltre, va osservato che la CGUE ha confermato in generale che il capo III della direttiva sui servizi, e quindi anche il suo articolo 12, si applica anche a situazioni puramente nazionali, senza che sia necessaria una valutazione della rilevanza transfrontaliera come quella suggerita dalla disposizione in questione <sup>(28)</sup>.

Alla luce di quanto precede, risulta che i risultati dei lavori del “Tavolo tecnico” non siano idonei a dimostrare che su tutto il territorio italiano non vi è scarsità di risorse naturali oggetto di ‘concessioni balneari’.

In conclusione, poiché i risultati del “Tavolo tecnico” non sembrano pertinenti e considerando, al contrario, gli elementi individuati dalla CGUE e dal Consiglio di Stato, è opportuno ribadire la posizione della Commissione illustrata nella lettera di costituzione in mora, nel senso che è evidente che, quanto meno per una parte delle proprietà demaniali marittime, lacuali e fluviali disponibili per le attività ricreative e turistiche in cui sono rilasciate ‘concessioni balneari’, esiste un elemento di scarsità.

Tuttavia, la normativa italiana in questione prevede una proroga automatica generalmente applicabile a tutte le ‘concessioni balneari’ in Italia.

Infatti, la proroga prevista, da ultimo, dalla legge 14/2023 (meglio descritta nella sezione 3 (a), iii) in calce) si applica generalmente a tutte le ‘concessioni balneari’ in Italia. Analogamente, il divieto (precedentemente imposto dal decreto-legge n. 34/2020 ed attualmente previsto all’articolo 4, comma 4-bis della legge 118/2022, inserito dalla legge 14/2023) imposto agli enti concedenti di procedere all’emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni si applica in generale, a tutte le autorità competenti in Italia. Pertanto, quand’anche si dimostrasse che non vi sia scarsità di risorse naturali in alcuni casi specifici, tali disposizioni, essendo di natura generale e assoluta, non potrebbero tener conto di casi specifici a livello locale.

---

<sup>(28)</sup> Sentenza del 30 gennaio 2018, *Visser Vastgoed Beleggingen*, cause riunite C-360/15 e C-31/16, ECLI:EU:C:2018:44, punti 98 e segg.; nonché sentenza del 20 aprile 2023 nella causa C-348/22, *Comune di Ginosa*, punto 40.

Pertanto, secondo la Commissione, la legislazione nazionale in questione riguarda, per definizione, anche situazioni in cui le risorse naturali disponibili possono essere considerate scarse, anche alla luce dei criteri indicati nella sentenza della CGUE.

In altri termini, la varietà delle diverse situazioni locali non può giustificare l'imposizione di una normativa nazionale che preveda una proroga automatica generalmente applicabile a tutte le 'concessioni balneari' in Italia, o addirittura un divieto generale di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni. Pertanto, come osservato nella lettera di costituzione in mora e ricordato sopra, la legislazione nazionale in questione si applica, per definizione, a 'concessioni', cioè autorizzazioni, che devono essere considerate risorse limitate ai sensi dell'articolo 12 della direttiva sui servizi.

### *iii. Conformità all'articolo 12 della direttiva sui servizi*

Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato a causa della scarsità delle risorse naturali disponibili, l'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva sui servizi stabilisce che *“gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento”*. L'articolo 12, paragrafo 2, dispone inoltre che: *“Nei casi di cui al paragrafo 1, l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami”*.

Come sottolineato dalla CGUE nella sentenza *Promoimpresa*, una normativa nazionale, ossia l'articolo 1, comma 18, del decreto-legge n. 194/2009, oggetto di tale procedimento, che *“prevede una proroga ex lege della data di scadenza delle autorizzazioni equivale a un loro rinnovo automatico, che è escluso dai termini stessi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123”* <sup>(29)</sup>.

Inoltre, nella sentenza nella causa C-348/22 *Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa)*, la CJEU ha chiarito che *“[q]uanto all'articolo 12, paragrafo 2 [...] [t]ale disposizione ha effetto diretto in quanto vieta, in termini inequivocabili, agli Stati membri, senza che questi ultimi dispongano di un qualsivoglia margine di discrezionalità o possano subordinare tale divieto a una qualsivoglia condizione”* (paragrafi 68 e 69).

La ulteriore proroga automatica (la quarta, dal Decreto-legge n. 194/2009, attualmente prevista dalla legge 14/2023) continua a mantenere il rinnovo automatico delle concessioni e ad impedire l'organizzazione di procedure di selezione per un periodo di tempo indeterminato non chiaramente definito e potenzialmente illimitato.

Infatti, in conseguenza della legge 14/2023:

- Anzitutto, le modifiche all'articolo 3, paragrafo 2, della legge n. 118/2022 prevedono un'ulteriore proroga della validità delle attuali 'concessioni balneari' fino al 31 dicembre 2024, come regola generale, ossia un rinnovo automatico contrario all'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva servizi;

---

<sup>(29)</sup> *Promoimpresa*, punto 50.

- Inoltre, nonostante la data di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della legge n. 118/2022 <sup>(30)</sup> e, apparentemente, in deroga ad essa, il periodo di proroga delle attuali concessioni può essere considerato potenzialmente illimitato, precludendo in tal modo il rispetto dell'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva servizi. Infatti:
  - Da un lato, in forza dell'articolo 4, comma 4-bis della legge 118/2022, inserito dalla legge 14/2023, si fa “*divieto agli enti concedenti di procedere all’emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni e dei rapporti di cui all’articolo 3, comma 1, lett. a) e b)*” fino all'adozione dei decreti legislativi di cui allo stesso dell'articolo 4 della Legge 118/2022. Tuttavia, la delega al governo per l'adozione di tali decreti legislativi risulta scaduta e non sussiste alcuna indicazione circa un'eventuale nuova delega al Governo;
  - Dall'altro lato, l'articolo 10-*quater* del decreto-legge 29 dicembre 2022 prevede che “*Le concessioni e i rapporti di cui all’articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della legge 5 agosto 2022, n. 118, continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori*”.

Alla luce di quanto precede, impedendo l'emanazione di nuovi bandi di assegnazione delle concessioni fino all'adozione dei decreti legislativi di riordino della materia di cui all'articolo 4 della legge 118/2022, in assenza di una delega al Governo per l'adozione dei suddetti decreti legislativi, e prorogando “*in ogni caso*” l'efficacia delle attuali “*concessioni e i rapporti [...] sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori*”, la normativa italiana continua a mantenere le attuali ‘concessioni’ per un periodo potenzialmente illimitato.

In conclusione, secondo la Commissione, le proroghe automatiche di cui all'articolo 3, paragrafo 2, della legge 118/2022, come modificato dalla legge 14/2023 e di cui all'articolo 10-*quater* del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, che riproducono le proroghe precedentemente previste all'articolo 1, paragrafo 18, del decreto-legge n. 194/2009; all'articolo 24, comma 3-*septies* del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, all'articolo 1, commi 682 e 683, della legge di bilancio e al decreto-legge n. 104/2020, unitamente al divieto di emanare nuovi bandi di assegnazione delle concessioni disposto dal comma 4-bis dell'articolo 4 della legge 118/2022, che riproduce il divieto di cui all'articolo 182, paragrafo 2, del decreto-legge 34/2020 (che aveva vietato alle autorità locali di avviare o proseguire procedimenti pubblici di selezione per l'assegnazione di ‘concessioni balneari’) ed all'assenza di una delega al Governo per l'adozione dei decreti legislativi di riordino della materia di cui all'articolo 4 della legge 118/2022, sono contrarie all'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva sui servizi.

## **b) Applicazione dell'articolo 49 TFEU**

### *i. Applicabilità dell'articolo 49 TFUE*

Come chiarito dalla CGUE (sentenza del 20 aprile 2023 nella causa C-348/22 *Comune di Ginosa*, paragrafo 37), gli articoli da 9 a 13 della direttiva sui servizi comportano

---

<sup>(30)</sup> Si ricorda, a riguardo, che l'articolo 3 della legge 118/2022, come modificato dalla legge 14/2023 prevede la possibilità di differire il termine di scadenza delle concessioni fino al 31 dicembre 2025, ove deciso dall'autorità competente “[i]n presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2024, connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura stessa”. Tali “*ragioni oggettive*” tuttavia, non sono chiaramente definite.

un'armonizzazione esaustiva per quanto riguarda i servizi che rientrano nel loro ambito di applicazione. Su tale base, nei casi in cui siano soddisfatte tutte le condizioni di cui all'articolo 12 della direttiva sui servizi, come nel caso in esame, non è necessario applicare direttamente le norme del trattato sulla libertà di stabilimento <sup>(31)</sup>.

Come ricordato nella sezione 3, lettera a) (ii) del presente parere motivato, il Consiglio di Stato ha osservato, nelle sentenze n. 17/2021 e n. 18/2021 del 9 novembre 2021, che “*nel settore delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative, le risorse naturali a disposizione di nuovi potenziali operatori economici sono scarse, in alcuni casi addirittura inesistenti, perché è stato già raggiunto il – o si è molto vicini al – tetto massimo di aree suscettibile di essere date in concessione*” <sup>(32)</sup>. Sulla base di tali elementi, la Commissione è in grado di concludere che determinate ‘concessioni balneari’ in Italia riguardino situazioni in cui le risorse naturali disponibili possono essere considerate scarse ed a cui, dunque, si applica l'articolo 12 della direttiva sui servizi, senza che sia necessario applicare direttamente le norme del trattato relative alla libertà di stabilimento.

Tuttavia, anche in presenza di un sottoinsieme di casi in cui l'articolo 12 della direttiva sui servizi non si potesse ritenere applicabile, supponendo per ipotesi l'assenza del requisito della scarsità delle risorse, sarebbe necessario prendere in considerazione l'articolo 49 TFUE, in linea con la sentenza *Promoimpresa*. Infatti, nella misura in cui si possa ritenere che l'articolo 12 della direttiva sui servizi non sia applicabile, le ‘concessioni balneari’ di cui trattasi riguardano un diritto di stabilimento per le imprese che esercitano attività economiche che possono essere considerate, per loro stessa natura, rientranti nell'ambito di applicazione dell'articolo 49 TFUE (“*le concessioni di cui ai procedimenti principali riguardano un diritto di stabilimento nell'area demaniale finalizzato a uno sfruttamento economico per fini turistico-ricreativi, di modo che le situazioni considerate nei procedimenti principali rientrano, per loro stessa natura, nell'ambito dell'articolo 49 TFUE*” <sup>(33)</sup>). A tale riguardo, la CGUE ha ulteriormente chiarito che “*le autorità pubbliche, qualora intendano assegnare una concessione che non rientra nell'ambito di applicazione delle direttive relative alle diverse categorie di appalti pubblici, sono tenute a rispettare le regole fondamentali del Trattato FUE, in generale, e il principio di non discriminazione, in particolare*” <sup>(34)</sup>.

Come osservato in precedenza, le proroghe previste all'articolo 3, paragrafo 2, della legge 118/2022, come modificato dalla legge 14/2023, e all'articolo 10-quater del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, che riproducono le proroghe precedentemente previste all'articolo 1, paragrafo 18, del decreto-legge n. 194/2009, all'articolo 24, comma 3-septies del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, all'articolo 1, commi 682 e 683 della legge di bilancio e al decreto-legge n. 104/2020 si applicano generalmente a tutte le ‘concessioni balneari’ in Italia. Analogamente, il divieto (di cui all'articolo 4, comma 4-bis della legge 118/2022, inserito dalla legge 14/2023) imposto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni, e che riproduce il divieto di cui all'articolo 182, paragrafo 2, del decreto-legge 34/2020, si applica in generale, a tutte le ‘concessioni balneari’ in Italia. In altri termini, la legislazione italiana non distingue le situazioni in cui sussiste un interesse transfrontaliero da quelle in cui

---

<sup>(31)</sup> *Promoimpresa*, punti 61 e 62.

<sup>(32)</sup> *Ibidem*.

<sup>(33)</sup> *Ibidem*, punto 63.

<sup>(34)</sup> *Ibidem*, punto 64.

esso sia assente e, pertanto, si applica anche alle situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione dell'articolo 49 del TFUE.

Considerazioni analoghe a quelle già formulate in relazione all'articolo 12 della direttiva sui servizi nella sezione 3, lettera a) (i) del presente parere motivato, possono essere sollevate, dunque, in merito all'applicabilità dell'art. 49 TFUE. In altri termini, le osservazioni della Repubblica italiana non rimettono in discussione gli argomenti dedotti dalla Commissione. Al contrario, la varietà delle diverse situazioni locali non può giustificare il mantenimento della normativa vigente, in quanto tali disposizioni si applicano anche ai casi in cui si possa presumere un interesse transfrontaliero, basato, ad esempio, sull'ubicazione geografica particolarmente redditizia del terreno demaniale in questione e/o sul valore economico della concessione, sulla base dei criteri indicati nella sentenza *Promoimpresa* <sup>(35)</sup>.

A tale riguardo, è utile rilevare che il Consiglio di Stato ha osservato nelle sentenze n. 17/2021 e n. 18/2021 del 9 novembre 2021 che “[n]on vi è dubbio [...] che le spiagge italiane (così come le aree lacuali e fluviali) per conformazione, ubicazione geografica e attrazione turistica presentino tutte e nel loro insieme un interesse transfrontaliero certo” <sup>(36)</sup>.

Tale posizione è stata confermata dall'ordinanza n. 08184/2023 del 06/09/2023 <sup>(37)</sup>, in cui il Consiglio di Stato ha osservato che “il mercato di riferimento [...] attrae gli investimenti sia degli operatori economici nazionali, sia di quelli degli altri Stati membri”.

Si può pertanto concludere che le previsioni che dispongono proroghe automatiche indiscriminate di tutte le ‘concessioni balneari’ in Italia, nonché il divieto di avviare o proseguire procedimenti pubblici di selezione, inciderebbero anche su situazioni in cui esiste un interesse transfrontaliero.

## ii. Conformità all'articolo 49 TFUE

Nei casi in cui i presupposti di cui all'articolo 12 della direttiva sui servizi non siano soddisfatti e nella misura in cui sia probabile che venga pregiudicato un interesse transfrontaliero, le proroghe previste all'articolo 3, paragrafo 2, della legge 118/2022, come modificato dalla legge 14/2023, e all'articolo 10-quater del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, che riproducono le proroghe precedentemente previste all'articolo 1, paragrafo 18, del decreto-legge n. 194/2009, all'articolo 24, comma 3-septies del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, all'articolo 1, commi 682 e 683 della legge di bilancio e al decreto-legge n. 104/2020 si applicano generalmente a tutte le ‘concessioni balneari’ in Italia, unite al divieto generale (di cui all'articolo 4, comma 4-bis della legge 118/2022, inserito dalla legge 14/2023 e che riproduce il divieto di cui all'articolo 182, paragrafo 2, del decreto-legge 34/2020) imposto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni, comporterebbero

---

<sup>(35)</sup> *Promoimpresa*, punto 67. V. anche *Comune di Bernareggio*, punti 40 e segg.

<sup>(36)</sup> Consiglio di Stato, 9 novembre 2021, n. 17/2021, punto 16; Consiglio di Stato, 9 novembre 2021, n. 18/2021, punto 16.

<sup>(37)</sup> ORDINANZA *Sulla richiesta di chiarimenti della Corte di Giustizia dell'Unione Europea ai sensi dell'articolo 94 del regolamento di procedura dinanzi alla Corte, nel ricorso numero di registro generale 8915 del 2021, proposto da Società Italiana Imprese Balneari S.r.l* (N. 08184/2023 REG.PROV.COLL., N. 08915/2021 REG.RI).



l'impossibilità per i prestatori transfrontalieri di accedere direttamente<sup>(38)</sup> a tali risorse e quindi di svolgere tali attività, in violazione dell'articolo 49 del TFUE.

In particolare, le ripetute proroghe *ex lege* delle 'concessioni balneari' e il divieto imposto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione possono essere considerati tali da scoraggiare e, in definitiva, impedire alle imprese stabilite in altri Stati membri di esercitare il loro diritto di stabilimento in Italia al fine di prestare servizi nell'ambito delle 'concessioni balneari'.

Inoltre, l'attuale regime di proroghe *ex lege* delle 'concessioni balneari' non sembra basarsi su nessuno dei motivi imperativi di interesse generale riconosciuti dalla CGUE che potrebbero giustificare una restrizione delle libertà fondamentali garantite dal trattato e nessun elemento è stato dedotto dall'Italia al riguardo nella risposta alla lettera di costituzione in mora.

Pertanto, secondo la Commissione, la legislazione nazionale viola l'articolo 49 del TFUE, in quanto è idonea ad applicarsi anche alle situazioni in cui un interesse transfrontaliero rischia di essere pregiudicato e può essere considerata tale da scoraggiare e, in definitiva, impedire alle imprese stabilite in altri Stati membri di esercitare il loro diritto di stabilimento in Italia al fine di fornire servizi relativi alle 'concessioni balneari'.

### **c) Rispetto del dovere di leale cooperazione**

È stato osservato che l'articolo 4, comma 4-bis della legge 118/2022, riproducendo di fatto il divieto di cui all'articolo 182, paragrafo 2, del decreto-legge 34/2020, prevede che *"Fino all'adozione dei decreti legislativi di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni e dei rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lett. a) e b)"* senza che sia stata conferita, tuttavia, una valida delega al Governo per l'adozione dei suddetti decreti legislativi.

L'articolo 4, comma 4-bis della legge 118/2022 continua a vietare esplicitamente, dunque, alle autorità locali di procedere all'assegnazione di 'concessioni balneari', riproducendo il divieto di cui all'articolo 182, paragrafo 2, del decreto-legge 34/2020, che aveva vietato alle autorità locali di avviare o proseguire procedimenti pubblici di selezione per l'assegnazione di 'concessioni balneari'.

In altri termini, malgrado le molteplici interlocuzioni intercorse tra le autorità italiane e la Commissione, che avevano consentito di segnare dei progressi, segnatamente in merito al riferimento, nell'articolo 4.2, lett.b) della legge 118/2022, a nuove procedure selettive *"nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità"*, il legislatore italiano riproduce una misura che impone alle amministrazioni competenti di astenersi dall'applicare l'articolo 12 della direttiva sui servizi e conformarsi alle conclusioni della CGUE, ai sensi del principio del primato del diritto dell'UE<sup>(39)</sup>.

---

<sup>(38)</sup> L'articolo 45 del codice della navigazione prevede la possibilità di affidare in subconcessione ad altri soggetti la gestione delle "attività secondarie" nell'ambito della "concessione". Tuttavia, i criteri che regolano l'autorizzazione che deve essere concessa dall'amministrazione per tale subconcessione sono poco chiari e l'accesso indiretto è subordinato alla disponibilità dei concessionari esistenti all'affidamento in subconcessione.

<sup>(39)</sup> Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 19 luglio 2018, dal titolo "Tutela degli investimenti intra-UE", pag. 19.

La Commissione ritiene pertanto che, inserendo l'articolo 4, comma 4-bis, della legge 118/2022 e riproducendo la sostanza del divieto di cui all'articolo 182, paragrafo 2, del decreto-legge 34/2020, la Repubblica italiana sia venuta meno all'obbligo di adottare “ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione” di cui all'articolo 4, paragrafo 3, del TUE.

**d) Valutazioni della Commissione in merito agli argomenti supplementari contenuti nella risposta della Repubblica italiana**

- i) *La proroga delle attuali concessioni in attesa della revisione del settore è stata “concordata” con la Commissione*

Nella risposta della Repubblica italiana si afferma che “in linea con la soluzione convenuta con la Commissione europea al momento della chiusura della P.I. n. 2008/4908 - la Legge n. 145/2018 [ossia la legge di bilancio] ha previsto altresì la proroga delle concessioni in essere [...]”.

Non è esatto affermare che una proroga delle concessioni esistenti come quella prevista dalla legge di bilancio - e successivamente dalla legge 14/2023 - sia in linea con la soluzione “convenuta con la Commissione europea al momento della chiusura della P.I. n. 2008/4908 - la Legge n. 145/2018”. A seguito della procedura di infrazione n. 2008/4908:

- è stato abrogato l'(ex) articolo 37 del codice della navigazione (che prevedeva un diritto di rinnovo automatico delle precedenti concessioni e, pertanto, un diritto di preferenza per il concessionario esistente);
- la Repubblica italiana ha introdotto (articolo 11 della legge 15 dicembre 2012, n. 217) una procedura per la riorganizzazione delle concessioni demaniali marittime, pur mantenendo (articolo 1, comma 18, del decreto-legge n. 194/2009) una proroga della durata di tali concessioni esistenti alla data di entrata in vigore del decreto fino al 31 dicembre 2015.

La durata della suddetta proroga è stata, quindi, notevolmente più breve di quella prevista dalla legge di bilancio. Non è pertanto possibile fare riferimento ad un accordo con la Commissione europea in relazione alla legge di bilancio.

A riguardo si può aggiungere che il 21 dicembre 2018 i servizi della Commissione (direttore generale della DG GROW) hanno inviato una lettera (Ares(2018)6617543) all'ambasciatore italiano presso l'UE in merito al progetto (all'epoca) di legge di bilancio. In tale occasione i servizi della Commissione hanno espresso serie preoccupazioni, in quanto il progetto sembrava riprodurre proroghe indiscriminate generali delle ‘concessioni balneari’ esistenti, in palese violazione del diritto dell'UE e della sentenza *Promoimpresa*. Ciò dimostra ulteriormente come la Commissione non abbia mai approvato la proroga prevista dalla legge di bilancio.

- ii) *La proroga delle attuali concessioni è necessaria per evitare innumerevoli richieste di risarcimento*

Nella risposta, la Repubblica italiana afferma che “[...] l'estensione temporale è indispensabile per assicurare una adeguata e proporzionata tutela del legittimo affidamento dei concessionari, anche tenuto conto della avvenuta soppressione del

*diritto di insistenza. Diversamente, le amministrazioni e lo Stato italiano sarebbero costretti ad affrontare innumerevoli richieste di indennizzo, in larga misura fondate”.*

Come sottolineato nella lettera di costituzione in mora, ai sensi del diritto dell'UE un legittimo affidamento può sorgere solo se un certo numero di condizioni rigorose sono soddisfatte. In primo luogo, assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili, devono essere state fornite all'interessato dall'amministrazione. In secondo luogo, tali assicurazioni devono essere idonee a generare fondate aspettative nel soggetto cui si rivolgono. In terzo luogo, siffatte assicurazioni devono essere conformi alle norme applicabili <sup>(40)</sup>.

La situazione dei singoli concessionari (ed eventuali “*richieste di indennizzo*” sulla base del diritto nazionale) potrebbe, pertanto, essere valutata solo sulla base di un'analisi caso per caso, che risulta impedita dalla proroga generalizzata prevista dalla attuale normativa.

A tale riguardo, si può ricordare che, nel contesto dell'applicazione dell'articolo 12 della direttiva sui servizi, “*l'autorizzazione così rilasciata non dovrebbe avere una durata eccessiva, non dovrebbe poter essere rinnovata automaticamente o conferire vantaggi al prestatore uscente. In particolare, la durata dell'autorizzazione concessa dovrebbe essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza al di là di quanto è necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa dei capitali investiti*” <sup>(41)</sup>. Dunque, le considerazioni sull'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa dei capitali investiti sono indicate come gli unici elementi su cui dovrebbe basarsi la durata delle ‘concessioni balneari’.

A tale riguardo, le proroghe di cui ai commi 682 e 683 della legge di bilancio, ulteriormente estese dall'articolo 100 del decreto-legge n. 104/2020 ed, infine dalla legge 14/2023, comportano una proroga automatica indistintamente applicabile a tutte le concessioni vigenti, il che esclude una valutazione caso per caso della “*remunerazione equa dei capitali investiti*”, compreso il potenziale riconoscimento, ove siano soddisfatte le condizioni, di un indennizzo a tutela di eventuali investimenti non ammortizzati effettuati dai concessionari uscenti.

Inoltre, non è chiaro in che modo la “*soppressione del diritto di insistenza [precedentemente previsto dall'articolo 37 del codice della navigazione]*”, realizzata, come indicato, nel 2012, possa giustificare una proroga di 15 anni prevista dalla legge di bilancio adottata nel 2018.

Infine, per tutte le ragioni di cui sopra, anche se fossero state fornite garanzie agli attuali concessionari, tali garanzie di proroga automatica di lunga durata indistintamente applicabile a tutte le concessioni vigenti non avrebbero rispettato le norme applicabili, in particolare l'articolo 12 della direttiva sui servizi e l'articolo 49 del TFUE.

---

<sup>(40)</sup> Sentenze della Corte del 16 novembre 1983, *Thyssen AG c. Commissione*, causa C-188/82, ECLI:EU:C:1983:329, punto 11; del 6 febbraio 1986, *Vlachou c. Corte dei conti*, causa C-162/84, ECLI:EU:C:1986:56, punto 6; del 20 settembre 1990, *Commissione c. Germania*, causa C-5/89, ECLI:EU:C:1990:320, punto 14; del 7 giugno 2005, *VEMW*, causa C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, punti 73-74; del 24 novembre 2005, *Germania/Commissione*, causa C-506/03, ECLI:EU:C:2005:715, punto 58; del 16 dicembre 2010, *Kahla Thüringen Porzellan/Kahla Thüringen Porzellan/Commission*, causa C-537/08, ECLI:EU:C:2010:769, punto 63; del 14 ottobre 2010, *Nuova Agricast e Cofra/Commissione*, causa C-67/09, ECLI:EU:C:2010:607, punti 71 ss.

<sup>(41)</sup> Considerando 62 della direttiva sui servizi.

iii) *La proroga delle attuali concessioni è necessaria per garantire la certezza del diritto*

Nella risposta alla lettera di costituzione in mora si sostiene che le proroghe disposte dal legislatore italiano sono state necessarie *“al fine di tutelare il valore della certezza dei rapporti giuridici, significativamente incisa dall’emergere di oscillanti correnti giurisprudenziali, che hanno avuto l’effetto di rendere incerto il procedere delle pubbliche amministrazioni e di inasprire il contenzioso ad iniziativa degli interessati”*.

Come osservato anche nella lettera di costituzione in mora, è piuttosto la reiterata proroga della durata delle ‘concessioni balneari’ a compromettere gravemente la certezza del diritto a danno di tutti gli operatori in Italia, compresi gli attuali concessionari, che non possono contare sulla validità delle concessioni esistenti. Contrariamente a quanto suggerisce la risposta alla lettera di costituzione in mora, la situazione giuridica è molto chiara da anni.

Per quanto riguarda il regime giuridico applicabile prima dell'adozione del decreto-legge n. 34/2020, i tribunali italiani hanno constatato che l'estensione automatica *ex lege* contenuta nella legge di bilancio era in contrasto con il diritto dell'UE quale interpretato nella sentenza *Promoimpresa* e hanno ricordato alle amministrazioni il loro dovere di non applicare il diritto nazionale in contrasto con il diritto dell'UE <sup>(42)</sup>.

In particolare, a seguito della sentenza *Promoimpresa* e nonostante il decreto-legge n. 113/2016 che ha confermato la validità delle concessioni esistenti (cfr. sezione 2), lettera b), del presente parere motivato, in singole cause dinanzi ai tribunali nazionali tali proroghe non sono state applicate e le concessioni sono state considerate scadute, come hanno confermato anche le più elevate istanze giudiziarie <sup>(43)</sup>.

Inoltre, soprattutto a seguito dell'adozione del decreto-legge n. 34/2020, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) e l'Associazione nazionale dei comuni italiani (ANCI) hanno confermato la situazione di incertezza giuridica causata dall'incoerenza dell'attuale quadro normativo italiano con la normativa UE. In particolare, l'AGCM ha emesso una serie di pareri in cui ha dichiarato che la proroga automatica delle ‘concessioni balneari’ è incompatibile con l'*acquis* dell'UE <sup>(44)</sup> ed ha valutato con favore le scelte di Comuni volte ad esperire, per l’affidamento delle ‘concessioni balneari’, procedure ad evidenza pubblica <sup>(45)</sup>. La situazione ha inoltre indotto l'ANCI a

---

<sup>(42)</sup> Consiglio di Stato, Sez. VI, sentenza n. 7874/2019.

<sup>(43)</sup> In conformità ai principi generali sull'applicazione della giurisprudenza dell'UE, la sentenza della CGUE è stata applicata direttamente dai giudici nazionali anche in relazione a quelle norme interne che si limitavano a replicare disposizioni ritenute in contrasto con il diritto dell'UE, come la disposizione transitoria adottata dopo la sentenza della CGUE nell'agosto 2016; cfr. TAR Lombardia Sez. I 959/17; Consiglio di Stato, Sez. VI, 873/18; Cassazione penale Sez. III, sentenza 14 maggio 2018, n. 21281.

<sup>(44)</sup> Cfr., tra gli altri, il parere dell'AGCM AS1729, 25 febbraio 2021 ([link](#)), i pareri dell'AGCM AS1725 e AS1726, 5 marzo 2021 ([link](#)), parere AS1792, 21 maggio 2021 ([link](#)), parere AS1799, 22 ottobre 2021 ([link](#)) e AS1730 *“Proposte di riforma concorrenziale ai fini della legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021”* 22 marzo 2021 ([link](#)). In particolare, in AS1730 l'AGCM suggerisce di *“adottare in tempi brevi una nuova normativa che preveda l'immediata selezione dei concessionari in base a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza e pubblicità”* (pag. 29).

<sup>(45)</sup> Cfr. parere dell'AGCM AS1836, 14 aprile 2022 ([link](#)).

inviare una lettera al governo italiano<sup>(46)</sup>, sottolineando l'urgente necessità di criteri univoci e uniformi che garantiscano la legittimità degli atti posti in essere dai Comuni.

Inoltre, diverse sentenze dei tribunali amministrativi competenti hanno dichiarato che la proroga automatica delle 'concessioni balneari' previste dall'attuale quadro legislativo italiano è incompatibile con l'*acquis* dell'UE<sup>(47)</sup>, il che è stato infine confermato nelle summenzionate sentenze n. 17/2021 e n. 18/2021 del Tribunale amministrativo supremo, il Consiglio di Stato italiano, del 9 novembre 2021.

In particolare, con le sentenze n. 17/2021 e n. 18/2021, il Consiglio di Stato ha confermato che *“debba essere ribadito il principio secondo cui il diritto dell'Unione impone che il rilascio o il rinnovo delle concessioni demaniali marittime (o lacuali o fluviali) avvenga all'esito di una procedura di evidenza pubblica, con conseguente incompatibilità della disciplina nazionale che prevede la proroga automatica ex lege fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni in essere. Tale incompatibilità sussiste [...] sia rispetto all'art. 49 TFUE, sia rispetto all'art 12 della c.d. direttiva servizi”*<sup>(48)</sup> e ha concluso che *“Le norme legislative nazionali che hanno disposto [...] la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta [...] dall'art. 182, comma 2, d.l. n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE”*<sup>(49)</sup>.

Ulteriore confusione, sia per tutti operatori del settore che per le amministrazioni competenti, risulta dalla chiara incompatibilità dell'ulteriore proroga della attuali 'concessioni balneari', contemplata dalla legge 14/2023, con il disposto della direttiva sui servizi e le conclusioni del Consiglio di Stato nelle suddette sentenze n. 17/2021 e n. 18/2021, attraverso le quali l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha individuato al 31 dicembre 2023 il termine per l'operatività degli effetti delle stesse sentenze. A riguardo, il Consiglio di Stato ha aggiunto che *“Scaduto tale termine, tutte le concessioni demaniali in essere dovranno considerarsi prive di effetto, indipendentemente da se vi sia -o meno- un soggetto subentrante nella concessione”* e ha precisato che *“eventuali proroghe legislative del termine così individuato (al pari di ogni disciplina comunque diretta a eludere gli obblighi comunitari) dovranno naturalmente considerarsi in contrasto con il diritto dell'Unione e, pertanto, immediatamente non applicabili ad opera non solo del giudice, ma di qualsiasi organo amministrativo, doverosamente legittimato a considerare, da quel momento, tamquam non esset le concessioni in essere”*<sup>(50)</sup>.

---

<sup>(46)</sup> Prot. 20/VSG/SD/MS ([link](#)).

<sup>(47)</sup> Ad esempio, T.A.R. Toscana n. 363/2021; T.A.R. Pescara, n. 40/2021; T.A.R. Salerno, n. 265/2021, T.A.R. Catania, n. 505/2021.

<sup>(48)</sup> Consiglio di Stato, 9 novembre 2021, n. 17/2021, punto 14; Consiglio di Stato, 9 novembre 2021, n. 18/2021, punto 14.

<sup>(49)</sup> Consiglio di Stato, 9 novembre 2021, n. 17/2021, dispositivo della sentenza, punto 1; Consiglio di Stato, 9 novembre 2021, n. 18/2021, dispositivo della sentenza, punto 1.

<sup>(50)</sup> Tale posizione è stata confermata, anche con riferimento alla recente proroga imposta dalla legge 14/2023, nella recente sentenza del Consiglio di Stato del 1° marzo 2023, n. 2192, con la quale il Consiglio di Stato ha richiamato le citate sentenze n. 17/2021 e n. 18/2021 (Consiglio di Stato, sez. VI, n. 2192/2023). Più di recente, tale posizione è stata confermata nelle sentenze del Consiglio di Stato n. 3964/2023 (Consiglio di Stato, sez. Vi, 19 aprile 2023, n. 3964) e n.7992/2023 (Consiglio di Stato, sez. Vi, 28 agosto 2023, n. 7992).

Questa situazione di incompatibilità della legislazione nazionale con l'acquis dell'UE deve, pertanto, essere affrontata quanto prima.

## **Conclusioni**

La Commissione europea ritiene pertanto che la Repubblica italiana sia venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi dell'articolo 12 della direttiva sui servizi e dell'articolo 49 del TFUE, nonché ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del TUE.

### **PER QUESTI MOTIVI LA COMMISSIONE EUROPEA**

dopo aver posto la Repubblica italiana in condizioni di presentare osservazioni con lettera del 3 dicembre 2020 (rif. C(2020)7826 final) e tenuto conto della risposta del governo della Repubblica italiana del 4 febbraio 2021 (ref. INF(2021)000264).

### **EMETTE IL SEGUENTE PARERE MOTIVATO**

ai sensi dell'articolo 258, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, mantenendo le proroghe indiscriminate ed *ex lege* delle autorizzazioni per l'utilizzo di proprietà demaniali marittime, lacuali e fluviali per attività ricreative e turistiche, previste all'articolo 3, paragrafo 2, della legge 118/2022, come modificato dalla legge 14/2023, e dal combinato disposto dell'articolo 4, comma 4-bis della legge 118/2022, inserito dalla legge 14/2023, che fa *“divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni e dei rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lett. a) e b)”* fino all'adozione dei decreti legislativi di cui allo stesso articolo 4 della legge 118/2022 e dell'articolo 10-quater del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, inserito dalla legge 14/2023, che prevede che *“Le concessioni e i rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della legge 5 agosto 2022, n. 118, continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori”*, e tenendo conto del fatto che la delega al governo per l'adozione di tali decreti legislativi originariamente prevista dall'articolo 4(1) della legge 118/2022 risulta scaduta e non è contemplata alcuna indicazione circa un'eventuale nuova delega al Governo, la Repubblica italiana ha riprodotto le proroghe precedentemente previste all'articolo 1, paragrafo 18, del decreto-legge n. 194/2009, all'articolo 24, comma 3-septies del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, all'articolo 1, commi 682 e 683 della legge di bilancio e al decreto-legge n. 104/2020, nonché le previsioni dell'articolo 182, paragrafo 2, del decreto-legge 34/2020, che aveva vietato alle autorità locali di avviare o proseguire procedimenti pubblici di selezione per l'assegnazione di 'concessioni balneari', ed è dunque venuta meno agli obblighi imposti dall'articolo 12 della direttiva sui servizi e dell'articolo 49 TFUE, nonché dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

Ai sensi dell'articolo 258, primo comma, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Commissione invita la Repubblica italiana ad adottare le disposizioni necessarie per conformarsi al presente parere motivato entro due mesi dal suo ricevimento.

Fatto a Bruxelles, il 16.11.2023

Per la Commissione,

Thierry BRETON

Membro della Commissione

