

Nel “mare magnum” delle proroghe. Riflessioni a partire dalle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell’Adunanza plenaria*

di Maria Chiara Girardi – Dottoranda di ricerca in “Diritti umani. Teoria, storia e prassi” nell’Università degli Studi di Napoli Federico II

ABSTRACT: The article analyses the recent decisions No. 17-18/2021 of the Plenary Assembly of the Council of State about public maritime domain concessions for tourist-recreational purposes, in order to understand the impact of the same on the controversial issue of the contrast between domestic and European law on the subject.

SOMMARIO: 1. Premessa. Il quadro normativo di riferimento – 2. Le sentenze “gemelle” dell’Adunanza plenaria – 3. La funzione sociale del demanio marittimo – 4. I profili di incertezza connessi alla devoluzione delle opere allo Stato – 5. Conclusioni. L’estenuante attesa di un intervento legislativo.

1. Premessa. Il quadro normativo di riferimento

Le recenti pronunce dell’Adunanza plenaria in tema di concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo sembrano segnare un momento di svolta nell’ormai annosa vicenda.

Com’è noto, infatti, il legislatore italiano, da decenni, ha prorogato in modo automatico e generalizzato le concessioni in essere, sebbene la normativa europea¹ imponesse lo svolgimento di

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

procedure di selezione pubbliche, trasparenti ed imparziali per l'affidamento delle concessioni, con una durata limitata delle stesse, ed anche la giurisprudenza, in modo pressoché unanime², abbia concordato sulla necessità di adeguarsi al diritto eurounitario.

In particolare, con riferimento alla situazione italiana, l'art. 3, comma 4 *bis* del d. l. 5 ottobre 1993, n. 400³, prevedeva che le concessioni potessero «avere durata superiore a sei anni e comunque non superiore a venti anni in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle Regioni». Di conseguenza, «una volta acquisito il titolo demaniale marittimo, la durata del rapporto concessorio era, di fatto, rimessa alle scelte del privato, al quale l'art. 37, c. 2 del Codice di navigazione garantiva, in sede di rinnovo del titolo, il cosiddetto “diritto di insistenza” assicurando al suo titolare la preferenza rispetto agli altri aspiranti concessionari»⁴.

Tale scenario non è mutato con l'entrata in vigore della legge finanziaria del 2007⁵, la quale ha sostanzialmente confermato quanto stabilito dal d.l. n. 400 del 1993⁶.

In questo contesto si è innestata la direttiva Bolkestein (2006/123/UE)⁷ - recepita dal legislatore interno con il d.lgs. n. 59 del 2010 – il cui art. 12 prevede che: «qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento [...] l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di

¹ In particolare, gli artt. 49 e 56 TFUE e la direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva Bolkestein).

² Cfr. *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 180 del 2010, 233 del 2010, 340 del 2010, 213 del 2011, 157 del 2017, 118 del 2018, 221 del 2018, 1 del 2019, 10 del 2021; Cons. Stato, sentt. nn. 7874 del 2019, 2890 del 2018, 525 del 2013; Corte Cass., sentt. nn. 21282 del 2018, 25993 del 2019, 29105 del 2020. Nonché, di recente, Tar Salerno, sent. n. 265 del 2020; Tar Veneto, sent. n. 218 del 2020; Tar Toscana, sent. n. 363 del 2021; Tar Pescara, sent. n. 40 del 2021; Tar Campania, sent. n. 265 del 2021; Tar Catania, sent. n. 505 del 2021.

³ Convertito con modificazioni nella l. 4 dicembre 1993, n. 194.

⁴ Così E. AJMAR, P. MAFFEI, *Concessioni balneari: si naviga a vista. Uno studio di caso*, in *federalismi.it*, 18, 2020, p. 9. Tale modello non sembrava compatibile, peraltro, con il testo costituzionale e in particolare con l'art. 3 Cost.

⁵ L. 27 dicembre 2006, n. 296, *Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)*.

⁶ Si veda in particolare l'art. 253, l. 27 dicembre 2006, n. 296, che modifica l'art. 3, comma 4 *bis*, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400.

⁷ Per un commento alla direttiva si rinvia a S. D'ACUNTO, *Direttiva servizi (2006/123/UE). Genesis, obiettivi, contenuto*, Milano, 2009.

rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami»⁸.

In ragione della non conformità della disciplina interna rispetto a quella sovranazionale, la Commissione europea ha avviato una prima procedura di infrazione⁹ nei confronti dell'Italia, censurando, in particolare, l'art. 37, comma 2, c.n., relativo al c.d. diritto di insistenza, ossia al criterio di preferenza del concessionario uscente, in quanto tale norma impediva ad altri imprenditori l'effettivo accesso alle procedure di selezione, in violazione dell'art 49 TFUE¹⁰.

In ragione della procedura d'infrazione, il legislatore italiano è intervenuto con l'art. 18 del d.l. 30 novembre 2009, n. 194, che ha abrogato il diritto di insistenza di cui all'art. 37, comma 2, c.n., lasciando, tuttavia, inalterata la previsione del rinnovo automatico della concessione alla scadenza. Di conseguenza, la Commissione europea è nuovamente intervenuta sulla questione, inviando una lettera di messa in mora complementare¹¹ all'Italia, nella quale evidenziava il persistente contrasto tra la disciplina interna e l'art. 12 della direttiva Bolkestein, che, come detto, impone procedure di selezione imparziali e trasparenti per l'attribuzione delle concessioni.

Successivamente, con lo scopo di uniformarsi al *dictum* sovranazionale, il legislatore interno è ancora intervenuto con l'emanazione dell'art. 11 della l. 15 dicembre 2011, n. 217, con cui ha disposto l'abrogazione della disciplina del rinnovo automatico delle concessioni alla scadenza, ma,

⁸ Peralto, già gli artt. 49 e 56 TFUE, relativi rispettivamente alla libertà di stabilimento e alla libertà di prestazione, imponevano un principio di parità di trattamento tra i cittadini dell'Unione. Sul rapporto tra le concessioni demaniali marittime e i principi di concorrenza e non discriminazione, si rinvia a A. LUCARELLI, L. LONGHI, *Le concessioni demaniali marittime e la democratizzazione della regola della concorrenza*, in *Giur. Cost.*, 3, 2018, pp. 1251 ss., i quali sottolineano come una durata eccessiva delle concessioni precluderebbe quasi del tutto l'accesso agli operatori esclusi dall'aggiudicazione, creando delle vere e proprie posizioni di dominio di privati sui beni demaniali, che per loro stessa natura coinvolgono invece l'interesse della collettività. Sul tema cfr. altresì G. GRUNER, *L'affidamento ed il rinnovo delle concessioni demaniali marittime tra normativa interna e principi del diritto dell'Unione europea*, in *Foro amm. - Cons. Stato*, 2010, pp. 678 ss.

⁹ Si tratta della procedura di infrazione n. 2008/4908, con cui la Commissione europea si è soffermata sulla disciplina italiana basata sul diritto di insistenza e sul sostanziale rinnovo automatico delle concessioni esistenti. In particolare, con la lettera di messa in mora del 29 gennaio 2009, la Commissione europea ha contestato la compatibilità la compatibilità del rinnovo automatico della concessione alla scadenza sessennale di cui all'art. 1, comma 2, d.l. n. 400 del 1993, con i principi di cui all'art. 49 TFUE e con l'art. 12 direttiva 2006/123/CE.

¹⁰ La libertà di stabilimento si fonda principalmente sul principio di parità di trattamento, che implica il divieto di qualsivoglia discriminazione basata sulla cittadinanza (c.d. discriminazione diretta), ma anche di qualsiasi forma di discriminazione indiretta basata su criteri diversi, ma tale, tuttavia, da raggiungere lo stesso risultato (c.d. discriminazione materiale). Il Considerando 65 della direttiva 2006/123/CE, peraltro, dispone che: «L'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio in uno Stato membro, a titolo principale come a titolo secondario, non dovrebbero quindi essere subordinati a criteri quali il luogo di stabilimento, di residenza, di domicilio o di prestazione principale dell'attività [...]». Sul tema, si rinvia a D. DIVERIO, *Art. 49 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, Padova, 2014, pp. 350 ss.

¹¹ Commissione europea, procedura di infrazione n. 2010/2734.

nelle more di una preannunciata riforma del settore, ha previsto una proroga generale delle concessioni in essere sino al 31 dicembre 2015¹². Tale disposizione è stata nuovamente modificata dal d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, il cui art. 34-*duodecies* ha prorogato ulteriormente le concessioni demaniali, sino al 31 dicembre 2020. Il governo ha giustificato l'adozione di tali ulteriori proroghe con la necessità di garantire la certezza del diritto agli operatori del settore, nell'attesa di una riforma organica della materia (che non è mai stata adottata)¹³.

Eppure, va evidenziato che «nel 2006 la direttiva servizi è passata al Parlamento UE e al Consiglio con l'approvazione di chi allora rappresentava l'Italia nelle sue "istanze" legislative ed è stata recepita nell'ordinamento con il d.lgs. 59/2010, senza prevedere particolari tutele per il settore in questione. Si sarebbe potuto chiedere una deroga nel momento della stesura della direttiva come è avvenuto per altri settori e prima che fosse votata in via definitiva al Parlamento UE»¹⁴.

Con la stessa *ratio*¹⁵ è poi stato emanato il d.l. 24 giugno 2016, n. 113, il cui art. 24, comma 3-*septies*, disponeva che «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'articolo 1, comma 18, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194»¹⁶.

I motivi di contrasto evidenti tra la novellata normativa nazionale e la direttiva Bolkestein sono stati rilevati anche in sede giurisdizionale. In particolare, con la sentenza *Promoimpresa e Melis*¹⁷,

¹² In conseguenza di questi interventi legislativi la procedura d'infrazione è stata chiusa il 27 febbraio 2012.

¹³ Sul punto, cfr. A. COSSIRI, *La proroga delle concessioni demaniali marittime sotto la lente del giudice costituzionale e della Corte di giustizia dell'UE*, in *federalismi.it*, 14, 2016, pp. 2 ss.

¹⁴ A. MONICA, *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2, 2013, p. 448.

¹⁵ Su tali aspetti, cfr. A. LUCARELLI, *Il ruolo delle concessioni demaniali marittime tra non attuazione della Bolkestein, regola della concorrenza ed insorgere della nuova categoria "giuridica" dei beni comuni (nota a C. cost., sentenza n. 1/2019)*, in *Giur.cost.*, 1, 2019, anche in *dirittifondamentali.it*, 1, 2019, pp. 4 ss.; C. BENETAZZO, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico - ricreativo tra diritto interno ed europeo* in *Munus*, 1, 2018, pp. 287 ss.; L.S. ROSSI, *Spiagge: vietate le proroghe automatiche delle concessioni senza una procedura di selezione tra potenziali candidati*, in *Guida al dir.*, 2016, pp. 14 ss.

¹⁶ Sul tema, cfr. S. SQUAZZONI, *Il regime di proroga delle concessioni demaniali marittime non resiste al vaglio della Corte di giustizia*, in *Riv. della regolazione dei mercati*, 2, 2016, pp. 166-168.

¹⁷ Corte di giustizia, Sez. V, sent. 14 luglio 2016, *Promoimpresa e Melis*, C-458/14 e C-67/15, questioni pregiudiziali sollevate dal Tar Lombardia, Milano, sez. IV, 24 con ord. del 24 settembre 2014, n. 2401 e dal Tar Sardegna, sez. I, con ord. del 28 gennaio 2015, n. 2493. In dottrina, si rinvia a F. CAPOTORTI, *Cronaca di un'incompatibilità annunciata nel caso Promoimpresa: secondo l'avvocato generale Szpunar la direttiva Bolkestein osta al rinnovo automatico dei diritti esclusivi di sfruttamento dei beni del demanio pubblico marittimo e lacuale in Italia*, in *EuroJus.it*, 3, 2016; F. SANCHINI, *Le concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo tra*

la Corte di giustizia dell'Unione europea ha confermato la necessità del rispetto della direttiva Bolkestein, precisando che, anche laddove la medesima direttiva non trovasse applicazione, in ogni caso, l'art. 49 TFUE osterebbe all'adozione di disposizioni legislative che prevedano proroghe automatiche per le concessioni che presentino un interesse transfrontaliero certo¹⁸, poiché tali proroghe impedirebbero alle imprese con sede in altri Stati membri di partecipare ad una procedura di selezione tra i candidati, in evidente violazione del principio di parità di trattamento e di non discriminazione¹⁹. La Corte di giustizia ha, tuttavia, lasciato ampi margini d'intervento ai legislatori nazionali ed alle Pubbliche amministrazioni, per poter adottare misure adeguate alle specifiche peculiarità territoriali e culturali e nel rispetto del legittimo affidamento dei concessionari.

Nonostante l'impostazione piuttosto chiara assunta dalla Corte di Giustizia - nonché dalla prevalente giurisprudenza interna²⁰ - l'osservazione delle vicende parlamentari nazionali successive conferma la tendenza perpetrata nel sistema italiano. Infatti, con l'art. 1, commi 682, 683, 684, della legge di bilancio 2019²¹, il legislatore ha disposto un'ulteriore proroga di quindici anni delle concessioni demaniali marittime²², e con il decreto Rilancio del 2020²³ - che fa salvo quanto disposto dagli artt. 682 e ss. della legge di bilancio 2019 -, è stata di fatto confermata la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo²⁴, vietando alle amministrazioni l'avvio di nuove procedure di affidamento e di riacquisizione del patrimonio pubblico delle aree demaniali²⁵.

Tali ulteriori violazioni della direttiva Bolkestein²⁶ hanno comportato l'indizione di una nuova procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia. Nelle more della definizione di tale procedura è

meccanismi normativi di proroga e tutela dei principi europei di libera competizione economica: profili evolutivi alla luce della pronuncia della Corte di giustizia resa sul caso Promoimpresa-Melis, in *Rivista della regolazione dei mercati*, 2, 2016; A. COSSIRI, *La proroga delle concessioni demaniali marittime sotto la lente del giudice costituzionale e della Corte di giustizia dell'UE*, in *federalismi.it*, 14, 2016, pp. 4 ss.

¹⁸ Sul punto, cfr. altresì Corte di giustizia, sent. 14 novembre 2013, C-221/12, *Belgacom*, par. 26-28; sent. 17 luglio 2008, causa C-347/06, *ASM Brescia*, par. 59-60.

¹⁹ Sul tema, cfr. altresì Corte cost., sent. 24 giugno 2010, n. 227.

²⁰ V. *infra* p. 1, nota 2.

²¹ L. 30 dicembre 2018, n. 145.

²² Sino al 31 dicembre 2033.

²³ D.L. 19 maggio 2020, n. 34.

²⁴ Sul tema, cfr. E. CAVALIERI, *Le misure a sostegno della cultura e del turismo nella seconda fase dell'emergenza sanitaria*, in *Giornale Dir. amm.* 1, 2021, spec. p. 30.

²⁵ L'art. 100 del decreto Rilancio ha peraltro esteso le proroghe anche alle concessioni lacuali e fluviali.

²⁶ Sul tema, sia consentito il rinvio a M.C. GIRARDI, *La disciplina delle concessioni demaniali marittime. Il persistente contrasto tra diritto interno e diritto sovranazionale*, in A. LUCARELLI, B. DE MARIA, M.C. GIRARDI, (a cura

però intervenuto il Presidente del Consiglio di Stato, il quale, con decreto n. 160 del 2021²⁷, ritenendo che la tematica delle concessioni demaniali marittime rivesta «una particolare rilevanza economico-sociale che rende opportuna una pronuncia dell'Adunanza plenaria, onde assicurare certezza e uniformità di applicazione del diritto da parte delle amministrazioni interessate, nonché uniformità di orientamenti giurisprudenziali», ha rimesso la questione dinnanzi all'Adunanza, ai sensi dell'art. 99, comma 2, c.p.a.²⁸. L'Adunanza plenaria è stata chiamata a statuire²⁹ «se sia doverosa, o no, la disapplicazione, da parte della Repubblica Italiana, delle leggi statali (art. 1, comma 683, l. n. 145 del 2018) o regionali che prevedano proroghe automatiche e generalizzate delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative; in particolare, se, per l'apparato amministrativo e per i funzionari dello Stato membro sussista, o no, l'obbligo di disapplicare la norma nazionale confliggente col diritto dell'Unione europea e se detto obbligo, qualora sussistente, si estenda a tutte le articolazioni dello Stato membro, compresi gli enti territoriali, gli enti pubblici in genere e i soggetti ad essi equiparati, nonché se, nel caso di direttiva *self-executing*³⁰, l'attività interpretativa prodromica al rilievo del conflitto e all'accertamento dell'efficacia della fonte sia riservata unicamente agli organi della giurisdizione nazionale o spetti anche agli organi di amministrazione attiva»³¹. L'Adunanza è stata chiamata, altresì, a pronunciarsi sull'esito delle proroghe disposte in violazione del diritto europeo, per decidere se le stesse debbano essere annullate d'ufficio e se in tali casi «la circostanza che sul provvedimento sia intervenuto un giudicato favorevole costituisca un ostacolo all'annullamento d'ufficio»³², nonché sul rapporto tra la moratoria di cui al decreto 19 maggio 2020, n. 34 (c.d. decreto Rilancio) e l'art. 1, commi 682 ss. della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime. Principi costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo e ordinamento interno*, Quad. Rass. dir. pubb. eur. n. 7, Napoli, 2021, pp. 33 ss.

²⁷ Decreto del 24 maggio 2021, n. 160.

²⁸ Ai sensi dell'art. 99, comma 2 del Codice del processo amministrativo «Prima della decisione, il presidente del Consiglio di Stato, su richiesta delle parti o d'ufficio, può deferire all'Adunanza plenaria qualunque ricorso per risolvere questioni di massima di particolare importanza ovvero per dirimere contrasti giurisprudenziali».

²⁹ Sul tema, cfr. R. DIPACE, *All'Adunanza plenaria le questioni relative alla proroga legislativa delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative*, in www.giustiziainsieme.it.

³⁰ Nega la natura autoesecutiva della direttiva Bolkestein G. DI PLINIO, *Il Mostro di Bolkestein in spiaggia. La "terribile" Direttiva e le concessioni balneari, tra gli eccessi del Judicial Italian Style e la crisi del federalizing process*, in *federalismi.it*, 5, 2020, pp. 6 ss.; nonché, da ultimo, F. FERRARO, *Diritto dell'Unione europea e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria?*, in *La proroga delle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, cit., pp. 359 ss.

³¹ Decreto del Presidente del Cons. Stato 24 maggio 2021, n. 160.

³² *Ibidem*.

Nelle more dell'adozione della pronuncia dell'Adunanza plenaria, il Consiglio dei ministri ha approvato il disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, il cui art. 2 prevede una delega al governo ad adottare entro sei mesi «un decreto legislativo per la costituzione di un sistema informativo e di rilevanza delle concessioni di beni pubblici, al fine di promuovere la massima pubblicità e trasparenza, anche in forma sintetica, dei principali dati e delle informazioni relativi a tutti i rapporti concessori». Il decreto legislativo dovrebbe valutare il numero e la tipologia di concessioni demaniali marittime presenti su tutto il territorio italiano, l'entità dei canoni e la storicità dei titoli, considerando «tutti gli atti, i contratti e le convenzioni che comportano l'attribuzione a soggetti privati o pubblici dell'utilizzo in via esclusiva del bene pubblico». Tale mappatura mirerebbe a garantire una piena trasparenza delle concessioni in essere ed a valutare la redditività delle stesse, al fine, altresì, di evitare ulteriori frammentazioni delle competenze tra amministrazioni centrali e territoriali, per poter poi procedere con una riforma complessiva del settore.

Poco dopo, il 9 novembre 2021, è stata resa la pronuncia dell'Adunanza plenaria³³, che ha confermato, sostanzialmente, l'urgente necessità di un adeguamento da parte del legislatore italiano alla disciplina europea³⁴. Tale pronuncia, dall'esito piuttosto prevedibile, impatta notevolmente sulla *querelle* giuridica in materia, con risvolti anche sul piano economico e sociale, e, pertanto, merita di essere approfondita.

Peraltro, a seguito della citata pronuncia, il Consiglio dei ministri ha approvato una proposta di emendamento³⁵ al disegno di legge per il mercato e la concorrenza 2021, contenente una delega al governo ad intervenire entro sei mesi dall'approvazione del disegno di legge con un riordino della materia delle concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo, tale da consentire la

³³ L'Adunanza è intervenuta con due sentenze gemelle, nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021. Per un primo commento alla pronuncia, si rinvia a A. COSSIRI, *L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato si pronuncia sulle concessioni demaniali a scopo turistico-ricreativo. Note a prima lettura*, in *Dir. pubbl. eur. Rass.* online, 2, 2021, nonché al fascicolo monografico *La proroga delle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, *Dir. e soc.*, n. spec. 3, 2021.

³⁴ Anche l'Autorità Garante della concorrenza e del mercato (AGCM) nelle *Proposte di riforma concorrenziale, ai fini della Legge annuale per il mercato e la concorrenza anno 2021*, indirizzate al Presidente del Consiglio dei ministri ha sottolineato che «la proroga del termine di durata delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative si pone in contrasto con gli artt. 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in quanto è suscettibile di limitare ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, nonché con l'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE».

³⁵ A.S. 2469 del 15 febbraio 2022.

predisposizione di procedure di selezione pubbliche trasparenti e imparziali per l'affidamento delle concessioni, nel rispetto della normativa europea³⁶.

2. Le sentenze “gemelle” dell’Adunanza plenaria

Con le sentenze nn. 17 e 18 del 2021 l’Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha stabilito che «Le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l’emergenza epidemiologica da Covid-19 dall’art. 182, comma 2, d.l. n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l’art. 49 TFUE e con l’art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione. Ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. (e anche nei casi in cui tali siano stati rilasciati in seguito a un giudicato favorevole o abbiamo comunque formato oggetto di un giudicato favorevole) deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo gli attuali concessionari. Non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l’effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata. La non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi *tamquam non esset*, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell’effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l’esistenza di un giudicato. Venendo in rilievo un rapporto di durata, infatti, anche il giudicato è comunque esposto all’incidenza delle sopravvenienze e non attribuisce un diritto alla continuazione del rapporto».

A sostegno di quanto affermato, l’Adunanza ha innanzitutto chiarito che l’art. 49 TFUE si applica pacificamente alla disciplina delle concessioni demaniali marittime, trattandosi di beni demaniali - che la Pubblica amministrazione mette a disposizione dei concessionari privati - «che, valutati unitariamente e complessivamente, costituiscono uno dei patrimoni naturalistici [...] più rinomati e attrattivi del mondo [...] per conformazione, ubicazione geografica, condizioni

³⁶ Conformemente ai principi affermati dall’Adunanza plenaria.

climatiche e vocazione turistica [...] il che implica che la disciplina nazionale che prevede la proroga automatica e generalizzata si pone in contrasto con gli artt. 49 e 56 del TFUE, in quanto è suscettibile di limitare ingiustificatamente la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi nel mercato interno, a maggior ragione in un contesto di mercato nel quale le dinamiche concorrenziali sono già particolarmente affievolite a causa della lunga durata delle concessioni attualmente in essere»³⁷. A tal proposito, il Supremo consesso amministrativo richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia³⁸, la quale chiarisce che ogni atto statale che stabilisca le condizioni per la prestazione di attività economiche deve rispettare i principi fondamentali dei Trattati, in ispecie quello di parità di trattamento, di non discriminazione in base alla nazionalità e l'obbligo di trasparenza. L'interesse transfrontaliero certo dipenderebbe dall'opportunità di guadagno derivante dai provvedimenti della Pubblica amministrazione capaci di attrarre operatori economici di altri Stati membri³⁹, come nel caso delle concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo, considerate un settore nevralgico per l'economia.

Successivamente, il Consiglio di Stato ha fugato i dubbi relativi all'applicazione della direttiva Bolkestein alla materia in esame, precisando, da una parte, che il principale obiettivo della direttiva è teso alla liberalizzazione del settore (rimuovendo gli ostacoli alla libertà di stabilimento e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri), e non alla armonizzazione delle discipline nazionali; pertanto, non troverebbe applicazione, nel caso di specie, l'art. 115 TFUE che richiede deliberazioni all'unanimità, essendo sufficiente l'approvazione a maggioranza della direttiva. D'altra parte, che, benché la Bolkestein parli genericamente di *autorizzazioni*, le concessioni demaniali rientrerebbero nel campo di applicazione della direttiva. Tale interpretazione sarebbe corroborata dal considerando 15 di un'altra direttiva, la 2014/23/UE: «Quest'ultimo precisa, infatti, che 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, mediante i quali lo Stato fissa unicamente le condizioni generali d'uso dei beni o delle risorse in questione,

³⁷ Ad. Plenaria, sentt. nn. 17 e 18 del 2021, par. 16. Sul punto, l'Adunanza prosegue affermando che «Basti pensare che il giro d'affari stimato del settore si aggira intorno ai quindici miliardi di euro all'anno, a fronte dei quali l'ammontare dei canoni di concessione supera di poco i cento milioni di euro, il che rende evidente il potenziale maggior introito per le casse pubbliche a seguito di una gestione maggiormente efficiente delle medesime». Attrattiva economica che è peraltro aumentata dalla possibilità di offrire i beni in subconcessione ex art. 45 *bis* cod. nav., come modificato dall'art. 10, comma 2, della l. n. 18 del 2001.

³⁸ In particolare, Corte di giustizia, sent. 7 dicembre 2000, C-324/98, *Telaustria e Telefonadress*.

³⁹ Corte di giustizia, sez. V, sent. 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa e Melis*.

senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come “concessione di servizi” ai sensi di tale direttiva»⁴⁰. Tali concessioni devono invece essere qualificate ai sensi della direttiva 2006/123/CE, quali *autorizzazioni*, «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»⁴¹.

Nell’ottica europea, dunque, le concessioni demaniali rilevano quali atti mediante i quali la Pubblica amministrazione trasferisce il diritto di utilizzazione economica di un bene al fine di fornire un servizio ricettivo. Pertanto, esse ricadono nella categoria delle autorizzazioni di cui alla direttiva servizi.

In senso conforme, secondo l’Adunanza non avrebbe rilevanza la considerazione secondo cui l’art. 12 della direttiva Bolkestein non si applicherebbe alle concessioni demaniali marittime, in quanto non si tratterebbe di risorse *scarse*. Al contrario, il demanio marittimo rappresenterebbe una risorsa certamente scarsa, perché il requisito della scarsità va valutato sia dal punto di vista quantitativo, in base alla disponibilità della risorsa, sia dal punto di vista qualitativo, ossia in relazione alla domanda da parte di potenziali concessionari e dai fruitori del servizio; a ciò va aggiunta la considerazione della quantità effettiva delle aree effettivamente concedibili. Allora, considerando i vincoli ambientali, che impediscono in diversi casi l’affidamento del bene in concessione, nonché l’elevatissimo numero di concessioni già in essere, emerge come la risorsa sia indiscutibilmente scarsa e, di conseguenza, la materia rientrerebbe nella disciplina ex art. 12 della direttiva servizi. Peraltro, «da questo punto di vista, i dati forniti dal sistema informativo del demanio marittimo (SID) del Ministero delle Infrastrutture rivelano che in Italia quasi il 50% delle coste sabbiose è occupato da stabilimenti balneari, con picchi che in alcune Regioni (come Liguria, Emilia-Romagna e Campania) arrivano quasi al 70%. Una percentuale di occupazione, quindi, molto elevata, specie se si considera che i tratti del litorale soggetti ad erosione sono in costante aumento e che una parte significativa della costa “libera” risulta non fruibile per finalità turistico-ricreative, perché inquinata o comunque “abbandonata”»⁴².

⁴⁰ Così Corte di Giustizia, sez. V, sent. 14 luglio 2016, *Promoimpresa e Melis*, C-458/14 e C-67/15, punto 48.

⁴¹ Ivi, punto 41.

⁴² Ad. Plenaria, sentt. nn. 17 e 18 del 2021, par. 25.

Ne deriva che, in relazione ai due requisiti della scarsità della risorsa e dell'interesse transfrontaliero certo, a fronte di una disciplina comunitaria⁴³ che prevede una valutazione *caso per caso* per l'accertamento di tali requisiti, il Consiglio di Stato si pone in chiave maggiormente "restrittiva"⁴⁴, ritenendoli in ogni caso sussistenti⁴⁵.

Alla luce delle siffatte considerazioni, l'Adunanza ritiene l'art. 12 della direttiva Bolkestein inequivocabilmente applicabile alle concessioni demaniali marittime, con conseguente incompatibilità di tutte le disposizioni italiane contenenti proroghe automatiche e generalizzate. La direttiva sarebbe, infatti, secondo l'Adunanza, altresì *self executing*⁴⁶, perseguendo «l'obiettivo di aprire il mercato alle attività economiche il cui esercizio richiede l'utilizzo di risorse naturali scarse, sostituendo, ad un sistema in cui tali risorse vengono assegnate in maniera automatica e generalizzata a chi è già titolare di antiche concessioni, un regime di evidenza pubblica che assicuri la *par condicio* fra i soggetti potenzialmente interessati. Rispetto a tale obiettivo, la disposizione ha un livello di dettaglio sufficiente a determinare la non applicazione della disciplina nazionale che prevede la proroga *ex lege* fino al 2033 e ad imporre, di conseguenza, una gara rispettosa dei principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità, non discriminazione, mutuo riconoscimento e proporzionalità»⁴⁷. L'obbligo di non applicazione della normativa italiana contraria alla disciplina europea graverebbe anche in capo alla Pubblica amministrazione⁴⁸, poiché, in caso contrario, l'apparato amministrativo dovrebbe adottare atti illegittimi, potenzialmente annullabili dagli organi giurisdizionali⁴⁹.

⁴³ Tenendo conto sia della direttiva servizi, sia della sentenza *Promoimpresa* della Corte di Giustizia, sia di quanto espresso dalla Commissione nelle lettere di messa in mora. Tuttavia, è opportuno distinguere il valore giuridico delle affermazioni della Commissione dell'Unione europea (nelle lettere di messa in mora) da quello delle pronunce della Corte di giustizia, che è l'unico organo capace di fornire la definitiva e vincolante interpretazione del diritto europeo.

⁴⁴ Sul tema, cfr. E. LAMARQUE, *Le due sentenze dell'Adunanza plenaria...le gemelle di Shining?*, in *La proroga delle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, *Dir. e soc.*, n. spec. 3, 2021, pp. 473 ss.

⁴⁵ Sul punto va, tuttavia, precisato, con riferimento al diverso effetto delle pronunce giurisprudenziali rispetto ai poteri del legislatore, che solo la sentenza della Corte di Giustizia ha una portata vincolante nel diritto interno.

⁴⁶ Caratteristica che dipende dal risultato perseguito dalla direttiva e dal tipo di prescrizione necessaria per la realizzazione di quel risultato.

⁴⁷ Ad. Plenaria, sentt. nn. 17 e 18 del 2021, par. 26.

⁴⁸ Ciò sarebbe corroborato dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (sent. 29 giugno 1989, C-103/88, *Fratelli Costanzo*), della Corte costituzionale (sent. n. 389 del 1989) e del Consiglio di Stato (sez. V, sent. n. 452 del 1991).

⁴⁹ L'Adunanza evidenzia, infatti, che la legge anticomunitaria non può essere applicata né dalla Pubblica amministrazione, né dal giudice senza una preventiva questione di legittimità costituzionale. Tuttavia, «un sindacato di costituzionalità in via incidentale su una legge nazionale anticomunitaria è oggi possibile solo se tale legge sia in contrasto con una direttiva comunitaria non *self-executing*, oppure, secondo la recente teoria della cd. doppia pregiudizialità, nei casi in cui la legge nazionale contrasti con i diritti fondamentali della persona tutelati sia dalla

In questo senso, non rilevarebbero neanche le ragioni di tutela del legittimo affidamento dei concessionari uscenti, in quanto «secondo il diritto europeo un legittimo affidamento può sorgere solo se un certo numero di condizioni rigorose sono soddisfatte. In primo luogo, assicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili, devono essere state fornite all'interessato dall'amministrazione. In secondo luogo, tali assicurazioni devono essere idonee a generare fondate aspettative nel soggetto cui si rivolgono. In terzo luogo, siffatte assicurazioni devono essere conformi alle norme applicabili»⁵⁰. Tuttavia, nessuna di tali condizioni sembra sussistere nel caso di specie: ove da anni gli operatori sono, al contrario, costretti a vivere in un clima di totale incertezza e precarietà; dove dal 2008 l'Italia è bersaglio di procedure di infrazione della Commissione europea per il mancato rispetto della normativa comunitaria, e persino la giurisprudenza⁵¹, ha ritenuto illegittime, in modo pressoché unanime, tutte le proroghe automatiche delle concessioni esistenti.

L'Adunanza ha poi aggiunto che, poiché la proroga è disposta da una legge contraria al diritto europeo, l'effetto della stessa va considerato *tamquam non esset*⁵² e, di conseguenza, la Pubblica amministrazione non esercita poteri di autotutela, ma solo ricognitivi. D'altra parte, però, il Consiglio di Stato ha ritenuto di dover graduare gli effetti temporali della sentenza, in ragione del «notevole impatto sistemico della questione» e della «particolare rilevanza economico-sociale» della pronuncia, prevedendo un periodo transitorio di due anni prima della cessazione delle proroghe automatiche delle concessioni in essere (che scadrebbero quindi il 31 dicembre 2023)⁵³. Tale periodo consentirebbe al legislatore di riordinare la normativa in materia - nel rispetto dei principi eurounitari - e di contemperare le esigenze del mercato e della concorrenza con le istanze dei concessionari.

Costituzione che dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea» (Ad. Plenaria, sent. n. 18 del 2021, par. 36), ma nessuna delle due circostanze ricorrerebbero nel caso di specie.

⁵⁰ Commissione europea, lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020.

⁵¹ Cfr. *ex multis*, Corte cost., sentt. nn. 180 del 2010, 233 del 2010, 340 del 2010, 213 del 2011, 157 del 2017, 118 del 2018, 221 del 2018, 1 del 2019; Cons. Stato, sentt. nn. 525 del 2013, 2890 del 2018, 7874 del 2019; nonché, di recente, Tar Campania, Salerno, sent. n. 265 del 2020; Tar Veneto, sent. n. 218 del 2020; Tar Toscana, sent. n. 363 del 2021; Tar Abruzzo, Pescara, sent. n. 40 del 2021; Tar. Campania, Napoli, sent. n. 265 del 2021; Tar Sicilia, Catania, sent. n. 505 del 2021.

⁵² E lo stesso vale qualora sia intervenuto un giudicato favorevole al concessionario. Sul punto si rinvia all'Ad. Plenaria, sentt. nn. 17 e 18 del 2021, par. 44.

⁵³ Sul tema, cfr. R. ROLLI, D. SAMMARRO, *L'obbligo di "disapplicazione" alla luce delle sentenze n. 17 e n. 18 del 2021 del Consiglio di Stato (Adunanza Plenaria)*, in *La proroga delle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, *Dir. e soc.*, n. spec. 3, 2021, pp. 489 ss.

Infine, in relazione ai principi che dovrebbero ispirare l'espletamento delle procedure di selezione, l'Adunanza chiarisce che questi debbono garantire imparzialità, trasparenza, pubblicità e tenere in adeguata considerazione gli altri motivi imperativi di interesse generale, quali, ad esempio, la salute pubblica, la sicurezza, la protezione ambientale e gli obiettivi di politica sociale⁵⁴. Contestualmente, l'indizione delle procedure dovrebbe essere corroborata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli investimenti dei concessionari uscenti, anche a garanzia del legittimo affidamento degli stessi. A tal fine, andrebbe considerata «la capacità tecnica, professionale finanziaria ed economica degli operatori», individuando «criteri che, nel rispetto della *par condicio*, consentano anche di valorizzare l'esperienza professionale e il *know-how* acquisito da chi ha già svolto attività di gestione di beni analoghi (e quindi anche del concessionario uscente, ma a parità di condizioni con gli altri), anche tenendo conto della capacità di interazione del progetto con il complessivo sistema turistico-ricettivo del territorio locale»⁵⁵.

Va, tuttavia, precisato che la sentenza non è definitiva, pertanto, gli atti sono stati rimessi al Consiglio di Stato competente in appello, che potrebbe anche ritenere di non condividere il principio di diritto enunciato dall'Adunanza e rimettere con ordinanza motivata gli atti (nuovamente) a quest'ultima, ex art. 99, comma 3, c.p.a⁵⁶.

3. La funzione sociale del demanio marittimo

La pronuncia dell'Adunanza plenaria conferma l'esigenza, da tempo non più procrastinabile, di un intervento di riforma organica della disciplina delle concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo da parte del legislatore italiano, al fine, innanzitutto, di ridare certezza giuridica ad un settore nevralgico del nostro Paese. Le sentenze, dall'esito sostanzialmente inevitabile, sembrano porre, peraltro, un problema di compatibilità della produzione giurisprudenziale al di

⁵⁴ Così come già previsto dall'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Sul tema, sia consentito il rinvio a M.C. GIRARDI, *Concessioni demaniali marittime e principio di concorrenza costituzionalmente orientato*, in A. COSSIRI, *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, Macerata, 2022, pp. 169 ss.

⁵⁵ Tutti i virgolettati del periodo sono tratti da Ad. Plenaria, sentt. nn. 17 e 18 del 2021, par. 50.

⁵⁶ E, in ogni caso, gli effetti di una sentenza del Consiglio di Stato, ancorché dell'Adunanza plenaria, non hanno effetti vincolanti nei confronti del legislatore; cosa che accade, invece, per le sentenze della Corte di Giustizia e, dunque, nel caso di specie, per la sentenza *Promoimpresa e Melis*, che ha effetti vincolanti nel diritto interno.

fuori dei circuiti della rappresentanza⁵⁷, evidenziando la crisi attuale delle categorie e delle relazioni istituzionali⁵⁸. L'inerzia del legislatore, infatti, nonostante le diverse procedure di infrazione avviate dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia, ha spinto la giurisprudenza ad assumere una linea piuttosto netta⁵⁹, ed a tratti dirompente, che non è però sufficiente a tutelare gli interessi della collettività alla salvaguardia di un bene pubblico quale il mare, né gli interessi patrimoniali dei concessionari connessi ai propri investimenti.

La pronuncia del Consiglio di Stato si pone, peraltro, in chiave maggiormente *restrittiva* rispetto agli spazi lasciati dal diritto eurounitario. Infatti, la Corte di Giustizia⁶⁰ aveva chiarito che la direttiva Bolkestein impone l'obbligo di predisposizione di procedure di selezione pubbliche trasparenti ed imparziali solo laddove, *caso per caso*, fossero accertati i requisiti della scarsità delle risorse e dell'interesse transfrontaliero. Requisiti che, invece, l'Adunanza ritiene, giustamente, generalmente sussistenti⁶¹ in materia di concessioni demaniali marittime a scopo-turistico ricreativo.

D'altra parte, il diritto europeo lascia ampio margine di intervento ai legislatori degli Stati membri: la Corte di Giustizia nella sentenza *Promoimpresa* impone quale unico obbligo la predisposizione di procedure di selezione imparziali e trasparenti, e adeguatamente pubblicizzate, ma lascia agli Stati la possibilità di organizzare tali procedure bilanciando i numerosi interessi pubblici in gioco, come la tutela delle identità culturali, le esigenze connesse al settore del turismo, la peculiarità dei tratti costieri e, più in generale, le esigenze di salvaguardia ambientale⁶². È evidente che spetta al legislatore statale sapere graduare le priorità, ponendo in primo piano innanzitutto i diritti fondamentali dei cittadini.

⁵⁷ Sul tema, in dottrina, cfr. *ex multis*, L. FERRAJOLI, *Contro la giurisprudenza creativa*, in *Questionegiustizia.it*, 4, 2016, pp. 13 ss.

⁵⁸ In dottrina, è stato infatti affermato che l'Adunanza «ha coraggiosamente elaborato la “sua” soluzione, assumendo sulle proprie spalle anche il pesante fardello di “scelte” che competevano e competono piuttosto al potere legislativo»; così M.A. SANDULLI, *Introduzione al numero speciale sulle “concessioni balneari” alla luce delle sentenze nn. 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza plenaria*, in *La proroga delle “concessioni balneari” alla luce delle sentenze 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria*, *Dir. e soc.*, n. spec. 3, 2021, p. 335.

⁵⁹ Sul tema, sia consentito il rinvio a M.C. GIRARDI, *Principi costituzionali e proprietà pubblica. Le concessioni demaniali marittime tra ordinamento europeo e ordinamento interno*, in *Dir. pubbl. eur. Rass. online*, 1, 2019, spec. pp. 235 ss.

⁶⁰ Nella sentenza *Promoimpresa e Melis*, cit.

⁶¹ V. *infra* par. 2.

⁶² La stessa Commissione europea, nella lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020, ha precisato che il legislatore interno è libero di conciliare la disciplina delle concessioni demaniali marittime con le istanze delle comunità locali, del settore turistico, e tenendo conto delle specificità dei singoli territori

Inoltre, già l'art. 12, par. 3, della direttiva Bolkestein prevede che gli Stati membri possano «tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi di interesse generale conformi al diritto comunitario». D'altra parte, la giurisprudenza comunitaria⁶³, in merito agli artt. 49 e 56 del TFUE, ha sempre espresso la necessità di bilanciare i principi di libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi con gli ulteriori interessi pubblici in gioco⁶⁴.

In particolare, gli Stati membri devono garantire che, nell'affidamento delle concessioni demaniali marittime, sia tutelato l'interesse della collettività, che è strettamente connesso alla natura demaniale del bene e che deve essere bilanciato con gli interessi economici da esso scaturenti⁶⁵. Va cioè posta al centro dell'attività del legislatore la natura dei beni pubblici, come tali serventi i diritti dei cittadini, nel rispetto dei principi costituzionali. Infatti, i beni demaniali marittimi, pur potendosi astrattamente concedere a soggetti privati⁶⁶, richiedono una particolare tutela contro ogni forma di sfruttamento e depauperamento⁶⁷, per la funzione sociale che rivestono⁶⁸ e al fine di valorizzare le istanze di sostenibilità ambientale da essi derivanti. Anche per tali ragioni, le procedure di affidamento devono espletarsi secondo modalità imparziali e trasparenti e le concessioni devono comunque essere subordinate al pagamento da parte degli utilizzatori di adeguati corrispettivi.

Tali elementi non sembrano tenuti in adeguata considerazione da parte dell'Adunanza plenaria, che non si sofferma sulla natura dei beni pubblici in questione, né si concentra in modo specifico

⁶³ Cfr. Corte di Giustizia, sentt. 13 maggio 2003, C-463/2000, *Commissione c. Regno di Spagna*; 28 settembre 2006, C-282/2004 e C-283/2004, *Commissione c. Regno dei Paesi Bassi*; 23 maggio 2000, C-58/1999, *Commissione c. Repubblica italiana*; 4 giugno 2002, C-483/1999, *Commissione c. Repubblica francese*; 4 giugno 2002, C-503/1999, *Commissione c. Regno del Belgio*.

⁶⁴ Cfr. C. BENETAZZO, "Primazia" del diritto U.E. e proroghe ex lege delle concessioni balneari, cit., pp. 3 ss.

⁶⁵ L. LONGHI, *Le concessioni demaniali marittime tra regola della concorrenza e diritti fondamentali*, in *Rass. Dir. pubbl. eur.*, 1, 2011, p. 7, afferma, condivisibilmente, che: «L'astratta utilizzabilità di tali beni, laddove pubblici, da parte di concessionari deve prevedere meccanismi competitivi di accesso alla loro gestione, unitamente alla prestazione di corrispettivi rigorosamente proporzionali ai vantaggi che da essi può trarre l'utilizzatore, e non può costituire occasione di depauperamento in danno della collettività, dal momento che lo sfruttamento di un bene comune da parte di un privato può ben rappresentare, in una prospettiva astratta, un' "espropriazione" dello stesso nei confronti dei suoi legittimi titolari».

⁶⁶ Sul tema, si rinvia a B. TONOLETTI, *Beni pubblici e concessioni*, Padova, 2008, *passim*.

⁶⁷ «I beni costituenti il demanio comune od universale appartengono totalmente ed esclusivamente alla collettività cui competono le utilità essenziali che se ne possono trarre (*ne inertem vitam cives lucere cogantur*)». Così Corte Cass., Sez. II, 27 novembre 1954, n. 4329.

⁶⁸ Ciononostante, si rileva come l'Adunanza plenaria non abbia fatto mai riferimento alla natura dei beni in questione e agli interessi pubblici ad essa connessi.

sull'esigenza di garantire ampia fruibilità ed accessibilità di tali beni, ma pone l'accento soltanto sulla necessità del rispetto della normativa europea e della tutela della regola della concorrenza.

In altri termini, «non può non osservarsi che il Consiglio di Stato si è solo marginalmente occupato della funzione e della natura del demanio marittimo, fondando l'auspicato modello normativo sulla libertà economica dominata dalla concorrenza intesa alla stregua di principio assoluto, anziché regola strumentale al funzionamento delle diverse tipologie del mercato»⁶⁹. Tuttavia, anche la regola della concorrenza non va interpretata quale «principio tiranno»⁷⁰, ma in ottica costituzionalmente orientata, tenendo conto, altresì, di quanto previsto all'art. 3, comma 3 del TFUE, secondo cui l'Unione «si adopera per lo *sviluppo sostenibile* dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al *progresso sociale*, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso tecnologico e scientifico. L'Unione *combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni* e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore. Essa promuove la *coesione economica, sociale e territoriale*, e la solidarietà tra gli Stati membri. Essa rispetta la ricchezza della sua *diversità culturale* e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo *sviluppo del patrimonio culturale europeo*»⁷¹. Occorre, dunque, adoperarsi per un bilanciamento degli interessi e dei valori in gioco, in particolare della concorrenza e della funzione sociale dei beni pubblici in questione⁷²; «la tutela della concorrenza deve incrociarsi necessariamente con altre materie di rango costituzionale (la tutela del turismo, la tutela paesaggistica, il governo del territorio)»⁷³, ponendo quale *prius* l'accessibilità e la fruibilità dei beni pubblici.

⁶⁹ Così G. IACOVONE, *Concessioni demaniali marittime tra concorrenza e valorizzazione*, in *La proroga delle "concessioni balneari" alla luce delle sentenze 17 e 18 del 2021 dell'Adunanza Plenaria, Dir. e soc.*, n. spec. 3, 2021, p. 531.

⁷⁰ Così A. LUCARELLI, *La concorrenza principio tiranno? Per una lettura costituzionalmente orientata del governo dei beni pubblici* in *Giur. cost.*, 6, 2020.

⁷¹ I corsivi sono di chi scrive. In dottrina, sul tema, cfr. R. MICCÙ, *L'economia sociale di mercato come nuovo 'principio-speranza': diritti fondamentali e politiche sociali in un sistema costituzionale 'multilivello'*, in V. ATRIPALDI, R. MICCÙ, I. PERNICE (a cura di), *Quale Costituzione per l'Europa. Consolidamento e innovazione costituzionale dalla Convenzione al 'nuovo Trattato di Roma'*, Napoli, 2004, pp. 7 ss.

⁷² Sul tema, più in generale, cfr. A. LUCARELLI, *Principi costituzionali europei tra solidarietà e concorrenza*, in *Liber amicorum per Pasquale Costanzo, Consulta online*, 2021.

⁷³ Così. B. CARAVITA, G. CARLOMAGNO, *La proroga ex lege delle concessioni demaniali marittime. Tra tutela della concorrenza ed economia sociale di mercato. Una prospettiva di riforma*, in *federalismi.it*, 20, 2021, p. 16.

In questo contesto, non sembra possibile ridurre la disciplina delle concessioni demaniali marittime alla stregua di un mero rapporto economico dominato dalla regola della concorrenza; al contrario, nel doveroso rispetto degli obblighi europei di indizione di procedure di selezione trasparenti e imparziali, occorre tenere in debita considerazione anche le esigenze connesse alla natura di tali beni, come, in particolare, la tutela ambientale, in ispecie alla luce degli attuali obiettivi di “transizione *green*” espressi nel Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)⁷⁴ e delle recenti modifiche alla Costituzione italiana⁷⁵.

In questo senso, è necessario garantire, innanzitutto, un utilizzo di tali risorse «in funzione degli interessi pubblici ritenuti meritevoli di cura in relazione ad una determinata fattispecie concreta»⁷⁶, tutelando, da una parte, il diritto di concorrenza, nella sua accezione democratica più ampia, la libertà di stabilimento e di libero accesso ai servizi, e d'altra parte, gli investimenti dei concessionari uscenti, senza però trasformare tale diritto in una indennità di uscita, come se fosse espropriato un bene di loro proprietà. Bisogna cioè garantire la destinazione del bene che più sia adatta a tutelare gli interessi pubblici in gioco, ma è necessario che tale obiettivo sia conseguito salvaguardando, al tempo stesso, la *par condicio* tra tutti gli aspiranti concessionari.

La Pubblica amministrazione deve, dunque, tener conto del contesto socio-economico in cui il bene si inserisce, per garantirne un utilizzo rispondente quanto più è possibile alle caratteristiche intrinseche del bene e del luogo in cui si trova, ai fini del soddisfacimento degli interessi della collettività. D'altra parte, anche la Commissione europea in diverse occasioni⁷⁷, ha evidenziato l'importanza di valorizzare le peculiarità culturali e ambientali dei territori, anche mediante

⁷⁴ Il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) è stato approvato con il decreto-legge n. 152 del 2021 e convertito in legge 29 dicembre 2021, n. 233.

⁷⁵ Disegno di legge di riforma costituzionale approvato definitivamente dalla Camera dei deputati l'8 febbraio 2022, che aggiunge un ulteriore comma all'art. 9 Cost., sancendo esplicitamente la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi anche nell'interesse delle generazioni future (nonché la tutela degli animali); e modifica l'art. 41 Cost., in materia di iniziativa economica privata, prevedendo che tale attività non possa svolgersi in modo da recare danno alla salute e all'ambiente.

⁷⁶ Così G. CARULLO, A. MONICA, *Le concessioni demaniali marittime nel mercato europeo dei servizi: la rilevanza del contesto locale e le procedure di aggiudicazione*, in *federalismi.it*, 26, 2020, p. 40. Gli autori evidenziano altresì la necessità di considerare «le radicali differenze culturali dei [...] luoghi, che qui è impossibile anche solo accennare in ragione della varietà di usi e costumi che contraddistinguono [...] tutto il nostro territorio nazionale. Differenze che, è bene sottolinearlo, vengono qui in rilievo quali inestimabili elementi di differenziazione che rendono ciascun luogo espressione di una diversa realtà, con tutte le differenze e peculiarità che ciascuno è in grado di offrire. Il che, in un'ottica di promozione del turismo, è innegabile che rappresenti un fondamentale elemento di valorizzazione di cui l'amministrazione non può non tenere conto nella valutazione degli interessi pubblici» (p. 42).

⁷⁷ Si v. ad esempio la *Comunicazione su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione*, COM (2007) 242 definitivo, pp. 3 ss.

l'utilizzo di strumenti informatici e piattaforme digitali⁷⁸. Infatti, laddove «si abbiano presenti, ai fini della regolamentazione del rapporto giuridico, le caratteristiche del bene, e nel caso specifico la fragilità delle coste e dell'ecosistema al cui interno esse “vivono”, che dovrebbero indurre il legislatore a una regolamentazione d'uso del bene stesso in funzione della sua conservazione e valorizzazione, si potrebbe approdare a un concetto giuridico di concessione dei beni demaniali [...] in grado di ritrovare la funzione pubblica del demanio marittimo e delle spiagge»⁷⁹.

4. I profili di incertezza connessi alla devoluzione delle opere allo Stato

Un altro aspetto che emerge dalla pronuncia dell'Adunanza plenaria, su cui pare necessaria un'ulteriore riflessione, è riferito all'incidenza dell'art. 49 del Codice della navigazione sulla questione. Tale istituto va approfondito per gli effetti che è in grado di produrre sulla sfera giuridica dei concessionari. Infatti, la norma prevede la c.d. devoluzione delle opere allo Stato. In particolare, «salvo che non sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione le opere non amovibili costruite sulla zona demaniale restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinare la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato»⁸⁰. Ciò significa che, al termine del rapporto concessorio, le opere inamovibili, ossia di difficile rimozione, vengono automaticamente devolute e incamerate dallo Stato.

Considerando le caratteristiche delle concessioni demaniali marittime, è evidente che la maggior parte dei beni coinvolti siano solitamente inamovibili⁸¹. Di conseguenza, allo scadere di tali concessioni, le opere realizzate dal concessionario privato vengono acquisite automaticamente dallo

⁷⁸ Ciò risulta di assoluta attualità alla luce degli obiettivi di digitalizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con il decreto-legge n. 152 del 2021 e convertito in legge 29 dicembre 2021, n. 233.

⁷⁹ Così G. IACOVONE, *Concessioni demaniali marittime tra concorrenza e valorizzazione*, cit., p. 542, nonché già M. D'Orsogna, *Le concessioni demaniali marittime nel prisma della concorrenza*, in *Urb. e app.*, 2011, pp. 599 ss.

⁸⁰ Art. 49, comma 1, Codice della navigazione.

⁸¹ Sebbene i piani di spiaggia negli ultimi anni abbiano generalmente richiesto strutture integralmente amovibili (ad esempio prefabbricati, quand'anche in muratura). Sarebbe meglio *pro futuro* imporre ai concessionari la predisposizione di opere completamente amovibili. In questo senso, il disegno di legge per il mercato e la concorrenza 2021, attualmente in discussione in Parlamento, contiene una clausola di preferenza degli interventi con attrezzature completamente amovibili, anche al fine di tutelare le coste. V. *infra* par. 5.

Stato, divenendo pertinenze demaniali ai sensi dell'art. 29 c.n.⁸², senza, tuttavia, alcuna previsione di indennizzo a favore di colui che le ha realizzate⁸³.

Tale istituto ricalca la disciplina prevista dagli artt. 934 e 936 del Codice civile⁸⁴, con la differenza che il Codice della navigazione non riconosce il diritto ad un indennizzo in favore dell'imprenditore privato che ha effettuato la costruzione. Secondo la dottrina più risalente⁸⁵, ciò dipenderebbe dalla particolare natura dei beni in questione, appartenenti ontologicamente, per loro natura, alla categoria del demanio necessario e, pertanto, «l'intrinseca condizione propria del suolo marittimo risulterebbe compressa per effetto della concessione demaniale con la quale si assicura al privato (o anche al soggetto pubblico) un temporaneo diritto di superficie sul bene stesso che poi, allo scadere della concessione, si estingue, consentendo così alla demanialità del suolo di (ri)espandersi sino a comprendere anche l'opera che è stata eretta»⁸⁶.

D'altra parte, poiché l'Adunanza plenaria ha previsto che le concessioni attualmente in essere - a prescindere dalle eventuali proroghe intervenute per effetto di disposizione nazionali, considerate *tamquam non esset* - cesserebbero di avere efficacia il 31 dicembre 2023, se il legislatore operasse in tal senso, allo scadere di tale termine, automaticamente, gli attuali concessionari perderebbero tutti i propri diritti sulle opere costruite non amovibili, senza la previsione di alcuna forma di ristoro economico per l'investimento effettuato.

Ciononostante, l'Adunanza non sembra soffermarsi in modo specifico su tale aspetto; ciò induce, ancora una volta, a riflettere sull'urgenza di un intervento sistematico di riforma da parte del legislatore, che tenga conto delle ragioni, propriamente di diritto costituzionale, che sollecitano la revisione del citato istituto o, almeno, la previsione di un indennizzo a favore dei concessionari uscenti, che, mediante la realizzazione delle opere, contribuiscono alla valorizzazione del demanio marittimo.

⁸² L'art. 29 c.n. statuisce che «Le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale, sono considerate come pertinenze del demanio stesso».

⁸³ Ciò vale anche qualora i concessionari avessero precedentemente ricevuto l'autorizzazione per l'opera.

⁸⁴ L'art. 934 c.c. prevede che «Qualsiasi piantagione, costruzione od opera esistente sopra o sotto suolo appartiene al proprietario di questo, salvo quanto è diversamente disposto dagli artt. 935, 936, 937 e 938 e salvo che risulti diversamente dal titolo o dalla legge»; l'art. 936 stabilisce invece che «Quando le piantagioni, costruzioni od opere sono state fatte da un terzo con suoi materiali, il proprietario del fondo ha diritto di ritenerle o di obbligare colui che le ha fatte a levarle. Se il proprietario preferisce ritenerle, deve pagare a sua scelta il valore dei materiali e il prezzo della mano d'opera oppure l'aumento di valore recato al fondo».

⁸⁵ Cfr. V. VALLARIO, *Il demanio marittimo*, Milano, 1970, pp. 34 ss.

⁸⁶ Così M. LUCHETTI, *La devoluzione delle opere allo Stato e gli effetti sui futuri affidamenti delle concessioni demaniali marittime*, in *Urb. e app.*, 1, 2019, p. 22.

Sinora tale problematica era rimasta sullo sfondo, in quanto, in virtù di un consolidato filone giurisprudenziale⁸⁷, il *termine* del rapporto concessorio è stato interpretato in senso *sostanziale*, quale effettivo venir meno della concessione in capo ad un soggetto. Pertanto, tale effetto non si produceva qualora il concessionario godesse di una proroga o di un rinnovo automatico della concessione, mantenendo la gestione del bene demaniale. Ora, però, se trovasse applicazione il principio di diritto enunciato dall'Adunanza, che prevede la cessazione di tutte le concessioni ancora in essere in virtù di proroghe automatiche e generalizzate al 31 dicembre 2023, questo effetto coinvolgerebbe la maggior parte delle concessioni demaniali marittime.

La previsione di una deroga alla disciplina di cui all'art. 49 c.n. era stata, peraltro, già presa in considerazione dalla Corte di Cassazione nella sentenza n. 3842 del 14 febbraio 2017⁸⁸. In questa occasione il Giudice delle leggi ha ritenuto che la devoluzione gratuita dei beni allo Stato «può essere convenzionalmente derogata nel disciplinare di concessione che preveda la facoltà di costruzione, non nel senso di escludere l'indicata devoluzione, ma, solo, in ordine alla gratuità della medesima», prevedendo, non un indennizzo esattamente corrispondente al valore della costruzione, ma, ad esempio, il pagamento delle spese di demolizione della costruzione o il diritto di conseguire i materiali di demolizione da parte del concessionario uscente. Ciò in quanto l'*incipit* dell'art. 49 c.n. fa salve le diverse statuizioni poste nell'atto di concessione: sembrerebbe, dunque, possibile immaginare un regime contrattuale derogatorio contenente la previsione di un indennizzo in favore del concessionario uscente.

Tale tematica, pur non approfondita specificamente dall'Adunanza, è estremamente attuale. D'altronde, nel recente emendamento approvato dal Consiglio dei ministri al disegno di legge per il mercato e la concorrenza 2021, all'art. 2, lett. c) sono indicati – tra i principi ed i criteri direttivi che il governo deve rispettare nell'espletamento della delega – la valutazione degli investimenti effettuati, nonché il valore aziendale dell'impresa e dei beni materiali ed immateriali⁸⁹. Analogamente, tra i criteri da seguire per la predisposizione delle procedure di selezione, è data preferenza agli interventi che prevedano attrezzature non fisse ed opere completamente amovibili.

⁸⁷ Cons. Stato, sez. VI, sentt. n. 3348 del 2010, n. 626 del 2013, n. 3196 del 2013, nonché Corte cost., sent. n. 29 del 2017.

⁸⁸ Per un commento alla sentenza si rinvia a M. LUCHETTI, *Art. 49 Cod. Nav. e sua interpretazione "autentica": la devoluzione può non essere gratuita* (Cass. civ., Sez. I, 14 febbraio 2017, n. 3842), in *Rivista di diritto maceratese*, 6 novembre 2017.

⁸⁹ Tuttavia, non possono essere posti a carico dei nuovi concessionari costi eccessivamente onerosi.

Tali disposizioni, se adeguatamente applicate, consentirebbero di superare la problematica di cui all'art. 49 c.n., e di tutelare gli investimenti dei concessionari uscenti. D'altra parte, nella lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020, la Commissione europea ha evidenziato come «la normativa italiana, oltre a essere incompatibile con il diritto dell'Ue, sia in contrasto con la sostanza della sentenza della CGUE sopra menzionata e crei incertezza giuridica per i servizi turistici balneari, scoraggi gli investimenti in un settore fondamentale per l'economia italiana e già duramente colpito dalla pandemia di coronavirus, causando nel contempo una perdita di reddito potenzialmente significativa per le autorità locali italiane»⁹⁰. Pertanto, un intervento di riforma del settore da parte del legislatore sembrerebbe giovare anche agli stessi concessionari, che da decenni lavorano in un contesto di totale incertezza.

5. Conclusioni. L'estenuante attesa di un intervento legislativo

Le recenti sentenze dell'Adunanza plenaria in tema di concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo ripropongono al centro del dibattito – giuridico, e non solo – questioni mai risolte, ascrivibili, in particolare, alla necessità di un adeguamento della disciplina italiana alla normativa europea.

Nel merito, le problematiche esaminate attengono alla necessità di rispettare la regola della concorrenza, di tutelare la funzione sociale dei beni demaniali marittimi e di salvaguardare gli investimenti dei concessionari uscenti.

Emerge come, pur nella consapevolezza dell'intrinseca problematicità del tema - attesi i piani di governo coinvolti (internazionali, sovranazionali, nazionali) e l'articolazione dialettica degli interessi in campo (privati e pubblici) - una disciplina legislativa di riforma del regime delle concessioni demaniali marittime a scopo-ricreativo, calata nei principi costituzionali e rispettosa degli obblighi sovranazionali, potrebbe mettere fine ai problemi considerati. Infatti, pur all'interno di binari definiti, il ruolo del legislatore italiano resta decisivo al fine di una adeguata applicazione del diritto eurounitario e di una ponderata valutazione delle modalità di affidamento delle concessioni, nel rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza, ma tenendo in debita

⁹⁰ Si v. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/inf_20_2142.

considerazione le esigenze di valorizzazione degli interessi pubblici connessi all'uso di tali beni e le istanze dei cittadini.

In particolare, specifica attenzione va posta ai temi dell'accessibilità e della fruibilità dei beni pubblici⁹¹ - che non sembrano essere adeguatamente evidenziati dall'Adunanza plenaria - e al «bilanciamento tra concorrenza e valorizzazione del bene inteso quale interesse primario che in materia di concessioni di beni pubblici» riveste notevole importanza; «è in tale ambito che devono convivere l'interesse alla libertà dell'attività economica con il relativo interesse pubblico allo sviluppo, e il soddisfacimento di interessi collettivi e di sviluppo dei diritti fondamentali della persona strettamente dipendenti dalla cura delle risorse funzionale a preservarne l'integrità, o, comunque, ad evitarne la svalutazione»⁹².

Tali questioni sembrano però emergere nel recente emendamento al disegno di legge per il mercato e la concorrenza, in cui viene evidenziata la necessità di disciplinare la materia favorendo la pubblica fruizione e l'accessibilità del demanio marittimo, assicurando, contestualmente, il minimo impatto ambientale, l'accesso alle piccole imprese, ai giovani e alle donne, nonché garantendo una percentuale di spiagge non date in concessione.

Specifica attenzione va posta, altresì, alla problematica dei canoni concessori e della tutela degli investimenti dei concessionari uscenti. La Corte dei conti, in una relazione presentata il 21 dicembre scorso, ha evidenziato come il bilancio statale risulti fortemente danneggiato dall'esiguità dei canoni concessori riscossi. In particolare, a fronte delle attuali 12.166 concessioni in essere⁹³, nel periodo 2016-2020, risulta un incasso di 101,7 milioni, a fronte dei 111 milioni previsti. È allora necessaria la predisposizione di canoni concessori proporzionali ai vantaggi ottenuti, in grado di assicurare ai proponenti una durata della concessione compatibile con gli investimenti previsti⁹⁴.

Contestualmente, occorre intervenire sulla disciplina di cui all'art. 49 c.n., onde evitare che alla scadenza delle concessioni in essere – al momento fissata dall'Adunanza al 31 dicembre 2023 – si realizzi un'automatica devoluzione delle opere non amovibili allo Stato, senza alcun indennizzo a

⁹¹ Sul tema, cfr. A. LUCARELLI., *Crisi della democrazia e funzione sociale dei beni pubblici nella prospettiva costituzionale: verso i beni comuni*, in *Dir. e Soc.*, 3, 2016.

⁹² Entrambi i virgolettati sono tratti da G. IACOVONE, *Concessioni demaniali marittime tra concorrenza e valorizzazione*, cit., rispettivamente p. 538 e p. 542.

⁹³ Oltre il 12,5 % in più rispetto a quelle in essere nel 2018.

⁹⁴ Anche tale elemento sembra rilevare nell'emendamento al disegno di legge concorrenza.

favore degli imprenditori uscenti, realizzando l'assurdo paradosso per cui, per l'inerzia del legislatore, lo Stato incamererebbe beni in danno dei privati.

Al contrario, anche gli investimenti dei privati, tesi alla valorizzazione del demanio marittimo e del settore turistico, debbono essere adeguatamente salvaguardati, ad esempio, mediante la valutazione economica della quota parte residua di ammortamento, da imputare a carico del concessionario entrante che beneficerà di quell'investimento, e da inserire e valutare nella procedura di evidenza pubblica⁹⁵.

In questa direzione, va accolta positivamente anche la previsione inserita nell'emendamento al disegno di legge concorrenza, tesa alla preferenza di un programma di interventi che preveda attrezzature non fisse e completamente amovibili, che consentirebbe altresì il minor impatto possibile sull'ambiente e sull'ecosistema, in linea con i progetti di transizione ecologica e più in generale, con gli obiettivi di sostenibilità ambientale e di tutela delle coste. Nell'ottica di una modernizzazione delle procedure è necessario, inoltre, valorizzare le peculiarità territoriali e le potenzialità turistiche dei singoli tratti costieri, anche mediante l'utilizzo di strumenti informatici e piattaforme digitali⁹⁶.

Alla luce di quanto analizzato, emerge, dunque, come sia ormai interesse di tutte le parti in gioco che il Parlamento (finalmente) intervenga, con una legge specifica, per riordinare la materia delle concessioni demaniali marittime a scopo-turistico ricreativo. Dinnanzi al "mare magnum" di proroghe e rinvii automatici disposti da anni dal legislatore italiano, la pronuncia dell'Adunanza plenaria, al di là di qualche profilo di incertezza, sembra allora – quantomeno - indicare la giusta direzione da intraprendere.

⁹⁵ Bisognerebbe altresì fare chiarezza su quali siano i soggetti pubblici che stipulano i contratti di concessione (Regioni? Comuni?).

⁹⁶ Ciò risulta di assoluta attualità alla luce degli obiettivi di digitalizzazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), approvato con il decreto-legge n. 152 del 2021 e convertito in legge 29 dicembre 2021, n. 233. Sul tema, in dottrina, E. CATELANI, *Evoluzione del rapporto fra tecnica e politica. quali saranno gli effetti in uno Stato tecnologico?*, in *Oss. sulle fonti*, 2, 2021.