**DELIBERA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI marzo 2024**

**Linee di indirizzo alle Regioni, alle Provincie autonome e ai Comuni in materia di durata e di regolamentazione delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistiche e ricreative, a seguito della disciplina introdotta dall’articolo 1 del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, recante «Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive - Procedura di infrazione n. 2020/4118», convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n.166.**

*(GU )*

IL CONSIGLIO DEI MINISTRI

nella riunione del marzo 2025

Vista la legge 23 agosto 1988, n. 400 e successive modificazioni ed integrazioni, recante «Disciplina dell'attività di Governo e ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri» e, in particolare, l'articolo 2, comma 3, lettera h) laddove prevede che sono sottoposti alla deliberazione del Consiglio dei ministri «le linee di indirizzo in tema di politica internazionale e comunitaria e i progetti dei trattati e degli accordi internazionali, comunque denominati, di natura politica o militare»;

Visto il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, recante «Ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri a norma dell'art. 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59»;

Vista la disciplina concernente il rilascio delle concessioni su beni demaniali marittimi, che interseca una pluralità di settori materiali, attribuiti alla competenza sia statale che regionale (si confronti, per tutte, la sentenza n. 40 del 2017 della Corte costituzionale);

Considerato, in particolare, che alle regioni sono attribuite, dall'art. 105, comma 2, lettera l) del decreto legislativo n. 112 del 1998, competenze amministrative inerenti al rilascio delle concessioni in uso di beni del demanio marittimo e che, ai sensi dell'art. 42 del decreto legislativo n. 96 del 1999, le relative funzioni sono esercitate, di regola, dai comuni, rispetto ai quali le regioni mantengono poteri di indirizzo (cfr. art. 11, comma 6, della legge n. 217 del 2011 - legge comunitaria 2010 - come modificato dall'art. 34-quater, comma 1, lettera a, del decreto-legge n. 179 del 2012);

Visto che la titolarità dei relativi beni demaniali permane in capo allo Stato, non avendo avuto attuazione, attraverso gli specifici decreti del Presidente del Consiglio dei ministri volti all'individuazione dei singoli beni, l'art. 3, comma 1, lettera a) del decreto legislativo n. 85 del 2010 che, in combinato disposto con il successivo art. 5, comma 1, lettera a) del medesimo decreto, aveva prefigurato il trasferimento alle regioni di tali beni;

Considerato che, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, «i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime devono essere stabiliti nell'osservanza dei "principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale" (sentenza n. 213 del 2011, da ultimo ribadita dalla citata sentenza n. 40 del 2017); ambiti da ritenersi estranei, in via di principio, alle possibilità di intervento legislativo delle Regioni» (così la sentenza n. 157 del 2017 della Corte costituzionale; cfr. anche, tra le altre, le sentenze nn. 139 del 2021, 10 del 2021, 1 del 2019);

Considerato che, rispetto ai profili di diritto dell'Unione europea concernenti la disciplina della durata delle concessioni demaniali marittime, l'adeguamento del quadro regolatorio nazionale ai principi previsti dai Trattati e dal diritto derivato dell'Unione ha formato oggetto di un lungo e non sempre lineare processo, tuttora in corso;

Visto, in particolare, che già il 9 febbraio 2009, su segnalazione dell’Autorità garante della Concorrenza e del mercato del 20 ottobre 2008, la Commissione europea ha avviato con lettera di messa in mora la procedura d'infrazione n. 2008/4908, nell'ambito della quale si censurava il fatto che in Italia l'attribuzione delle concessioni demaniali marittime per finalità turistiche e ricreative si basasse su un sistema di preferenza per il concessionario uscente, se non addirittura di puro e semplice rinnovo automatico della concessione già assentita, appuntandosi inizialmente le contestazioni sulla contrarietà del regime nazionale alle norme del diritto primario dell'Unione e, in particolare, all'art. 43 dell'allora Trattato CE (ora art. 49 del TFUE), in materia di libertà di stabilimento, in ragione della barriera all'ingresso che tale regime introduceva nei confronti delle imprese dell'Unione europea, alle quali non era concessa la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore, senza invocare la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. direttiva “Bolkestein”), la cui entrata in vigore negli ordinamenti interni è stata stabilita a decorrere dal 28 dicembre 2009, come sancito dall’art.44 della stessa direttiva “servizi”;

Considerato che la Commissione europea con la lettera di messa in mora del 9 febbraio 2009 aveva chiesto allo Stato italiano di modificare le disposizioni normative nazionali che producevano tale effetto, ossia l'art. 37 del codice della navigazione e l'art. 1, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 - le quali prevedevano, rispettivamente, il c.d. diritto d'insistenza del concessionario uscente e il rinnovo automatico delle concessioni sessennali - così da passare a un sistema basato su concessioni di durata massima prestabilita, da attribuire mediante procedure selettive trasparenti e non discriminatorie;

Considerato che, per superare le contestazioni della Commissione europea nella lettera di messa in mora del 9 febbraio 2009, é stata inserita, nell'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009 n. 194 (c.d. «mille proroghe»), una disposizione che ha abrogato l'art. 37, comma 2, del codice della navigazione (ossia la norma che prevedeva il diritto d'insistenza), nel contempo prorogando le concessioni in essere al 31 dicembre 2015, onde consentire, nelle more di tale scadenza, l'adozione di una normativa che disciplinasse l'affidamento delle concessioni attraverso procedure di evidenza pubblica; e che, tuttavia, in fase di conversione del decreto-legge n.194/2009, in questa stessa disposizione fu inserito dal Parlamento un inciso che faceva salva l'applicabilità del disposto dell'art. 1, comma 2, del decreto-legge n. 400 del 1993, il quale prevedeva un meccanismo di rinnovo automatico delle concessioni sessennali;

Rilevato che la Commissione europea ha comunicato, il 5 maggio 2010, una lettera di c.d. «messa in mora complementare» relativa alla procedura di infrazione n. 2008/4908 con cui, oltre ad agganciare l'incompatibilità della normativa dell'Unione anche all'art. 12 della direttiva 2006/123/CE, di cui nel frattempo era scaduto il citato termine di recepimento (28 dicembre 2009), ha chiesto di correggere l'art. 1, comma 18, del decreto «mille proroghe», espungendo il rinvio al meccanismo di rinnovo automatico previsto dal citato decreto-legge 400/1993; in particolare, nella lettera di messa in mora complementare, la Commissione - nel ribadire la contrarietà al Trattato dei meccanismi di proroga automatica o di preferenza del concessionario uscente - ha messo in evidenza che l'art. 12 della direttiva Bolkestein prescrive che, qualora il numero di «autorizzazioni» disponibili per l'esercizio di un'attività economica sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, queste siano assentite attraverso procedure di selezione che assicurino imparzialità e trasparenza e prevedano un'adeguata pubblicità dell'avvio della sua procedura e del suo svolgimento; questo articolo vieta inoltre, al secondo paragrafo, il rinnovo automatico di tali autorizzazioni o l'attribuzione di qualsiasi "vantaggio" al titolare uscente o a persone che si trovino in particolari rapporti con esso;

Considerato che, per superare definitivamente le contestazioni della Commissione europea, é stato quindi approvato, in seno alla legge 15 dicembre 2011, n. 217 (legge comunitaria 2010), un art. 11 («Modifiche al decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. Procedura d'infrazione n. 2008/4908. Delega al Governo in materia di concessioni demaniali marittime»), che ha eliminato ogni rinvio al regime del rinnovo automatico delle concessioni, con conseguente archiviazione della procedura di infrazione n. 2008/4908, avvenuta con decisione della Commissione del 27 febbraio 2012;

Rilevato che l'art. 11 della citata legge comunitaria 2010 conferiva anche una delega legislativa per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, ma il relativo termine di quindici mesi è spirato senza che la delega fosse esercitata, in quanto con l'art. 34-duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 (inserito dalla legge di conversione del 17 dicembre 2012, n. 221), il termine di durata delle concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo in essere è stato prorogato al 31 dicembre 2020;

Considerato che, 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 attualmente ad € 5.538.000,00;

Rilevato che 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*».

Considerato, pertanto, che la proroga legislativa fino al 31.12.2020 disposta dall’art. 34-duodecies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, appariva giustificata dal fatto che le concessioni demaniali marittime erano da considerarsi concessioni di beni e non di servizi, alla luce del considerando 15 della direttiva 2014/23/UE;

Rilevato che la proroga ope legis al 31.12.2020 ha costituito oggetto dei rinvii pregiudiziali disposti da due tribunali amministrativi regionali (il TAR Lombardia e il TAR Sardegna) che, in sintesi, si sono interrogati sulla compatibilità della stessa con i principi stabiliti nel Trattato e nel diritto derivato dell'Unione europea (segnatamente, nell'art. 12 della direttiva Bolkestein) e che la questione è stata definita dalla Corte di giustizia con sentenza del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14, Promoimpresa, e C-67/15, Melis e a. (ECLI:EU:C:2016:558) (d’ora innanzi, sentenza Promoimpresa); che, in particolare, la Corte Ue nella sentenza Promoimpresa ha precisato ai punti 44-48 l’esclusione delle concessioni demaniali marittime e lacuali, come concessioni di beni, sia dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE sia da quello della direttiva 2014/23/Ue, non prendendo così posizione, come legislazione comunitaria applicabile alle fattispecie delle due cause pregiudiziali riunite, il citato 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, nonostante, 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) fossero iniziate prima del 28.11.2009; che, purtuttavia, la sentenza Promoimpresa, valorizzando al punto 49 l’apprezzamento dei due giudici del rinvio dell’inclusione delle concessioni demaniali in questione nel campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE e, in particolare, del suo art. 12 (pur residuando, nei casi di specie, un apprezzamento di fatto - rimesso al giudice nazionale - circa la natura «scarsa», o meno, della risorsa attribuita in concessione; che in particolare, la Corte Ue ha ritenuto nella sentenza Promoimpresa che le concessioni possano «essere qualificate come «autorizzazioni», ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123, in quanto costituiscono atti formali, qualunque sia la loro qualificazione nel diritto nazionale, che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica» (cfr. punto 41); che la Corte di giustizia ha, peraltro, anche affermato che l'eventuale inapplicabilità delle disposizioni della direttiva non esimerebbe le autorità concedenti dall'affidare le concessioni che abbiano un interesse transfrontaliero certo - che siano, cioè, tali da poter ragionevolmente suscitare l'interesse economico di un operatore economico situato in un altro Stato membro dell'Unione - nel rispetto delle regole fondamentali del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e, in particolare, del principio di non Discriminazione;

Considerato che, all'indomani del deposito della sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia - la quale, nella sostanza, chiariva che era passibile di disapplicazione la proroga al 31 dicembre 2020 delle concessioni esistenti, disposta dall'art. 34-duodecies del decreto-legge n. 179 del 2012, nonostante i punti 44-48 della decisione portassero ad escludere l’applicabilità della direttiva Bolkestein a concessioni di beni - il Parlamento, senza abrogare tale disposizione, è intervenuto inserendo, in sede di conversione del decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113, un comma 3-septies all'art. 24, del seguente tenore: «Nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25»;

Rilevato che, inizialmente, dopo la sentenza Promoimpresa della Corte Ue, anche la Commissione europea è apparsa orientarsi nel senso che direttiva servizi non si applicasse 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 (ECLI:EU:C:2019:756), e come si ricava dal fatto che non ha attivato nessuna procedura di infrazione nei confronti dell’Italia a seguito dell’entrata in vigore dell’art.24 comma 3-septies del d.l. n.113/2016 fino alla lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020 di apertura della nuova procedura di infrazione 2020/4118 C (2020) 7826 final;

Considerato, infatti, che la Commissione europea con comunicazione del 28.8.2017 a firma del Capo unità Robert Strauss della Direzione generale del Mercato interno, dell’industria, dell’imprenditoria e delle PMI, in risposta a una lettera del presidente di Fivag-Cisl in rappresentanza del commercio ambulante, ha precisato che l’articolo 12 della direttiva Bolkestein stabilisce che le procedure di selezione vanno fatte solo «qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali», e che «riguardo all’applicazione dell’articolo 12, occorre rilevare la scarsità delle risorse: spetta alle autorità nazionali verificare questo requisito»;

Visto l'art. 1, commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, con cui il legislatore ha prorogato ulteriormente l'efficacia delle concessioni dei beni del demanio marittimo per quindici anni, così differendone la scadenza al 31 dicembre 2033, prevedendo altresì con l’art.1 comma 675 della stessa legge che, «*al fine di tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese, in un'ottica di armonizzazione delle normative europee, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, ….. sono fissati i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime*» e, nei successivi commi da 676 a 681 dell’art.1 della medesima legge finanziaria per il 2019, introducendo un complesso procedimento partecipato dalle Regioni e dai Comuni che avrebbe dovuto portare alla «*revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di demanio marittimo di cui al codice della navigazione o a leggi speciali in materia*» (art.1 comma 677 lettera c), che non è stato mai attuato così come non è stato adottato il dPCM previsto dall’art.1 comma 675 della citata legge n.145/2018;

Evidenziato che moltissimi Comuni costieri hanno comunicato ai concessionari la nuova scadenza delle concessioni con atti di ricognizione della nuova durata dei titoli al 31 dicembre 2033, pretendendo il pagamento in un’unica soluzione dell’imposta di registro per tutta la durata prorogata, e in molti casi facendo anche ricorso alla procedura di evidenza pubblica ai sensi dell’art. 37 del codice della navigazione 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;

Considerato che il Consiglio di Stato – V Sezione con le sentenze "gemelle" del 24 ottobre 2019 nn. 7251, 7252, 7253, 7254, 7255 e 7256 si è espresso per la legittima applicazione alla materia in esame della proroga dei titoli concessori al 31.12.2033 di cui all’art.1 comma 682 n. 145/2018, confermando tale orientamento con la sentenza 26 ottobre 2020 n. 6472 in una fattispecie di concessione demaniale portuale che aveva chiesto e ottenuto la rideterminazione della durata da 50 anni a 70 anni;

Rilevato che, viceversa, con la sentenza del 18 novembre 2019 n.7874 il Consiglio di Stato – VI Sezione ha per la prima volta argomentato, peraltro incidentalmente, sulla disapplicazione da parte dei funzionari comunali della proroga al 31.12.2033 della durata delle concessioni balneari di cui all’art.1 comma 682 n. 145/2018, ma con alcune precisazioni importanti: in primo luogo, il Consiglio di Stato nella citata sentenza ha aderito alla tesi prevalente in giurisprudenza, che afferma che il provvedimento amministrativo adottato dall’amministrazione in applicazione di una norma nazionale contrastante con il diritto eurounitario non va considerato nullo, sebbene alla medesima amministrazione è fatto carico dell’obbligo di non applicare la norma nazionale contrastante con il diritto eurounitario, in particolar modo quando tale contrasto sia stato sancito in una sentenza della Corte di giustizia UE come Promoimpresa e, in conseguenza, tutti gli atti di ricognizione dei Comuni costieri italiani della proroga al 31.12.2033 delle concessioni balneari in applicazione dell’art.1 comma 682 della legge n.145/2018 sono inoppugnabili, quando non siano stati gravati con l’ordinaria azione di annullamento davanti al Tar competente; sotto un secondo profilo, la sentenza della VI Sezione del Consiglio di Stato è intervenuta sulle concessioni iniziate prima del 28.12.2009, valorizzando la tutela della buona fede del concessionario che ha iniziato prima della scadenza del termine di recepimento della direttiva Bolkestein (28 dicembre 2009) e prima che lo Stato italiano la attuasse tramite il d.lgs. n. 59 del 26 marzo 2010, con conseguente conformità al diritto dell'Unione europea dell'applicazione alla concessione oggetto di causa della (sola) proroga al 31.12.2020 prevista dall'art. 1, comma 18, d.l. 194 del 2009;

Visto l'art. 182, comma 2, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19», come convertito dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, con cui è stata ribadita l'efficacia della proroga disposta con la legge n. 145 del 2018;

Visto l’art. 100, comma 1, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante «Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia», come convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, con cui è stata estesa la disciplina stabilita dall’art. 1, commi 682 e 683, della legge n. 145/2018, concernente la proroga delle concessioni demaniali marittime sino al 31 dicembre 2033, alle concessioni lacuali e fluviali e a quelle relative alla realizzazione e alla gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo per effetto di provvedimenti successivi all’inizio dell’utilizzazione;

Considerato che soltanto a distanza di quasi quattro anni e mezzo dalla sentenza Promoimpresa della Corte di giustizia, la Commissione europea ha inviato allo Stato italiano il 3 dicembre 2020 una lettera di messa in mora che avviava la nuova procedura di infrazione 2020/4118 C (2020) 7826 final che riguardava, per quanto riguarda l'assegnazione e la durata delle concessioni di beni demaniali marittimi lacuali e fluviali per attività ricreative e turistiche (cosiddette "concessioni balneari"), la compatibilità con l’art.12 della direttiva 2006/123/CE nonché con l'art. 49 del TFUE, dell’art.1 comma 18 decreto-legge n. 194/2009, dell’art. 24 comma 3-*septies* del decreto-legge n. 113/2016, dell’art.1 commi da 675 a 685 della legge n. 145/2018, dell’art. 182 comma 2 del decreto-legge n. 34/2020 e dell’art. 100 del decreto-legge n. 104/2020;

Rilevato che il Governo italiano ha risposto alla lettera di messa in mora della Commissione Ue nella procedura di infrazione 2020/4118 con la comunicazione del 4 febbraio 2021 a firma del prof. Massimo Condinanzi, rigettandone tutte le argomentazioni ed evidenziando che il regime delle concessioni demaniali marittime non sarebbe soggetto alla disciplina eurounitaria, *rectius* alla competenza dell'Unione che, pertanto, non potrebbe ingerirsi nei regimi di proprietà dei beni pubblici e privati degli Stati, ai sensi dell'art. 345 del TFUE (ex art. 295 del TCE), precisando altresì 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, infine sottolineando il diverso trattamento della Commissione europea rispetto alle lunghissime proroghe di 75 anni assicurate ai concessionari demaniali marittimi in Spagna e in Portogallo;

Considerato che, in questo contesto, sono intervenute le due note sentenze dell'adunanza plenaria del Consiglio di Stato, nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021, che, valorizzando la lettera di messa in mora della Commissione europea del 3 dicembre 2020 nella procedura di infrazione 2020/4118, hanno affermato l’incompatibilità con il diritto dell'Unione europea e, in particolare, con l’art.12 della direttiva Bolkestein e con l’art. 49 TFUE, della proroga al 31 dicembre 2033 prevista dall’art.1 commi 682-683 della legge n.145/2018, con conseguente obbligo della disapplicazione (soltanto) della predetta disposizione e dell’art. 182 comma 2 del decreto-legge n.34/2020 anche da parte delle pubbliche amministrazioni, stabilendo tuttavia che - nei due casi *sub iudice* di concessioni balneari iniziate prima del 28 dicembre 2009, ma con indicazione di un principio di diritto di portata tendenzialmente generale - l'efficacia delle concessioni in essere poteva ritenersi prorogata fino alla data del 31 dicembre 2023, onde evitare l'impatto socio-economico che sarebbe derivato da una decadenza immediata e generalizzata di tutti i titoli in essere e, nel contempo, concedere alle amministrazioni un lasso di tempo utile per predisporre le procedure di gara (che, auspicabilmente, avrebbero potuto, nel medesimo periodo di tempo, formare oggetto di un riordino legislativo della materia in conformità ai principi e alle disposizioni del diritto dell'Unione europea), pur precisando l’adunanza plenaria del Consiglio di Stato che le concessioni balneari sono concessioni di beni demaniali e non di servizi e non rientrano nella normativa prevista per gli appalti pubblici;

Rilevato che, invece, lo stesso Consiglio di Stato – VI Sezione, con sentenza del 13 gennaio 2022 n.229 (in termini, Consiglio di Stato – VII Sezione, sentenza 9.4.2024 n.3240) al punto 6.7 ha precisato, richiamando la sentenza Togel della Corte di giustizia del 24.9.1998 in causa C-76/97 (ECLI:EU:C:1998:161), che le concessioni balneari iniziate prima del 28.12.2009 non entrano nel campo di applicazione della Direttiva Bolkestein: «occorre pronunciare sul denunciato contrasto della decisione appellata con il diritto eurounitario sul rilievo che l’automatismo della proroga/rinnovo sarebbe contrario all’art. 12 Direttiva 2006/123/CE e alla sentenza Corte di Giustizia, Sez. V, 14 luglio 2016, Promoimpresa S.r.l. e Melis, C-458/14 e C-67/15. La censura è inammissibile per difetto d’interesse. Come sottolineato dal ricorrente appellato, i canoni per cui è causa sono stati liquidati anteriormente al 28 dicembre 2009 e nel vigore dell’ultimo rinnovo disposto anteriormente alla medesima data. Oltretutto il rapporto concessorio s’è costituito in data anteriore alla scadenza del termine di trasposizione (d.28 dicembre 2009) della Direttiva Servizi 2006/123/CE, ed anche il rinnovo di cui alla concessione n. 1/2007 è stato disposto anteriormente a detto termine. Da cui l’inapplicabilità della Direttiva Servizi ai rapporti concessori sorti anteriormente al termine di trasposizione della stessa. A riguardo va richiamato quanto affermato dalla Corte di Giustizia: “..il diritto comunitario non impone ad un'amministrazione aggiudicatrice di uno Stato membro di intervenire, su domanda di un singolo, in rapporti giuridici in essere, instaurati a tempo indeterminato o con durata pluriennale, qualora tali rapporti siano stati posti in essere prima della scadenza del termine di trasposizione della direttiva 92/50” (Corte di Giustizia, Sez. VI, 24.9.1998, Tögel, C-76/97; nello stesso senso v. Corte di Giustizia, 5.10.2000, Commissione / Francia, C-337/98)»;

Considerato che la Corte costituzionale con la sentenza n.46 del 1° marzo 2022 ha ritenuto 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 di cui all’art. 100 comma 1 del decreto-legge n. 104/2020 (disposizione non esaminata dall’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle due decisioni del 2021), rigettando del ricorso di legittimità costituzionale in via principale proposto dalla Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia ed evidenziando: «Va premesso che non è qui in discussione la legittimità costituzionale della disposizione impugnata, né dei commi 682 e 683 dell’art. 1 della legge n. 145 del 2018 da essa richiamati, sotto il profilo del rispetto dei vincoli comunitari ai sensi dell’art. 117, primo comma, Cost. La Regione ricorrente non sostiene, infatti, la contrarietà di tali disposizioni al diritto dell’Unione europea – medio tempore affermata da due recenti pronunce dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (sentenze 9 novembre 2021, n. 17 e n. 18) –; bensì, esclusivamente, la violazione delle proprie competenze legislative, ai sensi dell’art. 4 dello statuto (anche alla luce delle pertinenti norme di attuazione) e degli artt. 117, terzo e quarto comma, Cost., oltre che del principio di leale collaborazione rispetto all’asserita chiamata in sussidiarietà in ambiti riservati alla competenza regionale».

Rilevato che con la sentenza n. 4072 del 23 maggio 2022 la VII Sezione del Consiglio di Stato ha accolto l’appello proposto dal Comune di Lecce e, in riforma della sentenza del Tar Lecce che aveva prorogato al 31 dicembre 2033, ai sensi dell’art. 1 comma 682 della legge n. 145/2018, la concessione demaniale marittima iniziata prima del 28 dicembre 2009, ha respinto il ricorso proposto in primo grado da un concessionario balneare, facendo propri i vincolanti principi affermati dalla sentenza n.18 del 2021 dell’Adunanza plenaria, e ha affermato che il ricorrente in prime cure non poteva beneficiare della proroga della propria concessione giudicata in sede nomofilattica contraria al diritto dell’Unione europea e dunque disapplicabile, anche dall’amministrazione concedente;

Visto l'art. 3 della legge 5 agosto 2022, n. 118 («Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021»), con cui sono stati abrogati (comma 5) i commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018 e il comma 2 dell’art. 182 del decreto-legge n. 34/2020, e si è stabilito che le concessioni demaniali in esame avrebbero continuato ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023 (comma 1), con eccezione dei casi in cui ragioni oggettive impedissero la conclusione delle procedure di gara entro tale data (casi nei quali il termine di scadenza delle concessioni era prorogato per il tempo strettamente necessario e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024);

Visto altresì l’art. 4 comma 1 della medesima legge n. 118/2021, che conferiva al Governo una delega per l'adozione, entro sei mesi dalla sua entrata in vigore, 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, delineando al comma 2 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»;

Considerato che la Commissione europea nelle osservazioni scritte depositate il 2 febbraio 2022 nella causa C-598/22 S.I.I.B., sul rinvio pregiudiziale sollevato dal Consiglio di Stato – VII Sezione con ordinanza del 15 settembre 2022 n.8010 in merito alla compatibilità con il diritto dell’Unione e, in particolare, con l’art.49 TUEF dell’art.49 del codice della navigazione, che esclude ogni indennizzo in caso di cessazione della concessione e la devoluzione al demanio delle opere non amovibili 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»;

Visto l'art. 12, comma 6-sexies, decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, introdotto dalla legge di conversione 24 febbraio 2023, n. 14, con cui il termine di scadenza delle concessioni *de quibus* è stato fissato al 31 dicembre 2024 (nuovo testo art. 3 comma 1 della legge n. 118/2022), con possibilità di «slittamento» sino al 31 dicembre 2025, in presenza di oggettive ragioni tali da impedire la conclusione tempestiva delle procedure selettive (così l'art. 10-quater, comma 3, del medesimo decreto-legge), nonché visto l’art.4 comma 4-bis della legge n.118/2022, introdotto dall’art.1 comma 8 lettera b) della legge n. 14/2023, che prevedeva che fino all'adozione dei decreti legislativi – mai emanati per scadenza della delega - di cui all’art. 4 comma 1 della stessa legge n. 118/2022 era 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) della legge sulla concorrenza, sostanzialmente trasformando a tempo indeterminato la durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistiche e ricreative per il blocco *sine die* delle gare;

Rilevato che il Consiglio di Stato – VII Sezione con sentenze del 1° marzo 2023 n. 2192, del 19 aprile 2023 n. 964, del 7 luglio 2023 n. 6675 e del 28 agosto 2023 n. 7992 n.11200 ha confermato i principi enunciati dalle due sentenze nn.17 e 18 del 2021 dell’Adunanza plenaria, ordinando alle amministrazioni pubbliche concedenti la disapplicazione anche della normativa sopravvenuta con legge n. 14/2023 di conversione del decreto-legge n. 198/2022;

Considerato che la Corte di giustizia dell’Unione con la sentenza Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Commune de Ginosa) (d’ora innanzi, sentenza AGCM) del 20 aprile 2023 nella causa C-348/22 ha risposto ai quesiti pregiudiziali del TAR Lecce con l’ordinanza dell’11 maggio 2022, ribadendo, in via preliminare (punti 37 e 38), che, come risulta da una giurisprudenza costante tra cui vengono richiamati i punti 59 e 61 della sentenza Promoimpresa, 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 e che, pertanto, le norme primarie del Trattato (gli artt.49, 51 e 56 del TUEF) non sono oggetto di delibazione, in presenza di misure di armonizzazione;

Rivelato, inoltre, che la Corte Ue nella citata sentenza AGCM ha respinto l’eccezione di irricevibilità delle questioni pregiudiziali proposte dal TAR Lecce, sollevata dall’Autorità garante della Concorrenza e del Mercato e dal Governo nelle osservazioni scritte, che sarebbero divenute ipotetiche a seguito dell’abrogazione, da parte della legge n. 118/2022, delle disposizioni nazionali di proroga automatica delle concessioni (sentenza AGCM, punto 31), precisando che, «a tal riguardo, anche se dette disposizioni, in particolare quelle della legge n. 145/2018, sono state effettivamente abrogate dalla legge n. 118/2022, resta nondimeno il fatto che, quando il Comune di Ginosa ha adottato la delibera controversa, dette disposizioni erano in vigore e tale delibera è stata adottata sulla base delle disposizioni di cui trattasi. Peraltro, dalle informazioni di cui dispone la Corte non risulta che l’abrogazione delle disposizioni nazionali di proroga automatica delle concessioni abbia privato detta delibera dei suoi effetti» (sentenza AGCM, punto 32), facendo chiaramente riferimento alle modifiche normative intervenute con la legge n.14/2023;

Considerato, infine, che la Corte di giustizia nella stessa sentenza AGCM sembra aver 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 citate osservazioni scritte del 2 febbraio 2023 nella causa C-598/22 S.I.I.B. al punto 22;

Rilevato che, secondo la sentenza AGCM della Corte di giustizia dell’UE, spettava allo Stato proprietario del demanio marittimo 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, e così comunicando la Presidenza del Consiglio dei Ministri con la nota ufficiale del 6.10.2023 la insussistenza della scarsità della risorsa naturale costiera, tenendo conto del dato nazionale, secondo un approccio generale e astratto, proporzionato e non discriminatorio;

Considerato che la Commissione europea ha notificato al Governo il 16.11.2023 il parere motivato sulle concessioni balneari a conclusione della procedura di infrazione 2020/4118, 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, affermando la contrarietà al diritto dell’Unione anche alla luce della sentenza AGCM della Corte di giustizia Ue sia della nuova disciplina in materia di durata delle concessioni balneari introdotta dalla legge n. 14/2023 sia dell’art. 24 comma 3-septies del decreto-legge n.113/2016, censurando i risultati del tavolo governativo sulla non scarsità della risorsa naturale per la non attendibilità dei dati, senza però prendere posizione su quanto affermato nella sentenza AGCM della Corte di giustizia al punto 73 e dalla stessa Commissione europea nelle osservazioni scritte del 2.2.2023 nella causa C-598/22 S.I.I.B., nella parte in cui pareva chiarito il significato e la portata dell’art.12 paragrafi 1 e 2 della direttiva Bolkestein rispetto alle concessioni demaniali marittime iniziate prima del 28 dicembre 2009 che, quindi, erano fuori del campo di applicazione della direttiva servizi;

Rivelato che, a seguito di ricorsi per cassazione proposti ai sensi dell’art.111 commi 7 e 8 della Costituzione sia contro la sentenza n. 18 del 9 novembre 2021 dell’Adunanza plenaria che contro la sentenza n. 4072/2022 del Consiglio di Stato, le Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione: a) con la sentenza n. 32559 del 23 novembre 2023 hanno accolto il primo motivo di ricorso proposto da S.I.B. e, in via incidentale adesiva, da Asso.N.A.T. e dalla Regione Abruzzo e hanno annullato la sentenza n. 18 del 2021 della medesima Adunanza plenaria per avere essa «omesso qualsiasi valutazione degli statuti delle associazioni ricorrenti (SIB e ASSONAT), i cui interventi sono stati globalmente dichiarati inammissibili, con conseguente loro estromissione dal giudizio, al pari degli interventi di altre associazioni ed enti eterogenei, anche istituzionali, come la Regione Abruzzo, non già all’esito di una verifica negativa in concreto delle condizioni di ammissibilità dei loro interventi (indicate dalla giurisprudenza amministrativa), ma come effetto di un aprioristico diniego di giustiziabilità dell’interesse collettivo proprio delle stesse associazioni ed enti», «restando assorbito il profilo riguardante la questione di legittimità costituzionale dell’articolo 99, comma 2, cod. proc. amm. (sub 1.1-b) e assorbiti anche tutti gli altri motivi proposti nei ricorsi in esame; di conseguenza, la sentenza impugnata è cassata con rinvio al Consiglio di Stato. Non può essere accolta la richiesta di enunciare, ai sensi dell’articolo 363 cod. proc. civ., i principi di diritto nell’interesse della legge sulle questioni trattate nei restanti motivi assorbiti, sulle quali spetterà al Consiglio di Stato pronunciarsi nuovamente, anche alla luce delle sopravvenienze legislative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri normativi loro spettanti»; b) con l’ordinanza n. 786 del 9 gennaio 2024 hanno poi annullato, conseguentemente, anche la sentenza n. 4072 del 23 maggio 2022 della VII Sezione del Consiglio di Stato, accogliendo i ricorsi di Confindustria Nautica e di Asso.N.A.T.;

Considerato che con sentenza del 27 dicembre 2023 n.11200 il Consiglio di Stato – Sezione VI al punto 8.6. ha precisato la proroga delle concessioni al 31 dicembre 2033 disposte dai comuni è illegittima e «risulta tamquam non esset, in applicazione dei principi enunciati dall'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza del 9 novembre 2021, n. 17 (che, a differenza della sentenza n. 18/2021, annullata per diniego di giurisdizione dalla sentenza delle SS.UU. n. 32559/2023, non risulta impugnata)»;

Rilevato che con ricorso per cassazione iscritto a ruolo con il n.5010/2024 r.g.Cass. davanti alle Sezioni unite della Suprema Corte, ai sensi dell’art. 111 commi 7 e 8 Cost., alcuni concessionari balneari di Rimini hanno chiesto, con giudizio ancora pendente, l’annullamento anche della sentenza n.17/2021 dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nei confronti del Governo (costituito), dell’Autorità garante della concorrenza e del mercato (non costituita) e del Comune di Rimini (non costituito) come parti controinteressate, in ragione del fatto che il Comune di Rimini aveva inteso applicare ai ricorrenti concessionari con la delibera di Giunta n.504 del 22 dicembre 2023 la cessazione automatica delle concessioni alla data del 31 dicembre 2023, secondo le disposizioni precettive della sentenza n. 17/2021 dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato e con la proroga “tecnica” fino al 31 dicembre 2024 della durata legittima dell’occupazione del demanio marittimo in attesa dell’espletamento delle gare, come previsto dall’art. 3 comma 3 della legge n. 118/2022 nel testo antecedente alla modifica introdotta dalla legge n. 14/2023;

Considerato che con la sentenza n.4479/2024 del 20 maggio 2024 il Consiglio di Stato – VII Sezione definitivamente pronunciando - in sede di riassunzione del giudizio dopo l’annullamento da parte delle Sezioni unite della Cassazione sia della sentenza n. 18/2021 dell’Adunanza plenaria che della sentenza n. 4072/2022 del Consiglio di Stato - ha accolto l’appello proposto dal Comune di Lecce e per l’effetto, in riforma della sentenza impugnata del Tar Lecce, ha respinto integralmente il ricorso proposto in primo grado dal concessionario balneare che chiedeva il diritto alla proroga al 31 dicembre 2033 del titolo concessorio assegnato prima del 28 dicembre 2009, confermando con la disapplicazione anche delle disposizioni contenute nella legge n. 14/2023 le statuizioni dell’Adunanza plenaria del 2021 anche in altre due contestuali sentenze nn. 4480/2024 e 4481/2024, la prima delle quali a conclusione del giudizio di appello promosso dall’Autorità garante della concorrenza e del mercato nei confronti del Comune di Ginosa avverso e riformando la sentenza del Tar Lecce che, in accoglimento delle indicazioni della sentenza AGCM della Corte Ue, aveva affermato la compatibilità con il diritto dell’Unione della proroga legislativa disposta dall’art.1 comma 682 della legge n. 145/2018;

Rilevato che con l’ordinanza di rinvio pregiudiziale del 26 giugno 2024 nella causa C-464/24 Balneari Rimini il Giudice di pace di Rimini ha proposto alla Corte di giustizia dell’Unione i seguenti quattro quesiti, che si fondano su un’interpretazione delle sentenze Promoimpresa e AGCM della Corte Ue che porta 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: «Se le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come quella della società ricorrente – che non svolge una prestazione di servizi determinata dell’ente aggiudicatore, bensì esercita un’attività economica in un’area demaniale statale – rientra[no] o non rientra[no] nella categoria delle concessioni di servizi e, quindi, se entra[no] o non entra[no] nel campo di applicazione delle autorizzazioni di cui alla direttiva servizi 2006/123/CE e/o della direttiva 2014/23/UE, trattandosi di alcuni 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, mediante i quali lo Stato fissa unicamente le condizioni generali d’uso dei beni o delle risorse in questione, alla luce di quanto precisato dalla Corte di giustizia dell’Unione ai punti 45-48 della precedente sentenza Promoimpresa S.r.l. e Melis del 14 luglio 2016 nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15 (EU:C:2016:558). A prescindere dalla risposta della Corte al primo quesito, [se] le concessioni balneari come quella di cui è titolare la società ricorrente, iniziate prima del 28 dicembre 2009, sono comunque fuori dal campo di applicazione della direttiva 2006/123/CE ai sensi dell’articolo 44 della stessa direttiva autorizzazioni, come sembrerebbe ricavarsi dal punto 73 della sentenza “Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (Comune di Ginosa)” della Corte del 20 aprile 2023 in causa C-348/22 (EU:C:2023:301). A prescindere dalla risposta della Corte al primo e al secondo quesito, [se] l’articolo 195 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, anche alla luce dell’articolo 345 dello stesso TFUE e dell’articolo 1, paragrafo 5, della direttiva 2006/123/CE, deve essere interpretato nel senso che le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come quella della società ricorrente, operanti nel settore del turismo, sono escluse dal campo di applicazione delle direttive di armonizzazione, come la direttiva 2006/123/CE. A prescindere dalla risposta della Corte al primo, al secondo quesito e al terzo quesito, [se] l’articolo 51 (ex articolo 45 TCE) del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea e l’articolo 2, paragrafo 2, lettera i), della direttiva 2006/123/CE devono essere interpretati nel senso che le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative come quelle della società ricorrente, che svolge in maniera costante e non occasionale attività di interesse pubblico sul territorio del demanio statale, quali la salvaguardia della proprietà pubblica, la tutela della salute e dell’igiene pubblica, la tutela del diritto delle persone con disabilità all’accesso alle attività di elioterapia e di balneazione, nonché attività turistiche, culturali e ambientali, sono escluse dal campo di applicazione sia dell’articolo 49 del TFUE. che della direttiva servizi»;

Considerato che, *in subiecta* materia, è nuovamente intervenuta la Corte di giustizia Ue con la sentenza dell’11 luglio 2024 nella causa C-598/22 S.I.I.B. (ECLI:EU:C:2024:597) (d’ora innanzi, sentenza S.I.I.B.), che ha così risposto all’unico quesito pregiudiziale sollevato dal Consiglio di Stato con l’ordinanza n. 8010/2022: «L’articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che: esso non osta ad una norma nazionale secondo la quale, alla scadenza di una concessione per l’occupazione del demanio pubblico e salva una diversa pattuizione nell’atto di concessione, il concessionario è tenuto a cedere, immediatamente, gratuitamente e senza indennizzo, le opere non amovibili da esso realizzate nell’area concessa, anche in caso di rinnovo della concessione»;

Considerato, inoltre, che la Corte Ue con la sentenza S.I.I.B. ai punti 44-45 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), escludendo che si possa applicare alla fattispecie di causa l’art.56 TFUE sulla libera prestazione di servizi e precisando che, trattandosi di concessioni di beni e non di servizi, si tratta, in buona sostanza, di una questione solo interna all’ordinamento nazionale, precisando, infine, che «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», in quanto la concessione demaniale marittima in esame era stata assegnata prima del 28 dicembre 2009 e, quindi, era fuori dal campo di applicazione della direttiva Bolkestein;

Visti gli articoli 1, 2, commi terzo e quarto, e 3 della legge regionale della Toscana n. 30 del 29 luglio 2024, rubricata «Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime. Modifiche alla legge regionale n. 31/2016», che muove dal presupposto che spetti al legislatore regionale stabilire i principi e i criteri direttivi sulla cui base effettuare le procedure comparative per l'assegnazione delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e definire, «nelle more del riordino della disciplina statale in materia», i criteri per la determinazione dell'indennizzo, demandando la loro concreta individuazione a un provvedimento (le «linee guida») attribuito alla competenza dalla Giunta regionale; stabilendo di incorporare, a tal fine, nell'ordinamento regionale le previsioni contenute nella legge n. 118 del 2022, in forma di criteri di delegazione legislativa (poi non esercitata a livello statale); definendo altresì un aspetto essenziale della procedura di affidamento, quale i criteri di scelta del contraente, introducendo un criterio di premialità («l'essere micro, piccola o media impresa turistico-ricreativa operante in ambito demaniale marittimo») e confermando quello già contenuto nella lettera b) dell'art. 2, comma 1, della legge regionale n. 31 del 2016, riferito alla presentazione di progetti di riqualificazione ambientale e di valorizzazione paesaggistica del territorio costiero; infine, disciplinando un altro aspetto essenziale delle procedure di affidamento, come il riconoscimento di un indennizzo al concessionario uscente da porre a carico del subentrante, attribuendo alla Giunta regionale il potere di adottare provvedimenti generali riguardo alla determinazione dell'indennizzo spettante ai concessionari uscenti, da commisurare al valore aziendale dell'impresa, attestato da una perizia giurata di stima redatta da un professionista abilitato, a cura e spese del concessionario uscente, considerando sia il residuo ammortamento degli investimenti realizzati nel corso del rapporto concessorio, autorizzati ove necessario dall'ente concedente, sia il valore reddituale dell'impresa turistico-balneare, come definita dall'art. 11, comma 6, della legge 15 dicembre 2011, n. 217;

Vista la nuova disciplina del settore, introdotta dal Governo con decretazione d’urgenza - dopo un articolato confronto e la finale intesa con la Commissione europea per far archiviare la procedura di infrazione 2020/4811 -, con l’art.1 (recante «Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive - Procedura di infrazione n. 2020/4118») del decreto-legge 16 settembre 2024 n.131 [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. (24G00149)»], convertito con modificazioni dalla legge n.166/2024, 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 turistiche e ricreative e sportive al 30 settembre 2027 e il termine massimo al 30 giugno 2027 per l’indizione delle gare per nuove assegnazioni delle concessioni;

Considerato che il nuovo testo dell’art. 4 della legge n. 118/2022, come riscritto dall’art. 1 del decreto-legge n. 118/2022, ha previsto che il concessionario uscente ha diritto al riconoscimento di un indennizzo, a carico del concessionario subentrante, pari al valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione, ivi compresi gli investimenti effettuati in conseguenza di eventi calamitosi debitamente dichiarati dalle autorità competenti ovvero in conseguenza di sopravvenuti obblighi di legge, al netto di ogni misura di aiuto o sovvenzione pubblica eventualmente percepita e non rimborsata, nonché pari a quanto necessario per garantire al concessionario uscente un'equa remunerazione sugli investimenti effettuati negli ultimi cinque anni, rinviando, per definire i criteri per calcolare tale equa remunerazione, all'emanazione di un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze da adottarsi entro il 31 marzo 2025, la cui mancata adozione non giustifica, tuttavia, il mancato avvio della procedura di affidamento, precisando, altresì, che il valore degli investimenti effettuati e non ammortizzati e di quanto necessario a garantire un'equa remunerazione sarà determinato con un'apposita perizia acquisita dall'ente concedente prima della pubblicazione del bando di gara, con spese a carico del concessionario uscente, rilasciata in forma asseverata e con esplicita dichiarazione di responsabilità da parte di un professionista nominato dal medesimo ente concedente tra cinque nominativi indicati dal presidente del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili;

Rilevato, infine, che l’art.1 del d.l. n.131/2024 ha tolto ogni riferimento nel nuovo testo dell’art.4 della legge n.118/2022 ad una disciplina di riordino o revisione della materia con piena reviviscenza dell’art.24 comma 3-septies d.l. 113/2016 e della durata sine die o indeterminata per le concessioni demaniali marittime iniziate prima del 28 dicembre 2009, e, al comma 1 n.1.1) alinea, lo stesso articolo prevede che «gli effetti della disposizione di cui al presente numero non pregiudicano la validità delle procedure selettive nonché la decorrenza del rapporto concessorio, deliberati anteriormente al 30 settembre 2027 con adeguata motivazione ai sensi dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 241, nel rispetto, limitatamente alle procedure avviate successivamente all'entrata in vigore del presente decreto, delle nuove modalità e dei criteri previsti dall’articolo 4 legge 5 agosto 2022, n. 118»;

Considerato che con ricorso n. 37/2024 ai sensi dell’art. 127 della Costituzione depositato il 4 ottobre 2024 il Presidente del Consiglio dei ministri ha impugnato gli artt. 1, 2, commi terzo e quarto, e 3 della legge regionale della Toscana n. 30 del 29 luglio 2024, perché, alla luce della nuova disciplina statale introdotta dall’art. 1 del decreto-legge n. 131/2024, detta disciplina regionale invade la competenza esclusiva dello Stato, in relazione all'art. 117, comma secondo, lettera e), della Costituzione per violazione della potestà legislativa esclusiva dello Stato nella materia della «tutela della concorrenza» e in relazione all'art. 117, comma primo, della Costituzione per violazione dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea, dal momento che ««le previsioni della legge regionale vanno al di là dell'equilibrio identificato dalla normativa statale al fine di contenere la portata dell'indennizzo nei limiti stabiliti dalla normativa europea, per come interpretata dalla Commissione, e pertanto - lungi dal garantire al concessionario uscente un equo ristoro nei limiti dell'affidamento tutelabile - finisca per accordare ad esso quel «vantaggio» vietato dall'art. 12, par. 2, della direttiva servizi e dalla norma nazionale di recepimento (art. 16, comma 4, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59)»»;

Considerato che la Corte costituzionale con l’ordinanza del 7 ottobre 2024 n.161/2024 nella causa C-653/24 *Regione Emilia-Romagna* ha chiesto i seguenti chiarimenti alla Corte di giustizia Ue nell’ambito del giudizio n.4/2024 promosso dalla Presidenza dei Consiglio dei Ministri ex art. 127 Cost. per porre questioni di legittimità costituzionale dell’art. 3 della legge regione Emilia-Romagna n. 17 del 2023, secondo cui, «qualora il concessionario di derivazioni ad uso idroelettrico fino a 3000 kilowatt abbia ottenuto incentivi per la produzione di energia elettrica connessi alla derivazione, la durata della concessione, previa istanza presentata da parte del concessionario, è allineata al periodo incentivante di riconoscimento degli incentivi, ferma restando la durata massima trentennale prevista all’articolo 21 del Regio Decreto 11 dicembre 1933, n. 1775»: «a) se l’art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso della sua applicabilità anche a impianti che svolgono attività di mera produzione di energia elettrica, quali gli impianti di piccole derivazioni idroelettriche; b) in caso di risposta affermativa al primo quesito, se l’art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che il riferimento al requisito della scarsità delle risorse osti a una disciplina di uno Stato membro che si avvalga, quale criterio generale e astratto per distinguere l’attitudine o meno degli impianti di derivazione a rendere scarsa la risorsa idroelettrica, della differenza fra grandi e piccoli impianti (che rispettivamente producono una forza motrice con potenza nominale media annua maggiore o, viceversa, pari o inferiore a 3000 kW); c) infine, in caso di risposta affermativa al primo e al secondo quesito, se l’art. 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123/CE debba essere interpretato nel senso che esso osti a una disciplina di uno Stato membro che preveda una proroga della durata della concessione, motivata dall’esigenza di consentire al concessionario l’utilizzo integrale degli incentivi ottenuti per la produzione di energia da fonti rinnovabili, fermo restando il rispetto della durata massima (trent’anni) che sin dall’inizio può essere assegnata a una concessione per piccola derivazione idroelettrica»;

Considerato, inoltre, che la Corte costituzionale con la citata ordinanza di rinvio pregiudiziale n. 161/2024 nella causa C-653/24 *Regione Emilia-Romagna* pone alla Corte Ue la problematica dell’applicabilità al regime di proroga disposta con legge regionale delle concessioni demaniali di imprese idroelettriche di piccole dimensioni della direttiva Bolkestein in termini in parte coincidenti con i quesiti pregiudiziali sollevati dal Giudice di pace di Rimini con l’ordinanza del 26 giugno 2024 in causa C-464/24 *Balneari Rimini*, da un lato sottolineando che «occorre altresì evidenziare che la mera cessione di beni o il prelievo di beni destinati all’uso proprio non sembrano rientrare fra le '‘prestazioni di servizi” (artt. 14 e 24 della direttiva 2006/112/CE)», dall’altro richiamando i principi enunciati dalla sentenza AGCM della Corte di giustizia sulle proroghe automatiche legislative delle concessioni demaniali marittime per quanto il profilo della (non) scarsità della risorsa naturale ed evidenziando al punto 8.1. della motivazione che «nella medesima sentenza la Corte di giustizia non ha escluso che sussista per gli Stati membri «un certo margine di discrezionalità nella scelta dei criteri applicabili alla valutazione della scarsità delle risorse naturali. Tale margine di discrezionalità può condurli a preferire una valutazione generale e astratta, valida per tutto il territorio nazionale, ma anche, al contrario, a privilegiare un approccio caso per caso» (punto 46)»;

Rilevato che il Consiglio di Stato – VII Sezione con le sentenze del 16 dicembre 2024 nn.10131 e 10132 e dell’11 febbraio 2025 nn. 1128 e 1129, ha accolto gli appelli proposti dal Comune di Monopoli ed ha confermato la disapplicazione della proroga al 31.12.2033 già concessa a concessionari balneari con atti pubblicati all’albo pretorio dell’Ente locale ai sensi dell’art.37 del codice della navigazione, norma definita «arcaica» dal Supremo Giudice amministrativo con conseguente disapplicazione in favore della immediata efficacia di procedure di gara come quelle introdotte nel nuovo testo dell’art.4 della legge 118/2022 a prescindere dalla pubblicazione del decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, confermando la cessazione anticipata della durata al 31.12.2023 disposta dall’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato nelle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 e sostanzialmente disapplicando anche la proroga triennale fino al 30 settembre 2027 prevista dall’art.3 comma 1 della stessa legge n.118/2022, che viene considerata mera «proroga tecnica» in attesa dell’espletamento da parte degli Enti concedenti delle procedure di gara;

Considerato, tuttavia, che il Consiglio di Stato nelle citate sentenze nn.10131 e 10132/2024 e nn. 1128 e 1129/2025 non fa alcun cenno alla pendenza *in subiecta materia* delle due cause pregiudiziali proposte dalla Corte costituzionale con l’ordinanza n. 161/2024 nella causa C-653/24 *Regione Emilia-Romagna* e dal Giudice di pace di Rimini con l’ordinanza del 26 giugno 2024 in causa C-464/24 *Balneari Rimini*, il cui esito interpretativo da parte della Corte di giustizia Ue potrebbe portare ad escludere l’applicabilità alla proroga delle concessioni demaniali marittime per finalità turistiche e ricreative della direttiva 2006/123/CE e, in particolare ma non esclusivamente, di quelle concessioni balneari che sono iniziate prima del 28 dicembre 2009 e che rientrano nel campo di applicazione dell’art. 24 comma 3-septies del decreto-legge n. 113/2016 ancora in vigore e mai disapplicato dai giudici amministrativi nell’esercizio di un’attività giurisdizionale che, astrattamente, provoca ingerenza nel potere legislativo e in quello esecutivo;

Rilevato che pende davanti alla Suprema Corte di Cassazione a Sezioni unite giudizio n.425/2025 r.g.Cass., ai sensi degli artt.111 commi 7 e 8 Cost., proposto da un concessionario balneare per l’annullamento della sentenza n.4479/2024 del Consiglio di Stato – VII Sezione, che ha confermato i principi enunciati dalla più volte citata sentenza n.18/2021 dell’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, riformata dalla sentenza n.32559/2023 della Corte di legittimità per eccesso di potere giurisdizionale;

Considerata la fissazione dell’udienza pubblica del 9 aprile 2025 davanti alla Corte costituzionale del giudizio n. 37/2024 di legittimità costituzionale in via principale promosso dal Presidente del Consiglio dei Ministri rispetto agli artt. 1, 2, commi terzo e quarto, e 3 della legge regionale della Toscana n. 30/2024, in cui tra l’altro la principale disposizione legislativa regionale impugnata riguarda la determinazione dell’indennizzo secondo il valore aziendale, che potrebbe non (più) rientrare nella competenza esclusiva del legislatore statale ove la Corte di giustizia nelle emanande decisioni sulle pregiudiziali della Corte costituzionale e del Giudice di pace di Rimini dovesse determinarsi nel senso di escludere (in tutto o in parte) la disciplina della durata delle concessioni demaniali marittime e/o delle piccole imprese idroelettriche dal campo di applicazione della direttiva Bolkestein;

Evidenziato che il TAR Toscana con la sentenza del 10 marzo 2025 n.431, accogliendo il ricorso presentato nel 2022 da un concessionario di Forte dei Marmi, ha affermato che il termine del 31 dicembre 2023 di scadenza delle concessioni balneari non ha alcun fondamento normativo e giurisprudenziale e non può essere imposto agli attuali concessionari, dal momento che l’art. 1, commi 682 e 683 della legge 145/2018 prevede(va) la scadenza dei titoli concessori alla data del 31 dicembre 2033 e che detta disciplina resta valida per i titoli rilasciati prima del 28 dicembre 2009, richiamando sul punto la sentenza n.229/2022 del Consiglio di Stato: «*2.5 È, peraltro evidente che proprio in ragione delle caratteristiche dell’istanza di ampliamento per accorpamento sussisteva un affidamento della ricorrente a vedersi riconoscere la scadenza sino alla durata della concessione principale (che è fissato al 31 dicembre 2037) o, quanto meno, al periodo di tempo in cui risulteranno scadute le concessioni accorpate, in applicazione del regime delle proroghe così come sopra citato. 2.6 Anche qui va ricordato che precedenti pronunce hanno avuto modo di chiarire che, secondo gli insegnamenti della Corte di Giustizia, “…il diritto comunitario non impone ad un’amministrazione aggiudicatrice di uno Stato membro di intervenire, su domanda di un singolo, in rapporti giuridici in essere, instaurati a tempo indeterminato o con durata pluriennale, qualora tali rapporti siano stati posti in essere prima della scadenza del termine di trasposizione (28/12/2009) della direttiva 92/50” (Corte di Giustizia, Sez. VI , 24.9.1998, Togel, C-76/97; nello stesso senso v. Corte di Giustizia, 5.10.2000, Commissione/Francia, C-337/98 (Così Consiglio , Sez. VI13 gennaio 2022 n. 229)”*»;

Considerato che risultano iniziate da parte di alcuni concessionari balneari con titoli concessori iniziati prima del 28 dicembre 2009 le prime azioni giudiziarie di risarcimento dei danni nei confronti del Governo per responsabilità civile dei magistrati ai sensi dell’art.2 ss. della legge n.117/1988 a causa delle sentenze del Consiglio di Stato che hanno stabilito *erga omnes* per il 31 dicembre 2023 il termine di scadenza delle concessioni balneari, inducendo alcuni Comuni a bandire procedure selettive che hanno portato all’estromissione senza indennizzo dei concessionari uscenti dalla legittima occupazione del demanio marittimo prevista fino al 31 dicembre 2033;

Considerata infine l’urgenza - determinata dal complessissimo quadro regolatorio innanzi delineato che ha creato e crea grave confusione agli operatori economici del settore del turismo balneare e alle pubbliche amministrazioni concedenti con un conflitto interpretativo immanente che soltanto la Corte di giustizia dell’Unione può definitivamente risolvere e dipanare - che il Governo fornisca linee di indirizzo alle Regioni, alle Provincie autonome e ai Comuni in materia di durata e di regolamentazione delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistiche e ricreative, a seguito della disciplina introdotta dall’art. 1 del decreto-legge n. 131, convertito dalla n. 166/2024 e della pendenza delle due cause pregiudiziali promosse l’una dalla Corte costituzionale con ordinanza del 7 ottobre 2024, n. 161 (ECLI:IT:COST:2024:161) C-653/24 “Regione Emilia-Romagna” e l’altra dal Giudice di pace di Rimini con ordinanza del 26 giugno 2024 C-464/24 “Balneari Rimini”, contenenti entrambi i provvedimenti interlocutori alla Corte Ue dei quesiti interpretativi sull’art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE in merito alla durata rispettivamente delle concessioni demaniali di impianti di imprese di piccole derivazioni idroelettriche e delle concessioni demaniali marittime per finalità turistiche e ricreative;

Sulla proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministro degli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e per il PNRR

Delibera:

**Art. 1**

**Le Regioni, le Provincie autonome e i Comuni concedenti dovranno considerare come proroga automatica fino al 30 settembre 2027 la durata delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistiche e ricreative prevista dall’articolo 3, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118, nel testo modificato dall’articolo 1 del decreto legge 14 settembre 2024, n. 131, recante «Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative e sportive - Procedura di infrazione n. 2020/4118», convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n.166, potendo ricorrere alle procedure di evidenza pubblica ai sensi dell’articolo 4 della citata legge n.118/2022 per l’assegnazione di nuove concessioni demaniali marittime soltanto quando gli attuali titolari abbiano titoli concessori iniziati dopo il 28 dicembre 2009 o la concessione sia revocata o decaduta o si tratta di spiaggia libera, attendendo in ogni caso la pubblicazione delle due decisioni della Corte di giustizia dell’Unione europea sulle due cause pregiudiziali promosse l’una dalla Corte costituzionale con ordinanza del 7 ottobre 2024, n. 161 (ECLI:IT:COST:2024:161) C-653/24 “Regione Emilia-Romagna” e l’altra dal Giudice di pace di Rimini con ordinanza del 26 giugno 2024 C-464/24 “Balneari Rimini”, contenenti entrambi i provvedimenti interlocutori alla Corte Ue dei quesiti interpretativi sull’art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (c.d. direttiva “Bolkestein”) in merito alla durata rispettivamente delle concessioni demaniali di impianti di imprese di piccole derivazioni idroelettriche e delle concessioni demaniali marittime per finalità turistiche e ricreative.**