

AVV. MARCO SERRA
Patrocinante in Cassazione
Revisore contabile

Roma, 6 ottobre 2025

**Oggetto: concessione demaniale marittima per atto formale Rep. N. 04
del 20.11.2003 A.B.C. BEACH s.r.l. - Parere**

È stato chiesto a questo studio di formulare un parere in merito alla scadenza temporale della concessione demaniale marittima per atto formale rilasciata dal Comune di Roma ad istanza del legale rappresentante *pro-tempore* della A.B.C. BEACH s.r.l. (d'ora innanzi ABC).

Più in particolare ci è stato chiesto di esprimere un parere in ordine alla ragionevole certezza che la società titolare della concessione possa continuare ad espletare la propria attività sino alla scadenza naturale del titolo fissata per l'anno 2028 nonostante i pronunziamenti del Consiglio di Stato in tema di direttiva Bolkestein.

Viene qui in esame la concessione per atto formale n. 4 del 20.11.2003 con la quale ad istanza della Sig.ra *** quale amministratore unico *pro-tempore* della ABC è stato richiesto il rilascio "*di una concessione demaniale marittima della durata di anni 25 (venticinque) per effettuare alcuni interventi edilizi per il miglioramento ed il mantenimento in efficienza della stabilimento balneare denominato *** del quale era già precedente concessionario, rinnovata dal Comune di Roma con licenza n. 22/2003.*"

È noto che attraverso la concessione amministrativa si consente un uso privato di natura eccezionale, di un bene pubblico, di proprietà della Pubblica Amministrazione. In genere la concessione demaniale marittima, riguarda,



«compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo», ai sensi dell'art. 36 cod. nav.

Rispetto alla concessione demaniale, l'atto formale scaturisce da un procedimento avviato ad istanza di parte nel quale l'interessato propone un investimento sul bene demaniale, a fronte di una durata pluriennale del rapporto necessaria all'ammortamento degli investimenti proposti.

Dalla data del rilascio del titolo concessorio di ABC ad oggi il quadro normativo di riferimento e l'applicazione giurisprudenziale che ne è derivata, hanno di fatto inciso sui rapporti ad esso sotteso.

Come è noto infatti, la Corte di giustizia U.E., con la sentenza 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa, ha affermato, in estrema sintesi, alcuni principi: a) che l'articolo 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, deve essere interpretato nel senso che essa osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati; b) che l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo.

Con le sentenze nn. 17 e 18 del 9.11.2021 dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato in materia di concessioni demaniali marittime è stato inoltre consacrato il principio che la direttiva 2006/123 deve essere considerata una direttiva di liberalizzazione, nel senso che è tesa ad eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento e di servizio, garantendo l'implementazione del mercato interno e del principio concorrenziale ad esso sotteso: *“fissa disposizioni generali volte ad eliminare le restrizioni alla libertà di stabilimento dei prestatori*



di servizi negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra i medesimi, al fine di contribuire alla realizzazione di un mercato interno dei servizi libero e concorrenziale” (Corte di giustizia, Grande Sezione, 30 gennaio 2018, C360/15 e C31/16, punto 104).

Corollario di quanto precede è che, in particolare, l’Adunanza plenaria ha ritenuto doverosa, la disapplicazione, da parte della Repubblica Italiana, delle leggi statali o regionali che prevedano proroghe automatiche e generalizzate delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative. Ma ciò non basti: ha ritenuto inoltre che per l’apparato amministrativo e i funzionari dello Stato membro sussista l’obbligo di disapplicare la norma nazionale confliggente col diritto dell’Unione europea e che detto obbligo, deve estendersi a tutte le articolazioni dello Stato membro, compresi gli enti territoriali, gli enti pubblici in genere e i soggetti ad essi equiparati.

L’Adunanza plenaria ha ritenuto che l’obbligo di non applicare la legge anticomunitaria gravi in capo all’apparato amministrativo, anche nei casi in cui il contrasto riguardi una direttiva self-executing. Il dovere di non applicazione da parte della P.A. rappresenta dunque un approdo ormai consolidato nell’ambito della giurisprudenza sia europea sia nazionale.

Sul punto anche la Corte costituzionale (sentenza n. 389 del 1989) ha ribadito che *“tutti i soggetti competenti nel nostro ordinamento a dare esecuzione alle leggi (e agli atti aventi forza o valore di legge) – tanto se dotati di poteri di dichiarazione del diritto, come gli organi giurisdizionali, quanto se privi di tali poteri, come gli organi amministrativi – sono giuridicamente tenuti a disapplicare le norme interne incompatibili con le norme”* comunitarie nell’interpretazione datane dalla Corte di giustizia europea.

La medesima Corte Costituzionale a partire dal 2010, è più volte intervenuta sulla questione, dichiarando costituzionalmente illegittime alcune disposizioni regionali – per mancato rispetto dei vincoli derivanti dall’ordinamento U.E. (art. 117, primo comma, Cost.) – che prevedevano proroghe delle concessioni demaniali marittime in favore dei titolari delle concessioni. Si segnala, in particolare, Corte cost. n. 180/2010, che ha dichiarato l’illegittimità costituzionale dell’art. 1, l.r. Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8, il quale



prevedeva la possibilità, per i titolari di concessioni demaniali, di chiedere la proroga della concessione, fino ad un massimo di 20 anni dalla data del rilascio, subordinatamente alla presentazione di un programma di investimenti per la valorizzazione del bene. La Corte ha dichiarato la norma costituzionalmente illegittima perché determinava *“un’ingiustificata compressione dell’assetto concorrenziale del mercato della gestione del demanio marittimo, invadendo una competenza spettante allo Stato, violando il principio di parità di trattamento (detto anche “di non discriminazione”)*, che si ricava dagli artt. 49 e ss. del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea, in tema di libertà di stabilimento, favorendo i vecchi concessionari a scapito degli aspiranti nuovi”. Analoga vicenda ha riguardato l’art. 16, comma 2, l.r. Toscana n. 23 dicembre 2009, n. 77, che è stata dichiarata illegittima dalla Corte con sentenza n. 340/2010. Tale disposizione prevedeva la possibilità di una proroga, fino ad un massimo di 20 anni, delle concessioni in essere, in ragione dell’entità degli investimenti realizzati e dei relativi ammortamenti: in tale occasione la Corte si è richiamata alla sua precedente decisione n. 180/2010, sopra citata.

Per intervento della medesima Corte Costituzionale stessa sorte hanno subito l’art. 4, comma 1, l.r. Marche 11 febbraio 2010, n. 7; l’art. 5, l.r. Veneto 16 febbraio 2010, n. 13; gli artt. 1 e 2, l.r. Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 3, dichiarati illegittimi con sentenza n. 213/2011. Tali disposizioni consentivano ai titolari di concessione in corso di validità, che avessero eseguito o che eseguissero, durante la vigenza della concessione, interventi edilizi, accompagnati o meno da acquisto di attrezzature e beni mobili, di chiedere la variazione della durata della concessione per un periodo compreso tra 7 e 20 anni (decorrenti dalla data di variazione). Al di là delle singole fattispecie, dall’esame delle pronunce citate si evince (appunto già a partire dal 2010) che, nel procedimento di assegnazione dei beni demaniali, occorre assicurare il rispetto delle regole della par condicio, tra cui, in primis, l’effettiva equipollenza delle condizioni offerte dal precedente concessionario e dagli altri aspiranti.



In conclusione, pertanto, l'incompatibilità comunitaria della legge nazionale che ha disposto la proroga ex lege delle concessioni demaniali produce come effetto, anche nei casi in cui siano stati adottati formali atti di proroga e nei casi in cui sia intervenuto un giudicato favorevole, il venir meno degli effetti della concessione, in conseguenza della non applicazione della disciplina interna.

Con la recentissima sentenza del Consiglio di Stato, Sez. VII, 9 maggio 2025, n. 4014, è stato ribadito il principio secondo cui la disciplina della "Direttiva Bolkestein" (Direttiva 2006/123/CE) si applica anche ai rapporti concessori sorti prima della sua entrata in vigore.

La controversia riguardava un operatore economico il quale aveva contestato la delibera comunale che aveva limitato la durata della sua concessione al 31 dicembre 2023, in applicazione della L. n. 118/2022. Più nello specifico, il concessionario in questione sosteneva che, essendo sorto il suo rapporto prima dell'entrata in vigore della Direttiva Bolkestein (nel 1998), avrebbe potuto beneficiare del c.d. diritto di insistenza ai sensi dell'art. 37, comma 2, cod. nav. (nella formulazione vigente all'epoca). La pronuncia in parola ha respinto la tesi sostenuta dal concessionario ricorrente, statuendo che il diritto di insistenza è stato abrogato e che la sua applicazione sarebbe in ogni caso in contrasto con i principi di concorrenza e libertà di stabilimento sanciti a livello europeo. In particolare, Il Consiglio di Stato ha ritenuto manifestamente infondato il presupposto assunto dal ricorrente a sostegno di tutte le sue doglianze, secondo cui il titolare di un rapporto concessorio, nato prima dell'entrata in vigore della Direttiva Bolkestein nonché della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 7 dicembre 2000 "Telaustria Verlags", sarebbe per ciò stesso sottratto dalla disciplina ivi prevista. Nel qual caso, infatti, si configurerebbe un "rapporto senza limiti temporali", in violazione del diritto europeo.

Alla luce di quanto precede non vi è certezza che l'atto formale a suo tempo rilasciato alla ABC BEACH s.r.l. consenta l'espletamento dell'attività fino alla data della scadenza formale del titolo, fermo in ogni caso il diritto di revoca del



titolo concessorio stante l'espressa previsione contrattuale contenuta all'art. 1
(Cfr. per *"ragioni di pubblico interesse, a giudizio discrezionale dell'autorità
Concedente"*) ovvero ricorrendone le condizioni di cui all'art. 47 del codice
della navigazione ed in particolare quelle di cui alla lett. d) del medesimo
articolo.

In fede

Avv. Marco Serra

SERRA MARCO
2025.10.06 14:01:44
CN SERRA MARCO
C IT
O ORDINE AVVOCATI ROMA
25497 VATIT-80230130587