QL Quotidiano Legale Numero 2 - 2025

Osservatorio sul Diritto demaniale n. 2/2025

State property law observatory n. 2/2025

Morena Luchetti – Roberto Colucciello[1]

Abstract [ITA]: Il numero della rubrica contiene la nota a margine della sentenza Cons. Stato, Sez. VII, 9 maggio 2025, n. 4014, nonché il repertorio di giurisprudenza delle principali pronunce delle corti supreme intervenute nel secondo trimestre 2025. Contiene, infine, le principali novità normative relative al medesimo periodo in materia di concessioni demaniali marittime, tra cui la schema di decreto indennizzi in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, adottato dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ora al vaglio del Consiglio di Stato per il relativo parere.

Abstract [ENG]: *This issue contains the note to the ruling of the Council of State, Section VII, 9 May 2025 n. 4014, and the Case Law Index of the main rulings of the Supreme Courts issued in the second quarter of 2025. Finally, it contains the main regulatory innovations relating to the second quarter in the field of maritime state-owned concessions, including the Draft Compensation Decree in the field of maritime, lake and river state-owned concessions, adopted by the Ministry of Infrastructure and Transport in agreement with the Ministry of Economy and Finance, now being examined by the Council of State for its opinion.*

Parole chiave: concessioni demaniali marittime – codice della navigazione – Direttiva Servizi – bene demaniale – effetto utile – diritto di insistenza – liberà di stabilimento – diritto di superficie – repertorio giurisprudenziale – novità normative
Keywords: *maritime state concessions – navigation code – Services Directive – state property – useful effect – right of insistence – freedom of establishment – right of surface – case law – regulatory innovations*

SOMMARIO: **1.** L'applicazione della Direttiva Europea 2006/123/CE alle concessioni demaniali marittime preesistenti, l'intrinseca demanialità del bene pubblico costiero ed il penetrante principio dell'effetto utile. Nota a margine della pronuncia CdS, Sez. VII, 9 maggio 2025, n. 4014. – **2.** Le principali novità giurisprudenziali del secondo trimestre 2025. – **3.** Le principali novità normative del secondo trimestre 2025 e lo schema di decreto indennizzi MIT-MEF ai sensi dell'art. 4, comma 9, l. 5 agosto 2022, n. 118.

1. L'applicazione della Direttiva Europea 2006/123/CE alle concessioni demaniali marittime preesistenti, l'intrinseca demanialità del bene pubblico costiero ed il penetrante principio dell'effetto utile. Nota a margine della pronuncia CdS, Sez. VII, 9 maggio 2025, n. 4014.

La vicenda giudiziaria: una società è titolare da tempo risalente di una concessione demaniale marittima con finalità turistico-ricreativa nel Comune di Sanremo. L'impresa ritiene, allora, essendo il rapporto concessorio sorto prima del 2000, che quest'ultimo sia a tempo "indeterminato" e che esso non potrebbe – *in thesi* – essere sottoposto né alla Direttiva Servizi 2006/123/CE né alla normativa interna di cui alla l. 5 agosto 2022, n. 118, recante il termine ultimo di durata delle concessioni aventi finalità turistica al 31 dicembre 2023.

[1] Questo numero dell'Osservatorio contiene la nota a sentenza Consiglio di Stato, Sez. VII, 9 maggio 2025, n. 4014 dell'Avv. Morena Luchetti, responsabile dell'Osservatorio, nonché il Repertorio della giurisprudenza e delle principali novità normative curato dal Tenente di Vascello (C.P.) Roberto Colucciello.

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

QL Quotidiano Legale Numero 2 - 2025

La società, pertanto, impugna e contesta dinanzi al TAR Liguria le determinazioni comunali con cui l'Ente, prima con delibera di giunta del 21 novembre 2023 e poi con la conseguente comunicazione dirigenziale, fissa la scadenza dei titoli concessori al 31 dicembre 2023, o, *recte,* 31 dicembre 2024, per effetto dell'art. 3 comma 1 l. n. 118/2022 ("proroga tecnica").

Il ricorso è proposto nei confronti del Comune, dell'Agenzia del Demanio, del Ministero dell'Economia e delle Finanze e della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Oltre a contestare l'anticipata conclusione della concessione, la ricorrente chiede al Tribunale che venga accertata l'inapplicabilità alla propria concessione dei principi espressi dalla Corte di Giustizia UE nella sentenza "*Telaustria Verlags*" del 7 dicembre 2000, C-324/98, come pure dei principi espressi dalla Direttiva c.d. "Bolkestein" oltre che dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17/2021 e, infine, della disciplina di cui all'art. 3 l. n. 118/2022 cit., nella parte relativa alla cessazione dell'efficacia di tutte le concessioni demaniali marittime in essere alla data di entrata in vigore della medesima legge.

Da ultimo, è fatta richiesta di condanna del Comune di Sanremo di rilasciare titoli concessori ai sensi dell'art. 36 cod. nav., tanto da comportare il rinnovo della concessione senza soluzione di continuità.

Nel merito, la società postula la lesività dei provvedimenti amministrativi comunali che avrebbero errato nell'individuare la scadenza della concessione per effetto di principi e normative inapplicabili al caso di specie, in quanto trattasi di rapporto precedente all'entrata in vigore della Direttiva Servizi e vigente al tempo del c.d. "diritto di insistenza" di cui all'art. 37, comma 2, cod. nav. (r.d.. 30 marzo 1942, n. 327); tale diritto di insistenza, prima di essere espunto dall'ordinamento (per effetto del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194), avrebbe garantito, secondo la tesi difensiva propugnata dalla ricorrente, ai concessionari già titolari di concessione un trattamento differenziato rispetto a quelli a cui la concessione sarebbe stata affidata dopo l'entrata in vigore della Direttiva e l'abrogazione del diritto di insistenza.

Il diritto vantato dalla società, sempre nella prospettiva di parte, dunque, sarebbe un diritto di sfruttamento del bene demaniale con durata indefinita, anche in base al I Protocollo addizionale alla CEDU ed all'art. 17 della Carta di Nizza (Corte di giustizia, 21 maggio 2019, C-235/17), ragion per cui il legittimo affidamento al mantenimento del rapporto ed alla prosecuzione senza interruzione alcuna sarebbero stati ingiustamente frustrati.

Il TAR Liguria, con la sentenza n. 299 del 29 aprile 2024, respinge il ricorso integrato da motivi aggiunti, previa sua parziale dichiarazione di inammissibilità; i motivi aggiunti sono dichiarati irricevibili perché proposti tardivamente.

La pronuncia del Consiglio di Stato, in sede di gravame, per effetto della "ragione più liquida" (CdS, A.P., 27 aprile 2015, n. 5; CdS, Sez. VI, 14 marzo 2025, n. 2085; CdS, Sez. V, 24 febbraio 2025 n. 1513), si incentra sul presupposto assunto dalla ricorrente a fondamento di ogni doglianza, ossia che l'impresa sarebbe titolare di una concessione che, in quanto precedente alla Direttiva Servizi ed alla sentenza "*Telaustria Verlags*", sarebbe sottratta all'applicazione dei principi scaturenti dalla Direttiva stessa, avendo essa originato un rapporto *sine die*.

Il Consiglio di Stato, allora, respinge il ricorso e motiva l'infondatezza complessiva richiamando la sentenza di recente pronunciata dalla Corte di giustizia del 11 luglio 2024, C-598/22, con cui è stato scrutinato l'art. 49 cod. nav., ritenuto compatibile con i principi di matrice comunitaria.

La disposizione da ultimo richiamata impone, salvo diversa disposizione contrattuale, che al termine della concessione le opere inamovibili realizzate dal concessionario siano devolute gratuitamente allo Stato anche nell'ipotesi di rinnovo dell'atto di concessione.

La Corte di giustizia, nell'esaminare la norma, ne ha sancito, allora, la compatibilità con il diritto europeo tenuto conto, tra l'altro, che «*l'appropriazione gratuita e senza indennizzo, da parte del soggetto pubblico concedente, delle opere non amovibili costruite dal concessionario sul demanio pubblico costituisce l'essenza stessa dell'inalienabilità del demanio pubblico*», ed anche che «*il*

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

QL Quotidiano Legale Numero 2 - 2025

principio di inalienabilità implica segnatamente che il demanio pubblico resta di proprietà di soggetti pubblici e che le autorizzazioni di occupazione demaniali hanno carattere precario, nel senso che esse hanno una durata determinata e sono inoltre revocabili».

Sicchè – osserva il Consiglio di Stato, richiamando la pronuncia europea – le concessioni garantiscono, in linea generale, un diritto di superficie a carattere transitorio, tendenzialmente precario. Proiettando l'attenzione sul caso sottoposto, poi, si è evidenziato come l'accoglimento della tesi di parte ricorrente avrebbe condotto ad una soluzione in irrimediabile contrasto con la normativa e gli approdi della giurisprudenza europea, che hanno vietato e censurato strumenti interni di favore quali, per l'appunto, la concessione demaniale perpetua, poiché impeditiva del confronto concorrenziale, tanto da originare la procedura di infrazione comunitaria del 2008 (2008/4908), nel corso della quale la Commissione Europea ha contestato la legittimità della previsione compendiata nel secondo comma dell'art. 37 cod. nav. e, quindi, il diritto di insistenza, ritenendolo incompatibile con la libertà di stabilimento, sospingendo l'abrogazione della norma in disamina (d.l. n. 194/2009 cit.).

A non miglior sorte è approdato il motivo di doglianza per cui la concessione della ricorrente, sorta prima del 2000 e, quindi, prima della sentenza "*Telaustria*", resterebbe insensibile alle novità legislative sopravvenute. Anche qui, nel richiamare specialmente l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 del 2021, il Collegio appunta la propria attenzione sulla circostanza per cui i rapporti durevoli (quali sono i rapporti di concessione di beni demaniali pubblici) sono interessati dalle norme sopravvenute per quella parte del rapporto che si svolge successivamente allo *ius superveniens* e al giudicato.

Parimenti infondate, ad avviso del Consiglio di Stato, le censure relative alla non incidenza della Direttiva Servizi rispetto alla concessione *de qua* per essere, la stessa, preesistente all'entrata in vigore della Direttiva (28 dicembre 2009); il principio del c.d. "effetto utile", che impone un'interpretazione degli atti dell'Unione funzionale alla finalità perseguita, determina, ad avviso del giudice dell'appello, il sicuro, inequivoco, assoggettamento della concessione alla citata Direttiva.

Non di meno infondato viene giudicato il motivo inerente all'illegittima soppressione del diritto di insistenza perché, come ampiamente già rilevato in precedenza dal medesimo giudice, ogni rimedio interno previsto dal legislatore che di fatto ritardi o impedisca la concorrenza si pone in inammissibile contrasto con i principi di matrice comunitaria: «*la prassi di uno Stato membro non conforme alla normativa eurounitaria* – si rileva – *non può ingenerare un legittimo affidamento nell'operatore economico che benefici della situazione creatasi*».

Infine, sulla presunta violazione dell'art. 17 della Carta di Nizza, nel rigettare la censura di parte ricorrente, si richiama il *dictum* della Corte di giustizia del 11 luglio 2024, con la conseguenza che il mancato indennizzo per il concessionario "uscente" non potrebbe trovare tutela rispetto alle opere inamovibili che, per l'effetto, devono intendersi per interamente e gratuitamente devolute allo Stato, secondo l'espressa previsione dell'art. 49 cod. nav.

Con la sentenza in rassegna, il Consiglio di Stato, in definitiva, conferma la propria posizione, evidenziando come la Direttiva 2006/123 informi direttamente il nostro ordinamento, con effetti anche in ordine ai rapporti "ante-Direttiva".

Considerazioni a margine della pronuncia: il Consiglio di Stato tratta dell'applicazione dei principi discendenti dalla Direttiva Servizi alle concessioni di uso del demanio marittimo risalenti a prima dell'entrata in vigore della stessa, o a prima delle pronunce dello specifico "filone", tra cui la sentenza "*Telaustria*" del 2000.

Il punto è se il diritto di insistenza, presente nel codice della navigazione sino alla sua abrogazione nel 2009, possa o meno "resistere" al diritto eurounitario sopravvenuto. Per il Consiglio di Stato la risposta è negativa, secondo un approdo che è in linea con l'approccio generale ai rapporti di durata che abbiano origine da un'autorizzazione rilasciata dalla pubblica amministrazione o, comunque, da

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

QL QuotidianoLegale Numero 2 - 2025

un ente parificabile (cfr. CdS, Sez. IV, 10 febbraio 2025, n. 1059; CdS, Sez. IV, 22 aprile 2024, n. 3627; CdS, Sez. VI, 29 gennaio 2013, n. 559).

Si tratta, allora, di uno degli ambiti che mette più in evidenza l'influenza del diritto sovranazionale su quello interno, tale da incidere su rapporti giuridici risalenti e consolidati, ove aspettative individuali di sorta si rivelano cedevoli rispetto all'esigenza di tutela di valori fondamentali dell'Unione, la cui cogenza è segnata dalla Carta costituzionale.

Il principio del c.d. "effetto utile" è stato affermato sin dalla sentenza *"Van Duyn"* C-41/74, laddove si è riconosciuto, per la prima volta, che anche le direttive possono generare effetti diretti (*«se è vero che i regolamenti, in forza dell'art. 189, sono direttamente applicabili e quindi idonei, per natura, a produrre effetti diretti, da ciò non si può inferire che le altre categorie di atti contemplate dal suddetto articolo non possano mai produrre effetti analoghi. Sarebbe in contrasto con la forza obbligatoria attribuita dall'art. 189 alla direttiva escludere, in generale, la possibilità che l'obbligo da essa imposto sia fatto valere dagli eventuali interessati. In particolare, nei casi in cui le autorità comunitarie abbiano, mediante direttiva, obbligato gli stati membri ad adottare un determinato comportamento, la portata dell'atto sarebbe ristretta se in singoli non potessero far valere in giudizio la sua efficacia e se i giudici nazionali non potessero prenderlo in considerazione come norma di diritto comunitario (effetto utile). D'altra parte l'art. 177, che autorizza i giudici nazionali a domandare alla Corte di giustizia di pronunziarsi sulla validità e sull'interpretazione di tutti gli atti compiuti dalle istituzioni, senza distinzione, implica il fatto che singoli possano far valere tali atti dinanzi ai detti giudici. È quindi opportuno esaminare, caso per caso, se la natura, lo spirito e la lettera della disposizione di cui trattasi consentano di riconoscerle efficacia immediata nei rapporti fra gli stati membri ed i singoli*»).

La Corte di giustizia, dal canto suo, ha più volte statuito come la normativa comunitaria non potrebbe essere messa in condizione di non operare efficacemente, atteso che l'art. 10 del Trattato CEE dispone che «*gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità*» (a seguito del varo del Trattato di Nizza «*gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dal presente trattato ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest'ultima nell'adempimento dei propri compiti. Essi si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del presente trattato*»).

Lo Stato membro, dunque, non può ostacolare l'applicazione delle direttive, oltretutto considerato che la Direttiva 2006/123 è del tipo "*self-executing*", contenendo essa disposizioni aventi un livello di precisione e dettaglio tale da potersi immediatamente applicare, senza necessità di un filtro interno (vd. Corte di giustizia, III Sez., 20 aprile 2023, C-348/22 con relativi richiami giurisprudenziali).

Il citato articolo 10 è, quindi, la base dell'obbligo di leale cooperazione tra gli Stati membri e le istituzioni europee, funzionale all'applicazione concreta ed effettiva della normativa e delle politiche dell'Unione.

La *par condicio* è, invece, corollario della concorrenza, e impone trattamenti uniformi in situazioni omogenee, con la conseguenza che non possono verificarsi situazioni impari legate al semplice dato dell'origine della concessione; ne deriverebbero, altrimenti, ingiustificate posizioni di privilegio, "rendite di posizione", che il diritto europeo mira ad evitare contrastando, come avvenuto per il diritto di insistenza, ogni rimedio interno che produca direttamente o indirettamente l'effetto di distorcere, o annullare, il confronto concorrenziale.

Essa è fortemente collegata alla libertà di stabilimento, oggetto, fra le altre disposizioni, del considerando n. 65 della Direttiva Servizi che prevede «*la libertà di stabilimento è basata, in particolare, sul principio della parità di trattamento che non soltanto comporta il divieto di ogni forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione indiretta basata su criteri diversi ma tali da portare di fatto allo stesso risultato. L'accesso ad*

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

QL Quotidiano Legale Numero 2 - 2025

un'attività di servizi o il suo esercizio in uno Stato membro, a titolo principale come a titolo secondario, non dovrebbero quindi essere subordinati a criteri quali il luogo di stabilimento, di residenza, di domicilio o di prestazione principale dell'attività. Tali criteri non dovrebbero contemplare tuttavia i requisiti secondo cui è obbligatoria la presenza di un prestatore o di un suo dipendente o rappresentante nell'esercizio della sua attività se ciò è giustificato da motivi imperativi di interesse pubblico. Uno Stato membro non dovrebbe inoltre limitare la capacità giuridica e la capacità processuale delle società costituite conformemente alla legislazione di un altro Stato membro sul cui territorio queste hanno lo stabilimento principale. Inoltre, uno Stato membro non dovrebbe poter prevedere forme di vantaggio per prestatori che abbiano un legame particolare con un contesto socioeconomico nazionale o locale, né limitare in funzione del luogo di stabilimento del prestatore la facoltà di quest'ultimo di acquisire, usare o alienare diritti e beni o di accedere alle diverse forme di credito e di alloggio, nella misura in cui queste facoltà sono utili all'accesso alla sua attività o all'esercizio effettivo della stessa».

Oltre ai citati principi, e prima ancora di essi, il Consiglio di Stato richiama l'immanente peculiarità delle autorizzazioni demaniali, che la giurisprudenza ha affrontato in molte pronunce ove è stata scrutinata la portata dell'art. 36 cod. nav.

La dianzi citata disposizione, infatti, prevede espressamente che «*1. L'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo*»: tale ultimo inciso esprime, allora, nitidamente la transitorietà del rapporto.

Già nel 1942, all'entrata in vigore del Codice della navigazione, il legislatore aveva disegnato, dunque, il rapporto derivante dall'atto di concessione con i caratteri della durata limitata. Presupposto di tale transitorietà è la stessa demanialità del bene, che può essere "compressa" per effetto dell'autorizzazione/concessione – che legittima un terzo soggetto ad occupare e godere del bene temporaneamente – per poi, però, riespandersi, tornando in posizione originaria.

Il concetto è stato saldamente ripreso nella sentenza citata del luglio 2024, in cui la Corte di giustizia ha richiamato alcuni punti chiave delle concessioni di beni pubblici e della loro specifica natura. Il regime giuridico che caratterizza questi beni è il più rigoroso tra tutti, trattandosi di beni inalienabili e non usucapibili e su cui possono costituirsi eccezionalmente diritti e facoltà in favore di terzi soggetti, solo ed esclusivamente nei casi e nelle forme espressamente previsti dalla legge.

In tale cornice, l'autorizzazione assentita ad un operatore di usare il bene marittimo e di sfruttarlo economicamente appare quale strumento soggetto a limiti temporali massimi, non essendo ipotizzabile alcuno strumento stabile che possa sottrarre "per sempre" il bene stesso alla sua vocazione naturale, che è pubblica.

La Corte europea ha stigmatizzato detta "transitorietà" nel collegamento con le opere inamovibili, opere che per effetto dell'art. 49 cod. nav. restano devolute automaticamente allo Stato al cessare della concessione. I concessionari usano le opere che hanno realizzato in costanza di concessione per il tempo, appunto, della concessione stessa, senza che da ciò derivi alcun diritto ad emolumento né, tanto meno, la possibilità di "trattenere" le opere perpetrando l'uso della cosa demaniale («*1. Salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato. 2. In quest'ultimo caso, l'amministrazione, ove il concessionario non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi d'ufficio a termini dell'articolo 54*»).

La temporaneità del rapporto, come pure quella del diritto reale sull'opera, discendono dalla natura della *res demaniale*, partecipando della sua stessa essenza.

Per altra via, è lo stesso articolo 12 della Direttiva Servizi a confermare il dato della temporaneità dell'autorizzazione, laddove al secondo comma è precisato che essa è rilasciata per una durata limitata

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

QL QuotidianoLegale Numero 2 - 2025

adeguata e non sono previste forme di rinnovo, né si possono accordare vantaggi al prestatore uscente o alle persone che con tale prestatore abbiano particolari legami. La durata limitata dell'atto autorizzativo appartiene, dunque, alla concessione quale suo elemento distintivo, nel diritto europeo ed in quello interno.

Da altro punto di vista, la transitorietà della concessione trova conferma nel potere di revoca sancito all'art. 42 cod. nav., un potere che si estrinseca per specifici «*motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse*» (nel caso delle concessioni di durata superiore al quadriennio o che comunque importino opere inamovibili), e che è funzionale alla restituzione del bene in mano pubblica con conseguente cessazione del rapporto concessorio. Non è previsto, anche in questo caso, alcun indennizzo, tranne che nel caso di concessioni con opere inamovibili ove l'amministrazione è tenuta a corrispondere quelle quote parti del costo delle opere quanti sono gli anni mancanti alla fine della concessione.

In un passaggio della sentenza, il Consiglio di Stato richiama il rinvio pregiudiziale ad opera del Giudice di Pace di Rimini alla Corte di Giustizia UE, avvenuto con ordinanza del 26 giugno 2024 ai sensi dell'art. 267 TFUE, vertente «*sull'interpretazione dell'articolo 1, paragrafo 5, dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), e dell'articolo 44 della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno (...), della Direttiva 2014//23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2014, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione (...), nonché degli articoli 49, 51, 195 e 345 TFUE*».

Il Consiglio di Stato, nel fare cenno al rinvio pregiudiziale, evidenzia come la questione sottoposta all'attenzione della Corte europea sia differente rispetto a quella oggetto di scrutinio dinanzi allo stesso Collegio; in quest'ultimo caso, i giudici amministrativi sono chiamati a stabilire se la concessione demaniale marittima sorga geneticamente come rapporto "*sine die*" e, dunque, a tempo illimitato, mentre nel caso del rinvio pregiudiziale la questione attiene al sinallagma funzionale rispetto al quale stabilire se è prevista l'applicazione della Direttiva anche per le concessioni sorte prima ma che continuano dopo *per effetto del meccanismo del rinnovo contrattuale*.

L'ordinanza della Corte di Giustizia (VII Sez.) del 5 giugno 2025, C-464/24, in ogni caso, anche qui, ha dipanato l'intricata matassa dell'ambito di applicazione della Direttiva Servizi rispetto alle longeve concessioni di beni demaniali marittimi.

Dopo aver ricordato che la concessione demaniale ricade nell'ambito applicativo della Direttiva 2006/123/CE, come puntualizzato già nella sentenza "*Promoimpresa*" del 14 luglio 2016, la Corte ha risposto al quesito del Giudice di Pace in ordine all'applicazione dei principi della Direttiva per la concessione demaniale "rinnovata", rammentando, al riguardo, l'art. 12 paragrafi 1 e 2, ed il divieto incondizionato di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività.

In concreto, il rinnovo della concessione produce due concessioni, quella scaduta e quella rinnovata, con relativa successione di due titoli di occupazione del demanio senza perpetuazione del primo. Ciò che, peraltro, distingue il rinnovo dall'istituto della proroga. Ed il rinnovo, secondo la Corte, proprio in quanto e nella misura in cui si traduce nell'attribuzione di un nuovo titolo, deve essere preceduto da una procedura selettiva aperta e trasparente.

In altri termini, seppure precedente all'entrata in vigore della Direttiva (e dunque rilasciata prima del 28 dicembre 2009), la concessione rientra nel suo ambito applicativo in sede di rinnovo.

L'ordinanza, quindi, ha concluso sancendo nuovamente che le concessioni con cui *«... il titolare non effettua una prestazione di servizi determinata dall'ente aggiudicatore ma esercita un'attività economica in un'area demaniale statale sulla base di un accordo che gli conferisce il diritto di gestire taluni beni o risorse pubblici, nell'ambito di un regime di diritto privato o pubblico, di cui lo Stato si limita a fissare le condizioni generali d'uso, una volta che tali concessioni riguardano risorse naturali*» esse rientrano nell'applicazione della Direttiva 2006/123, ed il rinnovo, come detto, ancorché relativo a concessioni risalenti, non può operare in via automatica ma solo previa indizione

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

QL Quotidiano Legale Numero 2 - 2025

di una procedura concorrenziale (art. 44 della Direttiva).

La circostanza per cui l'ordinanza tratti del "rinnovo" e non della "proroga" non può condurre, però, alla conclusione secondo la quale nelle ipotesi di proroga della concessione la Direttiva, ed i suoi principi, non troverebbero applicazione.

Sebbene questa distinzione sia esaltata da alcuni portatori d'interesse al fine di sostenere come le concessioni prorogate esulerebbero dal perimetro dell'ordinanza e della Direttiva 2006/123, tale sforzo esegetico sembra sprovvisto di solido addentellato, poiché si tratta di interpretazione che condurrebbe ad una soluzione incompatibile con i principi stabiliti a livello sovranazionale.

La proroga, difatti, parimenti al rinnovo, è vietata dalla Direttiva e, in particolare, dall'art. 12, il cui secondo paragrafo preclude vantaggi al prestatore uscente, ciò che, indirettamente, la stessa proroga assicura; come la Corte ha evidenziato sia nella sentenza "*Proimpresa*" del 2016, sia nella sentenza "*Agcm contro Comune di Ginosa*" del 2023, si tratta, infatti, di meccanismo anti-concorrenziale lesivo della libertà di stabilimento, volto a "blindare" il settore, impedendo a nuovi operatori, locali e non, di inserirsi nel mercato.

Nel nostro ordinamento interno, come pure rilevato dalla Commissione europea in sede di adozione del Parere motivato del 16 novembre 2023 (inserito nella procedura di infrazione comunitaria ad oggi pendente n. 4118/2020), le concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali costituiscono il solo strumento giuridico in forza del quale attribuire ad un operatore l'uso e la gestione della *res publica*, risorsa indiscutibilmente "scarsa" secondo un approccio qualitativo (e non meramente quantitativo), tanto da rafforzare la conclusione circa l'applicazione della Direttiva Servizi.

L'istituto della proroga, che ha ritardato l'effettiva l'applicazione dei principi concorrenziali, ha rappresentato in questo senso lo strumento principale di cui si è avvalso il legislatore per il mantenimento dei rapporti concessori in essere, evitandosi che i principi della Direttiva penetrassero concretamente in questo segmento del mercato; oltretutto, vi è da osservare che la proroga dei contratti pubblici è consentita per il solo tempo strettamente necessario a completare l'opera o il servizio e/o nell'ipotesi di un necessario riequilibrio del sinallagma contrattuale ("*Il ricorso alla proroga tecnica costituisce un'ipotesi del tutto eccezionale, utilizzabile solo qualora non sia possibile attivare i necessari meccanismi concorrenziali*" cfr. CdS, Sez. V, 18 ottobre 2021, n. 6955; CdS, Sez. V, 23 settembre 2019, n. 6326; CdS, Sez. V, 17 gennaio 2018, n. 274; anche nel nuovo "Codice appalti", d.lgs n. 36/2023, sia la "proroga tecnica" sia la "proroga contrattuale" rappresentano strumenti ancorati a specifiche e limitate condizioni).

Se ne conclude che al di là dello specifico strumento utilizzato, sia che si tratti di proroga sia di rinnovo, si sia al cospetto di scelte illegittime.

2. Le principali novità giurisprudenziali del secondo trimestre 2025.

1) Cass. Pen., Sez. III, 3 aprile 2025, n. 16684
   Concessioni demaniali – Occupazione abusiva di spazio demaniale marittimo

La sentenza in questione si incentra sulla configurabilità del reato di occupazione arbitraria di spazi del demanio marittimo. In particolare, la Corte di cassazione ha affrontato il quesito circa la possibilità che l'ottenimento di una concessione suppletiva possa in qualche modo sanare la condotta di occupazione arbitraria e quindi escludere il reato. La Corte ha chiarito che, in linea di principio, la concessione suppletiva non esclude la sussistenza del reato di occupazione arbitraria, poiché essa non ha efficacia retroattiva e non può sanare la condotta illecita già compiuta. L'occupazione arbitraria è da considerarsi come un atto di disposizione che, in sé e per sé, integra l'illecito penale. Pertanto la Corte ha ribadito il principio secondo cui, qualora l'occupazione di spazi del demanio marittimo sia avvenuta in modo arbitrario, si configura il reato di cui agli articoli 54 e 1161 del cod. nav., a

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

QL QuotidianoLegale Numero 2 - 2025

prescindere dal successivo ottenimento di una concessione suppletiva.

2) Cass. Pen., Sez. III, 8 aprile 2025, n. 13576
Concessioni demaniali – Reato di occupazione arbitraria di suolo demaniale – Variazioni del titolo concessorio

In tema di concessioni demaniali, la suprema Corte ha stabilito che ricorre il reato di occupazione arbitraria di suolo demaniale nel caso di variazioni sostanziali rispetto al contenuto della concessione (ossia che riguardino l'estensione della zona concessa, le opere concesse, o le modalità di esercizio), per le quali è necessaria una concessione suppletiva *ex* art. 24 reg. esec. cod. nav.; nel caso, invece, di variazioni non sostanziali (ossia che non apportino "alterazione sostanziale" al complesso della concessione e non comportino modifiche nell'estensione della zona demaniale concessa) ricorrerà il reato di realizzazione di "innovazioni arbitrarie", non vertendosi nell'ipotesi di attività svolta *sine titulo*, potendo l'irregolarità essere sanata con una mera variante al titolo già esistente. La valutazione circa la natura "sostanziale" o meno della innovazione è questione di fatto che, ove sorretta da motivazione non manifestamente illogica o contraddittoria, è insuscettibile di rivalutazione in sede di legittimità e, certamente, sfugge al perimetro di valutazione imposto dall'articolo 325 c.p.p.. in materia di misure cautelari reali. Il reato di innovazione arbitraria di cui all'articolo 1161 cod. nav., normalmente istantaneo, assume i caratteri dell'illecito permanente nel caso in cui le innovazioni comportino variazioni essenziali alla concessione ovvero sottraggano una porzione di area al godimento della collettività.

3) Corte Cost., 23 maggio 2025, n. 72
Litorale Regione Sicilia – Inedificabilità

Il Giudice delle leggi con questa recentissima pronuncia ha confermato la legittimità dell'applicazione immediata anche alle strutture di proprietà privata del vincolo di inedificabilità della fascia di rispetto dei 150 metri dalla battigia marina di cui all'art. 15 della L.R. siciliana n. 78/1976 e ss.mm.ii., oggetto di diverse ordinanze di rimessione degli atti alla Corte da parte del Consiglio di Giustizia Amministrativa della Sicilia in quanto di dubbia interpretazione. Secondo la Corte costituzionale la disposizione *de qua* prevede il divieto di inedificabilità dei terreni nella fascia costiera dei 150 metri dalla battigia marina ed è direttamente, e con immediatezza, efficace nei confronti dei soggetti privati. La pronuncia è intervenuta su un tema di grande rilevanza, stante, in particolare, il fatto che in Sicilia l'abusivismo edilizio risulta essere fenomeno alquanto diffuso, per cui i vincoli di inedificabilità costiera rappresentano uno strumento idoneo ad arginare fenomeni di speculazione immobiliare.

4) Cons. Stato, Sez. VII, 4 aprile 2025, n. 2907
Concessioni demaniali – Procedure di selezione – Disapplicazione norme contrastanti con il diritto comunitario

Secondo il Consiglio di Stato è illegittimo il provvedimento di revoca delle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime già avviate, motivato sulla base della generica necessità di riconsiderazione di un diverso interesse pubblico in ragione della sopravvenienza normativa (il d.l. 16 settembre 2024, n. 131, convertito dalla l. 14 novembre 2024, n. 166, che ha modificato la l. 5 agosto 2022, 118) che ha introdotto una proroga delle concessioni in essere "fino al 30 settembre 2027". L'obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali non conformi al diritto comunitario (nella specie quelle che hanno introdotto e continuano ad introdurre, con una sistematica violazione del diritto dell'Unione, le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

turistico-ricreative) incombe non solo sui giudici, ma anche sulle autorità amministrative, ivi comprese quelle comunali.

Avuto riguardo al carattere preciso e incondizionato degli obblighi previsti dalla Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, c.d. "Bolkenstein", qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, gli stati membri devono applicare una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.

3. Le principali novità normative del secondo trimestre 2025 e lo schema di decreto indennizzi MIT-MEF ai sensi dell'art. 4, comma 9, l. 5 agosto 2022, n. 118.

- **L.R. Calabria 4 aprile 2025, n. 21** pubblicata sul BURC n. 68 del 4 aprile 2025, recante "Sostituzione dell'articolo 25 della legge regionale 21 dicembre 2005, n. 17 (Norme per l'esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo)".

Con questo provvedimento normativo, l'art. 25 della L.R. 21 dicembre 2005 n.17 ("Norme per l'esercizio della delega di funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo") è stato sostituito da un nuovo art. 25 ("Difesa delle coste e conservazione delle spiagge") dove viene specificato che sono di competenza dei comuni costieri la partecipazione alle funzioni di promozione e di coordinamento degli interventi di ripascimento degli arenili; l'approvazione e l'esecuzione diretta degli interventi stagionali di ripascimento delle spiagge per il ripristino dei profili costieri precedenti gli eventi erosivi; l'approvazione degli interventi stagionali di ripascimento delle spiagge proposti dai soggetti privati, titolari della concessione demaniale antistante, per il ripristino dei profili costieri precedenti agli eventi erosivi.

- **d.l. 21 maggio 2025, n. 73,** pubblicato in GURI – serie generale n. 116 del 21 maggio 2025, recante "Misure urgenti per garantire la continuità nella realizzazione di infrastrutture strategiche e nella gestione di contratti pubblici, il corretto funzionamento del sistema di trasporti ferroviari e su strada, l'ordinata gestione del demanio portuale e marittimo, nonché l'attuazione di indifferibili adempimenti connessi al Piano nazionale di ripresa e resilienza e alla partecipazione all'Unione europea in materia di infrastrutture e trasporti".

Tra i punti salienti della novella vi è l'art. 6, recante "*Disposizioni urgenti in materia di ordinamento portuale e demanio marittimo*", il quale incide da un lato sui canoni demaniali e, dall'altro, sulla stagione balneare. Sotto il primo aspetto, è previsto che ai fini della determinazione dei canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime l'indice dei valori del mercato all'ingrosso si intende sostituito, in assenza della produzione e diffusione dell'indice da parte dell'ISTAT, dall'indice dei prezzi alla produzione dei prodotti industriali. Sotto il secondo aspetto, al fine di individuare misure di sicurezza della balneazione omogenee su tutto il territorio nazionale e di ordinato governo del territorio, viene fissata la stagione balneare dalla terza settimana di maggio alla terza settimana di settembre di ogni anno; le Regioni o gli enti locali possono anticipare o posticipare l'inizio della stagione balneare di una settimana, ferma restando la durata complessiva di cui sopra. Inoltre, al di fuori della stagione balneare è sempre consentita l'apertura delle strutture balneari che intendono attivare il servizio di assistenza bagnanti o, in assenza di quest'ultimo, per i soli fini elioterapici.

- **Petizione n. 0191/2025 presentata al Parlamento Europeo da C.B., cittadina italiana, sulla richiesta di deroga alla Direttiva 2006/123/CE per le concessioni balneari nelle zone Natura**

 Copyright © - www.quotidianolegale.it

Numero 2 - 2025

2000 in Italia.

La Commissione petizioni del Parlamento europeo ha dichiarato ricevibile in data 26 maggio 2025 una petizione presentata da una cittadina italiana, che sostiene che le aree costiere protette sarebbero incompatibili con la Direttiva Bolkestein. La petizione riguarda la presunta incompatibilità tra l'applicazione della Direttiva e la tutela ambientale delle aree costiere ricadenti nei siti Natura 2000, reti europee destinate alla conservazione della biodiversità. Secondo la richiedente, l'applicazione indiscriminata della Direttiva, che impone gare pubbliche per l'assegnazione delle concessioni, potrebbe arrecare nocumento alla sostenibilità ambientale delle aree protette, rendendo necessaria una deroga specifica. A tal proposito la Commissione europea ha ufficialmente aperto un'indagine preliminare sulla questione e la petizione è stata trasmessa anche alla Commissione ambiente e alla Commissione per il Mercato Interno del Parlamento europeo.

- **Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto il Ministro dell'Economia e delle Finanze, emanato in attuazione dell'articolo 4, commi 9 e 11, della l. 5 agosto 2022, n. 118, relativo agli indennizzi, bollinato dalla Ragioneria Generale dello Stato e in attesa di parere del Consiglio di Stato ai fini dell'approvazione.**

Secondo quanto prevede il testo del provvedimento, gli indennizzi dovranno essere calcolati sulla base del valore degli investimenti effettuati negli ultimi 5 anni e non ancora ammortizzati al termine della concessione, comprese le spese affrontate in seguito a eventi calamitosi dichiarati dalle autorità competenti o in conseguenza a sopravvenuti obblighi di legge. A ciò andrà aggiunta l'equa remunerazione degli investimenti effettuati negli ultimi 5 anni. Il nuovo concessionario avrà sei mesi di tempo, a partire dalla data di aggiudicazione della concessione, per saldare l'indennizzo al precedente gestore. I Comuni che dovranno indire le gare dovranno chiedere al concessionario uscente, con almeno 90 giorni di anticipo rispetto alla data di pubblicazione del bando, di fornire entro 40 giorni l'elenco degli investimenti da considerare, su cui l'ente potrà effettuare verifiche. Il pagamento dell'indennizzo sarà oggetto di cauzione pari al 20%. Inoltre, il decreto aggiorna gli importi dei canoni annuali per le concessioni demaniali, sostituiti a partire dal 1 aprile 2025 con i valori indicati nell'allegato. Gli importi variano in base alla tipologia concessoria (es. aree scoperte, specchi acquei con impianti di facile o difficile rimozione) e alle categorie (A e B).

 Copyright © - www.quotidianolegale.it