

Avv. Vincenzo De Michele
Via Ricciardi n.42 -71121 Foggia
pec: demichele.vincenzo@avvocatifoggia.legalmail.it

Al Sig. PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA
all'indirizzo pec protocollo.centrale@pec.quirinale.it

e, per conoscenza

Alla Sig.ra PRESIDENTE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI
all'indirizzo pec usmc@pec.governo.it

Al Sig. PRESIDENTE DEL SENATO DELLA REPUBBLICA
all'indirizzo pec amministrazione@pec.senato.it

Al Sig. PRESIDENTE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
all'indirizzo pec camera_protcentrale@certcamera.it

APPELLO

in difesa delle imprese balneari italiane e delle prerogative del Parlamento

1. Lo scrivente **Vincenzo De Michele**, c.f. DMCVCN62A16D643W, avvocato, con il presente scritto intende intervenire in difesa delle imprese balneari italiane e delle prerogative del Parlamento nazionale, per stigmatizzare l'iniziativa di 50 sottoscrittori dell'appello indirizzato al Presidente della Repubblica pubblicato su numerosi organi di stampa, finalizzato all'esercizio del potere previsto dall'art.74 Cost. di rinvio alle Camere con messaggio motivato del disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 131 del 2024, recante "*Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano*" e, in particolare, dell'art.1 ("*Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive. Procedura di infrazione 2020/4118*") del provvedimento, appena approvato dalla Camera e trasmesso al Senato in data 31.10.2024 per l'esame e la conversione in legge entro il 15.11.2024.
2. I sottoscrittori dell'appello ritengono incompatibile l'art.1 del d.l. n.131/2024 con il diritto dell'Unione come interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia Ue, nella parte in cui consente di procrastinare fino al 30 settembre 2027 l'occupazione legittima del demanio marittimo (e di quello lacuale e fluviale) dei concessionari per

l'esercizio delle attività turistico-ricreative esercitate, per la gran parte delle imprese del settore da oltre venti anni.

3. La necessità dell'intervento "in difesa" del settore del turismo balneare italiano è in continuità con la posizione assunta dallo scrivente e da altri colleghi nelle osservazioni scritte presentate il 19.10.2024 alla Corte di giustizia Ue (v. **allegato 1**) nella causa pregiudiziale proposta con **l'ordinanza del 26 giugno 2024 nella causa C-464/24 Balneari Rimini** (v. **allegato 2**) dal **Giudice di pace di Rimini**, che ha sollevato quattro quesiti pregiudiziali, nessuno dei quali esaminati specificamente nelle quattro domande pregiudiziali già sollevate alla Corte di Lussemburgo dalla giustizia amministrativa, decise dalla Corte di Lussemburgo con la sentenza **Promoimpresa** del 14 luglio 2016 (EU:C:2016:122; cause riunite C-458/14 e C-67-15), con la sentenza Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa) (d'ora innanzi, **AGCM**) (EU:C:2023:310; causa C-348/22), dalla sentenza Società Italiana Impresa Balneare **S.I.I.B.** dell'11 luglio 2024 (EU:C:2024:129; causa C-598/22).
4. Come rappresentato alla Corte Ue nelle citate osservazioni scritte, il comportamento della Commissione Ue che ha attivato ben due procedure di infrazione n. 2008/4908 e n.2020/4118 finalizzate, in applicazione della direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkestein o direttiva servizi), per censurare le proroghe del legislatore statale alla durata delle concessioni demaniali marittime (lacuali e fluviali) per l'esercizio delle attività turistico-ricreative (d'ora innanzi, concessioni balneari), è apparso ai circa 30.000 operatori economici del settore (e in particolare allo scrivente) particolarmente **scandaloso** e completamente al di fuori dei canoni della corretta azione amministrativa e politica dell'Istituzione Ue che dovrebbe essere garante della corretta applicazione dei Trattati.
5. Il dato drammaticamente emergente è il delirio mediatico che sui giornali nazionali si è scatenato per colpire il settore delle imprese del turismo balneare, che è stato determinato dalla intenzionale mancanza di riservatezza degli atti della Commissione, almeno per quanto riguarda la seconda procedura di infrazione n.2020/4118, con la immediata diffusione mediatica dei testi integrali sia della lettera di messa in mora del 3.12.2020 (v. **allegato 3**) sia del parere motivato del 16 novembre 2023 (v. **allegato 4**), comportamento che costituisce gravissima e ingiustificabile deroga, senza esplicitarne le ragioni di interesse pubblico, all'art.4 comma 2 del Regolamento (CE) n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 30 maggio 2001, che impone la costante prassi

della riservatezza dell'azione della Commissione Ue in tutte le procedure di infrazione nei confronti degli Stati membri¹.

6. La scelta “aggressiva” della Commissione europea di applicare alle concessioni demaniali marittime la direttiva Bolkestein fin dalla sua pubblicazione sulla G.U.C.E. (28 dicembre 2006) e tre anni prima della sua entrata in vigore (28 dicembre 2009) è legata esclusivamente alla opzione del Governo Prodi di introdurre con l'art.1 commi 253 della legge finanziaria n.296/2006, con decorrenza dal 1° gennaio 2007, l'art.03 comma 4-bis del d.l. n.400/1993.
7. L'art. 03 comma 4-bis del d.l. n.400/1993 ha neutralizzato, da un lato - con un termine di **durata minima di cinque anni e massima di venti anni** in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni -, la proroga automatica e illimitata di cui all'art.01 comma 2 dello stesso decreto legge, e, dall'altro, ha inserito, nella regolamentazione del settore del turismo balneare, principi di libertà di concorrenza attraverso gare pubbliche incompatibili con l'esclusione delle imprese balneari dal codice dei contratti pubblici, in presenza di canoni di “locazione” della spiaggia predeterminati dallo Stato proprietario del demanio e di una regolazione della materia tutta fondata sul codice della navigazione.
8. In particolare, le concessioni balneari come concessioni di beni sono fuori dalla disciplina del codice dei contratti pubblici, in quanto il d.lgs. 18 aprile 2016 n.50 ha recepito le direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25 e, coerentemente, all'art.17 comma 1 lettera a) ha escluso l'applicazione delle disposizioni del codice dei contratti pubblici *«agli appalti e alle concessioni di servizi: a) aventi ad oggetto l'acquisto o la locazione, quali che siano le relative modalità finanziarie, di terreni, fabbricati esistenti o altri beni immobili o riguardanti diritti su tali beni»*, ripetendo le analoghe previsioni dell'art. 19 del d.lgs. n.163/2006 e dell'art.5 comma 2 lettera a) del d.lgs. n.157/1995. L'art.56 comma 1 lettera e) del d.lgs. 31 marzo 2023 n.36 a decorrere dal 1° luglio 2023, con l'abrogazione del d.lgs. n.50/2016, ha sostituito con identica formulazione l'art.17 comma 1 lettera a) del codice dei contratti pubblici, elevando, sempre con decorrenza dal

¹ Cfr. sul divieto di divulgazione degli atti della procedura di infrazione n.2016/4081 avviata dalla Commissione Ue sulle condizioni di lavoro della magistratura onoraria, la sentenza del Tribunale dell'Unione del 20 marzo 2024 nella causa T-261/23, EU:T:2024:194

1.7.2023, all'art.14 comma 1 lettera a) del nuovo decreto fino ad euro 5.382.000 la soglia di rilevanza europea degli appalti pubblici di lavori e per le concessioni.

9. Inoltre, con l'art.1 comma 251 della citata legge finanziaria n.296/2006 è stato modificato l'art.03 comma 1 del d.l. n.400/1993, introducendo canoni demaniali variabili in ragione della categoria del bene assegnato e della tipologia di area coperta o scoperta.
10. La nuova disciplina sul termine di venti anni di durata massima delle concessioni balneari nasce nel contesto politico e culturale della gestione del demanio marittimo della Regione Emilia Romagna, in cui illustre accademica² si farà subito promotrice della diretta applicazione sia dell'art.49 TFUE sia dell'art.12 paragrafo 1 della direttiva Bolkestein, nonostante chiaramente non vi fossero i presupposti temporali e giuridici per far rientrare le concessioni demaniali marittime nel campo di applicazione della norma primaria e della disposizione di diritto derivato che prevede procedure selettive, in quanto l'art.44 della stessa direttiva servizi ne dispone l'entrata in vigore dal 28.11.2009, cioè tre anni dopo la pubblicazione sulla G.U.C.E. avvenuta appunto il 28.11.2006.
11. L'applicazione diretta dell'art.12 paragrafi 1 e 2 della direttiva Bolkestein sin dal 28.11.2006 era strumentale alla normativa di pianificazione dell'uso dell'arenile in vigore nella Regione Emilia Romagna, in cui il trasferimento delle competenze sul demanio marittimo ai Comuni è stato legato all'adozione del Piano dell'Arenile (art.3 comma 2 L.R. 9/2002) e al rispetto delle direttive regionali, che favoriscono l'accorpamento ed unificazione delle aree in concessione demaniali marittime per uso turistico-ricreativo (punto 6.2.2. dell'Allegato A alla deliberazione del Consiglio della Regione Emilia Romagna del 6.3.2003 n.468).
12. Il Piano dell'Arenile del Comune di Rimini è stato approvato con delibere consiliari nn. 64/2006 e n.9/2011 (Variante 2010) come Piano operativo comunale (POC) di cui all'art.3 comma 2 della L.R. n.9/2002, ed è scaduto come validità il 27.1.2016, cioè decorsi cinque anni dall'approvazione della variante con deliberazione di Consiglio comunale n. 9 del 27.1.2011, come previsto dall'art.30 comma 1 della L.R. n.20/2020,

² La prof.ssa Lucia Serena Rossi, docente ordinario in diritto dell'Unione europea al dipartimento di scienze giuridiche dell'Università di Bologna, è una figura molto nota agli imprenditori balneari italiani, in quanto è stata consulente in materia di demanio marittimo prima per la Regione Emilia-Romagna e poi per il governo italiano, in particolare affiancando il sottosegretario agli affari europei Sandro Gozi, e partecipando come esperto del governo nelle cause pregiudiziali riunite C-458/14 e C-67/15, che verranno definite dalla confusa sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia Ue del 14.7.2016. La prof.ssa Rossi è stata Giudice italiano in Corte di giustizia dal 7 ottobre 2018 al 6 ottobre 2024, dopo essere stata designata a dicembre 2017 sempre dal sottosegretario agli affari europei Sandro Gozi (fonte www.mondobalneare.it, 3 dicembre 2017). Dal 7 ottobre 2024 è stata sostituita nella prestigiosa carica dal nuovo Giudice italiano designato in Corte Ue, il prof. Massimo Condinanzi.

con conseguente ripristino in capo all'Ente Regione delle competenze dirette in materia di gestione del demanio marittimo.

13. Il Piano dell'Arenile del Comune di Rimini prevedeva che soltanto le imprese che si fossero aggregate per accorpate e unificare le aree in concessione demaniali marittime per uso turistico-ricreativo avrebbero avuto diritto a fare investimenti, a demolire e ricostruire le strutture esistenti o a ristrutturarle. Diversamente i singoli concessionari avrebbero potuto effettuare solo lavori di manutenzione ordinaria, essendo totalmente preclusi gli investimenti, in mancanza di accorpamento delle concessioni.
14. Questo modello illogico e dirigistico di gestione del demanio marittimo statale da parte del Comune di Rimini non è stato condiviso dalla stragrande maggioranza dei concessionari, che si sono rifiutati di presentare progetti di aggregazione di concessioni temendo, evidentemente, pratiche distorsive dei comportamenti della pubblica amministrazione in un settore, lo si ribadisce, estraneo al codice dei contratti pubblici e regolato soltanto dal codice della navigazione; oppure, come nel caso del progetto di rete presentato da alcuni concessionari titolari di bar ristoranti sulla spiaggia senza aggregazione con stabilimenti balneari, tale progetto non è stato preso in considerazione dall'amministrazione comunale.
15. In buona sostanza, è stato rappresentato alla Corte di giustizia nelle citate osservazioni scritte della causa C-464/24 che **la quasi totalità dei concessionari balneari del Comune di Rimini**, non avendo scelto la strada ritenuta illegittima dell'aggregazioni tra concessioni, **si è limitata per oltre 18 anni alla manutenzione ordinaria, essendo preclusi gli investimenti, la manutenzione straordinaria, la ristrutturazione e la ricostruzione delle strutture e delle opere.**
16. Viceversa, in settori in cui chiaramente già si applica(va) il diritto dell'Unione e la disciplina europea in materia di appalti pubblici di lavori o di servizi, come per le concessioni autostradali, il Governo Prodi con la legge finanziaria n.296/2006 ha operato contestualmente una restrizione della libertà di stabilimento e della libertà di concorrenza, con proroghe illimitate incoerenti con gli obblighi comunitari di indire gare pubbliche³.

³ Cfr. l'introduzione della convenzione unica per le concessioni autostradali di cui all'art.2 commi 82-90, del d.l. n.262/2006, come modificata dall'art.1 comma 1030 della legge n.296/2006, che ha portato a proroghe illimitate per tutto il settore con una situazione di particolare privilegio quasi monopolistico, come è noto, per Autostrade per l'Italia e con il corrispondente tacito assenso della Commissione europea, che proporrà un ricorso per inadempimento contro lo Stato italiano soltanto limitatamente alla scadenza prorogata della concessione relativa all'autostrada A12 Livorno-Civitavecchia, che sarà deciso con la sentenza del 18 settembre 2019 della Corte di giustizia nella causa C-526/17 Commissione contro Repubblica italiana (EU:C:2019:756).

17. Le modifiche alla disciplina delle concessioni balneari del Governo Prodi erano in contrasto con la posizione assunta dalla Suprema Corte di Cassazione con ordinanza di rinvio pregiudiziale del 13.1.2006 della causa C-174/06, recepita dalla Commissione Ue nelle osservazioni scritte al punto 81 e dalla **Corte di giustizia nella sentenza CO.GE.P** del 25 ottobre 2007 (EU:C:2007:634), che ha così concluso: *«L'art. 13, parte B, lett. b), della sesta direttiva del Consiglio 17 maggio 1977, 77/388/CEE, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra di affari – Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme, dev'essere interpretato nel senso che un rapporto giuridico quale quello in discussione nella causa principale, nell'ambito del quale ad un soggetto è concesso il diritto di occupare e di usare, in modo anche esclusivo, un bene pubblico, specificamente zone del demanio marittimo, per una durata limitata e dietro corrispettivo, rientra nella nozione di «locazione di beni immobili» ai sensi di detto articolo.»*.
18. Viceversa, sollecitata dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato con la segnalazione del 20 ottobre 2008 (v. **allegato 5**), la Commissione Ue ha attivato con la lettera di messa in mora del 9 febbraio 2009 nella procedura di infrazione n. 2008/4908 (v. **allegato 6**), pur essendo l'Istituzione europea ben consapevole che la procedura di infrazione non avrebbe potuto trovare giustificazione nella direttiva Bolkestein, non essendo scaduto, quando la procedura di infrazione ha avuto inizio, il termine per il recepimento del 28.12.2009.
19. Infatti, soltanto con la diffida complementare del 5.5.2010 (v. **allegato 6**) la Commissione Ue ha lamentato anche la violazione dell'art.12 della direttiva 2006/123/CE rispetto alla necessità di modificare, in virtù dell'astratto principio della libertà di concorrenza, l'art. 37 cod.nav. e abrogare il c.d. diritto di insistenza, nonostante oltre il 90% dei concessionari balneari avesse instaurato il rapporto concessorio prima del 28.12.2009 e, quindi, per pacifica giurisprudenza della Corte Ue (cfr. la **sentenza Togel** del 24.9.1998 in causa C-76/97, EU:C:1998:161) non fosse comunque assoggettabile alla direttiva 2006/123/CE ai sensi dell'art.44 della stessa direttiva Bolkestein.
20. In particolare, l'art.37 cod.nav. disciplinava (e disciplina ancora) l'esperimento di un procedimento finalizzato alla valutazione comparativa tra gli aspiranti solo in via eventuale, ovvero nell'ipotesi di più domande di rilascio di concessione sul medesimo bene demaniale. Il medesimo articolo, al secondo comma, contemplava tuttavia in tal

caso la preferenza in favore del soggetto già titolare della concessione (c.d. diritto di insistenza).

21. Come riferito dalla Commissione Ue nella lettera di messa in mora complementare del 5.5.2010 la norma sul diritto di insistenza è stata in vigore fino al 30 dicembre 2009, quando il Governo Berlusconi ne ha disposto la frettolosa abrogazione, avvenuta con la modifica del comma 2 dell'art.37 cod.nav. dall'art.1 comma 10 del d.l. n.194/2009 (convertito con modificazioni dalla legge n.25/2010), disponendo altresì una proroga delle concessioni in essere dapprima fino al 31 dicembre 2012, successivamente in sede di conversione fino al 31 dicembre 2015.
22. La Commissione ha contestato anche l'art.01 comma 2 del decreto legge n. 400 del 1993, nel testo modificato dall'art.10 comma 1 della legge n.88/2001 e in vigore dal 1° gennaio 2007 fino al 16 gennaio 2012, che prevedeva il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime in essere di sei anni in sei anni, salvo la revoca di cui all'art.42 cod.nav. Anche questa norma è stata abrogata dall'art.11 comma 1 lettera a) della legge 15.12.2011 n.217.
23. In conseguenza, la Commissione europea ha disposto il 27 febbraio 2012 l'archiviazione della procedura di infrazione n.2008/4908, ritenendo alla fine congruo il termine di proroga di sei anni (fino al 31.12.2015) per l'approvazione di una normativa di riordino del settore e di attuazione della direttiva Bolkestein.
24. Viceversa il Governo Monti con l'art. 34-duodecies del c.d. "decreto sviluppo" n. 179/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 221/2012, ha disposto la **proroga al 31.12.2020** del termine delle concessioni con finalità turistico ricreative in scadenza dal 31.12.2015.
25. Per regolare specificamente le concessioni di servizi o di lavori ed uscire dalle incertezze create dalla direttiva servizi, il legislatore dell'Unione ha approvato la **direttiva 2014/23/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 febbraio 2014**, sull'aggiudicazione dei contratti di concessione di servizi o di lavori, che all'art.1 paragrafo 1 prevede: «1. La presente direttiva stabilisce le norme applicabili alle procedure di aggiudicazione di contratti di concessione indette da amministrazioni aggiudicatrici ed enti aggiudicatori il cui valore stimato non è inferiore alla soglia indicata all'articolo 8», pari ad € 5.186.000,00.
26. **Il considerando 15 della direttiva 2014/23/UE** prevede l'esclusione delle concessioni balneari come concessioni di beni dal campo di applicazione della stessa direttiva "concessioni": «Inoltre, **taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore**

economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni o qualsiasi proprietà pubblica, in particolare nel settore dei porti marittimi o interni o degli aeroporti, mediante i quali lo Stato oppure l'amministrazione aggiudicatrice o l'ente aggiudicatore fissa unicamente le condizioni generali d'uso senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva. Ciò vale di norma per i contratti di locazione di beni o terreni di natura pubblica che generalmente contengono i termini che regolano la presa di possesso da parte del conduttore, la destinazione d'uso del bene immobile, gli obblighi del locatore e del conduttore per quanto riguarda la manutenzione del bene immobile, la durata della locazione e la restituzione del possesso del bene immobile al locatore, il canone e le spese accessorie a carico del conduttore».

27. La proroga legislativa fino al 31.12.2020 disposta dal Governo Monti era pienamente giustificata dal fatto che le concessioni balneari erano e sono concessioni di beni e non di servizi.
28. La sentenza Promoimpresa del 14 luglio 2016 della Corte di giustizia - con l'inusuale presenza nel Collegio a cinque Giudici dell'italiano prof. Antonio Tizzano e con l'inusuale presenza come esperta del Governo della prof.ssa Lucia Serena Rossi in affiancamento alla consueta difesa erariale dell'Avvocatura dello Stato - ha confermato il descritto quadro normativo e interpretativo dell'Unione e ha precisato ai punti 44-48 l'esclusione delle concessioni balneari, come concessioni di beni, sia dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE sia da quello della direttiva 2014/23/Ue.
29. La Corte Ue ha omesso di citare, erroneamente, come legislazione comunitaria applicabile alle fattispecie delle due cause pregiudiziali poi riunite e decise dalla sentenza Promoimpresa, l'art.44 della stessa direttiva 2006/123/CE, che dispone che gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per **conformarsi alle disposizioni della direttiva servizi entro il 28 dicembre 2009**. Infatti, come risulta rispettivamente dai punti 11 e 19 della sentenza Promoimpresa, le fattispecie di concessione lacuale (causa C-458/14 Promoimpresa) e di concessioni marittime (causa C-67/15 Melis ed altri) erano iniziate prima del 28.11.2009.
30. Ha quindi **errato la Corte Ue nella sentenza Promoimpresa** nel non aver dichiarato la **irricevibilità** delle questioni pregiudiziali dopo le precisazioni fatte ai punti 44-48, e di aver voluto comunque rispondere ai Tar Lombardia e Sardegna, confondendo nel

proseguo della motivazione della contraddittoria decisione il proprietario del demanio marittimo e lacuale, identificato con il Comune e non con lo Stato.

- 31.** Questa originale (e non condivisa dalla stessa Corte Ue nelle sentenze AGCM e S.I.I.B.) scelta metodologica, in un contesto argomentativo in cui era molto chiaro che alle concessioni balneari non si applicava e non si applica né la direttiva servizi né la pertinente direttiva 2014/23/UE, ha determinato il caos interpretativo interno e le affermazioni apodittiche della Commissione, a cui il Consiglio di Stato si è acriticamente uniformato, totalmente invasive, con il pretesto di applicare direttamente un diritto comunitario inapplicabile al settore del turismo balneare, del potere legislativo e di quello esecutivo, con gravissima violazione dei precetti costituzionali e conseguente scontro tra le principali Istituzioni giudiziarie nazionali.
- 32.** Contestualmente alle cause pregiudiziali decise dalla sentenza Promoimpresa e con la scadenza in data 27 gennaio 2016 della validità del Piano dell'Arenile, il Comune di Rimini ha approvato con estremo ritardo con la deliberazione consiliare del 15.3.2016 n.15 (v. **allegato 7**) e con la deliberazione consiliare del 15.3.2016 n.16 (v. **allegato 8**) da parte del Comune di Rimini (Sindaco dott. Andrea Gnassi, Assessore proponente avv. Roberto Biagini) rispettivamente del Piano Strutturale Comunale (PSC) e del Regolamento Urbanistico Edilizio (RUE), i due strumenti urbanistici previsti dall'allora vigente Legge regionale di pianificazione del territorio n.20/2020.
- 33.** Sta di fatto che la Società "Il Ciliegio Fiorito" s.r.l., ora fallita, acquistava nel 2006 un compendio immobiliare denominato "ex colonia Enel" in Viale Regina Margherita a Rimini, destinato in passato a colonia marina. Il complesso era inserito in zona BT5, di recupero delle ex colonie, normata dall'art. 24.9 comma 5 delle NTA del PRG. La Società Il Ciliegio Fiorito s.r.l. depositava il 24/6/2008 domanda di permesso di costruire per ristrutturazione con aumento di superficie utile, per realizzare un nuovo corpo edilizio ad uso albergo con parcheggi, negozi e pubblici esercizi. Il Comune di Rimini, con atto consiliare n.20 dell'11.2.2010, adottava la necessaria procedura di variante al PRG con creazione di una nuova scheda progetto (n. 72) e la Società recepiva le prescrizioni della Provincia. Con atto consiliare del 23.3.2011 n. 43 interveniva l'approvazione della variante, con modifica della scheda n. 7.2 e assenso al progetto edilizio relativo all'ex colonia.
- 34.** Ebbene, in sede di approvazione del PSC e del RUE con le due delibere consiliari nn.15 e 16 del 2016 il Comune di Rimini variava le previsioni applicabili alle "Colonie marine" come la ex Colonia Enel, rispetto ai testi degli strumenti urbanistici comunali

adottati nel 2011, con l'effetto di inibire l'intervento edilizio già assentito all'impresa, che proponeva ricorso al TAR Bologna n.508/2016 R.G.

- 35.** Inizialmente, dopo la sentenza Promoimpresa della Corte Ue, **anche la Commissione europea era convinta che la direttiva servizi non si applicava alle concessioni demaniali marittime**, come si evince dal punto 39 della sentenza del 18 settembre 2019 della Corte di giustizia nella causa C-526/17 Commissione contro Repubblica italiana (EU:C:2019:756).
- 36.** Pertanto, coerentemente con la motivazione (sostanziale) della sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia, il Governo Conte I **con la legge finanziaria n.145/2018 (art.1 commi 682-683) ha disposto ulteriore proroga delle concessioni demaniali marittime in vigore fino al 31 dicembre 2033** e i Comuni italiani hanno notiziato i concessionari della nuova scadenza delle concessioni con atti di ricognizione della nuova durata delle concessioni, pretendendo il pagamento in un'unica soluzione dell'imposta di registro fino al 31.12.2033, e in molti casi facendo anche ricorso alla procedura di evidenza pubblica con la pubblicazione dell'atto di ricognizione all'albo pretorio, ai sensi dell'art.18 del Regolamento di esecuzione del codice della navigazione, al fine di eventuali osservazioni di altri richiedenti.
- 37. La Regione Emilia Romagna, con circolare del 2.4.2019 (v. allegato 9)** indirizzata alle Associazioni di categoria delle imprese balneari e ai Comuni costieri, **ha dettato le regole per i procedimenti di rinnovi e proroga di concessioni demaniali pendenti alla data del 1° gennaio 2019, ai sensi dell'art.1 commi 682-682 della legge n.145/2018:** *«modalità di rilascio: la comunicazione della nuova durata delle concessioni demaniali marittime oggetto di proroga ex lege è effettuata come già avvenuto in occasione della precedente adozione di analoghe disposizioni di legge (cfr. Legge n. 25/2010, Legge n. 14/2012, Legge n. 179/2012, ecc.) e in particolare: I. La Regione, ove possibile a mezzo Posta Elettronica Certificata, comunica al concessionario la nuova durata della concessione, “ai sensi dell'art. 1, commi 682 e segg. della Legge 30 dicembre 2018, n. 145” e contestualmente ricalcola il valore della stessa con riferimento alla nuova scadenza al 31 dicembre 2033. Invitando il concessionario ad effettuare il relativo pagamento presso l'Agenzia delle Entrate entro il termine fisso di 20 (venti) giorni dall'avvenuta ricezione della comunicazione. Nel caso di concessioni per le quali l'imposta di registro sia stata già versata sino al 2020, le annualità già versate saranno detratte dall'importo dovuto. L'eventuale possibilità di rateizzazione dell'importo dell'imposta di registro così rideterminata dovrà essere*

verificata dal concessionario direttamente con l’Agenzia delle Entrate. II. L’eventuale volontà di rinuncia alla proroga deve essere comunicata dal concessionario entro 20 giorni dalla ricezione della comunicazione di cui al punto “I” e in mancanza s’intende accettata; III. Salva la comunicazione di rinuncia, a seguito dell’avvenuto pagamento, da parte dei concessionari, di quanto dovuto in termini di imposta di registro a fronte dell’estensione della durata del titolo concessorio, il competente Servizio regionale procede a dare atto della proroga ex lege con modalità analoghe a quelle già indicate nelle circolari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti emanate in occasione di precedenti proroghe ex lege della validità delle concessioni demaniali marittime, ossia attraverso la mera annotazione sul titolo concessorio della proroga della validità della concessione, con specifica indicazione del termine di validità (31/12/2033) e della fonte normativa (art. 1, commi 682 e 683, Legge 30 dicembre 2018, n. 145), indipendentemente dal fatto che la concessione sia stata rilasciata con Licenza o con Atto Formale; IV. Le proroga ex lege della concessione demaniale marittima potrà essere negata solo in caso di preminente interesse pubblico sussistente sulla medesima area oggetto della concessione per esigenze di pubblica necessità.».

- 38.** La Circolare del 2.4.2019 della Regione Emilia Romagna, dunque, poneva a carico del competente Servizio regionale di procedere a notificare i concessionari marittimi della proroga ex lege al 31.12.2033 dei titoli concessori, nel quadro della nuova legge regionale di pianificazione del territorio n.24/2017.
- 39.** Infatti, la legge regionale n.24/2017, con decorrenza dal 1.1.2018, abrogando la precedente disciplina della L.R. n.20/2020, ha preso atto della cessazione della validità dei Piani dell’Arenile adottati dai Comuni costieri con una validità di 5 anni come POC (quello del Comune di Rimini cessato il 27.1.2016) senza coordinarsi con i nuovi strumenti urbanistici comunali della zona urbana del PSC e del RUE approvati dalle amministrazioni comunali con estremo ritardo (nel caso del Comune di Rimini con deliberazioni consiliari nn.15 e 16 del 2016, peraltro impugnate al Tar Bologna).
- 40.** La legge regionale n.24/2017 affida al nuovo strumento urbanistico “unico”, il Piano Urbanistico Generale (PUG), da approvare entro il termine perentorio di complessivi 6 anni (4 anni per l’avvio e 2 anni per il completamento, ai sensi dell’art.3 comma 1 della L.R. n.24/2017) il compito di delimitare il perimetro del territorio comunale facente parte dell’arenile, soggetto alla disciplina del (nuovo) Piano previsto dall’art.3 comma 2 della L.R. n.9/2002, da approvare con le procedure di cui agli artt. 43, 44, 45, 46 e 47 della nuova legge regionale n.24/2017.

41. Viceversa, in una sconcertante intervista pubblicata il 18.10.2019 (v. **allegato 10**), l'allora Sindaco del Comune di Rimini, dott. Andrea Gnassi (dal 2013 al 2021 Presidente della Commissione Permanente Turismo dell'ANCI e dal 2019 al 2021 Presidente ANCI Emilia Romagna), ha negato la competenza della Regione Emilia Romagna a comunicare ai concessionari marittimi la proroga dei titoli concessori ai 31.12.2033, ignorando la circolare regionale del 2.4.2019.
42. Così ha precisato il dott. Gnassi nell'intervista pubblicata il 18.10.2019: *««Finchè da Roma non ci dicono cosa dobbiamo fare, noi mettiamo nessun timbro.»*. *Perchè «ci vuole molto poco, in questa vicenda così complicata e confusa, a passare dall'ufficio timbri all'ufficio...pacchi»*. *«A oggi i Comuni che hanno rinnovato le concessioni ai bagnini per 15 anni sono pochi. Tanti altri, noi compresi, ancora non l'hanno fatto perché vogliono prima garanzie e percorsi amministrativi certi, che ancora non ci sono»*. *Gnassi cita una relazione del ministero delle Finanze di settembre, che spiega come «non sia sufficiente mettere il timbro per garantire la proroga fino al 2033, Occorre un atto amministrativo, ma quale sia la procedura da seguire lo Stato non l'ha ancora chiarito»*. *Insomma, «abbiamo da una parte la legge che dice sì alla proroga, dall'altra lo Stato stesso che scrive: non basta un timbro, serve una procedura più complessa ma senza indicare quale»*. *Non aiutano poi «le varie sentenze della Corte Europea e dei tribunali italiani che mettono in forte dubbio la legittimità delle proroghe»*. *Su Rimini (e altri comuni) pende come una spada di Damocle la diffida presentata da un gruppo di associazioni, che giudica illegittima la proroga. Ecco perché «abbiamo chiesto al governo di chiarire la procedura»*. *Procedura che deve essere «prova di bomba, per gli operatori e per il Comune»*. *Gnassi chiede aiuto anche alla Regione, per fare chiarezza. Fino a quando non ci sarà, Rimini «non metterà alcun timbro»*.
43. E' singolare che l'ex Sindaco Gnassi abbia chiesto aiuto alla Regione, quando avrebbe potuto limitarsi a leggere e far applicare, senza interferenze inventandosi una inesistente relazione del settembre 2019 del Ministero delle Finanze (non competente in materia), la circolare regionale del 2.4.2019, che chiariva benissimo gli aspetti operativi della proroga ex lege a carico del competente Servizio regionale con comunicazioni da effettuare con posta elettronica certificata ai singoli concessionari **«con modalità analoghe a quelle già indicate nelle circolari del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti emanate in occasione di precedenti proroghe ex lege della validità delle concessioni demaniali marittime, ossia attraverso la mera annotazione sul titolo**

concessorio della proroga della validità della concessione, con specifica indicazione del termine di validità (31/12/2033) e della fonte normativa»; cioè senza timbri.

44. Sta di fatto che, in ossequio alle disposizioni dell'ex Sindaco di Rimini privo di poteri gestionali del demanio marittimo per la scadenza del Piano dell'Arenile, la Regione Emilia Romagna non ha mai effettuato le comunicazioni di proroga ex lege al 31.12.2033 previste dalla circolare regionale del 2.4.2019 e il Dirigente del Comune di Rimini ha comunicato a tutti i concessionari balneari con singolo "*atto ricognitivo della concessione demaniale marittima con estensione della durata al 31.12.2033*" datato e trasmesso via pec nel periodo gennaio-febbraio 2021 (v. **allegato 11**), cioè dopo la scadenza della precedente proroga ex lege al 31.12.2020. Tutti i concessionari ad eccezione sicuramente di uno, RIMINI GEST s.r.l., che il 29 maggio 2023 attesterà nel contratto di affitto di ramo di azienda delle n.5 concessioni balneari di cui ha la titolarità e che vengono affidati in gestione all'impresa affittuaria e collegata Club Ristorazione s.r.l. per contratti stagionali rinnovabili di anno in anno (v. **allegato 12**), che la scadenza dei titoli concessori è alla data del 31.12.2020.
45. Inaspettatamente ma coerentemente con i comportamenti amministrativi del Comune di Rimini, la **Commissione europea** ha inviato allo Stato italiano il **3 dicembre 2020**, in piena emergenza covid, una **lettera di messa in mora** che avviava la nuova procedura di infrazione 2020/4118 C (2020) 7826 final (v. **allegato 4**).
46. Paradossalmente, la lettera di messa in mora della seconda procedura di infrazione della Commissione Ue del 3 dicembre 2020 riguardava anche l'art. 182 comma 2 del d.l. n. 34/2020 (e sembrava muoversi proprio in conseguenza di questa disciplina emergenziale per il settore), andando a precisare che *«la reiterata proroga della durata delle concessioni balneari prevista dalla legislazione italiana scoraggia [...] gli investimenti in un settore chiave per l'economia italiana e che sta già risentendo in maniera acuta dell'impatto della pandemia da COVID-19. Scoraggiando gli investimenti nei servizi ricreativi e di turismo balneare, l'attuale legislazione italiana impedisce, piuttosto che incoraggiare, la modernizzazione di questa parte importante del settore turistico italiano. La modernizzazione è ulteriormente ostacolata dal fatto che la legislazione italiana rende di fatto impossibile l'ingresso sul mercato di nuovi ed innovatori fornitori di servizi.»*.
47. Il modello di riferimento della Commissione europea è, appunto, quello del Comune di Rimini, in cui è l'Ente locale che con il Piano dell'Arenile scaduto il 27.1.2016 ha ingessato gli investimenti dei concessionari balneari che non si sono voluti aggregare per

evitare possibili distorsioni nell'azione amministrativa pubblica e che sono stati obbligati ad effettuare soltanto lavori di ordinaria manutenzione delle strutture. **Si tratta di affermazioni ideologiche che immaginavano imprecisati innovatori fornitori di servizi**, in grado di modernizzare, a differenza degli attuali titolari delle concessioni balneari, questa parte importante del turismo nazionale.

48. Il Governo italiano ha risposto alla lettera di messa in mora della Commissione Ue con la comunicazione del 4 febbraio 2021 a firma del prof. Massimo Condinanzi (v. **allegato 13**), rigettandone tutte le argomentazioni.
49. Secondo il prof. Massimo Condinanzi il regime delle concessioni demaniali marittime non è soggetto alla disciplina eurounitaria, *rectius* alla competenza dell'Unione che, pertanto, non può ingerirsi nei regimi di proprietà dei beni pubblici e privati degli Stati, ai sensi dell'art. 345 del TFUE (ex art. 295 del TCE) a mente del quale *"I trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri"*.
50. Altrettanto condivisibilmente il Governo italiano nella sua risposta del 4.2.2021 alla Commissione Ue ai paragrafi 6 e 7 ha precisato l'esatta portata e interpretazione della sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia e la non applicabilità della decisione e della direttiva 2006/123/CE ai fini della regolamentazione comunitaria delle concessioni demaniali marittime.
51. Il prof. Condinanzi ha sottolineato la correttezza della legislazione emergenziale dell'art.100 commi 1 e 3 d.l. n.104/2020 con la proroga estesa al 31.12.2033 anche delle concessioni demaniali lacuali e fluviali che erano ferme al 31.12.2020 e il ritorno ad un canone fisso (comma 3), e ha evidenziato, giustamente, che, *«contrariamente a quanto affermato nella lettera della Commissione, inoltre, i proventi delle concessioni demaniali non sono destinati ai Comuni. Questi ultimi enti provvedono, infatti, al rilascio delle concessioni e a tutta la relativa attività amministrativa, ma i canoni costituiscono esclusivamente un corrispettivo percepito dal titolare del demanio (lo Stato) per l'utilizzo del bene. Conseguentemente, non è neppure condivisibile l'affermazione secondo la quale posticipando il ricorso alle procedure di evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni si priverebbero i Comuni della possibilità di ottenere immediatamente maggiori potenziali introiti. Non solo, infatti, come detto, i Comuni non sono destinatari dei canoni, ma – in ogni caso – tali canoni sono stabiliti per legge in misura uguale per tutti i concessionari, con la conseguenza che una eventuale procedura di gara non potrebbe mirare alla selezione degli operatori sulla base del corrispettivo offerto per l'uso del bene.»*.

52. Il prof. Condinanzi ha censurato l'atteggiamento discriminatorio della Commissione rispetto alle lunghissime proroghe assicurate ai concessionari demaniali marittimi in Spagna e in Portogallo, addirittura avallate ed elogiate dalla Commissione Ue con il comunicato stampa del 3.8.2012 (v. **allegato 14**): *«Orbene, se quelle poc'anzi riassunte sono le conclusioni cui è dato pervenire con riguardo all'esperienza italiana, ad ulteriore completamento del quadro sin qui tracciato può essere utile dare conto delle esperienze di altri Stati membri dell'Unione europea. Esperienze che, esse sì, sembrano presentare profili di marcata distonia rispetto ai principi e alle disposizioni del diritto europeo, ma nei cui confronti, non di meno, non risulta che le autorità europee abbiano intrapreso azioni – precontenziose o contenziose – del tenore di quelle assunte nei riguardi dello Stato italiano. Con ciò lasciando intravedere i profili di una condotta posta in essere dalla Commissione in violazione dei principi di leale cooperazione e di non discriminazione ex art. 4 TUE. Più nel dettaglio, a venire in rilievo sono specialmente le esperienze della Spagna e del Portogallo. Con riguardo al **caso spagnolo**, sia sufficiente ricordare che la Ley de Costas (n. 22/1988) e la sua successiva legge di riforma (n. 2/2013), in uno con la riforma costituzionale operata nel 1978 (i.e. art. 132, comma 2, Cost. spagnola), hanno portato al delinearsi di un quadro normativo in base al quale le concessioni demaniali marittime possono, ma non debbono necessariamente, essere assegnate tramite gara, essendo la valutazione sull'an della procedura pubblica rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione competente (v. art. 74, comma 1, Ley de Costas). Inoltre, **per quel che concerne la durata di tali titoli abilitativi, in base all'art. 2, comma 3, della Ley n. 2/2013 le concessioni in discorso possono avere un'estensione temporale di settantacinque anni prorogabili di ulteriori settantacinque anni.** A ciò si aggiunga che il Tribunale costituzionale spagnolo, interrogato circa la legittimità di una tale disciplina, si è espresso in senso pienamente affermativo, qualificando l'istituto in esame come concessione di beni e non di servizi (Trib. Cost. n. 213/2015. Ancor prima, si v. Trib. Cost. n. 227/1988 e 149/1991). Similmente, **nell'esperienza portoghese** si ha che – in virtù della Costituzione del 1976 – il demanio marittimo rientra nella nozione di demanio (pubblico) idrico (v. art. 84 Cost.), cui si applica la Lei da Agua (n. 58/2005). Il regime per l'attribuzione dei titoli abilitativi in materia è regolato dal Decreto Lei 226-A/2007, a mente del quale il ricorso alla gara per l'individuazione del concessionario può conoscere una importante eccezione nel caso in cui l'autorità competente ritenga di procedere alla assegnazione diretta tramite apposito decreto (v. art. 24 Lei da Agua). Inoltre, **la ratio della***

procedura ad evidenza pubblica risulta essere ulteriormente svilita, innanzitutto, dalla previsione di un termine di durata delle concessioni molto lungo: settantacinque anni (art. 25 Decreto Lei 226-A/2007), prorogabile di ulteriori settantacinque (art. 35, comma 2, Decreto Lei 226-A/2007). E, in secondo luogo, dalla vigenza di un diritto di insistenza in capo a colui che è già concessionario (art. 21, comma 7, Decreto Lei 226-A/2007). Ossia, di un diritto sostanzialmente analogo a quello un tempo previsto dall'art. 37, comma 2, cod. nav. E che – si sottolinea nuovamente – il legislatore italiano ha abrogato al fine di rispondere alle censure mosse dalla Commissione europea con la P.I. 2008/4908.».

53. Nessuna procedura di infrazione è stata iniziata dalla Commissione Ue fino al 2022 nei confronti di Portogallo e Spagna, che avevano una situazione di durata delle concessioni demaniali marittime sostanzialmente a tempo indeterminato (75 anni) e, per quanto riguarda il Portogallo, anche il diritto di insistenza del precedente concessionario.
54. Subito dopo la risposta del Governo italiano del 4 febbraio 2021, **la citata Società Rimini Gest s.r.l.** - titolare di n.5 stabilimenti balneari a Rimini Nord in zona Viserba in via Toscanelli - **in data 27 settembre 2021 ha presentato al Comune di Rimini istanza di permesso a costruire relativo ad intervento di riqualificazione mediante demolizione dei n.5 stabilimenti balneari e ricostruzione di uno stabilimento in accorpamento dei Bagni 11-12-13-14 e 16, nonostante il Piano dell'Arenile del Comune di Rimini fosse già scaduto dal 27 gennaio 2016** e nonostante i titoli concessori fossero scaduti al 31.12.2020 per non aver ricevuto la comunicazione dirigenziale dell'atto ricognitivo con estensione della durata al 31.12.2033.
55. In data 4 maggio 2021 il Tribunale di Forlì con sentenza n.43/2021 ha dichiarato il fallimento della società Il Ciliegio Fiorito srl, nominando contestualmente curatrice fallimentare la dott.ssa Mara Rinaldi.
56. Con decreto del 19 maggio 2021 (v. **allegato 15**) l'allora Sindaco del Comune di Rimini dott.Andrea Gnassi ha nominato la dott.ssa Mara Rinaldi quale Sindaco effettivo di Rimini Congressi s.r.l. e Sindaco supplente di Anthea s.r.l., società partecipate indirettamente dalla Rimini Holding s.p.a. (partecipata pubblica del Comune di Rimini), sulla base della dichiarazione di disponibilità agli incarichi presentata dalla dott.ssa Rinaldi Mara in data 18.5.2021, da cui risulta la già avvenuta nomina di curatrice fallimentare della società Il Ciliegio Fiorito srl.
57. Con ordinanza collegiale del 16.6.2021 n. 655 nel giudizio n.508/2016 R.G. il TAR Bologna ha dichiarato l'interruzione del giudizio per il fallimento della Società

ricorrente. Con atto depositato il 30.9.2021 il processo n.508/2016 è stato riassunto dal Fallimento “Il Ciliegio Fiorito”.

- 58.** Nonostante la chiarissima risposta del Governo del 4.2.2021 alla Commissione europea, inaspettatamente, con **due contestuali sentenze nn.17 e 18 del 9 novembre 2021 l’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato** è intervenuta sulle concessioni demaniali marittime, fissando tre principi di diritto di immediata applicazione normativa, pur occupandosi di fattispecie di concessioni demaniali marittime iniziate prima del 28.12.2009 e quindi fuori del campo di applicazione della direttiva Bolkestein.
- 59.** L’Adunanza plenaria ha in primo luogo imposto il dovere dei giudici e della pubblica amministrazione di disapplicare le *«norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative»*, cioè l’art. 1, commi 682 e 683, della legge n.145/2018, n. 145 e l’art. 182, comma 2, del d.l.34/2020, in quanto contrastanti con l’art. 49 TFUE, e con l’art. 12 della direttiva 2006/123/CE, che richiede una *«selezione tra diversi candidati»* qualora *«il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili»*, e vieta *«la procedura di rinnovo automatico»*.
- 60.** L’Adunanza plenaria ha evidenziato, in secondo luogo, l’insussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari anche qualora siano intervenuti atti amministrativi di proroga, senza che rispetto a questi ultimi sia necessario attivare i poteri di autotutela della pubblica amministrazione, *«in quanto l’effetto di cui si discute é direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legiferato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata»*, ragion per cui la non applicazione della legge implica che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi *tamquam non esset*.
- 61.** Infine, l’Adunanza plenaria, in qualità di novello legislatore delegante il vero legislatore delegato, *«al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell’auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea, le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga*

legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.».

- 62.** Lo scrivente nelle osservazioni scritte depositate nella causa C-464/24 ha manifestato alla Corte Ue il proprio sconcerto (e quello delle 30.000 imprese balneari) sul fatto che la lettera di messa in mora della Commissione nella procedura di infrazione n.2020/4118 abbia avuto positivo riscontro nelle fantasiose argomentazioni delle sentenze “gemelle” dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato che, come la Commissione, sembra aver preso a riferimento il modello “Rimini” di gestione del demanio marittimo: *«Non è, infatti, seriamente sostenibile che la proroga delle concessioni sia funzionale al “contenimento delle conseguenze economiche prodotte dall'emergenza epidemiologica”. In senso contrario, si deve osservare, come evidenziato dalla Commissione nell'ultima lettera di costituzione in mora (che riguarda anche l'art. 182, co. 2, d.l. 34/2020), che “la reiterata proroga della durata delle concessioni balneari prevista dalla legislazione italiana scoraggia [...] gli investimenti in un settore chiave per l'economia italiana e che sta già risentendo in maniera acuta dell'impatto della pandemia da COVID-19. Scoraggiando gli investimenti nei servizi ricreativi e di turismo balneare, l'attuale legislazione italiana impedisce, piuttosto che incoraggiare, la modernizzazione di questa parte importante del settore turistico italiano. La modernizzazione è ulteriormente ostacolata dal fatto che la legislazione italiana rende di fatto impossibile l'ingresso sul mercato di nuovi ed innovatori fornitori di servizi”.*».
- 63.** E ancora, l’Adunanza plenaria a pag. 35 delle due identiche sentenze ha così precisato: *«In relazione alla pretesa esigenza di tutela dell'affidamento, anche la **lettera di messa in mora della Commissione europea del 3 dicembre 2020**, nel rilevarne l'insussistenza, ricorda che “secondo il diritto europeo un legittimo affidamento può sorgere solo se un certo numero di condizioni rigorose sono soddisfatte.».*
- 64.** Paradossalmente, la stessa Adunanza plenaria è ben consapevole che le concessioni balneari sono concessioni di beni demaniali e non di servizi e non rientrano nella normativa prevista per gli appalti pubblici: *«Nel caso delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative a venire in considerazione come strumento di guadagno offerto dalla p.a. non è il prezzo di una prestazione né il diritto di sfruttare economicamente un singolo servizio avente rilevanza economica. **Al contrario degli appalti o delle concessioni di servizi**, la p.a. mette a disposizione dei privati concessionari un complesso di beni demaniali che, valutati unitariamente e complessivamente, costituiscono uno dei patrimoni naturalistici (in termini di coste,*

laghi e fiumi e connesse aree marittime, lacuali o fluviali) più rinomati e attrattivi del mondo. Basti pensare che il giro d'affari stimato del settore si aggira intorno ai quindici miliardi di euro all'anno, a fronte dei quali l'ammontare dei canoni di concessione supera di poco i cento milioni di euro, il che rende evidente il potenziale maggior introito per le casse pubbliche a seguito di una gestione maggiormente efficiente delle medesime.».

65. Incidentalmente, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato non ha tenuto conto che di quei 15 miliardi di euro di fatturato all'anno che sarebbero stati prodotti dalle imprese balneari, a parte l'indotto, circa 10 miliardi sono rimasti nelle casse dello Stato, delle Regioni e dei Comuni sotto forma di tassazione e imposte a vario titolo con IVA al 22%.
66. Incredibilmente, **non vi è traccia** nelle due identiche sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato della risposta **del Governo italiano a firma del prof. Massimo Condinanzi del 4 febbraio 2021 alla lettera di messa in mora della Commissione del 3 dicembre 2020**, così come non ne ritroveremo traccia nel parere motivato della Commissione del 16.11.2023.
67. L'apoditticità delle affermazioni dell'Adunanza plenaria è confermata dallo stesso **Consiglio di Stato, che, con sentenza del 13 gennaio 2022 n.229** (in termini, **Consiglio di Stato, sentenza 9.4.2024 n.3240**) al punto 6.7 **ha precisato**, richiamando la citata sentenza Togel della Corte di giustizia del 24.9.1998 (EU:C:1998:161), **che le concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009 non entrano nel campo di applicazione della Direttiva Bolkestein**, profilo non esaminato dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze nn.17 e 18 del 2021, pur avendo il Massimo Consesso della giustizia amministrativa esaminato due fattispecie di concessioni balneari iniziate prima dell'entrata in vigore della direttiva 2006/123/CE.
68. Con la **sentenza n.46/2022 la Corte costituzionale** non ha condiviso il percorso interpretativo delle due sentenze dell'Adunanza plenaria del 2021 e ha ritenuto costituzionalmente legittima la proroga al 31 dicembre 2033 delle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo di cui all'art.1 commi 682-683 della legge n.145/2018 e l'estensione della predetta proroga anche a quelle lacuali e fluviali.
69. Con sentenza del 9 marzo 2022 n.248 il TAR Bologna ha accolto il ricorso n.508/2016 del Fallimento Il Ciliegio Fiorito srl, annullando le deliberazioni consiliari del Comune di Rimini n.15 e 16 del 2016 di approvazione del PSC e del RUE, nella parte in cui, variando *in parte qua* i testi adottati nel 2011 dei due strumenti urbanistici, avevano determinato l'inibizione definitiva dell'intervento edilizio già assentito alla società

fallita. La sentenza n.248/2022 del TAR Bologna è stata impugnata dal Comune di Rimini davanti al Consiglio di Stato con ricorso n.3950/2022 e il giudizio, assegnato alla IV Sezione, non è stato ancora definito né è stata chiesta la sospensione della importante decisione di 1° grado. Dall'ultima relazione del 1° semestre 2024 della curatrice fallimentare (v. **allegato 16**) del 23.2.2024 risulta che in data 4.1.2024 è stata notificata a mezzo pec al Fallimento l'avvio della procedura di apposizione del vincolo espropriativo sull'area dell'ex Colonia Enel distinta al NCEU del Comune di Rimini fg. 111 mapp 133, all'interno del quale si trova l'immobile, che era stato contabilizzato dal liquidatore della società in € 10.010.637,00 e che è stato invece stimato dalla curatela nel di gran lunga inferiore valore di € 2.273.000,00.

- 70. La curatrice fallimentare dott.ssa Mara Rinaldi non ha promosso alcuna azione di risarcimento danni nei confronti del Comune di Rimini e degli amministratori pubblici che hanno approvato le due deliberazioni consiliari nn.15 e 16 del 2016 annullate dal TAR Bologna con la sentenza n.248/2022, nonostante la decisione sia esecutiva.**
- 71.** In “applicazione” delle sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato è intervenuto il legislatore “delegato” che, dopo aver abrogato senza disciplina transitoria le disposizioni dell'art.1 commi 682-683 della legge n.145/2018 che prevedevano la proroga fino al 31.12.2033, **all'art. 3, comma 1**, della legge 5 agosto 2022 n.118 (entrato in vigore il 27.8.2022) ha disposto la **continuazione dell'efficacia delle concessioni demaniali marittime**, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative e sportive fino al **31 dicembre 2023**.
- 72.** L'art.3 comma 3 della legge n.118/2022 consentiva una ulteriore proroga dei rapporti concessori fino al 31.12.2024, *«in presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2023, connesse, a titolo esemplificativo, alla pendenza di un contenzioso o a difficoltà oggettive legate all'espletamento della procedura stessa»*.
- 73.** L'art.4 comma 1 della legge n.118/2022 aveva previsto la delega al Governo entro sei mesi (scadenza 27 febbraio 2023) di uno o più decreti legislativi volti a riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive, ivi incluse quelle affidate ad associazioni e società senza fini di lucro.
- 74.** Infine, l'art. 4 comma 2 della legge n.118/2022 aveva delineato i principi e i criteri direttivi a cui avrebbe dovuto ispirarsi la delega legislativa prevista dal comma 1 dello

stesso articolo, tra cui alla lettera i) la «*definizione di criteri uniformi per la quantificazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente, posto a carico del concessionario subentrante*».

- 75.** In aperto contrasto con l'art.3 comma 1 della legge n.118/2022 nel testo originario allora vigente che prevedeva la scadenza dei titoli concessori al 31.12.2023, con delibera di Giunta n.14 del 14.2.2023 (v. **allegato 17**) il Comune di Rimini ha deliberato di autorizzare il “*Progetto Pilota relativo alla riqualificazione BAGNI 11 – 12 – 13 – 14 - 16 RIMINI NORD, in conformità al Piano Particolareggiato – Piano dell’Arenile, variante 2010 (approvato con delibera di C.C. n. 9 del 27/01/2011), disciplinata dall’art. 46 delle relative Norme Tecniche di Attuazione presentato dalla Società RIMINI GEST s.r.l.*”.
- 76.** Dai dati catastali (v. **allegato 18**) risulta che l'intervento di riqualificazione mediante demolizione dei n.5 stabilimenti balneari e ricostruzione di uno stabilimento in accorpamento dei Bagni 11-12-13-14 e 16 a Rimini Nord di proprietà superficiale di Rimini Gest s.r.l. è stato completato con la **fusione in un'unica (nuova) concessione demaniale marittima del 21.5.2024**, di cui non si conosce la **durata, presumibilmente fissata nella misura massima di 20 anni**, senza rispettare le disposizioni del codice della navigazione (artt.36 e 37) e della normativa regionale (v. punto 8.2.1. dell'Allegato A alla delibera di Consiglio della Regione Emilia Romagna n.468/2003) in materia di assegnazione e pubblicità di nuova concessione demaniale marittima. Sulla nuova concessione demaniale marittima di Rimini Gest srl in corrispondenza dell'ex Bagno 11 è stato costruito sull'arenile un elegante ristorante, prima inesistente, dell'estensione di circa 400 mq.
- 77.** La **Commissione Ue nelle osservazioni scritte depositate il 2 febbraio 2022** nella causa C-598/22 S.I.I.B. (v. **allegato 19**), sul rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato circa la compatibilità comunitaria dell'art.49 cod.nav. che esclude ogni indennizzo in caso di cessazione della concessione e la devoluzione al demanio delle opere non amovibili, al punto 22 ha precisato: «*Siccome il trasferimento della proprietà in questione viene fatto risalire alla fine della concessione (il 31 dicembre 2002) e siccome tale trasferimento è stato accertato con decisione del Comune datata 20 novembre 2007, la direttiva Servizi non risulta applicabile ratione temporis perché la scadenza per la trasposizione di tale direttiva è fissata al 28 dicembre 2009 ai sensi del suo articolo 44, paragrafo 1.*».

- 78.** Inoltre la Commissione Ue nelle osservazioni scritte depositate il 2 febbraio 2022 nella causa C-598/22 S.I.I.B. ha sottolineato che si tratta di una questione soltanto interna, ma che la questione pregiudiziale è ricevibile perché viene invocato l'art.49 TFUE sulla libertà di stabilimento, escludendo nel contempo l'applicazione dell'art.56 TFUE sulla libera prestazione dei servizi.
- 79.** Nelle **osservazioni scritte del Governo del 2.2.2023** della causa C-598/22 (v. **allegato 20**) è ricostruita analiticamente la disciplina delle concessioni balneari come concessioni di beni e non di servizi ed è precisato che l'art.49 cod.nav. si coniugava perfettamente con la previsione del rinnovo automatico delle concessioni ogni 6 anni e con il diritto di precedenza del concessionario uscente alla scadenza del titolo, normativa che era stata abrogata nel 2010-2011 per consentire l'archiviazione della procedura di infrazione avviata dalla Commissione Ue, ancora nella fase della messa in mora.
- 80.** Sulla base delle osservazioni scritte della Commissione Ue del 2.2.2023 nella causa C-598/22, il legislatore ha introdotto, con la legge di conversione n.14/2023 del d.l. milleproroghe n.198/2022, modifiche normative idonee a paralizzare, a tempo indeterminato, gli effetti della legge sulla concorrenza n.118/2022.
- 81.** In particolare, **l'art.3 comma 1 della legge n.118/2022**, come modificato dall'art.12 comma 6-sexies del d.l. n.198/2022, **aveva previsto una proroga "automatica" delle concessioni demaniali marittime fino al 31 dicembre 2024**, modificando l'originario termine del 31.12.2023. **L'art.3 comma 3 della legge n.118/2022**, come modificato dall'art.10-quater comma 3 1° capoverso del d.l. n.198/2022, **aveva spostato al 31 dicembre 2025** l'originario termine del 31 dicembre 2024 di scadenza della proroga "tecnica" delle concessioni in essere, precisando altresì che fino a tale data l'occupazione dell'area demaniale da parte del concessionario uscente è comunque legittima anche in relazione all'articolo 1161 del codice della navigazione. Disponeva **l'art.10-quater comma 3 d.l. n.198/2022**, introdotto in sede di conversione dalla legge n.14/2023: «*Le concessioni e i rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della legge 5 agosto 2022, n. 118, continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori*». Infine, **l'art.4 comma 4-bis della legge n.118/2022**, introdotto dall'art.1 comma 8 lettera b) della legge n.14/2023, prevedeva: «*Fino all'adozione dei decreti legislativi di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni e dei rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b)*».

- 82.** In buona sostanza, è entrata in vigore con decorrenza dal 27.2.2023 e fino al 16.9.2024 la nuova disciplina del settore, con **trasformazione della durata a tempo indeterminato delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative per il blocco a tempo indeterminato delle gare**, stabilendo comunque un termine di durata al 31.12.2024 (art.3 comma 1 legge n.118/2022) o, se successivo, al 31.12.2025 (art.3 comma 3 legge n.118/2022).
- 83.** Tuttavia, il Consiglio di Stato con sentenze del 1° marzo 2023 n. 2192 e del 19 aprile 2023 n. 3964 ha confermato i principi enunciati dalle due sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria, ordinando alle amministrazioni pubbliche concedenti la disapplicazione della normativa sopravvenuta.
- 84.** Con la **sentenza AGCM del 20 aprile 2023 la Corte di giustizia Ue** ha risposto ai quesiti pregiudiziali del TAR Lecce con l'ordinanza dell'11 maggio 2022 iscritta a Lussemburgo il 31 maggio 2022 come **causa C-348/22**.
- 85.** Dal combinato disposto delle due sentenze Promoimpresa e AGCM è possibile argomentare che la direttiva 2006/123/CE non è (e non è stata mai) applicabile alla fattispecie delle concessioni balneari, che sono escluse sia dalla pertinente direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione sia dalle norme primarie dei Trattati per il combinato disposto degli artt.49, 50, 51, 56, 195 e 345 del TFUE, come correttamente argomentato dal Governo italiano nella risposta del prof. Condinanzi 4.2.2021 alla Commissione Ue.
- 86.** La Corte Ue nella sentenza AGCM, in via preliminare, ha ribadito ai punti 37 e 38 che qualsiasi misura nazionale adottata in un settore che è stato oggetto di un'armonizzazione esaustiva o completa a livello dell'Unione deve essere valutata in rapporto non alle disposizioni del diritto primario, ma a quelle di tale misura di armonizzazione, precisando che gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123/CE provvedono a un'armonizzazione esaustiva concernente i servizi che rientrano nel loro campo di applicazione. Pertanto, secondo la Corte, le norme primarie del Trattato (gli artt.49, 51 e 56 del TFUE) non sono oggetto di delibazione nella sentenza, in presenza di misure di armonizzazione.
- 87.** A questo punto la Corte di giustizia ha interpretato l'art.12 paragrafo 1 della direttiva 2006/123/CE in modo tale da pervenire al **risultato utile di rendere comunque inapplicabile la direttiva servizi alle concessioni in corso**, da un lato a) **per mancanza del presupposto fondamentale per l'applicazione della predetta normativa derivata che limita la durata delle autorizzazioni e impone la selezione nella scelta dei**

- concessionari, non avendo lo Stato proprietario del demanio marittimo verificato la scarsità o non scarsità della risorsa naturale** (sentenza AGCM, punti 43-49); dall'altro, b) **escludendo l'applicabilità della Bolkestein alle concessioni demaniali marittime assegnate prima del 28 dicembre 2009** (sentenza AGCM, punto 73), fattispecie che peraltro ricorreva nella causa pregiudiziale C-348/22 e in quelle decise dalla sentenza Promoimpresa e come evidenziato dalla Commissione europea nelle osservazioni scritte del 2.2.2023 nella causa C-598/22 S.I.I.B. al citato punto 22.
- 88.** Nonostante la sentenza AGCM della Corte Ue, il Consiglio di Stato con le sentenze del 7 luglio 2023 n. 6675 e del 28 agosto 2023 n. 7992 ha continuato ad applicare i principi enunciati dall'Adunanza plenaria e a disapplicare la normativa interna sopravvenuta.
- 89.** Poiché la sentenza AGCM aveva precisato che le concessioni balneari antecedenti al 28.12.2009 erano fuori dalla direttiva Bolkestein e che spettava allo Stato proprietario del demanio marittimo (correggendo sul punto la sentenza Promoimpresa) la verifica della scarsità della risorsa naturale per l'eventuale applicazione dell'art.12 della direttiva 2006/123/CE, coerentemente il Governo iniziava a maggio 2023 e concludeva il 5 ottobre 2023 i lavori del Tavolo tecnico consultivo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, istituito dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dell'art.10-quater commi 1 e 2, del d.l. n.198/2022, con il compito di definire i criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile.
- 90.** La Presidenza del Consiglio dei Ministri con la nota ufficiale del 6.10.2023 ha comunicato la insussistenza della scarsità della risorsa naturale costiera, tenendo conto del dato nazionale, secondo un approccio generale e astratto, proporzionato e non discriminatorio.
- 91.** Inaspettatamente e in contrasto con le osservazioni scritte depositate appena pochi mesi prima il 2.2.2023 nella causa C-598/22 S.I.I.B., **la Commissione europea ha notificato al Governo italiano il 16.11.2023**, preannunciato sugli organi di stampa nazionale, **il parere motivato sulle concessioni balneari a conclusione della procedura di infrazione 2020/4118 (v. allegato 4)**. Il parere motivato della procedura di infrazione 2020/4118 sui balneari italiani non ha avuto alcuna informazione ufficiale da parte della Commissione europea e **non è stato neanche inserito nel pacchetto infrazioni pubblicato il 16.11.2023**.
- 92.** In modo irrituale, contestualmente il 16.11.2023 il parere motivato sui balneari in Portogallo nella procedura di infrazione 2022/2020 (avviata solo a seguito della

segnalazione della situazione di discriminazione nella risposta del Governo a firma del prof. Condinanzi del 4 febbraio 2021, che aveva denunciato la discriminazione) è stato archiviato senza nessuna comunicazione ufficiale da parte della Commissione e senza nessuna pubblicità sulla stampa nazionale lusitana, nonostante l'art.21 commi 6 e 7 del decreto ley n.226/A/2007 nel testo vigente in Portogallo preveda ancora il diritto di insistenza, mentre in Spagna le concessioni demaniali marittime continuano ad avere una durata massima di 75 anni in base alla riforma del 2012 espressamente elogiata dalla Vice Presidente della Commissione Ue nel citato comunicato del 3.8.2012.

- 93.** A pag. 3 del parere motivato del 16.11.2023 **la Commissione Ue ha riprodotto esattamente il nuovo quadro normativo interno italiano, stigmatizzando il fatto che,** con le modifiche degli artt.3 e 4 della legge n.118/2022 inserite nella legge di conversione del decreto milleproroghe n.14/2023, **le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali abbiano sostanzialmente durata a tempo indeterminato,** in violazione degli accordi con il Governo italiano, senza specificare il contenuto di dette intese.
- 94.** La Commissione Ue nel parere motivato ha ignorato tutta la normativa di diritto primario e di diritto derivato dell'Unione che escludeva ed esclude tassativamente che le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, sia se intese come concessioni di servizi sia se intese, più correttamente, come concessioni di beni (come affermato espressamente dalla sentenza Promoimpresa della Corte Ue ai punti 44-48) rientrino nel campo di applicazione del diritto comunitario, così come ha ignorato quanto affermato nella sentenza AGCM della Corte di giustizia al punto 73 e dalla stessa Commissione nelle osservazioni scritte del 2.2.2023 nella causa C-598/22 S.I.I.B., nella parte in cui ha chiarito il significato e la portata dell'art.12 paragrafi 1 e 2 della direttiva Bolkestein rispetto a CDM iniziate prima del 28 dicembre 2009 che, quindi, erano comunque al di fuori del campo di applicazione della direttiva servizi.
- 95.** In particolare, la Commissione europea ha ignorato nell'analisi della normativa Ue applicabile gli artt. 50, 51, 195, 345 e 352 del TFUE, nonché il considerando 57 della direttiva servizi 2006/123/CE e il considerando 15 della direttiva 2014/23/UE sulla aggiudicazione dei contratti di concessione, **disposizioni che escludono in una lettura logico-sistematica e letterale che le concessioni demaniali marittime entrino nel campo di applicazione del diritto dell'Unione.**
- 96.** La Commissione Ue ha fornito nel parere motivato una manipolata e illegittima interpretazione della sentenza AGCM della Corte proprio nel punto di maggior chiarezza

(punti 46-48), cioè sulla necessità di una preventiva valutazione della scarsità della risorsa naturale da parte del Governo centrale che è il proprietario dei beni, arrivando addirittura a sostenere il contrario rispetto a quanto precisato dalla Corte Ue.

- 97.** Sul piano interno e per giustificare con l'incertezza giurisprudenziale l'esigenza di certezze giuridiche con l'espletamento di gare, la Commissione europea si è affidata totalmente alle sentenze dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato sul punto della scarsità delle risorse naturali, rilevando che tali decisioni sono state valorizzate dal Sig. Presidente della Repubblica con il messaggio del 26.2.2023 (che sarà reiterato il 2 gennaio 2024), come si evince a pag.5 del parere motivato, e contestando che la mappatura era sbagliata perché andava verificata con le Regioni e con l'ANCI dell'ex Sindaco di Rimini dott. Andrea Gnassi.
- 98.** Tuttavia, la Cassazione a Sezioni Unite con la sentenza n.32559/2023 del 23 novembre 2023 ha cassato con rinvio per eccesso di potere giurisdizionale la sentenza n.18 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e la pretesa del giudice amministrativo di appello di dettare norme generali di rango legislativo primario (e anche regolamentare) applicabili a tutti gli operatori economici del settore e a tutte le pubbliche amministrazioni che intervengono a disciplinare la materia delle concessioni demaniali marittime, fluviali e lacuali.
- 99.** Inoltre, ventitrè concessionari demaniali marittimi del Comune di Rimini hanno già impugnato davanti alla Corte di Cassazione a Sezioni unite, con atto iscritto a ruolo in data 2.3.2024 con il n.5010/2024 R.G. Cass. (v. **allegato 21**), la sentenza n.17/2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, sollevando gli stessi quesiti pregiudiziali ai sensi dell'art.267 comma 3 TFUE che saranno accolti dal Giudice di pace di Rimini nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale del 26.6.2024 nella causa C-464/24.
- 100.** Viceversa, il Consiglio di Stato con la sentenza del 20 maggio 2024 n.4479, nel decidere in sede di riassunzione il giudizio in cui vi era stata la pronuncia n.18/2021 dell'Adunanza plenaria cassata con rinvio dalla sentenza n.32559/2023 delle Sezioni unite, in riferimento alla sola problematica della scarsità o meno della risorsa naturale, ha ribadito che, se anche non fosse applicabile l'art.12 della direttiva 2006/123/CE, avrebbe effetto diretto ai fini della disapplicazione delle norme interne l'art.49 TFUE, rifiutandosi, ancora una volta, di sollevare quei quesiti pregiudiziali richiesti dallo scrivente al Giudice amministrativo di ultima istanza, che invece sono stati accolti dal Giudice di pace di Rimini.

- 101.** In questo deprecabile contesto di contrasti interpretativi (veri o presunti) nell'ambito della giurisprudenza comunitaria e tra le Corti superiori nazionali, si inserisce l'iniziativa legislativa del Comune di Rimini, che con la deliberazione di Giunta del 12 dicembre 2023 n.465 (v. **allegato 22**) ha avviato il procedimento amministrativo per l'approvazione del nuovo piano dell'arenile del Comune di Rimini, in mancanza del presupposto di pianificazione del Piano Urbanistico Generale PUG previsto come strumento urbanistico indispensabile dall'art.32 comma 9 della legge della Regione Emilia Romagna n.24/2017, che, come si è anticipato, avrebbe dovuto delimitare l'area dell'arenile da regolamentare con il Piano dell'Arenile previsto dall'art.3 comma 2 della L.R. n.9/2002 secondo le disposizioni della delibera del Consiglio regionale n.468/2003, e che invece non è stato mai avviato o adottato o approvato dal Comune di Rimini entro il termine perentorio del 31.12.2023.
- 102.** Il nuovo piano dell'arenile del Comune di Rimini, incredibilmente denominato PUG settoriale, avviato dalla Giunta al di fuori di ogni contesto di legalità regionale e nazionale, contiene una gravissima discriminazione, in quanto nella relazione urbanistica facente parte integrante del piano (v. **allegato 23**) alle pagg.20-21 ha individuato pochissime **concessioni riqualificate escluse dalle gare pubbliche per nuove assegnazioni**, tra cui le 5 concessioni della società Rimini Gest srl fuse in un'unica concessione con atto del 21 maggio 2024, con l'esclusione dal campo di applicazione dell'art.12 della direttiva 2006/123/CE e l'assegnazione diretta di nuove concessioni da parte del Comune di Rimini fino alla durata massima di 20 anni, senza nessuna procedura selettiva e senza le forme di pubblicità previste dal codice della navigazione e dalle disposizioni regionali, e senza imporre la demolizione o alcuna modifica delle strutture e dei fabbricati già autorizzati, non acquisiti al demanio marittimo statale ai sensi dell'art.49 cod.nav.
- 103.** Viceversa, per tutte le altre concessioni balneari non riqualificate, che rappresentano la stragrande maggioranza degli attuali titoli concessori demaniali marittimi (il 98%), obbligate in base al vecchio piano dell'arenile scaduto il 27.1.2016 a limitare gli interventi alle strutture e alle opere edilizie costruite sull'arenile alla sola manutenzione ordinaria, l'Ente comunale ha imposto con la delibera di Giunta n.504 del 22.12.2023 (v. **allegato 24**), in applicazione delle sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e dell'art.3 commi 1 e 3 della legge n.118/2022 nel testo previgente alle modifiche della legge n.14/2023, la cessazione della durata del titolo concessorio alla data del 31 dicembre 2023, la proroga "tecnica" per la

stagione estiva 2024 fino al 30 settembre 2024, poi ulteriormente prorogata fino al 31.12.2024, e, invece dell'incameramento al demanio marittimo delle opere non amovibili alla luce dell'art.49 cod.nav., la demolizione entro il 31.12.2024 dei fabbricati e dei manufatti tutti legittimati da regolari permessi e licenze a costruire.

104. Con la **deliberazione n.36 del 21 maggio 2024** (limitatamente al vincolo espropriativo sull'ex Colonia Enel, di proprietà del Fallimento Il Ciliegio Fiorito s.r.l. che non riguarda se non in minima parte demanio marittimo di proprietà statale, v. **allegato 25**) e con la **deliberazione n.47 del 13 giugno 2024** (che invece riguarda nella sua totalità il demanio marittimo statale gestito dall'ente locale su cui sono allocati stabilimenti balneari e altre strutture turistico-ricreative titolari di concessioni demaniali marittime, v. **allegato 26**) il Consiglio comunale di Rimini ha adottato il **nuovo Piano dell'Arenile**.

105. La prima parte dell'adozione del Piano dell'Arenile di cui alla deliberazione consiliare n.36/2024 concerne **l'apposizione dei vincoli espropriativi all'ex Colonia Enel, di proprietà del Fallimento Il Ciliegio fiorito s.r.l.**, struttura di rilievo storico-monumentale non inserita nel precedente Piano dell'Arenile scaduto il 27.1.2016, che avrebbe dovuto essere riqualificata in base ad un progetto già approvato dal Comune di Rimini, ma reso impossibile dalle due deliberazioni consiliari nn.15 e 16 del 2016 annullate dal TAR Bologna con la sentenza n.248/2022.

106. Nella deliberazione consiliare n.36/2024 e negli atti e relazioni allegati al nuovo Piano dell'Arenile non vi è alcuna traccia del nominativo del proprietario dell'ex Colonia Enel né delle vicende giudiziarie che hanno portato al fallimento del progetto già approvato di riqualificazione dell'area né dell'entità presunta dell'indennità di esproprio né degli impegni finanziari del Comune di Rimini per fare gli interventi pubblici di demolizione della struttura e di promozione delle nuove attività pubbliche da avviare sull'area esproprianda.

107. Con grande sollecitudine e in questo contesto "motivazionale" di stravolgimento della pianificazione comunale si inseriscono le deliberazioni n.954 del 27 maggio 2024 della Giunta e n.177 del 27 giugno 2024 della Assemblea legislativa della Regione Emilia Romagna (v. **allegato 27**), con cui è stata deliberata l'Intesa sulle modifiche cartografiche al Piano Territoriale Paesistico Regionale relativamente alla (de)classificazione della Colonia ex ENEL di Rimini ai fini dell'apposizione del vincolo espropriativo, assecondando le ragioni per l'adozione con urgenza di un provvedimento consiliare di adozione soltanto di una parte del nuovo Piano dell'Arenile espresse nella

deliberazione n.36/2024 del Consiglio comunale di Rimini: *«la recente candidatura del Presidente della Regione Emilia–Romagna alle prossime Elezioni Europee 2024 potrebbe portare allo scioglimento anticipato dell’Assemblea Legislativa regionale, determinando l’impossibilità di acquisire l’intesa in merito alla variante, e comportare pertanto un importante ritardo dell’azione amministrativa legata all’iter di approvazione del Piano dell’Arenile».*

108. Le deliberazioni n.954/2024 della Giunta regionale e n.177/2024 del 27 giugno 2024 della Assemblea legislativa sono state adottate prima del parere motivato del Comitato Urbanistico di Area Vasta (CUAV) sulla deliberazione consiliare comunale n.36/2024, che allo stato non risulta adottato, o della scadenza del termine di 120 giorni per l’adozione di detto parere (che dovrebbe essere scuduto entro il 31 ottobre 2024).

109. Né le deliberazioni regionali prendono posizione sul fatto che il Comune di Rimini non abbia mai adottato il PUG, limitandosi a segnalare nella ricostruzione della normativa regionale applicabile che è *«l’articolo 31 (Piano Urbanistico Generale “PUG”) che individua il PUG quale strumento di pianificazione del Comune per tutto il suo territorio, delineando le invarianze strutturali e le scelte strategiche di assetto e sviluppo urbano di propria competenza»*, ignorando l’art.32 comma 9 della L.R. n.24/2017 e assecondando così la fantasia del Comune di Rimini in base al quale il Piano dell’Arenile è un “PUG settoriale” di un PUG che l’amministrazione comunale non è stata in grado di far approvare entro il termine di scadenza del 31.12.2023 fissato dall’art.3 comma 1 L.R. n.24/2017.

110. In questo contesto del modello “Rimini” di gestione comunale del demanio marittimo si inserisce l’ordinanza di rinvio pregiudiziale del Giudice di pace di Rimini del 26 giugno 2024 nella causa C-464/24 (v. **allegato 2**), i cui quattro quesiti, mai proposti in precedenza in via pregiudiziale dalla giustizia amministrativa, si fondano su un’interpretazione delle sentenze Promoimpresa e AGCM della Corte Ue negli esatti termini descritti nel presente appello, che porterebbe ad escludere le concessioni balneari, come concessioni di beni, dal campo di applicazione del diritto dell’Unione sia per quanto riguarda le direttive 2006/123/CE e 2014/23/UE sia per quanto concerne le norme primarie dei Trattati.

111. Subito dopo, *in subiecta materia* è intervenuta la sentenza della Corte di giustizia dell’11 luglio 2024 nella causa C-598/22 S.I.I.B. (EU:C:2024:597), con l’inusuale presenza nel Collegio a cinque della III Sezione del Presidente della Corte, prof. K. Laenarts, al posto del Giudice M. Safjan rispetto all’identica composizione del Collegio

lussemburghese che ha deciso la causa pregiudiziale C-348/22 AGCM con la sentenza del 20 aprile 2023.

112. La Corte Ue con la sentenza S.I.I.B., a parere dello scrivente, ha già risposto anticipatamente e positivamente, direttamente o indirettamente, a tutti e quattro i quesiti.
113. In particolare, **la sentenza S.I.I.B. della Corte sembra risolvere anticipatamente il primo quesito pregiudiziale del Giudice di pace di Rimini, confermando che la direttiva Bolkestein non è stata mai applicabile alle concessioni demaniali marittime essendo concessioni di beni**, come del resto la Corte aveva già precisato nella citata **sentenza CO.GE.P** (EU:C:2007:634).
114. Le citate e allegare osservazioni scritte del Governo italiano nella causa C-598/22 S.I.I.B. confermano la natura di concessioni di beni e non di servizi delle concessioni demaniali marittime e, quindi, l'esclusione dal campo di applicazione della direttiva Bolkestein, oltre che della direttiva 2014/23/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione.
115. Inoltre, l'*incipit* della motivazione della sentenza S.I.I.B. della Corte ai punti 44-45, su sollecitazione della Commissione Ue nelle citate osservazioni scritte depositate il 2 febbraio 2023 nella causa C-598/22, pare non condividere le conclusioni della sentenza Promoimpresa sull'applicazione diretta dell'art.49 TFUE ai fini della declaratoria di illegittimità con la normativa primaria Ue delle proroghe legislative delle concessioni balneari (all'epoca fino al 31.12.2020).
116. Infatti, la Commissione Ue nelle osservazioni scritte e la Corte di giustizia nella sentenza S.I.I.B. escludono che si possa applicare alla fattispecie di causa l'art.56 TFUE sulla libera prestazione di servizi su cui, in combinato disposto con l'art.49 TFUE sulla libertà di stabilimento, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha fondato la pretesa di obbligare le pubbliche amministrazioni a gare pubbliche alla scadenza delle concessioni imposta inammissibilmente *iussu iudicis*.
117. **Si tratta, in buona sostanza, di una questione solo interna all'ordinamento nazionale**, come la Corte Ue ha precisato nella sentenza S.I.I.B. al punto 41, salvo darne una rilevanza potenzialmente transazionale in guisa tale da meritare una risposta da parte del Collegio di Lussemburgo e non dichiarare improcedibile la domanda pregiudiziale.
118. Infine, al punto 46 della sentenza S.I.I.B. la Corte Ue ha precisato: «*Inoltre, poiché dall'articolo 44, paragrafo 1, primo comma, della direttiva 2006/123 discende che quest'ultima è inapplicabile ratione temporis alla controversia di cui al*

procedimento principale, la questione pregiudiziale deve essere esaminata soltanto alla luce dell'articolo 49 TFUE.».

- 119.** Pare evidente che la Corte di giustizia (e la stessa Commissione europea nelle osservazioni scritte della causa C-598/22 S.I.I.B. al punto 22) abbia anticipatamente confermato la fondatezza anche del secondo – dirimente – quesito pregiudiziale del Giudice di pace di Rimini, che smonta definitivamente l'impianto argomentativo dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze nn.17 e 18 del 2021, considerando che oltre il 90% delle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo in Italia, come la società ricorrente nel procedimento principale della causa C-464/24, ha iniziato l'attività prima del 28.12.2009.
- 120.** La disciplina del settore è stata recentemente modificata **dall'art.1 del decreto legislativo 16 settembre 2024 n.131**, con la modifica dell'art.3 commi 1 e 2 della legge n.118/2022, la riscrittura dell'art.4 della legge n.118/2022 e l'abrogazione dell'art.10-quater del d.l. n.198/2022, prevedendo la **proroga delle concessioni demaniali marittime per uso turistico-ricreativo e sportivo al 30 settembre 2027 e il termine al 30 giugno 2027 per l'indizione delle gare per nuove assegnazioni delle concessioni.**
- 121.** La nuova disciplina approvata dal Consiglio dei Ministri del 4 settembre 2024, su cui si sono concentrate le critiche dei n.50 sottoscrittori del citato appello, è frutto di un articolato e riservato confronto tra Commissione europea nella persona del Capo unità Sig. Salvatore D'Acunto e del Governo attraverso il Ministro dott. Raffaele Fitto, ed è stata approvata dalla Camera dei deputati e trasmessa il 31.10.2024 al Senato (S.1287) per la "contestata" conversione in legge, con presentazione di numerosi emendamenti, alcuni di contenuto sostanzialmente identico e provenienti dalle varie forze politiche sia di maggioranza che di opposizione, in particolare in materia di indennizzo al concessionario uscente secondo il valore aziendale.
- 122.** Alla Camera, tuttavia, è stato sostanzialmente precluso di discutere ed eventualmente approvare gli emendamenti predetti con l'apposizione del voto di fiducia da parte del Governo, per un presunto diktat della Commissione sul testo originario, considerato intangibile.
- 123.** Fanno eccezione i due emendamenti approvati dalla Camera concernente, il primo, il tentativo di escludere dal diritto svolte da federazioni sportive, discipline sportive associate, enti di promozione, sportiva, anche paralimpici, associazioni e società sportive dilettantistiche che perseguono esclusivamente finalità sociali, ricreative e di promozione del benessere psicofisico, e a condizione che detti usi del demanio

marittimo, lacuale e fluviale possano essere considerati come attività non economiche in base al diritto dell'Unione europea (art.1 comma 1-bis d.l. n.131/2024).

124. Con il secondo emendamento approvato dalla Camera, l'art.3 comma 3-bis della legge n.118/2022, ove approvato dal Senato, prevederà che *«I titolari delle concessioni demaniali marittime per l'esercizio delle attività turistico ricreative e dei punti di approdo con finalità turistico-ricreative in cui sono installati manufatti amovibili di cui alla lettera e.5) del comma 1 dell'articolo 3 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 6 giugno 2001, n. 380, possono, in vigenza del titolo concessorio e ferma restando la corresponsione del relativo canone, fino alla data di aggiudicazione delle procedure selettive avviate ai sensi dell'articolo 1, comma 1, lettera a), numero 1.1), secondo periodo, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, mantenere installati i predetti manufatti anche nel periodo di sospensione stagionale dell'esercizio delle attività turistico-ricreative. Sono fatti salvi eventuali provvedimenti di demolizione adottati prima della data di entrata in vigore della presente disposizione».*

125. Come è noto, con ordinanza del 7.10.2024 n.161 la Corte costituzionale ha sollevato nuova questione pregiudiziale sulla durata delle piccole concessioni demaniali idroelettriche chiedendo alla Corte di giustizia, sostanzialmente, un'interpretazione dell'art.12 paragrafi 1 e 2 della direttiva 2006/123/CE, che appare seguire correttamente l'interpretazione proposta dalla sentenza AGCM della Corte Ue sulla necessità della preventiva valutazione da parte dello Stato proprietario del demanio della scarsità o non scarsità della risorsa naturale e che, in prospettiva, ritenendo giustamente le concessioni idroelettriche, come quelle balneari, concessioni di beni, ne porterebbe ad escludere l'assoggettabilità alla direttiva servizi e, quindi, al diritto dell'Unione, esattamente nei termini indicati dal Giudice di pace di Rimini per le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative nell'ordinanza di rinvio pregiudiziale della causa C-464/24.

Alla luce del descritto complessissimo quadro normativo e interpretativo sovranazionale e interno, l'appello dei n.50 giuristi per l'esercizio del potere del Presidente della Repubblica della facoltà di cui all'art.74 Cost., per rimettere alle Camere con messaggio motivato il testo dell'art.1 del decreto legge del 16 settembre 2024 n.131, appare di non chiaro contenuto scientifico e di inconsistente pregio giuridico anche sotto il profilo costituzionale,

in considerazione del fatto che la disposizione di cui i sottoscrittori dell'appello vorrebbero evitare la conversione in legge da parte delle Camere è già stata oggetto di valutazione da parte del Presidente della Repubblica, che ha emanato il decreto legge c.d. "salva infrazioni", così consentendone la pubblicazione sulla Gazzetta ufficiale, ovviamente dopo aver valutato l'effettivo consenso della Commissione europea per il tramite del Sig. Salvatore D'Acunto (presunto estensore del testo normativo) alla proroga triennale fino al 30.9.2027 delle concessioni demaniali marittime, lacuali, fluviali e sportive.

Pare molto evidente allo scrivente che l'abusivo legislatore europeo nella persona del funzionario della Commissione Ue Sig. D'Acunto abbia espresso il proprio consenso alla proroga triennale dei rapporti concessori, con la modifica della previgente disciplina che ne prevedeva fino al 16.9.2024 la durata indeterminata, per la pendenza della questione pregiudiziale sollevata dal Giudice di pace di Rimini con l'ordinanza del 26.6.2024 nella causa C-464/24, in cui si sottolinea un'interpretazione della giurisprudenza comunitaria *in subiecta materia* indirizzata ad escludere le concessioni balneari, come concessioni di beni, dal campo di applicazione del diritto dell'Unione, posizione ermeneutica peraltro confortata dalla risposta del Governo del 4.2.2021 a firma del prof. Massimo Condinanzi e dalle osservazioni scritte della stessa Commissione Ue del 2.2.2023 nella causa C-598/22, a firma degli agenti Sig.ri Lorna Armati, Luigi Malferrari e Mislav Mataija.

Le due domande pregiudiziali del Giudice di Pace di Rimini con l'ordinanza del 26.6.2024 nella causa C-464/24 sulle concessioni balneari e della Corte costituzionale con l'ordinanza n.161/2024 sulle piccole concessioni idroelettriche pongono seriamente in discussione l'assoggettabilità dell'una e dell'altra categoria di concessioni demaniali, intese come concessioni di beni, alla direttiva Bolkestein e al regime di libera concorrenza dei servizi di cui all'art.56 TFUE.

A distanza di oltre 11 anni si ripropone così il fecondo dialogo tra la Corte costituzionale (insieme al Giudice ordinario) e la Corte di giustizia Ue, che parte dall'udienza di discussione del 27 marzo 2013 sulle cause sull'incompatibilità con il diritto dell'Unione del sistema di reclutamento a tempo determinato dei docenti e del personale ata della scuola pubblica davanti al Giudice delle leggi, in cui l'avvocatura del libero foro propose al Supremo Collegio di interrogare la Corte comunitaria per la prima volta nei giudizi incidentali di costituzionalità attraverso il rinvio pregiudiziale Ue.

Con l'ordinanza del 18 luglio 2013 n.207 (Presidente prof. F. Gallo, Redattore prof. S. Mattarella) la Corte costituzionale accolse l'invito e iniziò quel dialogo con la Corte di

giustizia Ue, che ha portato frutti fecondi e ha cambiato il sistema di tutela multilevel dei diritti fondamentali non solo sulla questione specifica del precariato scolastico (Corte Ue, sentenza Mascolo del 26.11.2014, EU:C:2014:2103), rafforzando la Corte comunitaria attraverso il sostentamento della tradizione costituzionale italiana garantita dal Giudice delle leggi nazionali, in un momento in cui altre Corti costituzionali cominciavano a rappresentare posizioni di controlimite interno alla penetrazione del diritto dell'Unione.

**

Con il presente appello lo scrivente invita pertanto il Sig. Presidente della Repubblica a perseverare nel sostenere il dialogo *in subiecta materia* tra il Giudice nazionale e la Corte di giustizia Ue, per assicurare che la tutela delle piccole imprese del turismo balneare trovi una risposta adeguata alla continuità aziendale che la stessa giurisprudenza comunitaria, pur con le incertezze interpretative della sentenza Promoimpresa, sembra aver assicurato con le sentenze AGCM e S.I.I.B. e che soltanto la prossima decisione sui quesiti pregiudiziali del Giudice di pace di Rimini sulla pregiudiziale della causa C-464/24 sulle concessioni balneari, a cui potrebbe essere riunita dalla Corte Ue la pregiudiziale sollevata dalla Corte costituzionale con ordinanza n.161/2024 sulle concessioni idroelettriche, potrà definitivamente confermare.

Il Presidente della Repubblica assicurerebbe, così, anche la piena autonomia legislativa statale e le prerogative del Parlamento, a fronte di un comportamento di funzionari della Commissione europea che non appaiono in linea con il compito di custode dei Trattati e con la prassi amministrativa fino ad ora seguita dall'Istituzione Ue di evitare ingerenze con l'esercizio del potere legislativo e regolamentare degli Stati membri, creando peraltro inammissibili discriminazioni in favore di imprese balneari di altri Stati membri dell'Unione, come il Portogallo e la Spagna.

**

Assolutamente fiducioso nell'accoglimento del presente appello e scusandomi per la lunghezza del presente scritto resa necessaria per la complessità della vicenda, che riguarda 30.000 piccole imprese del turismo balneare prevalentemente a gestione familiare, lo scrivente coglie l'occasione per porgere cordiali saluti

Si allega la seguente documentazione, indicata in narrativa:

1. osservazioni scritte parte ricorrente nella causa C-464-24 Balneari Rimini;

2. ordinanza di rinvio pregiudiziale GdP di Rimini del 26.6.24 causa C-464-24;
3. lettera di messa in mora Commissione Ue del 3.12.2020;
4. parere motivato Commissione Ue del 16.11.2023;
5. segnalazione del 20.10.2008 AGCM;
6. messa in mora del 5.5.2010 Commissione Ue;
7. delibera consiglio comunale Rimini n.15 del 15.3.2016 approvazione PSC;
8. delibera consiglio comunale Rimini n.16 del 15.3.2016 approvazione RUE;
9. circolare Regione Emilia Romagna del 2.4. 2019 sulla proroga al 31.12.2033;
10. articolo 12.10.2019;
11. atto ricognitivo del Comune di Rimini del 10.2.2021 della proroga al 31.12.2033;
12. contratto di affitto di ramo di azienda Rimini Gest srl del 29.5.2023;
13. lettera Governo alla Commissione Ue del 4.2.2021;
14. Comunicato 3.8.2012 della Commissione Ue;
15. decreto Sindaco di Rimini del 19.5.2021;
16. rapporto riepilogativo 1° semestre 2024 Fallimento Il ciliegio fiorito;
17. delibera Giunta comunale 14.2.2023 n.44;
18. visura ipocatastale fusione n.5 concessioni Rimini Gest;
19. osservazioni scritte Commissione Ue causa C-598/22;
20. osservazioni scritte Governo causa C-598/22;
21. ricorso per Cassazione SS.UU. n.5010-2024 R.G.Cass.;
22. delibera di Giunta comunale di Rimini n.465 del 12.12.2023;
23. Relazione urbanistica al nuovo piano dell'Arenile del Comune di Rimini;
24. delibera di Giunta comunale di Rimini n.504 del 22.12.2023;
25. delibera Consiglio comunale di Rimini n.36 del 21.5.2024;
26. delibera Consiglio comunale Rimini n. 47 del 13.6.2024;
27. delibera di Giunta n.954/2024 e di Consiglio n.177/2024 Regione Emilia Romagna.

Foggia, 3 novembre 2024

avv. Vincenzo De Michele