

## **Vademecum sulle concessioni balneari**

### **Sommario**

<b>1. Ricostruzione cronologica della vicenda delle concessioni balneari .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Estrema sintesi della vicenda .....</b>	<b>6</b>
<b>3. Previsioni e suggerimenti .....</b>	<b>7</b>

### **1. Ricostruzione cronologica della vicenda delle concessioni balneari**

La complessità e la pluralità delle novità normative e giurisprudenziali in merito alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative (d'ora in avanti, per brevità, concessioni balneari) sono tali da richiedere una schematica ricapitolazione di quanto avvenuto negli ultimi quattro anni.

Questa breve sintesi può prendere avvio dall'entrata in vigore dell'art. 1, comma 682 e 683, legge di bilancio 2019, l. 30 dicembre 2018, n. 146, che ha disposto la proroga delle concessioni balneari vigenti per una durata di 15 anni e, dunque, fino al 1° gennaio 2034<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> La proroga, in particolare, veniva giustificata dall'art. 1, comma 683, l. n. 146/2018, facendo riferimento alla necessità «di garantire la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese, e tutelare l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari».

Quasi due anni dopo, tuttavia, la Commissione europea con lettera del 3 dicembre 2020 ha messo in mora lo Stato italiano, lamentando che la proroga automatica contrasterebbe con il diritto europeo. Nel dettaglio, si porrebbe in contrasto con l'art. 12, della dir. 2006/123/CE del 12 dicembre 2006, ovverosia della famigerata direttiva Bolkestein, e con l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Tfue) così come interpretati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (Cgue), sez. V, nella sentenza del 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15<sup>2</sup>. Al riguardo, si ricorda che l'art. 12 della direttiva Bolkestein prevede l'obbligo di ricorrere ad una procedura competitiva per il rilascio di "autorizzazioni" disponibili in un numero limitato «per via della scarsità delle risorse naturali»<sup>3</sup>, mentre l'art. 49, Tfue, tutela, invece, la libertà di stabilimento<sup>4</sup>.

In seguito, l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze gemelle nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021, ha condiviso le osservazioni della Commissione europea, sancendo l'obbligo per le amministrazioni di disapplicare ogni proroga automatica prevista dall'art. 1, l. n. 146/2018, e dalla normativa nazionale. L'obbligo di disapplicazione della normativa nazionale sulle proroghe automatiche discenderebbe, in particolare dalla violazione dell'art. 12 della dir. Bolkestein, e dell'art. 49, Tfue. Dette disposizioni sono difatti ritenute applicabili dalla plenaria sul duplice presupposto che le concessioni balneari in Italia vantano un sicuro interesse transfrontaliero certo e che le aree demaniali sono in ogni caso da ritenersi come delle risorse scarse.

---

<sup>2</sup> Nel dettaglio, la Corte ha accertato che una norma nazionale che dispone la proroga automatica, «in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati», delle concessioni balneari è in contrasto con l'art. 12, dir. 123/2006/CE, e, nella misura in cui le concessioni hanno un certo interesse transfrontaliero, con l'art. 49, Tfue.

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

<sup>4</sup> In particolare, il primo paragrafo dell'art. 49, Tfue, sancisce 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 plenaria ha, quindi, disposto l'obbligo di "mettere a gara" le relative concessioni nel rispetto di determinati criteri fissati nelle due pronunce<sup>5</sup>, ammettendo però una proroga delle concessioni sino al 31 dicembre 2023 in modo da garantire al legislatore il tempo necessario per procedere a un riordino della normativa.

Il legislatore ha recepito le conclusioni della plenaria con la legge annuale per la concorrenza del 2021, l. 5 agosto 2022, n. 118, che compie diverse scelte.

In primo luogo, l'art. 2, l. n. 118/2022, delega il governo ad adottare un decreto per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici. In secondo luogo, l'art. 3, l. n. 118/2022, nella sua formulazione originaria, dispone la proroga delle concessioni vigenti sino al 31 dicembre 2023. Inoltre, la stessa norma, in caso di ragioni oggettive che impediscono di concludere le procedure di gara entro la stessa data del 31 dicembre 2023, consente alle amministrazioni di prolungare la durata delle concessioni per il tempo necessario ai fini della conclusione delle procedure selettive e, in ogni caso, non oltre il 31 dicembre 2024. In terzo luogo, sempre l'art. 3, l. n. 118/2022, al comma 5, abroga la precedente proroga automatica disposta sino alla fine del 2033 dalla legge di bilancio 2019. In quarto e ultimo luogo, l'art. 4, l. n. 118/2022, prevede un'ulteriore delega al governo ai fini dell'adozione di uno o più decreti legislativi per il riordino e la semplificazione della disciplina sulle concessioni demaniali.

In seguito, i termini previsti dalla legge per la concorrenza 2021 sono stati prorogati di un ulteriore anno con il d.l. 29 dicembre 2022, n. 198, conv. con mod. dalla l. 24

---

<sup>5</sup> Nel dettaglio, nelle pronunce nn. 17 e 18 del 2021 la plenaria del Consiglio di Stato ha escluso la possibilità di introdurre dei criteri di preferenza automatica del gestore uscente, precisando invece che:

a) vanno introdotti dei «criteri di selezione proporzionati, non discriminatori ed equi»;  
b) detti criteri, che devono essere legati all'oggetto del contratto e risultare, ovviamente, dai documenti di gara, hanno ad oggetto «la capacità tecnica, professionale, finanziaria ed economica degli operatori»;

c) tali criteri possono anche «valorizzare l'esperienza professionale e il know-how acquisito da chi ha già svolto attività di gestione di beni analoghi (e, quindi, anche del concessionario uscente, ma a parità di condizioni con gli altri)». Sul punto, difatti, la plenaria si preoccupa di esplicitare che la valorizzazione non può condurre nei fatti a «una sorta di sostanziale preclusione dell'accesso al settore di nuovi operatori»;

d) possono essere introdotti anche ulteriori elementi valutativi, quali ad esempio l'offerta di determinati «standard qualitativi dei servizi (da incrementare rispetto ad eventuali minimi previsti) e la sostenibilità sociale e ambientale del piano degli investimenti»;

e) ricomprendere all'interno della procedura ad evidenza pubblica anche la misura dei canoni concessori che, pertanto, andrebbe presa in considerazione ai fini della selezione del nuovo concessionario;

f) la durata della concessione, inoltre andrebbe commisurata al valore della stessa e «alla sua complessità organizzativa e non dovrebbe eccedere il periodo di tempo ragionevolmente necessario al recupero degli investimenti, insieme ad una remunerazione del capitale investito o, per converso, laddove ciò determini una durata eccessiva, si potrà prevedere una scadenza anticipata ponendo a base d'asta il valore, al momento della gara, degli investimenti già effettuati dal concessionario».

febbraio 2023, n. 14. Più precisamente, la proroga della durata delle concessioni è stata allungata sino al 31 dicembre 2024<sup>6</sup> e, parimenti, è stato prolungato sino al 31 dicembre 2025 il termine massimo entro il quale, previa adeguata motivazione, possono essere ulteriormente prorogate le concessioni in ragione dei tempi necessari all'espletamento delle relative gare<sup>7</sup>. Per di più, il d.l. n. 198/2020, da un lato, all'art. 10-*bis*, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio un apposito Tavolo tecnico in materia anche di concessioni balneari. Dall'altro, ha precisato che in attesa dell'adozione dei decreti, *ex* art. 4, l. n. 118/2022, in materia di concessioni balneari «è fatto divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni e dei rapporti»<sup>8</sup>.

Ciò detto, va dato conto dell'ulteriore evoluzione della giurisprudenza e, in particolare, delle posizioni espresse dal Consiglio di Stato, dalla Corte di Giustizia e dalla Corte di cassazione. Il Consiglio di Stato, in più occasioni, ha già ribadito che anche l'ulteriore proroga disposta dal d.l. n. 198/2022 è da ritenersi illegittima e, dunque, da disapplicare per le medesime ragioni già esaminate dalla plenaria nelle sentenze nn. 17 e 18 del 2021<sup>9</sup>.

La Cgue, sez. III, nella sentenza del 20 aprile 2023, C-348/22, è invece tornata sull'ambito di applicazione della direttiva Bolkestein. Più precisamente, da un lato, ha chiarito che l'art. 12, dir. 123/2006/CE, trova applicazione anche per le concessioni che non presentano un «interesse transfrontaliero certo». Dall'altro lato, ha precisato che il requisito della scarsità delle risorse e delle concessioni disponibili può essere valutato «combinando un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione»<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Così oggi dispone l'art. 3, comma 1, l. n. 118/2022, per come modificato dall'art. 12, comma 6-*sexies*, lett. a), d.l. n. 198/2022, conv. con mod. dalla l. n. 14/2023.

<sup>7</sup> Così oggi dispone l'art. 3, comma 1, l. n. 118/2022, per come modificato dagli artt. 10-*quater*, comma 3, 12, comma 6-*sexies*, lett. c), d.l. n. 198/2022, conv. con mod. dalla l. n. 14/2023.

<sup>8</sup> In considerazione di tale previsione, peraltro, il Tar Puglia, Lecce, sez. I, nelle sentenze nn. 1044 del 28 agosto 2023 e 21 aprile 2023, n. 523, ha evidenziato che ad oggi vi sarebbe un divieto di avviare qualsivoglia procedura concorrenziale in materia di concessioni balneari.

<sup>9</sup> Cfr., *ex multis*, Cons. Stato, sez. VI, 27 dicembre 2023, n. 11200; Id., 28 agosto 2023, n. 7992; Id., 1° marzo 2023, n. 2192.

<sup>10</sup> Ciò che rileva, come precisa la stessa Corte, è che: «i criteri adottati da uno Stato membro per valutare la scarsità delle risorse naturali utilizzabili si basano su criteri obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati».

Da ultimo, è intervenuta la Corte di cassazione, civ., sez. un., con la pronuncia del 23 novembre 2023 n. 32559, che ha cassato con rinvio la sola sentenza della plenaria n. 18/2021 per aver dato vita a una ipotesi di rifiuto di giurisdizione nella misura in cui ha escluso, ritenendolo inammissibile, l'intervento in giudizio delle associazioni di categoria e della Regione Abruzzo. Di conseguenza, la Cassazione non è entrata nel merito delle posizioni assunte nella pronuncia cassata, ma ha soltanto richiesto alla plenaria di pronunciarsi nuovamente sulla questione sottopostagli previa integrazione del contraddittorio e «anche alla luce delle sopravvenienze legislative».

Tanto chiarito, è possibile richiamare gli ultimi fatti della vicenda qui descritta.

Procedendo per ordine, con una nota della Presidenza del Consiglio del 5 ottobre 2023 è stato reso noto che il Tavolo tecnico istituito dal Governo ha stimato che soltanto un terzo delle aree demaniali disponibili sono attualmente oggetto di concessione, mettendo così in discussione il fatto che le spiagge italiane siano effettivamente una risorsa scarsa.

In seguito, tuttavia, la Commissione europea con parere motivato del 16 novembre 2023 ha avviato una nuova procedura d'infrazione nei confronti del nostro paese, lamentando l'ulteriore proroga delle concessioni disposte dal legislatore e contestando la correttezza dei risultati cui è pervenuto il Tavolo tecnico. Dopo l'avvio della procedura d'infrazione, il Governo, con comunicato del Consiglio dei ministri n. 64 del 28 dicembre 2023, ha sostanzialmente invitato i Comuni a prorogare le concessioni in essere in attesa della conclusione dei lavori e del Tavolo tecnico e del riordino della normativa in materia<sup>11</sup>. E, del resto, gran parte dei Comuni italiani si sono adeguati a quanto suggerito, limitandosi difatti a prorogare di un ulteriore anno i rapporti concessori in essere.

Successivamente, il Governo ha risposto al parere della Commissione europea con nota del 16 gennaio 2024, nella quale si richiedevano alla Commissione altri quattro mesi di tempo data la necessità di attendere la conclusione dei lavori del Tavolo tecnico. Nello specifico, da un lato, il Governo ha evidenziato che le proroghe disposte negli ultimi anni hanno breve durata e sono strettamente correlate all'attesa riforma normativa delle concessioni balneari. Dall'altro, ha evidenziato la necessità di concludere i lavori del

---

<sup>11</sup> Nel Comunicato stampa, difatti, si sottolinea che: «è opportuno evitare che le amministrazioni competenti assumano iniziative disomogenee, che potrebbero avere ripercussioni negative sul sistema economico e sociale legato alle concessioni per finalità turistiche e ricreative, utilizzando a tal fine le facoltà previste a legislazione vigente in relazione alla sussistenza di ragioni oggettive che impediscono lo svolgimento della procedure di affidamento entro i termini normativamente previsti».

Tavolo tecnico e di interloquire anche con gli enti territoriali ai fini della definizione sia dei criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale, sia dei criteri che dovranno informare le procedure competitive.

## **2. Estrema sintesi della vicenda**

Di seguito, per comodità del lettore, si elencano sinteticamente i diversi avvenimenti sin qui accennati:

a) l'art. 1, comma 682 e 683, l. n. 146/2018, dispone la proroga automatica di 15 anni (sino al 1° gennaio 2024) delle concessioni balneari;

b) la Commissione europea con lettera del 3 dicembre 2020 mette in mora l'Italia per la proroga automatica delle concessioni;

c) la plenaria nelle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 sancisce l'obbligo di disapplicare ogni previsione di proroga automatica e, di conseguenza, di mettere a gare le concessioni balneari;

d) in recepimento delle conclusioni della plenaria, la l. n. 118/2022 delega il governo a riordinare la normativa in materia e dispone la proroga delle concessioni sino alla fine del 2023 o, nel caso di estrema complessità delle procedure di gara, sino alla fine del 2024;

e) con il d.l. n. 198/2022 le proroghe legislative sono allungate di un ulteriore anno e, quindi, rispettivamente sino al 31 dicembre 2024 e al 31 dicembre 2025; si dispone inoltre il divieto di procedere a nuove gare prima dell'intervento di riordino del legislatore;

f) nel corso del 2023 il Consiglio di Stato afferma l'illegittimità anche della nuova proroga disposta dal d.l. n. 198/2022;

g) sentenza della Cgue, sez. III, 20 aprile 2023, C-348/22, sui criteri di determinazione della scarsità delle concessioni ai fini dell'applicazione della direttiva Bolkestein;

h) il 5 ottobre 2023 viene reso noto che per il Tavolo tecnico istituito dal Governo soltanto un terzo delle aree disponibili è attualmente oggetto di concessione;

i) la Commissione europea con parere motivato del 16 novembre 2023 avvia una nuova procedura d'infrazione;

j) la Corte di cassazione, civ., sez. un., con la pronuncia del 23 novembre 2023 n. 32559, cassa con rinvio la sentenza della plenaria n. 18/2021;

k) con comunicato del Consiglio dei ministri n. 64 del 28 dicembre 2023, il Governo invita a disporre la proroga delle concessioni;

l) il Governo, con nota del 16 gennaio 2024; risponde al parere motivato della Commissione richiedendo altri quattro mesi di tempo per consentire la conclusione dei lavori del Tavolo tecnico.

### **3. Previsioni e suggerimenti**

Alla luce di tutto quanto descritto non è facile fare previsioni sul futuro scenario delle concessioni balneari; cionondimeno, è possibile comunque fornire alcune indicazioni di massima.

In primo luogo, alla luce delle novità intercorse a seguito delle pronunce della plenaria del 2021, appare ragionevole disporre una proroga delle concessioni sino al 31 dicembre 2024 tenuto conto di quanto previsto dal più recente d.l. n. 198/2022 e di quanto suggerito dal Governo. Per quanto concerne poi quest'ultimo è difficile immaginare che lo stesso riuscirà ad escludere l'applicazione della direttiva Bolkestein negando la sussistenza del requisito della "scarsità" delle spiagge italiane e, del resto, è lecito aspettarsi che la plenaria del Consiglio di Stato tornerà ad affermare la piena e diretta applicabilità della direttiva.

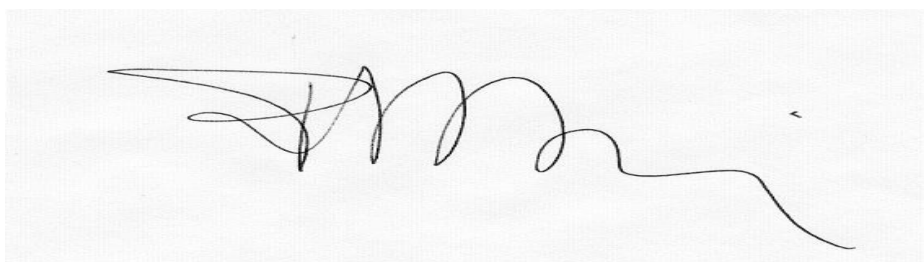
Per tali ragioni, è lecito attendersi un intervento normativo tra l'estate e il settembre di quest'anno, nella speranza che ciò porti effettivamente ad un riordino della caotica normativa di questi anni. Ciò, vuole altresì dire che presumibilmente a partire dall'autunno sempre di quest'anno andranno avviati i primi atti prodromici alla messa a gare delle concessioni, potendo al più disporre l'ulteriore proroga legata solamente ai tempi tecnici strettamente necessari alla conclusione delle stesse procedure ad evidenza pubblica. In particolare, qualora verrà disposta l'ulteriore proroga sino al 2025, sarà comunque necessario motivarne attentamente le ragioni alla luce anche delle peculiarità che interessano le singole amministrazioni e senza poter far riferimento soltanto all'incertezza normativa a monte circa la materia balneare.

Sul punto è sufficiente richiamare quanto osservato dallo stesso Governo nella nota di risposta al parere della Commissione europea, ove si legge che le ragioni indicate per la proroga «dovranno essere puntualmente declinate dalle stazioni appaltanti, sotto il controllo del giudice amministrativo, tenuto conto di una pluralità di fattori, sia di contesto che riferiti alla specifica situazione del territorio di riferimento».

Ciò detto, è possibile anche spendere qualche parola sulla impraticabilità di soluzioni alternative e, in particolare, di quella messa in campo in Toscana dal Comune di Castiglione della Pescaia tra il 2019 e il 2020 e che, di recente, ha ricevuto anche l'avallo del Consiglio di Stato con la sentenza della sez. VII, n. 10378 del 30 novembre 2023.

Nel dettaglio, il Comune toscano aveva resa nota, al fine di consentire l'eventuale invio di osservazioni, la presentazione da parte di alcuni concessionari della domanda di proroga quindicennale, ex art. 1, l. n. 146/2018, dei rapporti in essere. Il Comune aveva poi deciso di non prorogare le concessioni rispetto alle quali erano pervenute osservazioni per consentire la messa a gara delle relative concessioni, mentre aveva prorogato quelle per le quali non era stata ricevuta alcuna osservazione o manifestazione d'interesse. Tale *modus operandi*, tuttavia, non è più praticabile in quanto la proroga automatica, ex art. 1, l. n. 146/2018, non solo è stata ritenuta contraria alla Bolkestein nelle sentenze della Plenaria del 2021, ma è stata altresì abrogata dal successivo art. 3, l. n. 118/2022. Non a caso, le nuove proroghe introdotte nel 2022 sono strettamente correlate alla riforma della disciplina in materia e alla messa a gara delle future concessioni, sicché è evidente l'illegittimità di eventuali proroghe disposte al di fuori delle regole concorrenziali e che vadano oltre il biennio 2024-2025.

ROMA 9 FEBBRAIO 2024

A handwritten signature in black ink, consisting of a series of loops and flourishes, positioned at the bottom of the page.