

DALLE SPIAGGE ALLE COSTE

a cura di

Giacinto della Cananea e Francesca Di Lascio

Editoriale Scientifica

NAPOLI

Il presente volume è finanziato con fondi del progetto PRIN *From Beaches to Coasts: towards an Integrated Protection of the Coasts* (BeProCoasts) finanziato dall'Unione europea – NextGenerationEU. Codice progettuale P2022WCTEW // Codice CUP: F53D23012100001.

Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2026 Editoriale Scientifica srl

Via San Biagio dei Librai, 39
Palazzo Marigliano
80138 Napoli

ISBN 979-12-235-0604-2

INDICE

FRANCESCA DI LASCIO <i>Introduzione</i>	7
--	---

Parte I

Contesto

GIACINTO DELLA CANANEA, ANDREA RIGGIO La protezione delle aree costiere: una ricerca transdisciplinare	17
DOMENICO DE VINCENZO Consumo di suolo, urbanizzazione e degrado costiero in Italia: un'analisi geo-cartografica	57

Parte II

Indicatori

STEFANO D'ADDONA, FILIPPO MAURICI, CLAUDIA VITTORI Indicatori: profili economici	97
MARUSCA DE CASTRIS Indicatori: profili statistici	113
FEDERICA CIARLARIELLO I dati sul sistema costiero e i loro usi: la prospettiva giuridica	135

Parte III

Strumenti

GIUSEPPE PIPERATA Le coste: margini spaziali tra diritto e pianificazione	169
FABIO CARELLA, DENIS MARAGNO, FRANCESCO MUSCO I piani di gestione delle coste: funzioni e metodologia	187
FRANCESCO PAOLO GROSSI L'attuazione della Direttiva 2014/89/UE sulla pianificazione dello spazio marittimo nel sistema francese	207

INDICE

MATTEO GNES	
Le concessioni balneari: problemi e prospettive	229
MIRIAM ALLENA	
Interesse ambientale e concessioni balneari	247
LAURA MUZI	
Pubblici poteri e tutela dell'ambiente: dagli atti unilaterali agli atti negoziali?	275
<i>Appendice 1</i>	
MARIA DE BENEDETTO	
Buone pratiche in materia di protezione delle aree costiere	305
<i>Appendice 2</i>	
MARIA DE BENEDETTO	
Coste in cerca di regole. <i>Outline</i> per un <i>impact assessment</i> in vista di una legislazione costiera	353
<i>Notizie sulle autrici e sugli autori</i>	367

MATTEO GNES

LE CONCESSIONI BALNEARI:
PROBLEMI E PROSPETTIVE

SOMMARIO: 1. I problemi e le tendenze recenti. – 2. La disciplina tradizionale del demanio marittimo. – 3. Lo sviluppo dell'uso speciale del demanio marittimo: le concessioni ad uso turistico-ricreativo. – 4. L'influenza del diritto dell'Unione europea. – 5. Gli sviluppi recenti della disciplina italiana. – 6. Verso una nuova prospettiva?

1. *I problemi e le tendenze recenti*

Da alcuni decenni le concessioni balneari sono state oggetto di crescente attenzione da parte sia dell'opinione pubblica, sia del legislatore, prevalentemente per gli aspetti relativi al loro sfruttamento economico e alla loro accessibilità da parte dei cittadini.

Si tratta di problemi, che, pur se strettamente connessi, sono distinti: da un lato, la crescente attribuzione di spiagge ai concessionari, al fine del loro migliore sfruttamento sotto il profilo economico, ne ha limitato la libera e gratuita accessibilità, pur consentendone una utilizzazione più agevole, comoda e supportata da numerosi servizi accessori. Dall'altro lato, è cresciuta la tendenza dei cittadini ad individuare nelle spiagge un "bene comune", da lasciare alla libera fruizione dei cittadini. Pur senza entrare nel dibattito, talvolta connotato da accezioni ideologiche, sui beni comuni, i dati dimostrano l'aumento del rilascio delle con-

cessioni balneari, con conseguente sottrazione alla libera fruibilità da parte dei cittadini¹, oltre che un crescente sviluppo dei porti turistici, che, anch'essi, sottraggono spazi alla libera fruizione, oltre ad alterare in modo permanente l'assetto e la conformazione territoriale².

Si tratta di aspetti che, pur se molto sentiti dall'opinione pubblica, probabilmente non sono i più rilevanti, né sotto il profilo giuridico, né sotto quello della migliore gestione delle coste.

Come già rilevato in altra sede³, la disciplina delle concessioni del demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo (generalmente indicate semplicemente e sinteticamente come "concessioni balneari") presenta diversi profili di interesse sotto il profilo giuridico.

Innanzitutto, si tratta di un settore economico fortemente influenzato dal diritto (e in particolare dalla giurisprudenza) dell'Unione europea, che ha snaturato il regi-

¹ Secondo Legambiente, *Rapporto spiagge 2022. La situazione ed i cambiamenti in corso nelle aree costiere italiane*, luglio 2022 (consultabile sul sito internet di Legambiente), 5, metà delle spiagge italiane è data in concessione, con un picco del 70% in alcune regioni (Liguria, Emilia-Romagna e Campania). Tuttavia, tali dati (ricavati dal Sistema informativo demanio marittimo - SID, da cui si rileva che le concessioni erano 10.812 nel 2018 e 12.166 nel 2021) presentato forti criticità e errori, tanto che l'art. 2, c. 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118 ha previsto l'istituzione di un nuovo sistema di mappatura di tutti i regimi concessori di beni pubblici (tra cui quelli del demanio marittimo).

² Per una critica all'espansione dei porti turistici, v. *Il mare privato. Lo scempio delle coste italiane e il caso dei porti turistici in Liguria. Le conseguenze di cemento, speculazioni, criminalità*, a cura di F. Balocco, Milano, Altreconomia, 2019.

³ Cfr. M. Gnes, *Le spiagge e le coste: problema o risorsa?*, in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole. Progressi, problemi, prospettive*, a cura di M. Gnes, Milano, FrancoAngeli, 2023, 11 ss.

me tradizionale, e forse anche l'identità concettuale, delle concessioni, almeno di quelle in esame⁴.

In secondo luogo, le concessioni balneari, in quanto strumento essenziale del turismo balneare, costituiscono un settore piuttosto rilevante dell'economia italiana. Ciò pone diversi problemi di tipo giuridico ed economico, resi ancora più rilevanti per effetto del diritto eurounitario, relativamente alle modalità di individuazione del concessionario (e dell'eventuale rinnovo della concessione allo stesso), alla durata della concessione, alla determinazione del canone, alla valutazione delle opere realizzate dal concessionario e acquisite dal concedente al termine della concessione. Proprio la rilevanza economica del settore ha portato, da un lato, alla ricerca di strumenti che portassero al consolidamento delle rendite di posizione, attraverso pressioni sul Governo e sul legislatore per la proroga *ex lege* delle concessioni in atto. Dall'altro, vi è stata una crescente conflittualità, che ha portato a numerose pronunce dei giudici amministrativi (e, più di recente, anche penali), che, in attuazione delle statuizioni del giudice europeo, hanno disapplicato le norme nazionali di proroga. Più di recente, come si vedrà, il legislatore ha cercato di trovare un punto di equilibrio stabilendo al contempo una ulteriore proroga delle concessioni e prevedendo una delega per emanare una disciplina per il rinnovo delle stesse.

In terzo luogo, come si è detto, vi è una crescente attenzione alla libera fruibilità delle spiagge, in relazione sia alla loro progressiva riduzione e residualità (rispetto a quelle collocate in zone più appetibili, spesso date in con-

⁴ Sull'erosione recata dal diritto europeo in materia, v. R. Dipace, *L'incerta natura giuridica delle concessioni demaniali marittime: verso l'erosione della categoria*, in *Dir. soc.*, 2021, 419 ss.

cessione), sia alla frequente chiusura delle vie di accesso alle stesse.

In quarto luogo, vi è una crescente conflittualità anche per effetto dello “incaglio regolatorio” della disciplina, che è frammentaria e connotata da sovrapposizione di ruoli e competenze, che spesso portano a situazioni paradossali (come la distinzione tra la funzione dominicale, attribuita all’Agenzia del demanio, e la funzione di riscossione dei canoni concessori, attribuita ai comuni che la devono quindi riversare interamente allo Stato)⁵.

Infine, occorre superare la mera prospettiva economica che (sovrapponendosi alla più antica concezione del demanio marittimo in funzione della navigazione, del traffico marittimo e della difesa dei confini dello Stato) connota la disciplina attuale, e che ha portato alla forte interferenza da parte del diritto dell’Unione europea. Occorre superare tale visione, che è troppo ristretta e limitativa sia quanto all’oggetto (le spiagge), sia quanto alla disciplina. Quanto all’oggetto, non è sufficiente limitare l’esame alle sole spiagge, ma occorre prendere in esame le coste nel loro insieme (salvo poi eventualmente distinguere tra utilizzi specifici e i conseguenti diversi regimi concessori). Dall’altro lato, occorre muoversi verso un approccio olistico ed una disciplina integrata, che tenga conto dei diversi aspetti e problemi che incidono sulle coste. Queste ultime non sono soltanto un bene da sfruttare sotto il profilo turistico e quindi economico, ma una risorsa caratterizzata da una complessa natura e da delicati risvolti di carattere paesaggistico ed ambientale (entram-

⁵ Sull’incaglio regolatorio si rinvia a M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole*, Bologna, Il Mulino, 2011; Id., *Dalle spiagge alle coste: una strategia regolatoria*, in *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, cit., 35 ss.

bi valori costituzionalmente tutelati), oltre che sociali e culturali. Per affrontare problemi quali la preservazione dell'ambiente naturale e di habitat delicati, l'erosione delle coste, l'inquinamento delle acque e delle stesse coste, occorre un approccio globale alla gestione, manutenzione, valorizzazione del patrimonio naturale rappresentato dalle coste.

Si può quindi dubitare che la disciplina delle concessioni ad uso turistico-ricreativo delineata dalla giurisprudenza eunitaria e nazionale possa consentire il raggiungimento di questo risultato. Occorre adottare un approccio globale in grado di valutare e valorizzare gli interessi in gioco, e, a tale fine, potrebbe essere utile una rivalutazione e rivisitazione dell'istituto della concessione, nella sua tradizionale configurazione di strumento di valutazione discrezionale degli interessi pubblici, da utilizzare in attuazione di una più attenta e coordinata attività di pianificazione delle coste.

2. *La disciplina tradizionale del demanio marittimo*

Secondo la concezione tradizionale, «per demanio marittimo si intende il complesso di beni destinati a soddisfare gli interessi pubblici riguardanti la navigazione e il traffico marittimo»⁶.

Questa concezione rispecchiava, nello specifico ambito di applicazione, la tradizionale configurazione del demanio quale bene immobile appartenente necessariamente ad un ente pubblico territoriale e destinato all'uso pubblico, ovvero, secondo diversa prospettiva, perché tale definito dalla legge⁷.

⁶ F.A. Querci, *Demanio marittimo*, in *Enc. dir.*, vol. XII (1964), p. 92.

⁷ Sulle diverse tesi, v. G. Zanobini, *Corso di diritto amministrati-*

Quindi, per i beni del demanio marittimo «il fondamento della demanialità delle spiagge e del lido sta nell'uso pubblico cui sono necessariamente sottoposti per soddisfare i bisogni del commercio in rapporto al mare»⁸. In particolare, lo “uso di tutti” del demanio marittimo si rinveniva «principalmente nella navigazione, libera in potenza, ma sottoposta in atto alle discipline fiscali e di polizia, sancite dal Codice e dai regolamenti per la marina mercantile. Consiste in second'ordine nell'accesso ai porti, alle darsene, ai lidi, per approdo, per bagnarsi, per attingere acque salse, o insomma per tutte quelle comodità, rispetto alle quali *maris autem usus communis omnibus hominibus*»; infine, nella pesca⁹.

Quindi, con la demanialità si garantiva sia lo svolgimento di un'attività economica, ossia la pesca, consenten-

vo, vol. IV (*I mezzi dell'azione amministrativa*), Milano, Giuffrè, 1958 (5^a ed.), 16 ss., il quale sottolinea come alcuni beni demaniali (come quelli del demanio militare) siano sottratti all'uso pubblico, per cui è preferibile ritenere che la demanialità derivi esclusivamente dal diritto positivo. Cfr. anche G. Falzone, *I beni del patrimonio indisponibile*, Milano, Giuffrè, 1957, 33 ss.

Sulla tesi della “destinazione dei beni demaniali all'uso pubblico”, v. in particolare G. Giorgi, *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali*, Firenze, E. e F. Cammelli, 1892, vol. 3, 247 ss.; F. Cammeo, *Demanio*, in *Dig. it.*, IX, parte I (1887-1898), 857 ss. Per la specifica connotazione dello “uso diretto ed immediato” fatto dai singoli componenti della comunità, v. O. Ranalletti, *Concetto, natura e limiti del demanio pubblico. Capitolo III: Teoria*, in *Riv. it. sc. giur.*, 1898, 12 ss., ora in *Scritti giuridici scelti*, Napoli, Jovene, 1992, v. IV, 142 ss. Secondo E. Guicciardi, *Il demanio*, Padova, Cedam, 1934, elemento della demanialità è anche «la necessità del bene ad una funzione dell'ente cui esso appartiene, necessità intesa in senso assoluto, tale cioè che venendo meno il bene cessa la possibilità della funzione».

⁸ D. Majorana, *Navigazione*, in V.E. Orlando, *Primo trattato completo di diritto amministrativo*, vol. VII.2, 238.

⁹ Cfr. G. Giorgi, *La dottrina delle persone giuridiche o corpi morali*, cit., 369 ss.

do ai pescatori di tirare a secco le imbarcazioni, oltre che di mantenere e pulire le reti da pesca, sia l'uso pubblico generale del bene, che era reso fruibile a tutti gli appartenenti alla collettività; inoltre, ne veniva disciplinato l'utilizzo in modo da consentire la difesa dello Stato¹⁰.

3. *Lo sviluppo dell'uso speciale del demanio marittimo: le concessioni ad uso turistico-ricreativo*

La disciplina del demanio marittimo ha subito una profonda innovazione con lo sviluppo del turismo balneare.

Il turismo balneare ha avuto una lunga evoluzione. I primi stabilimenti balneari videro la luce alla fine del Settecento sul Mare del Nord e sul Baltico, per effetto della diffusione delle teorie mediche sul ruolo benefico dei bagni in acqua fredda e dell'aria di mare per la cura di numerose malattie. All'inizio dell'Ottocento vennero interessate anche le coste inglesi, ove sorsero delle vere e proprie città turistiche. In seguito, si svilupparono alcune stazioni balneari anche nel Mediterraneo, e in particolare in Francia, fornendo un servizio complementare, ossia la possibilità di bagni freddi in periodo invernale. Se, in un primo momento, i soggiorni al mare, nel periodo freddo, erano dovuti a ragioni di salute, in particolare per rispondere alle malattie polmonari, nella seconda metà dell'Ottocento cominciarono ad arrivare anche borghesi e aristocratici alla ricerca di svaghi e divertimenti, in particolare nella Costa azzurra francese e nella riviera italiana. Ciò portò a profondi cambiamenti nelle zone interessate, spesso economicamente arretrate, favorendone lo sviluppo economico.

¹⁰ M. Olivi, *Beni demaniali ad uso collettivo. Conferimento di funzioni e privatizzazione*, Padova, Cedam, 2005, 69 ss.

Con gli anni Venti e Trenta dello scorso secolo nacque il mito dell'abbronzatura e la spiaggia assunse un ruolo di rilievo nella vita dei vacanzieri. In Italia, dopo l'apertura del primo stabilimento a Livorno nel 1781, vennero aperti stabilimenti a Viareggio (1828), Rimini (1843), Venezia (1857), Alghero (1862) e Sanremo (1870). Ed è con lo sviluppo del turismo di massa, nella seconda metà del Novecento, che anche il turismo balneare ebbe una progressiva espansione¹¹.

L'evoluzione del turismo balneare ha portato al progressivo sviluppo e crescita degli stabilimenti balneari, con la conseguente necessità di attribuire ai privati sempre più ampie porzioni di spiaggia in uso esclusivo.

Ciò ha portato a due conseguenze. Da un lato, il cd. uso eccezionale del bene demaniale (definito tale in quanto non conforme alla principale destinazione del bene) diviene, di fatto, l'uso ordinario del bene¹². Dall'altro, cambia il ruolo del demanio: l'obiettivo non è più assicurare i beni (demaniale) alla libera fruizione da parte dei cittadini, ma di permettere il raggiungimento delle finalità pubbliche attraverso lo sfruttamento di tali beni, per cui «la funzione del bene demaniale da finale diventava stru-

¹¹ Sulla storia ed evoluzione del turismo balneare, v. P. Battilani, *Vacanze di pochi, vacanze di tutti. L'evoluzione del turismo europeo*, Bologna, Il Mulino, 2009, 94 ss.; A. Jelardi, *Storia del viaggio e del turismo in Italia*, Milano, Mursia, 2012, 43 ss.; A. Berrino, *Storia del turismo in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2011, 59 ss.; e, in particolare, B. Corsini, *L'impresa balneare. Storia, evoluzione e futuro del turismo di mare*, Milano, U. Hoepli, 2004, 3 ss.

¹² La tradizionale tripartizione in uso ordinario (o comune, o ordinario generale), speciale (o ordinario speciale) ed eccezionale era stata sostenuta, tra gli altri, da G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo*, cit., 30 ss.; E. Guicciardi, *Il demanio*, cit., 40. Sull'inadeguatezza di take concezione, v. A.M. Sandulli, *I beni pubblici*, in *Enc. dir.*, vol. V (1959), 286 ss.

mentale. Bene strumentale, cioè bene produttivo, ossia capace di produrre un vantaggio economico al suo titolare e, attraverso questo vantaggio economico, un vantaggio per l'intera collettività»¹³.

In questa accezione, l'uso particolare, tradizionalmente inteso quale sottrazione del bene alla fruizione collettiva e quindi all'uso primario, «può esso stesso consentire la realizzazione del pubblico uso del mare quando abbia ad oggetto attività che sostanziano comunque finalità pubbliche, come ad es. le concessioni per stabilimenti balneari»¹⁴.

I beni del demanio marittimo continuano ad essere soggetti alla disciplina volta alla difesa dello Stato, tra cui vi è il divieto di eseguire costruzioni e altre opere in prossimità della linea doganale e nel mare territoriale (cd. "zona di vigilanza doganale") senza l'autorizzazione del direttore della circoscrizione doganale. Tale strumento ha lo scopo di consentire i controlli doganali, a tutela sia degli interessi erariali, sia di quelli generali della collettività (quali la tutela della salute pubblica, della fluidità dei traffici e il rispetto degli obblighi europei)¹⁵.

L'individuazione dei beni del demanio marittimo è stabilita essenzialmente da due fonti normative: il codice civile del 1942 (che contiene una prima elencazione dei beni del demanio marittimo) e, soprattutto, il coevo

¹³ F. Benvenuti, *Demanio marittimo tra passato e futuro*, in *Riv. dir. navig.*, 1965, 154 (ora in F. Benvenuti, *Scritti giuridici*, Milano, Vita e pensiero, 2006, vol. III, 2392). Sull'evoluzione delle funzioni, v. M.L. Corbino, *Il demanio marittimo. Nuovi profili sostanziali*, Milano, Giuffrè, 1990; e, sugli sviluppi più recenti, E. Boscolo, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, in *Urb. app.*, 2016, p. 1211 ss.

¹⁴ G. Colombini, *Lido e spiaggia*, in *Dig. dig. pubbl.*, vol. IX (1994), 272.

¹⁵ Art. 19 d.lgs. 8 novembre 1990, n. 374.

codice della navigazione (che contiene una elencazione dettagliata dei beni)¹⁶.

La normativa sull'utilizzo dei beni del demanio marittimo (codice della navigazione e relativo regolamento, oltre ad alcune norme particolari)¹⁷ prevede la possibilità per l'amministrazione marittima (in seguito, i comuni)¹⁸, «compatibilmente con le esigenze del pubblico uso» di «concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo»¹⁹.

Nel regolamento si distingue tra concessioni per licenza, di durata non superiore al quadriennio e «che non importino impianti di difficile rimozione» e concessioni vere e proprie, di durata superiore al quadriennio oppure che importino impianti di difficile rimozione, distinguendo anche tra durata inferiore o superiore ai quindici anni²⁰. Nella prassi, era utilizzato soprattutto lo strumento delle concessioni per licenza, di più semplice rilascio e rinnovo, dal momento che «possono essere rinnovate senza formalità di istruttoria, salvo il parere dell'intendenza di finanza sulla misura del canone, quando questo non sia determi-

¹⁶ R.d. 30 marzo 1942, n. 327, *Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione*.

¹⁷ Art. 36-52 cod. nav., art. 5-57 reg. nav. (regolamento di esecuzione del Codice della navigazione, approvato con d.P.R. 15 febbraio 1952, n. 328) e d.P.R. 13 luglio 1954, n.747.

¹⁸ L'art. 42 ("Funzioni dei comuni") d.lgs. 30 marzo 1999, n. 96 ha disposto l'esercizio da parte dei Comuni delle funzioni previste dall'art. 105, c. 2, lett. f) ed l) d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, tra le quali è previsto il «rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia».

¹⁹ Art. 36 cod. nav.

²⁰ V. rispettivamente artt. 8 e 9 reg. esec. cod. nav.

nato in via generale»²¹. Quanto al rinnovo, era previsto l'istituto del cd. "diritto di insistenza", ossia della preferenza (o prelazione) accordata al precedente concessionario: in tale modo si garantiva la continuità nell'esercizio di un'attività attribuita per un lasso di tempo relativamente troppo breve per remunerare gli investimenti effettuati dai concessionari, oltre a limitare e guidare la discrezionalità amministrativa nel rilascio delle concessioni²².

4. *L'influenza del diritto dell'Unione europea*

Come si è fatto cenno, il diritto europolitico ha interessato in modo molto forte la disciplina delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo. In particolare, rinviando ad altri scritti per approfondimenti²³, si possono ricordare l'eliminazione da parte del legislatore italiano (nel 2009, per effetto dell'apertura di una procedura di infrazione) del cd. diritto di insistenza (che comportava la preferenza verso il titolare della concessione in scadenza o scaduta) e la condanna da parte del giudice europeo del sistema di rinnovo automatico o proroga delle concessioni.

Dalle decisioni delle Corti di giustizia (e in particolare dalle sentenze *Promoimpresa* del 2016²⁴, *Ginosa* del 2023²⁵,

²¹ Art. 8 reg. esec. cod. nav.

²² Cfr. S. Cassese, *Concessione di beni pubblici e 'diritto di insistenza'*, in *Giorn. dir. amm.*, 2003, 355.

²³ In particolare, v. *Le concessioni balneari tra diritti in conflitto e incertezze delle regole*, cit.

²⁴ Corte giust., 14 luglio 2016, *Promoimpresa Srl c. Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro e a.*, cause riunite C-458/14 e C-67/15.

²⁵ Corte giust., 20 aprile 2023, *Autorità garante della concorrenza e del mercato c. Comune di Ginosa*, causa C-348/22.

SIIB del 2024²⁶ e *Balneari Rimini* del 2025²⁷) si possono ricavare alcuni punti fermi.

Primo. Alle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo è applicabile il diritto dell'Unione europea, e, in particolare, sia le norme del Trattato in materia di libertà di stabilimento (art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea), sia la cd. direttiva Bolkenstein sui servizi²⁸. Pur se il diritto dell'Unione europea si disinteressa del regime della proprietà e in particolare dei beni pubblici, qualora questi ultimi siano strumentali allo svolgimento di un'attività economica, allora possono trovare applicazione le norme eurounitarie. In particolare, può trovare applicazione la direttiva Bolkenstein sui servizi, nel caso ricorrano determinate condizioni, oppure le norme del Trattato in materia di diritto di stabilimento ricorra l'elemento della transfrontalierità.

Secondo. Le concessioni demaniali non rientrano nella disciplina dei contratti pubblici, dal momento che non si tratta di una prestazione di servizi determinata da un ente aggiudicatore. Invero, si tratta dell'autorizzazione a esercitare un'attività economica in un'area demaniale. Rientrano nella nozione di "autorizzazione", come definita dalla direttiva servizi, per cui il "regime di autorizzazione" è «qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione

²⁶ Corte di giust., Sez. III, sent. 11 luglio 2024, *Società Italiana Imprese Balneari Srl c. Comune di Rosignano Marittimo, e a.*, causa C-598/22.

²⁷ Corte di giust., Sez. VII, ord. 4 giugno 2025, *Balneari Rimini c. Comune di Rimini*, causa C-464/24.

²⁸ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, *relativa ai servizi nel mercato interno*.

implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio»²⁹.

Terzo. Qualora il numero delle autorizzazioni sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, per il loro rilascio occorre una procedura trasparente e imparziale di selezione tra i candidati potenziali, come stabilito dall'art. 12 della direttiva Bolkenstein.

Quarto. La scarsità delle risorse naturali utilizzabili deve essere valutata sulla base di criteri obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati, che possono prevedere anche «la combinazione di un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e di un approccio caso per caso, basato su un'analisi del territorio costiero del comune in questione»³⁰.

Quinto. Nel caso venga rilevata l'esistenza di un "interesse transfrontaliero certo" (sulla base della situazione geografica del bene e del valore economico di tale concessione), ne consegue l'applicazione delle norme del Trattato sulla libertà di stabilimento (art. 49 Tr. funz. Ue). Tale requisito non è necessario per l'applicazione l'art. 12 della direttiva Bolkenstein.

Sesto. Il diritto dell'Unione europea (e in particolare la libertà di stabilimento) non osta ad una norma nazionale che preveda la cessione immediata da parte del concessionario uscente, a titolo gratuito e senza indennizzo, delle opere non amovibili da esso realizzate nell'area concessa³¹.

Settimo. Le disposizioni della direttiva Bolkenstein si applicano a tutte le concessioni che, pur se rilasciate prima dell'entrata in vigore della stessa (28 dicembre 2009), siano state successivamente rinnovate, entrando quindi

²⁹ Art. 4, n. 6, dir. 2006/123/CE. Sul punto, v. Corte giust., 14 luglio 2016, *Promoimpresa*, causa C-458/14, par. 37 ss.

³⁰ Sentenza *Ginosa*, par. 47.

³¹ Sentenza *SIIB*, par. 62. In attuazione di tale principio, v. Cons. St., Sez. VI, sent. 14 ottobre 2025, n. 8024.

nell'ambito di applicazione della direttiva dal momento del loro rinnovo³².

5. *Gli sviluppi recenti della disciplina italiana*

La giustizia, sia amministrativa, sia ordinaria (penale) si è rapidamente adeguata ai principi stabiliti dalla Corte di giustizia.

Il punto fermo è stato tracciato con due sentenze “gemelle” dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato del 2021, ove è stata stabilita l’incompatibilità con il diritto dell’Unione europea della disciplina nazionale che prevedeva la proroga automatica *ex lege* fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni in essere. Da ciò consegue l’obbligo per le pubbliche amministrazioni di non applicare la norma nazionale e ritenere inesistenti le concessioni prorogate *ex lege*. Ma non solo: qualunque ulteriore proroga *ex lege* disposta in futuro dal legislatore sarebbe stata in violazione del diritto dell’Unione europea, e quindi avrebbe dovuto essere disapplicata dalle pubbliche amministrazioni e dai giudici nazionali³³.

Tuttavia, al fine di limitare l’impatto socio-economico derivante dalla decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, consentire al legislatore di riordinare la materia ed ai comuni di bandire le gare, il Consiglio di Stato aveva stabilito che le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuassero ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023.

Il legislatore, con la legge annuale per la concorrenza del 2022, ha delegato il Governo ad emanare, entro sei mesi dall’entrata in vigore della stessa legge, norme

³² Sentenza *Balneari Rimini*, par. 42.

³³ Cons. Stato, Ad. plen., 9 novembre 2021, n. 17 e 18.

per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici; norme per riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive, ivi incluse quelle affidate ad associazioni e società senza fini di lucro, con esclusione delle concessioni relative ad aree, strutture e infrastrutture dedicate alla cantieristica navale, all'acquacoltura e alla mitilicoltura; e, al contempo, prorogando al 31 dicembre 2023 (ed eventualmente al 31 dicembre 2024) le concessioni in essere³⁴.

La mancata emanazione della nuova disciplina sull'affidamento delle concessioni, con la previsione legislativa di una ulteriore proroga delle concessioni in essere fino al 30 settembre 2027 (ed eventualmente al 31 marzo 2028) e l'introduzione di alcune modifiche normative³⁵, ha determinato ulteriori incertezze e problemi, relativamente sia alla disciplina da applicare alle gare, in assenza di una disciplina legislativa nazionale, sia al rapporto con la pianificazione territoriale.

A ciò ha sopperito, in un primo momento, la giurisprudenza, che, nella preoccupazione di dare corretta e tempestiva attuazione del diritto europeo, ne ha fatto derivare, da un lato, la illegittimità dell'occupazione dell'area data in concessione a seguito della sua scadenza, anche ove prorogata *ex lege*. Da ciò deriva l'inquadramento nel reato di occupazione abusiva di area demaniale ai sensi dell'art. 1161 del Codice della navigazione, che costituisce reato permanente (ossia sino all'effettivo rilascio dell'area)³⁶.

³⁴ Artt. 2, 4 e 3 della l. Legge 5 agosto 2022 n. 118.

³⁵ Art. 1 del d.l. 16 settembre 2024, n. 131.

³⁶ Cass. Pen., Sez. III, sent. 29 gennaio 2026, n. 3657. Il legislatore aveva inserito, all'art. 3, c. 3, della l. n. 118/2022, una clausola di

Dall'altro lato, la giurisprudenza amministrativa ha stabilito che, anche in assenza di pianificazione territoriale (quale la mancata adozione del piano comunale delle coste o del progetto di utilizzo delle aree demaniali previsto dalla legislazione regionale) e di criteri stabiliti uniformemente a livello nazionale (anche per definire gli eventuali indennizzi da corrispondere ai concessionari uscenti), i comuni devono provvedere quanto prima a bandire le gare per l'affidamento delle concessioni³⁷.

6. *Verso una nuova prospettiva?*

Gli sviluppi della società, dell'economia e del diritto non consentono più di vedere la costa come una linea di confine. Non lo è più né sotto il profilo socio-culturale, né sotto quello giuridico. E tanto meno lo è sotto il profilo geografico ed ambientale, anche se in passato ne era mancata la consapevolezza.

La costa non indica (più) una linea di divisione, ma, al contrario, costituisce il legame, il tratto di unione tra terra e mare. E, in tale prospettiva, il riferimento non può più essere quello della spiaggia, visto come un bene (da sfruttare), ma quello della costa, visto come una risorsa (da preservare).

Diversi sono gli interessi, pubblici e privati, che riguardano le coste. Solo per limitarsi alle diverse discipline normative, si possono ricordare le norme relative ai confini statali ed agli usi economici (disciplinati dalla Convenzione sul diritto del mare del 1982), alla prospettiva

esenzione da responsabilità penale in riferimento a tale reato; tuttavia tale norma è stata in seguito eliminata.

³⁷ Cons. St., Sez. VII, sent. 7 febbraio 2025, n. 971; ord. 24 ottobre 2025, n. 3862. Cfr. Tar Liguria, sent. 2 febbraio 2026, n. 112.

della costa come “confine” dello Stato (disciplina dell’immigrazione, doganale, ecc.), alla individuazione della proprietà (e dallo specifico regime dei beni demaniali), alle concessioni, alla difesa nazionale, alla tutela ambientale (in via generale e quale oggetto di specifiche normative, nazionali ed europee, quale ad esempio quella relativa all’inquinamento da micro-plastiche) e paesaggistica, alla disciplina urbanistica e del territorio, alla tutela della salute pubblica (prevalentemente per quanto riguarda il divieto di balneazione in spiagge insalubri), all’istituzione di riserve marine naturali, ai diritti umani.

Anche per le coste si può prospettare l’adozione di un approccio olistico, come sta avvenendo in materia di tutela della salute, ove viene promossa l’adozione dell’approccio “One Health”, volto a focalizzare in modo integrato le tematiche relative a salute umana, animale, delle piante e degli ecosistemi³⁸. Anzi, le coste, per la particolare delicatezza anche in relazione allo sviluppo delle forme di vita, dovrebbe rappresentare il punto di partenza per l’applicazione di tale approccio.

Forse non occorre inventarsi nulla di nuovo, quanto riscoprire, in chiave moderna, antichi istituti. Antichi istituti, come il demanio e la concessione, potrebbero avere una nuova vita, attesa la rilevante funzione pubblicistica degli stessi. L’art. 37 cod. nav., che stabilisce che è pre-

³⁸ Secondo il *Quadripartite Memorandum of Understanding* sottoscritto da Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), World Organization for Animal Health (OIE), UN Environment Program (UNEP) e World Health Organization (WHO) il 17 marzo 2022, «is an integrated, unifying approach that aims to sustainably balance and optimize the health of humans, animals, plants and ecosystems. The approach recognizes the health of humans, domestic and wild animals, plants and the wider environment (including ecosystems) are closely linked and interdependent».

ferito il soggetto che proponga un uso che «risponda ad un più rilevante interesse pubblico» potrebbe essere riletto e riempito di nuovi contenuti. Purché, oltre all'applicazione dei principi di trasparenza ed imparzialità, che possono connotare procedure anche differenti dalla gara vera e propria, si riesca a individuare e valorizzare quegli interessi pubblici (ed in particolare la salute e l'ambiente) cui la Costituzione attribuisce rilievo fondamentale.