

Data di pubblicazione: 29 settembre 2026

GIOVANNI FORNABAIO* - GENNARO ROTONDO**

**Le concessioni demaniali marittime per finalità
turistico-ricreative: questioni irrisolte e criticità
regolatorie (a margine di Cass., Sez. Un., Ord. n.
14568/2026)*****

**Maritime public domain concessions for tourism
and recreational purposes: unresolved issues and
regulatory challenges (with reference to Court of
Cassation, Joint Sections, Order no. 14568/2026)**

ABSTRACT [IT]: Partendo dagli spunti offerti da una recente ordinanza della Cassazione (n. 14568/2026), il presente contributo analizza la questione delle reiterate proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-

* Gennaro Rotondo è Professore ordinario di *Diritto dell'economia*, presso il Dipartimento di Scienze Politiche dell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli".

** Giovanni Fornabaio è dottorando di ricerca in *Scienze giuridiche e sociali per l'innovazione*, presso il medesimo Dipartimento.

*** Sebbene questo contributo sia frutto di lavoro e riflessioni comuni, i paragrafi 1 e 2 sono da attribuire a Gennaro Rotondo, i paragrafi da 3 e 4 a Giovanni Fornabaio, il par. 5 a entrambi.

ricreative, alla luce dell'evoluzione del quadro normativo e dei consolidati orientamenti giurisprudenziali sul tema. Lo scritto muove dal principio secondo cui l'assegnazione delle concessioni deve avvenire mediante procedure ad evidenza pubblica – nel rispetto della direttiva Bolkestein ovvero, ove applicabile, dell'art. 49 T.f.u.e. – nonché dalla necessità che i titoli concessori siano assoggettati a un termine certo, predeterminato e non rinnovabile. L'obiettivo, in chiave di analisi della regolazione del fenomeno economico, è di verificare se gli approdi interpretativi, ormai uniformi, abbiano trovato effettivo accoglimento a livello normativo e se quindi possa sostenersi, senza eccezioni né incertezze, che l'esercizio dell'impresa balneare sia (o si avvii ad essere) soggetto a un regime autorizzatorio informato sulle regole dell'evidenza pubblica e della concorrenza.

ABSTRACT [EN]: Taking its cue from a recent order of the Italian Supreme Court of Cassation (No. 14568/2026), this article examines the recurrent extensions of maritime public-domain concessions for tourism and recreational purposes in light of the evolving legislative framework and the settled body of case law in this field. The analysis proceeds from the principle that such concessions must be awarded through transparent and competitive selection procedures, in accordance with the Services Directive (Directive 2006/123/EC) or, where applicable, Article 49 TFEU, as well as from the requirement that concession rights be granted for a fixed, predetermined and non-renewable term. Against this background, the article investigates the persistent tension between the statutory framework and the body of principles progressively shaped by judicial interpretation in this field. From the perspective of the legal regulation of economic activity, it assesses whether the principles that have now become firmly established in the case law have been fully and consistently reflected in legislation. The ultimate question is whether it may now be stated, without qualification or residual uncertainty, that the operation of beach establishments is

subject – or is in the process of becoming subject – to an authorisation regime structured around the requirements of competitive selection, transparency and effective competition.

PAROLE CHIAVE: Concessioni balneari; Proroga concessioni; Concorrenza; Regolazione economica

KEYWORDS: Maritime public-domain concessions; Extension of concessions; Competition; Economic regulation

SOMMARIO: 1. Premessa. L'assetto anomalo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative. – 2. Il caso affrontato dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza n. 14568/2026. – 3. La questione delle proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: profili evolutivi. – 4. Il Decreto-legge n. 131 del 16 settembre 2024 e le questioni ancora aperte sulla durata dei titoli concessori. – 5. Osservazioni conclusive. Le concessioni demaniali verso il superamento del regime transitorio? Concorrenza, certezza del diritto e valorizzazione economica del demanio marittimo.

1. Premessa. L'assetto anomalo delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative

Costituisce un principio giuridico acquisito che le pubbliche amministrazioni, al fine di assegnare le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative (di seguito anche “concessioni”), siano tenute a bandire procedure competitive ad evidenza pubblica, in applicazione della direttiva Bolkestein (direttiva *self-executing* del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, n. 2006/123/CE) ovvero, in via residuale, dell'art. 49 del T.f.u.e., nel rispetto dei principi di concorrenza, imparzialità e trasparenza sanciti dal diritto unionale,

così come va data per acquisita la circostanza che tali concessioni debbano essere assoggettate a un termine certo, predeterminato e non rinnovabile.

Nonostante l'asserita evidenza delle affermazioni che precedono, in Italia interventi normativi e prassi applicativa hanno ripetutamente riconosciuto efficacia ai titoli concessori già rilasciati, al punto che la maggior parte degli imprenditori balneari – con l'idea fallace, ma ormai radicata, della perpetuità delle concessioni in essere – esercita la propria attività con titoli autorizzativi che la giurisprudenza ha dichiarato, quasi all'unanimità, illegittimi e decaduti poiché prorogati sulla base di provvedimenti amministrativi da disapplicare.

Si realizza, in tal modo, una anomala discrasia tra diritto positivo e diritto vivente in cui si alternano continuamente provvedimenti di proroga delle concessioni balneari e pronunce di illegittimità dei medesimi, alimentando un quadro di significativa incertezza giuridica e compromettendo l'affidamento degli operatori economici, l'ingresso di eventuali investitori internazionali e, non da ultimo, il diritto di usufruire, a condizioni economiche eque, di un bene che dovrebbe essere nella disponibilità di tutti i cittadini.

Con riferimento a questo contesto, il presente contributo si propone di delineare l'attuale quadro normativo ed ermeneutico concernente le reiterate proroghe delle concessioni demaniali marittime in Italia, nonché di proporre alcune considerazioni critiche, cogliendo gli spunti (indiretti) di riflessione forniti da una recente ordinanza delle sezioni unite della Corte di Cassazione (n. 14568 del 17 maggio 2026). L'obiettivo dell'indagine è chiarire se i principi affermati e consolidatisi a vari livelli sul piano giurisprudenziale trovino pieno riconoscimento in ambito regolatorio e applicativo, talché si possa sostenere, senza ulteriori incertezze e oscillazioni, che l'esercizio dell'impresa balneare integra un'attività economica sottoposta a un regime fondato sulle regole dell'evidenza pubblica e della concorrenza.

2. Il caso affrontato dalla Corte di Cassazione nell'ordinanza n. 14568/2026

Preliminarmente, si ritiene opportuno ripercorrere, nei suoi tratti essenziali, la citata pronuncia della Corte di Cassazione per inquadrare in modo appropriato il contesto nel quale si inseriscono le presenti riflessioni.

La controversia vede alcuni titolari di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative sul territorio di competenza del Comune di Rimini impugnare la sentenza n. 17 del 9 novembre 2021 dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato con ricorso per cassazione ex art. 360, comma primo, n. 3, c.p.c., dolendosi dell'invasione, ad opera dell'organo giurisdizionale, della sfera di attribuzione riservata al legislatore e alla pubblica amministrazione, rispettivamente: nella parte in cui ha dichiarato illegittime le norme nazionali che avevano prorogato automaticamente le concessioni, disponendone la disapplicazione in quanto in contrasto con il diritto europeo; e poi nella misura in cui ha prospettato una disciplina transitoria di settore, in deroga al Codice della navigazione, con la quale si prevedono procedure di gara al di fuori del campo di applicazione del Codice dei contratti pubblici, si fissano criteri generali di determinazione dell'indennizzo spettante ai concessionari uscenti e si impone il termine del 31 dicembre 2023 per la cessazione delle concessioni *de quibus*, in luogo del 31 dicembre 2033, come disposto dall'art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145/2018.

Ad avviso delle parti ricorrenti, i titoli concessori loro assegnati dall'amministrazione competente, in epoca antecedente all'entrata in vigore dello spartiacque regolatorio rappresentato dalla direttiva *Bolkestein*, sarebbero da considerarsi validi almeno sino al 31 dicembre 2033, come da prescrizione di legge.

Alla S.C. è stato domandato, quindi, di annullare la sentenza n. 17 del 9 novembre 2021 del Consiglio di Stato per violazione di norme di diritto e, in particolare, dell'art. 111 Cost., che sancisce il principio della separazione dei poteri, essendosi l'organo giudicante sostituito al legislatore *in subiecta materia*, con evidente eccesso di potere giurisdizionale e pregiudizio tanto al legittimo affidamento dei concessionari nell'azione della pubblica amministrazione quanto alla certezza dei rapporti giuridici.

Ebbene, la Cassazione ha dichiarato l'inammissibilità del ricorso per motivi di rito, consistenti, da un lato, nel difetto di legittimazione dei ricorrenti, giacché estranei al giudizio di appello all'esito del quale è stata emessa la decisione impugnata; dall'altro, nella tardività del ricorso, che è stato depositato oltre il termine decadenziale previsto dalla legge.

Pur tuttavia, la pronuncia sembra comunque non lasciare spazio all'esame nel merito della questione più controversa (e attuale) della proroga delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative. Circostanza che fornisce l'occasione a chi scrive di ripercorrere l'evoluzione del quadro normativo che ha interessato la materia, soffermandosi sui profili di maggiore criticità a partire dal radicamento della convinzione degli imprenditori balneari di essere titolari di una posizione sostanzialmente consolidata e destinata a protrarsi *a oltranza*, in maniera assimilabile a una sorta di disponibilità esclusiva e permanente del bene demaniale, con buona pace dei principi dell'ordinamento statale.

3. La questione delle proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: profili evolutivi

Com'è ampiamente noto, il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti rientrano nel demanio marittimo necessario e appartengono allo Stato (artt. 822-823 c.c.)¹. I beni che ne fanno parte, oltre a essere inalienabili, non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano. La materia è stata regolata poi dal Codice della navigazione secondo il quale (art. 36) l'amministrazione, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso e per il tramite di speciale procedura autorizzatoria – fondata sui principi di imparzialità, trasparenza e concorrenza² – poteva concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un “periodo di tempo determinato”³.

Sin da subito, tuttavia, la normazione di settore ha manifestato margini di incongruenza inducendo (erroneamente) a ritenere derogabili in alcuni casi i richiamati principi generali. Ad esempio, già nel Codice della navigazione la prima formulazione dell'art. 37 si poneva in distonia con quanto previsto all'art. 36 del medesimo Codice, poiché riconosceva al concessionario un diritto di insistenza sull'area demaniale attribuendogli titolo preferenziale in sede di rinnovo rispetto ad eventuali nuovi istanti.

Di seguito, l'opzione legislativa di preservare, anche sul piano fattuale, la continuità dei rapporti concessori esistenti – ostacolando l'operatività delle regole

¹ Per approfondimenti, M. PREVITI, *La disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: tra principi di diritto europeo e prerogative nazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli, 2024; A. GIANNELLI, *Concessioni di beni e concorrenza. Contributo in tema di compatibilità tra logica proconcorrenziale e principi di diritto interno in tema di cessione di beni pubblici*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, p. 65; M. DE BENEDETTO, *Spiagge in cerca di regole. Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 157; M. CLARICH, *Il processo amministrativo a rito ordinario*, in *Rivista di diritto processuale*, 2002, 4, p. 81.

² In generale, sul regime applicabile ai beni pubblici: S. CASSESE, *I beni pubblici. Circolazione e tutela*, Giuffrè, Milano, 1969, p. 245; B. MURRONI, *Demanio marittimo*, il Mulino, Bologna, 1980, p. 157; V. CERULLI IRELLI, *Diritto pubblico della proprietà e dei beni*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 173; L. BENVENUTI, *La frontiera marina*, Cedam, Milano, 1988, p. 98; M.L. CORBINO, *Il demanio marittimo. Nuovi profili sostanziali*, Giuffrè, Milano, 1990, p. 147.

³ G. MARCHEGIANI, *Le concessioni demaniali marittime e la sindrome di Loch Ness*, in *Giustamm.it*, 2015, 3, p. 47.

sull'evidenza pubblica e svuotando di effettività le dinamiche competitive – viene consolidata prima dall'art. 1 del decreto-legge n. 400/1993 (convertito in legge n. 494/1993) e poi dalla legge n. 296 del 13 febbraio 2006, che hanno disposto il rinnovo automatico dei titoli concessori ogni 6 anni fino a una durata massima di 20 anni, termine quest'ultimo anch'esso rinnovabile al ricorrere di determinate circostanze previste dalla legge.

Nello stesso arco temporale, all'opposto, la giurisprudenza del Consiglio di Stato dell'epoca, anticipando una stagione di riforme, censurava l'impostazione delle proroghe automatiche o dei rinnovi *ex lege* delle concessioni balneari, paventando il rischio di favorire il consolidamento di posizioni sostanzialmente monopolistiche da parte degli operatori già insediati⁴.

Questo orientamento giurisprudenziale, infatti, anticipava per alcuni versi i contenuti della direttiva *Bolkestein* che, come si è detto, imponeva agli Stati membri l'adozione di una procedura ad evidenza pubblica nella scelta del concessionario di un bene demaniale, in ragione della scarsità della risorsa naturale e nel rispetto dei principi di libera circolazione dei servizi e di non discriminazione. Il legislatore europeo, in sostanza, qualifica i beni demaniali come "risorse naturali limitate", al punto da predeterminare anche il numero di titoli concessori rilasciabili.

Sul piano della regolazione economica, la conseguenza ovvia di queste previsioni è la necessità di garantire l'instaurazione di un mercato realmente aperto e competitivo sia nella fase di assegnazione dei titoli concessori sia in sede di scioglimento del rapporto, al fine di evitare così il consolidamento di posizioni di rendita privilegiate.

Considerato il quadro regolatorio vigente, pertanto, era agevole ipotizzare una "collisione" della disciplina italiana con i precetti della direttiva *Bolkestein*,

⁴ Si veda sul punto, T.A.R. Sicilia, Palermo, Sez. I, 11 dicembre 2002, n. 2815; T.A.R. Emilia-Romagna, Bologna, Sez. I, 12 ottobre 2003, n. 758; Cons. Stato, Sez. VI, 11 dicembre 2004, n. 7765; T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 29 giugno 1998, n. 292.

circostanza che ha causato l'avvio di una prima procedura di infrazione (n. 2008/4908) ad opera della Commissione europea, poi archiviata a seguito dell'emanazione del decreto-legge del 30 dicembre del 2009, n. 194, che ha abrogato il citato art. 37, comma 2, ultimo periodo, cod. nav. Senonché, lo stesso decreto ha previsto, nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi, che il termine di durata delle medesime, in essere alla data di entrata in vigore del decreto stesso e in scadenza entro il 31 dicembre 2015, fosse prorogato fino al 31 dicembre 2020.

È in questa fase che inizia ad emergere, così, una più che evidente resistenza politica a recepire i principi europei, perseverando nell'adottare soluzioni conservative dello *status quo* (i.e. a vantaggio dei concessionari preesistenti) e chiaramente lesive delle dinamiche competitive del settore. Tendenza palesemente confermata dalla disapplicazione di fatto del d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59, che aveva recepito la direttiva *Bolkestein* e delegato il Governo a parametrare la durata delle concessioni a un uso coerente all'interesse pubblico e alla remunerazione dell'investimento, nonché a definire procedure conformi ai principi di concorrenza e di libertà di stabilimento.

A controbilanciare questo ondivago approccio normativo è intervenuta, sin da subito, la giurisprudenza, sia interna che unionale, che ha assunto orientamenti granitici sul dovere in capo alle amministrazioni pubbliche di esperire procedure ad evidenza pubblica per assegnare le concessioni demaniali marittime⁵ e sulla necessità di disapplicare le norme domestiche che prevedessero proroghe *ex lege* o ipotesi di rinnovo automatico delle stesse.

⁵ Si veda sul punto, Cons. Stato, Ad. Plen., 25 febbraio 2013, n. 5; Cons. Stato, Ad. Plen., 25 febbraio 2013, n. 3250; Cons. Stato, Sez. V, 31 maggio 2011, n. 3250.

Nel 2016, la Corte di Giustizia (cause riunite C-458/14 e C-67/15)⁶ ha rilevato profili di incompatibilità tra il decreto-legge del 2009 e l'ordinamento europeo, affermando che le concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo rientrassero, senza eccezioni, nell'ambito applicativo della direttiva *Bolkestein* e che, come tali, dovessero assegnarsi per il tramite di procedure ad evidenza pubblica nel rispetto dei principi di imparzialità e concorrenza. Inoltre, le proroghe *ex lege* delle concessioni erano da considerarsi contrarie a norme imperative e, quindi, da disapplicare.

I timori per l'impatto politico di decisioni sfavorevoli a un settore economico diffuso e radicato in Italia⁷ sono prevalsi sulle esigenze di corretta regolazione del fenomeno economico, facendo sì che la legge n. 145 del 30 dicembre 2018 estendesse la validità delle concessioni marittime fino al 31 dicembre 2033, con la fragile (e opinabile) motivazione dell'esigenza di garantire la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese, e di tutelare l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari dell'epoca. Naturalmente, un provvedimento di questo tipo non poteva che cagionare l'avvio di una nuova procedura di infrazione contro l'Italia (n. 2020/4118).

A questa ennesima proroga ha fatto seguito la "moratoria" ex art. 182, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (recante misure urgenti in materia di

⁶ La decisione della Corte eurounitaria è stata oggetto di plurime riflessioni dottrinali, tra cui, L. DI GIOVANNI, *Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga ex lege*, in *Rivista italiana di diritto amministrativo*, 2016, 3, p. 56; G. BELLITTI, *La direttiva Bolkestein e le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 2017, 2, p. 13; A. SQUAZZONI, *Il regime di proroga delle concessioni demaniali marittime non resiste al vaglio della Corte di giustizia*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2016, 4, p. 78; L. CAIANIELLO, *Concessioni demaniali marittime fino al 2035: alcune precisazioni in ordine alle proroghe dei titoli*, in *Foro amministrativo*, 2018, 12, p. 56.

⁷ F. ARMENANTE, *La non disciplina delle concessioni demaniali: dall'abrogazione dell'innaturale diritto di insistenza alle plurime e asistematiche proroghe anticomunitarie*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2020, 4, p. 261; R. CARANTA, *Es gibtnoch Richter in Berlin! Stop alle proroghe delle concessioni balneari*, in *Giurisprudenza italiana*, 2022, 4, p. 1204.

salute, di sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica) volta a bloccare le procedure amministrative per il rilascio o per l'assegnazione delle aree oggetto di concessione demaniale marittima.

La medesima proroga poi è stata sottoposta al vaglio dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato che, con le sentenze n. 17 e 18 del 9 novembre 2021⁸, ha rilevato un contrasto tra la disciplina italiana e le norme europee in tema di libertà di stabilimento e di non discriminazione tra operatori economici, disponendone la disapplicazione⁹. Al contempo, tuttavia, il Consiglio di Stato – adeguandosi per vero all'altalenante contesto italiano – ha previsto l'estensione al 31 dicembre 2023 dell'efficacia delle concessioni demaniali in essere, al fine di stemperare l'incidenza immediata delle proprie decisioni¹⁰ e con il dichiarato intento di evitare il significativo impatto socio-economico che sarebbe derivato da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni attive. Ha auspicato, infine, un

⁸ Inoltre, come ribadito dal T.A.R. Campania, Napoli, Sez. VII, 29 ottobre 2019, n. 5135: a seguito dell'intervenuta cessazione del rapporto concessorio, il titolare del titolo concessorio può vantare un mero interesse di fatto a che l'amministrazione proceda ad una nuova concessione in suo favore, e non già una situazione qualificata in qualità di concessionario uscente, con conseguente impossibilità di configurare un obbligo di proroga *ex lege* o motivazionale dell'amministrazione. Ancora più recentemente e autorevolmente si è ribadito che la concessionaria di un bene pubblico comunale non è titolare di alcuna aspettativa al rinnovo del rapporto, il cui diniego, nei limiti della ragionevolezza dell'agire amministrativo, è parificabile al rigetto di un'ordinaria istanza di concessione, con conseguente facoltà dell'ente locale di non procedere al rinnovo della concessione di suolo pubblico che si intenda riservare ad una destinazione più adeguata ed idonea alle caratteristiche del bene e alla realizzazione degli interessi generali; né l'eventuale pregressa considerevole durata della concessione può incidere, affievolendolo, sul potere discrezionale dell'amministrazione a destinare il proprio bene ad usi più coerenti all'interesse pubblico.

⁹ M. DENICOLÒ, *Al di là del prospective overruling. Note critiche a margine delle sentenze dell'Adunanza Plenaria nn. 17 e 18 del 2021*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, 4, p. 293; M. GABOARDI, *Mutamento del precedente giudiziario e tutela dell'affidamento della parte*, in *Rivista di diritto Processuale*, 2017, 2, p. 145.

¹⁰ G. LIGUGNANA, *Prospective overruling e giudice amministrativo*, in *Diritto Processuale Amministrativo*, 2023, 2, p. 293; G. MARCHEGIANI, *La proroga al 2033 delle concessioni balneari nell'ottica della procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea*, in *Urbanistica e appalti*, 2021, 2, p. 153.

riordino immediato della materia in conformità ai famigerati, ma costantemente disattesi, principi di derivazione europea¹¹.

Con la legge 5 agosto 2022, n. 118, il legislatore ha recepito le prescrizioni del Consiglio di Stato dirette a superare il sistema delle proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime, abrogando le disposizioni in tal senso e stabilendo che i titoli concessori già in essere mantenessero efficacia fino al 31 dicembre 2023 o, al massimo, in presenza di ragioni oggettive ed eccezionali, fino al medesimo giorno del 2024. Purtuttavia, sempre in ossequio all'approccio metodologico seguito fino a quel momento, all'approssimarsi della scadenza prevista, il Governo ha rinviato il termine ultimo da osservare in presenza di ragioni oggettive ed eccezionali fino al 31 dicembre 2025 (con il decreto-legge n. 198 del 29 dicembre 2022, convertito in legge n. 14 del 24 febbraio 2023).

Questa proroga ulteriore – oltre ad essere prontamente stigmatizzata dalla giurisprudenza amministrativa¹² – si trova, singolarmente, ad essere contestuale alla pronuncia C-348/2022 del 20 aprile 2023, della Corte di Giustizia dell'Unione europea – nella causa A.G.C.M. (Autorità Garante della concorrenza e del mercato) contro il Comune di Ginosa (TA)¹³ – nella quale la Corte è tornata a esprimersi sulla questione delle proroghe automatiche delle concessioni

¹¹ N. DURANTE, *È davvero sceso il sipario sulle concessioni turistico-ricreative?*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2022; M. TIMO, *Concessioni balneari senza gara... all'ultima spiaggia*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, 5, p. 567; C. VOLPE, *Le concessioni demaniali marittime*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2022.

¹² Si veda sul punto, Cons. Stato, Sez. VI, 28 agosto 2023, n. 7992 e Cons. Stato, Sez. VI, 1° marzo 2023, n. 2192.

¹³ Per approfondimenti: M. TIMO, *Le concessioni balneari alla ricerca di una disciplina fra normativa e giurisprudenza*, Giappichelli, Torino, 2020, p. 78; R. ROLLI, *Concessioni demaniali marittime: la tutela della concorrenza quale Nemesis del legittimo affidamento*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, 5, p. 78; A. GIANNELLI, *Concessioni di beni e concorrenza: contributo in tema di compatibilità tra logica pro-concorrenziale e principi di diritto interno in tema di gestione dei beni pubblici*, Editoriale scientifica, Napoli, 2017, p. 78; F. SANCHINI, *Le concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo tra meccanismi normativi di proroga e tutela dei principi europei di libera competizione economica: profili evolutivi alla luce della pronuncia della Corte di giustizia resa sul caso Promoimpresa-Melis*, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2016, 2, p. 57; C. BENETAZZO, *Il regime giuridico delle concessioni demaniali marittime tra vincoli U.E. ed esigenze di tutela dell'affidamento*, in *Federalismi.it*, 2016, 25, p. 14.

demaniali marittime, ribadendone la contrarietà alle norme del diritto europeo e rammentando agli Stati membri, per un verso, che la direttiva *Bolkestein* ha imposto, in termini incondizionati e precisi, l'obbligo di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali; per l'altro – ove ve ne fosse il bisogno – che i suoi orientamenti giurisprudenziali hanno valore normativo ed efficacia diretta e immediata in tutti gli ordinamenti dell'UE¹⁴.

4. Il decreto-legge n. 131 del 16 settembre 2024 e le questioni ancora aperte sulla durata dei titoli concessori

Allo stato, il quadro normativo è sostanzialmente definito solo nei suoi tratti teorici in quanto, ai principi generali che pongono in capo alle amministrazioni il dovere di mettere a gara le concessioni scadute, si è contrapposta finora una linea “politica” di continue proroghe dei titoli, sovente avallata anche dal Parlamento. È stato realizzato, inoltre, un “tentativo” di riordino della materia, con il decreto-legge n. 131 del 16 settembre 2024 (convertito in legge n. 166 del 14 novembre 2024), avente lo scopo di rimediare alla procedura d'infrazione n. 2020/4118¹⁵.

¹⁴ Per approfondimenti, F. FRANCIOSI, *Se questa è nomofilachia. Il diritto amministrativo 2.0 secondo l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato*, in *Giustiziainsieme.it*, 2021; F. CAPELLI, *Evoluzioni, splendori e decadenza delle direttive comunitarie. Impatto della direttiva CE n. 2006/123 in materia di servizi: il caso delle concessioni balneari*, Editoriale scientifica, Napoli, 2021, p. 92; G. CARLOMAGNO, *La proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime. Tra tutela della concorrenza ed economia sociale di mercato. Una prospettiva di riforma*, in *Federalismi.it*, 2021, 20, p. 21; A. LUCARELLI, *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime*, in *Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo*, 2021, 7, p. 56; A. GIANNACCARI, *Stessa spiaggia, stesso mare. Di concessioni demaniali marittime e (assenza di) concorrenza*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2021, 2, p. 13; M. MANFREDI, *L'efficacia diretta della “direttiva servizi” e la sua attuazione da parte della pubblica amministrazione italiana: il caso delle concessioni balneari*, in *Jus*, 2021, 1, p. 25; G. CARULLO, *Le concessioni demaniali marittime nel mercato europeo dei servizi: la rilevanza del contesto locale e le procedure di aggiudicazione*, in *Federalismi.it*, 2020, 26, p. 14.

¹⁵ Per approfondimenti, N. PECCHIOLI, *Spigolature intorno all'ultima giurisprudenza costituzionale in tema di concessioni demaniali marittime: a margine di Corte Cost.*, 1° luglio 2025, n. 89, in *Rivista*

I tratti principali di quest'ultimo intervento normativo riguardano in primo luogo – e non senza una considerevole eterogeneità di fini – la proroga al 30 settembre 2027 dell'efficacia delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive già rilasciate, preordinata a consentire l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento e il loro svolgimento nel rispetto del diritto dell'Unione europea. Inoltre, realizzando così un'ulteriore proroga della proroga, è stata sancita la possibilità per le amministrazioni interessate di differire, con atto motivato, il termine di scadenza delle concessioni in essere per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura, ma in ogni caso non oltre il 31 marzo 2028.

Altro elemento di novità è rappresentato dalla predeterminazione di un lasso temporale massimo delle concessioni, compreso tra i 5 e i 20 anni, dal momento che la durata del titolo dovrebbe essere tale da garantire l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti previsti dal piano economico-finanziario dell'aggiudicatario.

Infine, particolare rilievo ha assunto la previsione che riconosce il diritto del concessionario uscente a ottenere un indennizzo da parte di quello entrante, pari al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione. A tal proposito, si è stabilito anche che il pagamento di almeno il 20% della somma in questione è condizione per il perfezionamento del nuovo rapporto concessorio e che il mancato versamento determina la decadenza dal titolo assegnato.

Italiana di Diritto Pubblico Comunitario, fasc. 1, 2026, p. 51; M. BELLETTI, *Dinamiche evolutive delle materie trasversali, tra tentativi di stabilizzazione e prospettive di involuzione*, in *Federalismi.it*, n. 20, 2020, p. 21; M. LIBERTINI, *La tutela della concorrenza nella Costituzione. Una rassegna critica della giurisprudenza costituzionale italiana dell'ultimo decennio*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 2014, n. 3, p. 503.

Anche su questo rimodulato assetto normativo è prontamente intervenuta la giurisprudenza seppure, diversamente da quanto accaduto sinora, mediante orientamenti non sempre univoci.

Mentre alcuni tribunali di prime cure hanno ritenuto, infatti, quasi aprioristicamente, la normativa *de qua* contrastante con il diritto unionale, disponendone la disapplicazione e sollecitando l'avvio di procedure di gara per assegnare le concessioni scadute¹⁶, il Consiglio di Stato, con sentenza n. 4121 del 21 maggio 2026, invece, ha “ammorbidito” la sua precedente posizione. Difatti, ha optato per ritenere legittima la decisione delle amministrazioni pubbliche di prorogare le concessioni in essere fino al 30 settembre 2027, purché si trattasse di proroghe qualificate come “tecniche”, ossia poste in essere per consentire l'ordinata programmazione delle procedure di affidamento che inevitabilmente dovevano già essere state avviate. In altri termini, si intende che la proroga debba essere strettamente correlata all'adempimento dell'obbligo dei Comuni di procedere allo svolgimento delle procedure ad evidenza pubblica per l'individuazione dei nuovi concessionari e non meramente dilatoria, nel senso di essere volta solo a ritardare ulteriormente le operazioni di gara.

Probabilmente, dopo quest'ultima pronuncia del Consiglio di Stato le notevoli distanze tra diritto positivo e realtà applicativa potrebbero ridursi, ma resta la profonda aporia giuridica derivante dal mancato rispetto sistematico di principi generali dell'ordinamento europeo e nazionale. Sul piano giurisprudenziale, infatti, si era consolidato da tempo l'assunto dell'incompatibilità delle proroghe automatiche delle concessioni balneari con i principi di concorrenza, trasparenza

¹⁶ Si veda sul punto, T.A.R. Liguria, Genova, Sez. I, 14 dicembre 2024, n. 869, che, di fatto, pone sullo stesso piano, considerandole illegittime, le proroghe a cavallo tra gli anni novanta e duemila e quella, per così dire, tecnica, di cui al decreto “Salva-infrazioni”, che anzi, sembra favorire indirettamente un'applicazione controversa delle norme in materia e, con essa, il possibile aggravamento del contenzioso.

e parità di trattamento, mentre sul piano legislativo e fattuale si sono registrati interventi che stentano (e non poco) a conformarsi pienamente a tali coordinate.

D'altronde, resta fermo che anche l'intervento del legislatore con il decreto-legge n. 131/2024 – stavolta non censurato dal Consiglio di Stato – ha previsto pur sempre un'ennesima proroga, ancorché qualificata di natura "tecnica".

5. Osservazioni conclusive. Le concessioni demaniali verso il superamento del regime transitorio? Concorrenza, certezza del diritto e valorizzazione economica del demanio marittimo

La vicenda italiana delle concessioni demaniali marittime continua a rappresentare uno dei casi più emblematici di disallineamento tra regole della concorrenza, indirizzi giurisprudenziali e scelte legislative. Le variabili causali, di matrice tanto politica quanto sociale, sono molteplici e spesso ostacolano sensibilmente la definizione di un quadro normativo univoco e coerente.

A distanza di vent'anni circa dall'entrata in vigore della direttiva Bolkestein, il settore balneare italiano sembra sospeso in una sorta di perenne regime transitorio, nel quale l'eccezione tende a diventare regola e le proroghe assumono una sorprendente capacità autoreplicante, quasi fossero un istituto giuridico autonomo anziché una misura di carattere eccezionale¹⁷.

Per non tacere del crescente sfruttamento economico delle concessioni demaniali, cui si accompagna l'applicazione di prezzi agli utenti che, nella maggior parte dei casi, risultano ormai difficilmente sostenibili per una parte significativa

¹⁷ G. MARCHEGIANI, *Le concessioni demaniali marittime e la sindrome di Loch Ness*, op. cit., p. 54, in cui, in particolare, l'autore sottolinea l'esigenza di addivenire a una riforma complessiva e sistematica della materia, atteso che la parziale revisione, con singoli provvedimenti "tampone", di un sistema organico di norme (quale è il codice della navigazione) è soltanto foriera di una modifica *in peius* dell'intera disciplina. Per di più, da anni, la giurisprudenza amministrativa si trova a sostituire il legislatore, esercitando poteri che spesso travalicano le proprie competenze.

delle famiglie, ma che vengono sovente giustificati dagli imprenditori balneari con l'incertezza circa la prosecuzione del rapporto concessorio e con l'esigenza di recuperare gli investimenti effettuati (sebbene titolari di concessioni anche da diversi decenni). Situazione a cui si aggiungono, all'opposto, canoni concessori che continuano, in larga misura, a risultare irrisori rispetto al valore economico delle aree demaniali e alla redditività delle attività esercitate.

In questa prospettiva, l'aspetto che presenta maggiori criticità sembra essere non tanto l'esistenza di un contrasto tra provvedimenti nazionali e diritto unionale – probabilmente da considerarsi fenomeno fisiologico in ordinamenti complessi e multilivello – quanto la reiterata ambivalenza del legislatore domestico che, da un lato, dichiara di voler conformare il sistema ai principi di concorrenza e trasparenza e, dall'altro, continua a procrastinare il momento della loro effettiva applicazione attraverso una sequela di proroghe, differimenti e discipline transitorie. Si è così progressivamente consolidata una situazione di “stabile” incertezza regolatoria che finisce per produrre l'effetto paradossale di compromettere proprio quell'affidamento degli operatori economici che le proroghe dichiarano di voler tutelare¹⁸.

Per altro verso, le concessioni balneari non costituiscono semplicemente un problema di teoria dell'amministrazione o di rapporti operativi tra Stato e concessionari, ma rappresentano un tema centrale nell'ottica della regolazione dei mercati. L'assegnazione di una risorsa demaniale scarsa dovrebbe avvenire sempre secondo procedure idonee a garantire la contendibilità del settore,

¹⁸ A. GIANNACCARI, *Stessa spiaggia, stesso mare. Di concessioni demaniali marittime e (assenza di) concorrenza*, op. cit., p. 16, in cui, invece, viene posta l'attenzione sulla necessità di garantire un'applicazione uniforme della normativa sull'intero territorio nazionale, tenendo pur sempre in considerazione le peculiarità di ogni singolo territorio nell'ottica del rispetto del principio di uguaglianza sostanziale. È chiaro, infatti, che non tutte le spiagge italiane presentano lo stesso grado di interesse da parte delle imprese nazionali ed estere, non soltanto per la loro conformazione o natura, quanto per la loro collocazione e rilevanza turistica. Il legislatore nazionale, quindi, deve provvedere ad inserire delle eccezioni, che consentano, in ambito locale, di trattare in maniera diversa situazioni differenti, nell'ottica di garantire il pieno rispetto del principio di uguaglianza sostanziale.

l'accesso di nuovi operatori, l'efficienza allocativa e la tutela dell'interesse collettivo. Quando tali meccanismi vengono sistematicamente "sterilizzati", attraverso deroghe e sospensioni, il risultato non è più la tutela del mercato, ma la neutralizzazione delle dinamiche concorrenziali.

In questo quadro, va detto che non è esente da critiche anche l'atteggiamento di buona parte degli attuali concessionari, i quali sembrano considerare il rapporto in essere – pur sempre avente ad oggetto l'utilizzo di un bene pubblico non alienabile – come una sorta di diritto acquisito e permanente sul bene stesso, rinunciando così di fatto a "prepararsi" adeguatamente per la partecipazione alle eventuali future gare.

Tuttavia, in un ordinamento fondato sui principi di concorrenza e di libera iniziativa economica, è chiaro come non possa prefigurarsi teoricamente un diritto alla rendita derivante dall'occupazione esclusiva e duratura di una risorsa pubblica. Di certo, l'affidamento degli imprenditori merita tutela, così come vanno riconosciuti e valorizzati gli investimenti effettuati, ma tali fattori non possono trasformarsi in strumenti per aggirare *sine die* il confronto concorrenziale nel mercato in questione.

Diviene essenziale comprendere, allora, che la tutela dell'impresa già insediata e la salvaguardia della competitività non sono valori antinomici ma che, all'opposto, un sistema di gare trasparenti, regole stabili, durate congrue delle concessioni e adeguati meccanismi di indennizzo degli investimenti non ammortizzati rappresentano la via idonea a garantire sia tutte le posizioni soggettive, sia gli interessi generali. L'assenza di concorrenza effettiva e l'incertezza del quadro normativo rappresentano, invece, il reale elemento di rischio per un settore tanto rilevante socialmente ed economicamente¹⁹.

¹⁹N. PECCHIOLI, *Spigolature intorno all'ultima giurisprudenza costituzionale in tema di concessioni demaniali marittime: a margine di Corte Cost., 1° luglio 2025, n. 89, op. cit.*, p. 58. Per altri approfondimenti: M. PREVITI, *Concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: il dado è tratto (?)*, in *Rivista italiana di diritto del turismo*, 2022, p. 64; N. LIBERATOSCIOLI, *Concessioni*

In definitiva, le risalenti vicissitudini delle concessioni balneari restituiscono l'immagine di un legislatore nazionale che, nel tentativo di evitare il conflitto con interessi consolidati, finisce per alimentare un contrasto, ben più profondo, tra diritto vigente, diritto vivente e realtà socio-economica. Il risultato è un sistema nel quale i principi di trasparenza e libera concorrenza vengono costantemente declamati, ma con altrettanta costanza differiti nel momento della loro concreta attuazione.

Da questa vicenda emerge chiara la necessità di abbandonare definitivamente la logica dell'emergenza e della proroga, poiché si rischia che le concessioni balneari continuino a rappresentare un singolare caso di "temporaneità permanente", nel quale la scadenza rappresenta un evento giuridicamente previsto, ma solo teoricamente destinato a verificarsi. Ed è altrettanto evidente, inoltre, che non è questo il modello di regolazione economica che un ordinamento moderno, aperto e concorrenziale può consentirsi di offrire per la gestione di beni pubblici così tanto rilevanti sotto il profilo economico e del benessere sociale.

demaniali marittime per finalità turistico-ricreative: incertezze della disciplina statale e tentativi riformistici delle regioni, in *Rivista di diritto della navigazione*, 2019, p. 66.