



a cura di Angela Cossiri

Coste e diritti

Alla ricerca di soluzioni
per le concessioni balneari

eum > territorio

Coste e diritti

Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari

a cura di Angela Cossiri

eum



Isbn 978-88-6056-791-8 (print)

Isbn 978-88-6056-792-5 (PDF)

Prima edizione: marzo 2022

©2022 eum edizioni università di macerata

Palazzo Ciccolini, via XX settembre, 5 – 62100 Macerata

info.ceum@unimc.it

<http://eum.unimc.it>

Impaginazione: Centro Stampa di Meucci Roberto

Il presente volume è stato sottoposto a *peer review* secondo i criteri di scientificità previsti dal Regolamento delle eum (art. 3) e dal Protocollo UPI (Coordinamento delle University Press Italiane).

Creative Commons: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International

Indice

- 9 Prefazione
di Angela Cossiri
- 11 Introduzione
di Stefano Pollastrelli

Sezione I - I CONFLITTI

A - Stato e Unione europea

- Valeria Curella
- 17 31 dicembre 2033: tra il dire e il fare, ci va di mezzo il mare
- Maria Eugenia Bartoloni
- 45 Le concessioni demaniali marittime nel contesto delle libertà di circolazione: riflessioni sulla sentenza *Promoimpresa*
- Stefano Augusto
- 57 La natura *self-executing* dell'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE: una analisi critica
- Simone Pitto
- 71 La difficile posizione dei funzionari degli enti locali tra incertezze normative e obbligo di disapplicazione della proroga automatica delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo
- Viviana Di Capua
- 83 Quali regole per le spiagge? Il punto sulla giurisprudenza nazionale

Massimino Crisci

- 95 Concessioni demaniali marittime e direttiva Bolkestein: un matrimonio indissolubile? Verso un'ipotesi ricostruttiva alternativa all'applicazione generalizzata della dir. 2006/123/CE

B - Stato e Autonomie

Giovanni Di Cosimo

- 109 La legislazione regionale sulle concessioni demaniali marittime a uso turistico e ricreativo al vaglio della Corte costituzionale

Enrico Verdolini

- 117 Oltre la «tutela della concorrenza». Ruolo delle Regioni, valori sociali e ambientali nella gestione del patrimonio demaniale marittimo

Giulio Profeta

- 127 Stato e autonomie nell'assetto regolatorio delle concessioni demaniali secondo la legge di bilancio per il 2019: un approdo incompiuto

Fulvio Costantino

- 139 Coste e Regione Lazio

Giuliano Vosa

- 145 Una proposta dalla Spagna: il modello dei *Consejos Rectores* come paradigma di un futuro (improcrastinabile) intervento legislativo nella materia delle concessioni balneari turistiche

C - Stato e mercato

Riccardo D'Ercole

- 157 Agcm e tutela della concorrenza: il caso delle concessioni demaniali marittime. Note a margine di TAR Toscana, Sez. II, 8 marzo 2021 n. 363

Sezione II - INTERESSI

Maria Chiara Girardi

- 169 Concessioni demaniali marittime e principio di concorrenza costituzionalmente orientato

- Alessia Monica
181 Il destinatario e le concessioni demaniali marittime nel mutato contesto del mercato europeo dei servizi
- Anna Paiano
193 Il ruolo dell'amministrazione e del giudice nelle concessioni demaniali marittime: necessità di una valorizzazione
- Alessandra Camaiani
205 Concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreativa: l'occasione definitiva per la tutela dei beni comuni
- Riccardo Palligiano
219 Verso la "ridestinazione collettiva" del demanio marittimo: dal principio di evidenza pubblica alla categoria dei beni comuni
- Alberto Agostini
229 L'adozione degli strumenti normativi del Codice dei contratti pubblici anche per le concessioni balneari. Una proposta
- Massimo Carlin
241 Le regole per le gare tra tutela della concorrenza e salvaguardia delle aziende insediate
- Gianluigi Ceruti e Riccardo Ceruti
251 La giurisprudenza sui canoni demaniali marittimi

Sezione III -DOPO LE PRONUNCE DELL'ADUNANZA PLENARIA DEL CONSIGLIO DI STATO

- Angela Cossiri
265 Il rapporto tra diritto interno e Ue nel caso delle concessioni demaniali a scopo di impresa turistica e ricreativa: le coste italiane ritrovano certezza giuridica e opportunità di sviluppo sostenibile?
- Lara Discepolo
291 Patrimonio nazionale costiero, interesse transfrontaliero e scarsità delle risorse
- Claudia Pennacchietti
297 Recenti casi di "conflitto" nella *governance* multilivello: le ultime proroghe al vaglio della Commissione europea, della

Corte costituzionale e dell'Adunanza plenaria del Consiglio
di Stato

Giulio M. Salerno

317 Conclusioni

321 Notizie sugli autori

Fulvio Costantino

Coste e Regione Lazio

SOMMARIO: 1. Introduzione – 2. La risposta delle istituzioni – 3. Le innovazioni delle riforme – 4. Conclusioni. La palla avvelenata

1. *Introduzione*

La situazione che ha riguardato il litorale laziale, in particolare romano, è oggetto di attenzione anche da parte dell'opinione pubblica da anni.

Lungo svariati chilometri di lungomare non è possibile la libera visuale del mare, perché i concessionari, titolari di stabilimenti balneari, hanno eretto siepi alte o strutture in muratura, e solo recentemente la situazione è migliorata (da ultimo, <<https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2021/07/Rapporto-Spiagge-2021.pdf>>).

Alla vicenda amministrativa si è affiancata e intrecciata anche una penalistica, legata in particolare alla illecita concessione di gestione di alcuni stabilimenti balneari [Morello 2021].

Il d. P. R. 27 agosto 2015, da ultimo, ha deliberato la nomina della commissione straordinaria per la provvisoria gestione del Municipio X di Roma Capitale, a seguito della rilevazione e di forme di ingerenza della criminalità organizzata, «che hanno esposto l'amministrazione a pressanti condizionamenti, compromettendo il buon andamento e l'imparzialità dell'attività municipale»; e della «permeabilità dell'ente ai condizionamenti esterni della criminalità organizzata, che ha arrecato grave pregiudizio per gli interessi della collettività e determinato la perdita di credibilità dell'istituzione locale».

2. *La risposta delle istituzioni*

Si è cercato di dare risposta alla complessità di questa situazione anche attraverso un intervento delle istituzioni regionali. Sono state adottate infatti la legge regionale n. 8 del 26 giugno 2015, *Disposizioni relative all'utilizzazione del demanio marittimo per finalità turistiche e ricreative. Modifiche alla legge regionale 6 agosto 2007, n. 13, concernente l'organizzazione del sistema turistico laziale, e successive modifiche*, il regolamento regionale n. 19 del 12 agosto 2016, *Disciplina delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative*, la determinazione G04889 del 18 aprile 2019, che istituisce l'*Albo delle Concessioni Demaniali marittime per finalità turistico ricreative*. È stato inoltre pubblicato il 10 giugno 2021 il Piano Regionale di Utilizzazione delle Aree del Demanio Marittimo (P.U.A.R.) *per garantire l'utilizzazione programmata e razionale delle aree del demanio marittimo per finalità turistiche e ricreative*, il quale rende effettive le norme del regolamento.

Alla luce del Piano i Comuni litoranei sono obbligati, entro 180 giorni, ad adeguare il proprio Piano di utilizzazione dell'arenile o, ove necessario, ad approvarne uno nuovo secondo le modalità indicate dal PUAR e, qualora ciò non dovesse avvenire, saranno esercitabili i poteri sostitutivi regionali previsti dalla legge (art. 7). Sono state inoltre pubblicate sul sito istituzionale le informazioni relative alle concessioni (<http://dati.lazio.it/catalog/it/dataset/albo-regionale-delle-concessioni-demaniali-marittime-per-finalita-turistico-ricreative>).

In questo quadro, la Regione Lazio risulta essere l'unica regione che, con delibere, ha trasferito ai comuni risorse per il demanio marittimo: per spiagge libere (passerelle, distanziamenti, ombrelloni), con l'idea di permettere a questi ultimi di garantire la sicurezza senza essere costretti a rilasciare concessioni per adempiere ai propri obblighi. Tale azione si è rivelata necessaria anche perché, come noto, la norma nazionale aveva sospeso il rilascio di nuove concessioni (art. 182 comma 2 del decreto "rilancio", D.L. 19 maggio 2020, n. 34).

3. *Le innovazioni delle riforme*

La legge regionale n. 8 del 26 giugno 2015 ha del resto fissato degli importanti principi: semplificazione delle diverse definizioni di utilizzazione del demanio marittimo (art. 3); diversificazione dell'offerta turistico-ricreativa sulle spiagge, prevedendo che ogni Comune debba riservare a "pubblica fruizione" (spiaggia libera o spiaggia libera con servizi) una quota almeno pari al 50% dell'arenile di propria competenza (art. 7); regolamentazione delle concessioni attraverso l'eliminazione della possibilità di "rinnovo automatico" delle concessioni demaniali marittime, proprio in quanto ritenuto in contrasto con la Direttiva *Bolkestein* (2006/123/CE), esplicitazione del principio per cui ogni concessione deve essere assegnata con procedura di evidenza pubblica (art. 53-*bis*); obbligo per i Comuni di pubblicare sui propri siti istituzionali le informazioni identificative relative alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative del proprio territorio (art. 53-*bis*). Risulta evidente la volontà di garantire la concorrenza e di consentire la pubblica fruizione.

Riguardo a molti profili la legge è stata poi superata da interventi normativi successivi: si pensi alle norme sulla trasparenza, aggiornate nel 2016 (d. lgs. 33 del 14 marzo 2013 e successive modifiche) o alla proroga automatica stabilita dall'art. 1, comma 682, l. 145 del 30 dicembre 2018. Risulta poi certamente interessante in particolare il limite del 50% del litorale da riservare a spiaggia libera o libera con servizi: diversi comuni hanno così visto preclusa la possibilità di affidare nuove concessioni, in quanto non raggiungevano la soglia.

Il regolamento n. 19/2016 ha poi assunto il ruolo di strumento di indirizzo e programmazione delle politiche del litorale: esso ha precisato le disposizioni della legge che prevedono che i comuni sono tenuti a rientrare nel limite del 50% (o della soglia inferiore da essi stabilita) alla scadenza delle concessioni in essere e non possono rilasciare o rinnovare le concessioni (nel regolamento art. 14 ss.); così come contiene istruzioni operative per assicurare quell'equilibrata presenza di spiagge libere e spiagge libere con servizi stabilita dall'art. 7 della legge (nel

regolamento, si v. il capo II), in particolare, attraverso l'introduzione della tipologia della spiaggia libera con servizi (art. 5) che, pur garantendo la libera fruibilità agli utenti, prevede la presenza di servizi minimi ai cittadini (servizi igienici, primo soccorso, punto ristoro, noleggio di attrezzatura).

Sono state garantite l'accessibilità all'arenile lungo tutta la costa (art. 13, il cd. lungo muro), la libera visuale (art. 12), l'ampliamento della gamma di servizi erogabili sulle spiagge (art. 4), la destagionalizzazione delle attività (art. 18, e i Comuni possono autorizzare l'utilizzo delle strutture di facile rimozione durante l'arco di tutto l'anno). Sono stabilite inoltre in modo ampio le tipologie di attività accessorie consentite (somministrazione di cibo, intrattenimento musicale e danzante; attività ludiche; attività finalizzate al benessere; scuola di attività nautiche e attività sportive di tipo non agonistico; ecc., sempre art. 4). Se così da un lato il concessionario può offrire più servizi, dall'altro lato aumentano le garanzie per i cittadini.

La durata delle concessioni, ex art. 15, può inoltre, ragionevolmente, essere correlata all'entità degli investimenti da parte del concessionario (valorizzazione ambientale, potenziamento dell'accesso e della fruizione degli arenili, condizioni di sicurezza, risparmio idrico ed energetico, inclusa la partecipazione a programmi di difesa della costa, ovvero di realizzazione di parcheggi, aree di pubblica fruizione, opere di manutenzione straordinaria del lungomare) e, anche in questo caso, appare evidente l'intento di responsabilizzare il concessionario e di incentivarlo a collaborare per la cura degli interessi pubblici.

Per garantire la trasparenza, si prevede l'obbligo per i Comuni di pubblicare sul proprio sito istituzionale entro il mese di febbraio di ogni anno i dati relativi alle concessioni e l'obbligo per la Direzione regionale di pubblicare tutte le norme (art. 14).

Alla luce delle norme, il Piano di Utilizzazione del demanio marittimo per finalità turistiche e ricreative per la Regione Lazio ha assunto un ruolo ricognitivo, per la successiva pianificazione locale e il PUAR è stato assoggettato alla procedura di Valutazione Ambientale Strategica (ex art. 7 della legge).

4. Conclusioni. La palla avvelenata

In questo quadro, vanno segnalati due profili particolarmente delicati.

Il primo attiene all'intervento dell'AGCM. Il comune di Latina è stato infatti destinatario del parere AS1714 del 1 dicembre 2020, secondo il quale, per l'autorità indipendente, l'amministrazione comunale avrebbe dovuto disapplicare i commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145/2018 (che prevede l'estensione delle concessioni per 15 anni, fino al 2033), per contrarietà della stessa ai principi e alla disciplina eurounitaria. Nello stesso senso, per attenersi ai comuni laziali, successivamente l'AGCM ha deciso di impugnare innanzi al TAR il provvedimento comunale di Nettuno di proroga al 2033, (AS1752 del 23 febbraio 2021) e di intimare al comune di Terracina (AS1741 del 13 aprile 2021) di modificare il proprio provvedimento di proroga.

Il secondo: il comune di Roma, è stato, a quanto consta, l'unico in Italia in questo periodo ad avere pubblicato un bando per il rilascio di concessioni (<https://www.comune.roma.it/web/it/bando-concorso.page?contentId=BEC699997>): ciò relativamente a 37 stabilimenti di Ostia, nonostante l'estensione delle stesse *ope legis* al 2033, senza annuncio pubblico o preavviso. Esso ha infatti ritenuto i titoli concessori vigenti in scadenza il 31 dicembre, al contrario di altri comuni (per tutti, Lecce e Sestri Levante), che si sono rifiutati di applicare il prolungamento al 2033, ma hanno proposto delle "proroghe tecniche" di uno o tre anni. Il Comune di Roma ha peraltro proposto l'affidamento delle concessioni per una sola stagione, dal 1° maggio al 30 settembre 2021, e gli interessati hanno potuto partecipare alla gara per uno soltanto dei 37 stabilimenti. L'avviso non ha peraltro previsto eventuali indennizzi per i concessionari uscenti, e i criteri per la selezione non sono stati stabiliti su base economica bensì sulla qualità dei progetti presentati.

Il Comune di Roma ha previsto però successivamente, in favore degli attuali concessionari, una proroga tecnica, per il periodo necessario alla chiusura della gara e comunque non oltre il 31 dicembre 2021: sono state aperte le buste contenenti le offerte, è stato approvato il provvedimento di ammissione/esclu-

sione, è stata nominata la commissione giudicatrice, si è provveduto all'apertura delle buste contenenti le offerte tecniche (15 luglio), e si è attualmente in attesa della decisione. Il TAR, al quale si è rivolto uno dei concessionari, non ha però ritenuto di dovere adottare provvedimenti cautelari e ha disposto il rinvio dell'udienza al 22 settembre, in quanto la questione richiede un approfondimento non compatibile con la delibazione somatoria che caratterizza la presente fase cautelare (ord. sez. II n. 870 del 12 febbraio 2021).

Da ultimo, il 28 ottobre il Comune di Roma ha sospeso in autotutela i bandi, e perciò deciso di non dare seguito alla graduatoria pubblicata il 21 ottobre, alla luce della pronuncia della plenaria del Consiglio di Stato del 20 ottobre, n. 17.

Da queste due vicende si può constatare come la specificità regionale rimanga profondamente intrecciata con la vicenda nazionale.

A livello di regole, come si è osservato, la Regione e il Comune hanno cercato, almeno formalmente, di adeguarsi ai principi di concorrenza, trasparenza, fruizione libera e collettiva degli arenili.

Più maliziosamente, si può però osservare che in realtà il legislatore italiano ha assunto sulle proprie spalle il gravoso onere ricadente sulle istituzioni territoriali (si pensi al rinnovo delle concessioni), consentendo a molte di loro di ritenersi deresponsabilizzate, rispetto all'assunzione di decisioni più impegnative.

Bibliografia essenziale

- F. Costantino, *Demanio marittimo e illegalità: il caso del Lazio*, 4 novembre 2017, <<https://www.apertacontrada.it/2017/11/04/demanio-marittimo-e-illegalita-il-caso-del-lazio>>;
- G. Morello, *Il clan Spada è associazione mafiosa: una nuova applicazione dell'art. 416-bis c.p. per le mafie non tradizionali*, *Giurisprudenza penale Web*, 6, 2021, <<https://www.giurisprudenzapenale.com/2021/06/22/il-clan-spada-e-associazione-mafiosa-una-nuova-applicazione-dellart-416-bis-c-p-per-le-mafie-non-tradizionali>>.