

# CERIDAP

RIVISTA INTERDISCIPLINARE SUL  
DIRITTO DELLE  
AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE

Estratto

FASCICOLO  
2 / 2020

APRILE - GIUGNO

## Stessa spiaggia, stesso mare? Scadenze dei titoli concessori e indicazioni della “scienza” per un’estate in “emergenza”

*Alessia Monica*

*Il destino delle spiagge, nell’approrsimarsi della piena stagione estiva, può essere un argomento di interesse che ripropone interrogativi insoluti dal punto di vista del rapporto, spesso pieno di contraddizioni, tra diritto amministrativo nazionale e principi dell’ordinamento europeo. Vi è dunque la necessità di dettare disposizioni chiare e precise per permettere lo svolgimento della stagione estiva in tutta sicurezza, sia per gli operatori sia per i turisti, ricordando anche la necessità di superare l’inerzia del legislatore per quanto riguarda il riordino della materia relativamente all’assegnazione dei titoli concessori in scadenza, sulla base dei principi di evidenza pubblica stabiliti dai Trattati europei e dalla Direttiva servizi (123/2006/CE) nel cui campo di applicazione rientrano le concessioni demaniali marittime (lacuali e fluviali). L’emergenza potrebbe dunque rappresentare il momento propizio per adottare misure che tengano conto delle situazioni specifiche al fine di tutelare anche il legittimo affidamento dei titolari delle concessioni, sempre nel rispetto di quanto già affermato dai giudici europei a seguito del un rinvio pregiudiziale in cause riunite C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa e sig. Melis. Altresì, sulla base delle disposizioni suggerite dai comitati di tecnici per quanto riguarda le misure di contenimento del contagio da Covid19 che interessano direttamente anche il settore balneare, si possono operare delle riflessioni sull’ “amministrazione dell’emergenza”. Le decisioni necessarie a fronteggiare la crisi debbono sicuramente essere ispirate dal principio di precauzione, ma debbono anche rispettare il principio di proporzionalità di modo da limitare ricadute inadeguate su altri interessi, tra cui le ripercussioni sulla tenuta del mercato unico europeo (dei servizi).*

*[“Stessa spiaggia, stesso mare”? Deadlines for coastal authorizations and scientific recommendations for a summer in “emergency”.] Approaching the summer season, the destiny of beach resorts and establishments is a subject of notable interest, because it also raises unresolved questions from the point of view of the relationship, often full of contradictions, between national administrative law and the principles of*

*European Union law. Therefore, clear rules need to be defined in order to allow the summer season to take place safely both for operators and tourists. It is also of paramount importance to overcome the inertia of the legislator with regard to the reform of this sector, concerning overall the expiry of ongoing concessions on the basis of the principles of public evidence established by the EU Treaties and by the “Services Directive” 123/2006/CE (which includes in its scope of applications maritime, lake and river concessions). In this sense, the emergency could be the right moment to adopt measures that take into account each specific situation as to protect the legitimate expectations of the concession holders (in any case in compliance with what has already been affirmed by the EU Court following a preliminary ruling in joined cases C-458/14 e C-67/15, Promoimpresa e sig. Melis. In addition this allows to make further reflections on “Emergency Administration” on the bases of the provisions suggested by the technical committees in order to contain contagion from Covid19 and concerning also the seaside businesses. Decisions required to deal with the crisis must certainly be inspired by the precautionary principle, but they must also respect the principle of proportionality as to limit unsuitable effects on other emerging interests, including the impact on the stability of the EU single market (of services).*

## **1. Le concessioni demaniali marittime (lacuali e fluviali): un intreccio di competenze<sup>[1]</sup>**

Ancora una volta il destino delle spiagge, nell’approrssimarsi della piena stagione estiva, può risultare un argomento di interesse, non solo dalla prospettiva del diritto pubblico nell’ emergenza che stiamo vivendo, ma poiché ripropone interrogativi insoluti dal punto di vista del rapporto, spesso pieno di contraddizioni, tra diritto amministrativo nazionale e principi dell’ordinamento europeo. Nello specifico la tensione si crea laddove, nella persistenza di «*regimi di autorizzazione*» quali, appunto, le concessioni demaniali marittime (lacuali e fluviali)<sup>[2]</sup> con finalità turistico-ricreative, vi siano alcune normative nazionali che necessitano di essere disapplicate poiché in contrasto con il diritto dell’Unione<sup>[3]</sup>. Oltremodo, nella contingenza attuale l’insicurezza è strettamente connessa ai vari provvedimenti emergenziali adottati da Stato, regioni e amministrazioni locali, volti a fronteggiare la crisi sanitaria Covid-19 e a permettere la riapertura delle attività balneari il prima possibile<sup>[4]</sup>.

È necessario ricordare che le concessioni in questione costituiscono una “*tipologia singolare di concessi di servizi*” per molteplici ragioni. Innanzitutto, il diritto amministrativo italiano riconduce queste concessioni alla categoria delle «concessioni traslative» in cui, appunto, la pubblica amministrazione concede un diritto, rimanendo titolare della situazione giuridica concessa e trasferisce, dunque, al privato l’uso di un bene pubblico demaniale (art. 822 cc). Per il diritto europeo, come anticipato, le concessioni rientrano nei c.d. «*regimi di autorizzazione*» (art. 9 direttiva 2006/123/CE) e, allo stesso tempo, esse sono state inquadrare come «*concessioni di servizi*» proprio perché oggetto della concessione sarebbe l’autorizzazione ad esercitare un’attività economica su un’area demaniale<sup>[5]</sup>. Nei Trattati europei, «*sono considerate come servizi le prestazioni fornite normalmente dietro retribuzione, in quanto non siano regolate dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone*» (art. 57 TFUE)<sup>[6]</sup>. Ancor di più, sono vietate forme di discriminazioni nello svolgimento e nella fruizione della prestazione<sup>[7]</sup>. Ovviamente, il divieto di discriminazioni necessita il rispetto dei principi europei, *in primis* il diritto di stabilimento (art. 49 TFUE) e la libera prestazione dei servizi (art. 56 TFUE), proprio perché la contendibilità economica aumenta laddove la disponibilità delle risorse è limitata, come nel caso delle spiagge<sup>[8]</sup>.

In aggiunta, per quanto riguarda la materia concessioni demaniali, si rileva un intreccio di competenze e funzioni amministrative complesso. Infatti, analizzando la normativa, il riparto delle competenze può essere brevemente così riassunto: il demanio costiero è affidato alle Regioni, in quanto materia afferente al governo del territorio, mentre le funzioni amministrative e di gestione sono esercitate dai comuni. I comuni, a loro volta, sono titolari di concessioni non affidate ai privati ma che devono provvedere ad affidare in gestione per periodi limitati, sulla base di procedure ad evidenza pubblica, le quali variano tra le diverse amministrazioni<sup>[9]</sup>. La complessità evidenziata assume ancor più rilevanza soprattutto nel contesto attuale, ove sono sempre più frequenti i contenziosi relativi alla legittimità delle disposizioni relative ad igiene e sanità adottate dalle singole Regioni, rispetto ai vari Dpcm di gestione dell’emergenza sanitaria nonché di quella economico-sociale che stiamo vivendo<sup>[10]</sup>. In aggiunta, vi è necessità di dettare disposizioni chiare e precise per permettere lo svolgimento della stagione estiva in tutta sicurezza sia per gli operatori sia per i turisti.

## 2. Le concessioni e le proroghe: disapplicazione o temporeggiamento?

L'emergenza sanitaria, dunque, da un lato si ripercuote sul comparto perché le attività ricreative di balneazione e di fruibilità dei servizi offerti dai gestori delle spiagge, attualmente sospese, saranno sottoposte a notevoli restrizioni, con inevitabili effetti a cascata dal punto di vista economico. Dall'altro lato è altamente probabile che la gestione operativa dell'emergenza potrà generare nuovi contenziosi, proprio perché la materia delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative ha già dato luogo a diversi conflitti costituzionali<sup>[11]</sup> (laddove alcuni aspetti di regolazione specifici vengano compresi talvolta sotto la materia «tutela della concorrenza» o «turismo»). È doveroso precisare che il contenzioso cui si fa riferimento ha riguardato spesso leggi regionali, le quali hanno tentato più volte di procedere ad un riordino della materia per sottrarre le concessioni demaniali in questione al divieto di prevedere meccanismi automatici di rinnovo, o di vantaggi per il prestatore uscente nel caso di risorse naturali scarse<sup>[12]</sup> (ove appunto si prevede che debba esser operata una selezione tra diversi candidati imparziale e trasparente). Tutto ciò contribuisce anche ad aumentare il contenzioso amministrativo tra operatori ed enti locali. Tali tentativi sono stati la risposta ad una perdurante inerzia del legislatore nazionale che, invece di procedere ad un riordino complessivo della materia, sulla base di quanto *già* sollecitato dai giudici europei per quanto riguarda le concessioni in scadenza<sup>[13]</sup>, continua a disporre estensioni delle concessioni in essere, aumentando vieppiù anche il contenzioso tra operatori e amministrazioni. A tal proposito si segnala la recente pronuncia del Tar Veneto del 03 marzo 2020 in cui, appunto, il giudice riconosce che già la Corte di giustizia «*avrebbe sancito, in via generale, l'incompatibilità rispetto all'ordinamento comunitario di normative nazionali che contemplino proroghe ex lege della data di scadenza delle concessioni (equiparabili ad un rinnovo automatico) senza un preventivo confronto concorrenziale*»<sup>[14]</sup>. In termini pratici, disapplicando la norma perché contrastante coi principi del diritto europeo, l'amministrazione soccombente dovrà dar luogo alla procedura compartiva per riaffidare la concessione in scadenza, come, in teoria, dovrebbero fare tutte le amministrazioni a partire dal 31 dicembre 2020 (come previsto dal d.l. n. 179/2012)<sup>[15]</sup>. Da segnalare il fatto che il giudice veneto abbia statuito di

rimettere la compensazione delle spese tra le parti «*stante la peculiarità e la novità delle questioni trattate nel presente giudizio*» (!!!)<sup>[16]</sup> sulla scorta di quanto già disposto dal Consiglio di Stato nella pronuncia 7874/2019<sup>[17]</sup>. Sia brevemente consentito di sottolineare come tale conclusione sia alquanto stridente con la realtà dei fatti: si deve infatti ricordare come nell'ormai lontano gennaio 2009, la Commissione europea aprì una procedura di infrazione nei confronti dell'Italia, dal momento che la preferenza sostanziale accordata al concessionario uscente (nell'ambito delle procedure di rinnovo delle concessioni del demanio pubblico marittimo) era da considerarsi discriminatoria per le imprese provenienti da altri Stati membri (art. 49 TFUE). Ancor di più la disciplina vigente era in contrasto con la Direttiva *Servizi* poiché, oltretutto, accordava il rinnovo automatico di sei anni in sei anni per le concessioni demaniali che giungevano a scadenza<sup>[18]</sup>. L'infrazione era stata così chiusa con legge comunitaria del 2010<sup>[19]</sup> e, stando a quanto già stabilito fin dal d.lgs. 59/2010 (che recepisce le disposizioni contenute nella c.d. *Direttiva servizi*), si deve procedere all'aggiudicazione della concessione nel rispetto dei principi europei di libera concorrenza. Altro discorso invece va fatto per quanto riguarda i criteri di aggiudicazione da valutare da parte del legislatore nel contesto attuale, che comunque inquadra la concessione demaniale *sempre* all'interno dell'art. 12 della Direttiva servizi.

Va però evidenziato come sia previsto espressamente che gli Stati membri possano tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni legate a motivi imperativi d'interesse generale, dunque anche ragioni vincolate alla peculiarità di ogni singola concessione<sup>[20]</sup>.

### **3. Le concessioni demaniali e le indicazioni degli “esperti” sul rischio sanitario**

Le considerazioni svolte fino ad ora hanno delineato l'incertezza normativa nella quale il comparto balneare si trova in questo momento ma possono fornire, a parere di chi scrive, una chiave di lettura interessante per quanto riguarda gli interventi di emergenza che il legislatore (a vari livelli) sta attuando, sia al fine di trovare un punto di incontro tra le misure necessarie a contenere il contagio da Covid-19, sia per offrire la possibilità agli operatori del comparto di sfruttare a pieno l'economicità del bene in concessione (e di conseguenza permetterne la

fruizione da parte del pubblico). In una settimana si sono succedute diverse bozze di provvedimenti e linee guida relative alle modalità di riapertura degli stabilimenti balneari. Al momento in cui scriviamo il DPCM entrato in vigore il 18 maggio ha recepito le linee guida approvate dalla Conferenza Stato-Regioni sabato 16 maggio le quali, a loro volta, superano quanto suggerito dal documento redatto da un comitato di tecnici di INAIL, ISS, e Ministero della Salute<sup>[21]</sup> di qualche giorno prima. La necessità di un accordo congiunto da parte delle Regioni su più fronti ha visto la “questione degli stabilimenti balneari” tra le principali, in quanto le indicazioni dei tecnici sarebbero state davvero difficili da attuare nella pratica per molti stabilimenti. Se anche, in teoria, il documento INAIL *«si limita a fornire elementi tecnici di valutazione al decisore politico circa l'adozione di misure di sistema, organizzative e di prevenzione e protezione, nonché semplici regole per l'utenza ai fini del contenimento della diffusione del contagio.»* esse, fin da una prima lettura superficiale sembravano generare, se contestualizzate nelle varie realtà marittime, diverse problematiche. In primo luogo, si invitavano, ad esempio, gli operatori ad assegnare ombrelloni e attrezzature privilegiando l'assegnazione dello stesso ombrellone ai medesimi occupanti che soggiornano per più giorni<sup>[22]</sup>. Tralasciando ogni riferimento pressoché immediato al principio di uguaglianza, tale disposizione nella prassi avrebbe complicato ancor di più la situazione, anche dal punto di vista del destinatario. La tipologia del “destinatario” dei servizi spiaggia varia, infatti, sia all'interno del territorio nazionale, sia nel corso della stagione, oppure a seconda della tipologia di servizi che la struttura offre. Inoltre, benché ora siano in vigore restrizioni della mobilità interna nel territorio dell'Unione (prorogate fino al 15 giugno)<sup>[23]</sup>, le coste italiane e l'attrattiva turistica delle stesse sono di riconosciuto interesse per molti cittadini provenienti da tutto il territorio europeo. Viene altresì spontaneo chiedersi anche quali siano i provvedimenti adottati negli altri Stati membri per quanto riguarda l'utilizzo delle spiagge attrezzate. A tal proposito bisogna ricordare che i modelli di regolazione adottati da alcuni ordinamenti europei per la gestione del demanio marittimo differiscono tra i vari Stati membri che si affacciano sul mare<sup>[24]</sup>. Ogni Stato membro, inoltre, può liberamente adottare disposizioni restrittive alle libertà di circolazione, volte a tutelare la salute sul territorio nazionale dal momento che la sanità pubblica è un settore in cui gli Stati membri hanno attribuito all'Unione una competenza

parallela e, in ragione di ciò, l'intervento europeo rimane di carattere indiretto, vale a dire di coordinamento<sup>[25]</sup>. Alla luce di ciò, la contendibilità economica del bene spiaggia laddove vi sia una regolamentazione troppo stringente, si affievolisce, sia per quanto riguarda la sua appetibilità per prestatori e destinatari di altri Stati membri, anche in ragione del fatto che le misure di distanziamento sociale ne impediscono il pieno sfruttamento economico, incidendo sulla libertà di iniziativa economica.

In secondo luogo, non va sottaciuto come allo sfruttamento economico del bene e alla sua remunerabilità sia anche legato il canone che il concessionario deve versare al demanio, dal momento che il rischio di impresa rimane a carico del concessionario stesso<sup>[26]</sup> e, che, proprio sulla differenziazione della proposta posta in essere dai vari stabilimenti balneari sulle aree pertinenti, si realizzano i veri guadagni dell'impresa balneare. Tra tali servizi, a titolo esemplificativo, si ricordano *in primis* i servizi di ristorazione (pure questi oggetto di disposizioni specifiche se svolti in spiaggia)<sup>[27]</sup>, ma anche le attività sportive e ricreative svolte in piscine o campi da gioco ubicati all'interno dello stabilimento, servizi ricreativi per gruppi di bambini e ragazzi (le categorie più dimenticate da questa crisi). Nonostante sia necessario che «*le regioni e le province autonome abbiano preventivamente accertato la compatibilità dello svolgimento delle suddette attività con l'andamento della situazione epidemiologica nei propri territori e che individuino i protocolli o le linee guida idonei a prevenire o ridurre il rischio di contagio nel settore di riferimento o in settori analoghi*» le indicazioni recepite dal governo sembrano tenere conto di quella che era la preoccupazione primaria dei vari governatori regionali (ove il comparto balneare è fondamentale per l'economia locale), vale a dire la necessità di garantire la reale realizzazione di un profitto economico per i concessionari, sulla base del quale si presume che possano pagare non solo i lavoratori stagionali, ma anche il canone (la cui misura è determinata dall'atto di concessione)<sup>[28]</sup>.

Come esempio chiarificatore delle restrizioni inizialmente ipotizzate, si può rimandare alle indicazioni dettate dal comitato tecnico INAIL-INPS riguardante le distanze tra ombrelloni: il quale prevedeva «*la distanza minima tra le file degli ombrelloni pari a 5 metri*» «*e la distanza minima tra gli ombrelloni della stessa fila pari a 4,5 metri*». Posto che, a logica, in spiaggia si sta all'aperto (e non al chiuso dove le distanze- ad esempio nei supermercati sono invece pari ad 1



metro), il rispetto di tali distanze, avrebbe decisamente compreso il numero di ombrelloni disponibili in tante spiagge italiane, ripercuotendosi sul profitto del concessionario. L'accordo raggiunto e recepito nel DPCM prevede invece l'obbligo di «*assicurare un distanziamento tra gli ombrelloni (o altri sistemi di ombreggio) in modo da garantire una superficie di almeno 10 m<sup>2</sup> per ogni ombrellone, indipendentemente dalla modalità di allestimento della spiaggia (per file orizzontali o a rombo). Tra le attrezzature di spiaggia (lettini, sedie a sdraio), quando non posizionate nel posto ombrellone, deve essere garantita una distanza di almeno 1,5 m*» A partire da tale obbligo ci si muoverà, dunque, a livello locale per assicurare il corretto distanziamento sociale, permettendo anche agli operatori di sfruttare appieno la concessione. Sono poi state disposte rigorose procedure di sanificazione degli spazi e delle attrezzature<sup>[29]</sup>

In astratto va ricordato che, con tali limitazioni, molti operatori potrebbero operare un'analisi costi/benefici dell'utilità dell'apertura dello stabilimento; va altresì ricordato come la revoca della concessione possa essere disposta «*per non uso continuato*», «*cattivo uso*», «*inadempienza*» degli obblighi previsti dall'atto di concessione<sup>[30]</sup> e, ovviamente, «*omesso pagamento del canone*». Inutile dire che, per il comparto, ciò potrebbe equivalere a parlare di “*nuovi affidamenti*” secondo le procedure ad evidenza pubblica che le amministrazioni dovranno stabilire. In aggiunta, una situazione di emergenza che non consentisse di realizzare pienamente il rapporto concessorio, inevitabilmente porta a chiedersi se le spiagge siano ancora da considerarsi, allo stato attuale, beni/servizi<sup>[31]</sup> caratterizzati dall'alta contendibilità, e potrebbe essere prospettabile una proroga *da quantificare* caso per caso dei titoli concessori giustificata dall'emergenza<sup>[32]</sup>. Tale possibilità aiuterebbe il settore in difficoltà poiché, come detto, giustificati motivi di interesse pubblico possono essere adottati per restringere le libertà di circolazione (art. 36 TFUE), in cui rientrano anche i servizi. Inoltre, tale deroga non può prescindere dall'essere negoziata con la Commissione europea, laddove, durante l'emergenza sanitaria, essa diventa necessaria proprio al fine di tutelare anche il legittimo affidamento dei titolari di tali autorizzazioni, permettendo ad alcuni di ammortizzare gli investimenti effettuati<sup>[33]</sup>. Sulla base di quanto disposto dall'art. 182 del d.l. c.d. *Rilancio*, «*in riferimento ai beni del demanio marittimo in concessione, tenuto conto degli effetti derivanti nel settore dall'emergenza da COVID-19 nonché dell'esigenza di assicurare la certezza dei rapporti giuridici e la*

*parità di trattamento tra gli operatori, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 1, commi 682 e 683 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per le aree e le relative pertinenze oggetto di riacquisizione già disposta o comunque avviata o da avviare, oppure di procedimenti di nuova assegnazione, gli operatori proseguono l'attività nel rispetto degli obblighi inerenti al rapporto concessorio già in atto, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 34 del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n. 8, e gli enti concedenti procedono alla ricognizione delle relative attività, ferma restando l'efficacia dei titoli già rilasciati. Le disposizioni del presente comma non si applicano in riferimento ai beni che non hanno formato oggetto di titolo concessorio, né quando la riacquisizione dell'area e delle relative pertinenze è conseguenza dell'annullamento o della revoca della concessione oppure della decadenza del titolo per fatto del concessionario.»*. Con tale dettato pare che il legislatore abbracci una nozione alquanto “singolare” di «parità di trattamento», sicuramente molto lontana dall'interpretazione conforme all'art.12 della Direttiva servizi. Sembra infatti che, pur riconducendo la proroga a ragioni legate alla tutela della salute pubblica, il legislatore nazionale tenti nuovamente di sottrarsi ad un riordino organico della materia, confermando l'attitudine a procedere sul terreno scivoloso del “doppio binario”<sup>[34]</sup>, vale a dire proroga per le concessioni in essere, e ricorso a procedura di evidenza pubblica per quanto riguarda ulteriori concessioni demaniali marittime non ancora assegnate. Oltremodo, il testo rappresenta solo una conferma normativa dell'estensione al 2033, senza alcuna indicazione esplicita per le amministrazioni comunali che dovranno applicarla. Anche rispetto al principio di proporzionalità, le indicazioni relative alle «riacquisizioni già disposte o avviate o comunque da avviare» lasciano aperti numerosi interrogativi.

#### **4. Conclusioni: la necessità del bilanciamento degli interessi, tra precauzione e proporzionalità**

Sulla scorta del quadro delineato, si possono operare alcune riflessioni sull'“amministrazione dell'emergenza”. In particolare, ci si riferisce a ciò che sarà chiamato a fare il decisore politico, soprattutto a livello locale, nei prossimi mesi: si tratterà di bilanciare i diversi interessi in gioco (non solo la tutela della salute)

affidandosi sia agli orientamenti offerte dai vari comitati tecnici ed esperti (nazionali e locali), sia tenendo in considerazione le ripercussioni sempre più forti sulla tenuta del sistema economico e sociale. Se è vero che, nella «*società del rischio*»<sup>[35]</sup> in cui viviamo l'emergenza nasce sempre fuori dal diritto (il quale sempre più spesso è chiamato ad inseguire il rischio stesso in un mondo di crescente complessità, progresso tecnologico e interconnessioni), è anche vero che in questa emergenza il diritto è chiamato a confrontarsi, in un rapporto spesso impari, con le conoscenze tecnico-scientifiche. La politica infatti si è affidata *in primis* alla scienza (e alle sue valutazioni) per provare a giustificare i vari interventi adottati proprio nell'intento di contrastare l'emergenza sanitaria. La necessità di affidarsi alla scienza ingenera poi nuove tensioni. Seppure il sapere specialistico possa fornire risposte autonome fondate su argomenti logici e scientifici in relazione alla problematica trattata, la soluzione "politica" deve tenere in conto diversi interessi e operare le sue scelte, sulla base del principio di precauzione<sup>[36]</sup>, il quale a sua volta presuppone la possibilità di revisione dei dati scientifici a disposizione volti a motivare la necessità di privilegiare la tutela della salute rispetto ad altre libertà<sup>[37]</sup>.

Il principio di precauzione risulta perciò operare come un «*principio procedurale*»<sup>[38]</sup>, sicché non si può prescindere dal considerare il contesto di riferimento in un'ottica pluralistica, la quale non tralasci di coinvolgere tutti gli interessati potenziali che potrebbero veder lesa la propria posizione in seguito a determinati provvedimenti<sup>[39]</sup>. L'approvazione delle varie linee guida in seno al Comitato Stato regioni è sembrata andare appunto nella direzione di tenere conto della prospettiva delle associazioni di categoria e dei consumatori.

Limitando poi il campo agli stabilimenti balneari in quanto attività economiche, la possibilità di valutare la realtà dei fatti sulla base del contesto reale, anche tenuto conto delle indicazioni degli esperti, permette di estendere tali considerazioni anche al contesto europeo e alla diversità di gestione operativa delle «autorizzazioni» tra gli Stati membri. Il principio di precauzione si caratterizza, infatti, per avere una sua vincolatività, e, in virtù di ciò, non può essere considerato solo come un criterio interpretativo che orienta l'azione amministrativa sulla base del quale il singolo Stato membro può adottare disposizioni specifiche volte a tutelare la salute. Ciò implica che, essendo l'epidemia un fenomeno globale, le misure precauzionali che si sceglie di adottare,

per quanto volte a tutelare il diritto prevalente alla salute, non possono in qualche modo prescindere dal volgere uno sguardo alla realtà che ci circonda, anche oltre al confine nazionale. Non solo, ma proprio in virtù del contesto ultranazionale, debbono tenere conto di un altro principio amministrativo importante quale il “principio di proporzionalità”<sup>[40]</sup>. Il principio di proporzionalità dovrebbe perciò svolgere un ruolo di garanzia rispetto alla decisione precauzionale<sup>[41]</sup>. Di conseguenza, soprattutto in emergenza, tale principio impone di considerare l’incertezza e il rischio da contagio da Covid-19, non come se questi potessero non esistere, ma imponendo di valutare il grado di tollerabilità dell’incertezza, nonché di verificare se la misura specifica per limitare il rischio non abbia ricadute inadeguate su altri interessi. Tra queste figurano anche le ripercussioni sulla tenuta del mercato unico europeo dei servizi<sup>[42]</sup>. L’Unione sta perciò mobilitando tutte le risorse disponibili per rispondere rapidamente, con determinazione e in modo coordinato alla pandemia, soprattutto sul fronte economico<sup>[43]</sup>. Dal momento che la crisi attuale trascende la sola emergenza a livello sanitario e nello spirito di integrazione economica in cui l’Unione «*promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri*» (art. 3 TUE), è dunque nell’interesse comune degli Stati membri stabilire un approccio il più possibile solidale e proporzionale tra i diversi settori.

1. Il contributo è aggiornato alla data del 28 maggio 2020.
2. D.l. del 18 ottobre 2012, n. 179, recante: «Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese.», Art. 34 *duodecies*
3. A. Monica, *I regimi di autorizzazione e la libertà di circolazione dei servizi nel mercato unico*, in D.U. Galetta, *Diritto amministrativo nell’Unione europea*, II Ed., Giappichelli, Torino, 2020, p. 231.
4. Secondo il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sarebbero 52.619 le concessioni demaniali marittime. Divise in stabilimenti balneari (11.104); campeggi circoli sportivi e complessi turistici (1231), mentre le restanti sono distribuite su vari utilizzi, da pesca e acquacoltura a diporto e produttivo. <http://dati.mit.gov.it/catalog/dataset/concessioni-demaniali-marittime> (consultato in data 13 maggio 2020)
5. Corte giust., sentenza della Corte (Quinta Sezione) del 14 luglio 2016, Cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa e Sig. Melis*, ECLI:EU:C:2016:558, p.to 47
6. art. 57 TFUE
7. Direttiva 123/12006/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, art. 90

8. Cons. Stato, sez. V, sentenza 31 maggio 2011, n. 3250
9. M. D'Alberti, *Per la riforma e la valorizzazione delle concessioni*, in U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà, *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2007, p. 286 ss.
10. TAR Calabria, sez. I, sentenza 9 maggio 2020, n. 841, ove il giudice amministrativo ha sindacato la legittimità di un'ordinanza regionale in contrasto con il dpcm del 26 aprile 2020, evidenziando anche un evidente difetto di coordinamento tra i due diversi livelli amministrativi, p.to 23 diritto
11. In ultimo si fa riferimento alla sentenza Corte cost., 9 gennaio 2019, n.1. Cfr. A. Lucarelli. *Il nodo 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 *Diritti fondamentali*, 2019, 1, 14 maggio 2019
12. Direttiva 123/12006/CE cit., art. 12, par. 2E
13. Cfr., G. Dezio, *Le concessioni demaniali alla luce delle recenti prospettive di riforma.*, in *Il Diritto Amministrativo*, 2018, <https://www.ildirittoamministrativo.it/pdf/ted/356/Le-concesioni-demaniali-alla-luce-delle-recenti-prospettive-di-riforma.pdf>
14. TAR Veneto, sez. I, sentenza 3 marzo 2020, n. 218, p.to 6, "fatto".
15. Tale decreto-legge, invero, dispone un'estensione automatica delle concessioni in essere dichiarata già illegittima dal giudice europeo già nel 2016 nella sentenza cause riunite C-458/14 e C-67/15 -*Promoimpresa e Melis*, cit.
16. TAR Veneto, sez. I, sentenza 3 marzo 2020, n. 218.
17. Cons. Stato, sez. VI, 11 luglio 2019, n. 7874. In tale pronuncia, il Consiglio di Stato pur riconoscendo l'inammissibilità della proroga al 2033 prevista dall'art. 1 L. 145/2018, non ha inciso sugli atti concessori di proroga rilasciati dal Comune di Santa Margherita Ligure operando per la disapplicazione della norma nazionale su cui si basavano, dal momento che la sentenza TAR Liguria 525/2013 ivi appellata si era limitata ad annullare due atti comunali con i quali l'amministrazione si manifestava l'avviso contrario alla necessità di indire una selezione pubblica per l'affidamento della concessione.
18. Nello specifico, nella lettera di messa in mora, la Commissione UE aveva contestato la compatibilità con l'ordinamento UE dell'art. 37, c. 2 del Codice della navigazione e dell'art. 9, c. 4 della l.r. del Friuli Venezia Giulia del 13 novembre 2006 con i principi di cui all'art. 49 TFUE e dell'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE e la compatibilità del rinnovo automatico della concessione alla scadenza biennale di cui all'art. 1, c. 2, d.l. n. 400/1993 (16), convertito con L. 494/1994, e successivamente modificato dall'art. 10 l. 88/2001. Per approfondimenti si rimanda ad A. Monica, *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2013, n. 2, pp. 437 ss., e relativa bibliografia ivi elencata.
19. Art. 11 l. 217/2011 (Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - *Legge comunitaria 2010*)
20. Art. 12, c.3 Direttiva 123/2006/CE e Cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa*,

*cit.*, p.ti 53-54

21. Documento tecnico sull'analisi di rischio e le misure di contenimento del contagio da Sars-CoV-2 nelle attività ricreative di balneazione e in spiaggia. <https://www.inail.it/cs/internet/docs/alg-pubbl-doc-tencico-att-ricr-balenzione-spiaggia-covid-2.pdf> (visitato il 13 maggio 2020)
22. Nel nuovo testo si indica l'obbligo di privilegiare l'accesso agli stabilimenti tramite prenotazione e mantenere l'elenco delle presenze per un periodo di 14 giorni.
23. *EC Communication on the second assessment of the application of the temporary restriction on non-essential travel to the EU*, COM (2020) 222 final [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/assessment-application-temporary-restriction-travel\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/assessment-application-temporary-restriction-travel_en.pdf)
24. Per approfondimenti sulle discipline vigenti negli altri paesi europei si rimanda a F. Di Lascio, *La concessione di spiaggia in altri ordinamenti*, in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio sulla regolazione delle concessioni balneari*, Il Mulino, Bologna, 2011, p. 103 ss.
25. A. Monica, *Unione europea e tutela della salute. Gestione di emergenze epidemiologiche a carattere transfrontaliero*, in M. Campagna, S. F. Manzin, *Riflessioni sulla sanità in emergenza*, Aracne, Roma, 2020, p. 75 ss.
26. Sulle criticità del settore balneare e sua peculiarità, A. Monica, *L'Odissea delle concessioni demaniali marittime tra principi di libera circolazione, proroghe e interessi di categoria*, 3 agosto 2016, in Eurojus.it; C. Benetazzo, *Concessioni balneari e direttiva "Bolkestein" tra obblighi di trasparenza ed autonomia degli stati*, in GiustAmm.it, 2018, 2, pp. 5.
27. DPCM 17 maggio 2020, «Disposizioni attuative del decreto-legge 25 marzo 2020, n. 19, recante misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, e del decreto-legge 16 maggio 2020, n. 33, recante ulteriori misure urgenti per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19»: art. 1, c.1, lettera mm), p.to 3.
28. Art. 39, r.d. 30 marzo 1942, n. 327 - *Codice della navigazione*. Sulla necessità di agganciare i canoni demaniali al valore di mercato cfr., Cons. Stato, sez. VI, sentenza 1° febbraio 2013, n. 626.
29. L'art. 125 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34 recante «Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19» - c.d. *Rilancio* stanZIA 200 milioni di euro per la concessione di contributi in favore delle imprese turistico-ricettive, delle aziende termali e degli stabilimenti balneari, in relazione alle spese per la sanificazione degli ambienti e delle attrezzature nonché per l'acquisto di dispositivi di protezione individuale.
30. Art. 47 r.d. 30 marzo 1942, n. 327 - *Codice della navigazione*
31. La contrapposizione è voluta per tutte le ragioni spiegate nel par. 1 e 2.
32. Nel breve termine, allo stato attuale, è stata stabilita l'abolizione della prima rata dell'IMU. La prima rata Imu non è dovuta solo a condizione che i possessori siano anche gestori delle attività. (art. 177 d.l. 19 maggio 2020, n. 34)
33. Cfr. Cause riunite C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa e Sig. Melis* p.to 52 che rimanda a

- sua volta all'art. 12, c.3 della Direttiva 2006/123/CE, in cui si prevede che gli Stati membri possano tenere conto nello stabilire le varie regole di selezione dei motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.
34. A. Monica, *L'Odissea delle concessioni demaniali marittime tra principi di libera circolazione, proroghe e interessi di categoria*, cit.
  35. U. Beck, *La società del rischio. Verso una seconda modernità* (1986), Carocci editore, Roma 2000.
  36. Tra la vasta letteratura sul punto, cfr. A. Alemanno, *Le principe de précaution en droit communautaire: stratégie de gestion des risques ou risque d'atteinte au marché intérieur?*, in *Revue du droit de l'Union Européenne*, 2001 ; F. De Leonardi, *Il principio di precauzione nell'amministrazione di rischio*, Giuffrè, Milano, 2005. In prospettiva comparata, relativamente all'approccio precauzionale, cfr., D. Vogel, *The Politics of Precaution, Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and the United States*, Princeton University Press, Princeton, 2012.
  37. Sul punto M. Antonioli, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2007, p.52 ss.
  38. Corte Giust., sentenza della Corte (Grande Sezione), 25 luglio 2018, C-528/16 - *Confédération paysanne e a*, ECLI:EU:C:2018:583 p.ti 48-50
  39. Sul ruolo dei "possibili terzi" di cui l'amministrazione deve tenere conto già nel momento di costruzione di norme procedurali si rimanda a J. Ziller, "*Protecting Third Parties to Eu Administrative Procedures: Rules in Adjudication and Institutional Design*", in R. L. Weaver, D. Fairgrieve e S. I. Friedland (eds.) *Administrative Law, Administrative Structures and Administrative Decisionmaking: Comparative Perspectives*, Carolina Academic Press, USA, 2018, p.47 ss.
  40. D.U. Galetta, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2019, n. 6, p. 903 ss.
  41. M. Antonioli, *Precauzionalità, gestione del rischio e azione amministrativa*, p. 59
  42. Il principio di proporzionalità va dunque applicato «nell'ottica di operare una valutazione comparativa fra le esigenze poste dalle situazioni interne ai singoli Stati membri (e che possano in astratto giustificare l'adozione di misure in deroga) e l'esigenza di garantire, invece, quelle libertà, quei diritti e quei principi che sono la ragione stessa di esistenza dell'Unione europea», D.U. Galetta, *Il principio di proporzionalità fra diritto nazionale e diritto europeo (e con uno sguardo anche al di là dei confini dell'Unione Europea)*, cit.
  43. Esempio che può essere significativo, per analogia, inerisce la materia degli appalti pubblici attraverso deroghe specifiche per consentire un sistema degli approvvigionamenti più rapido ed efficiente. Cfr., *Orientamenti della Commissione europea sull'utilizzo del quadro in materia di appalti pubblici nella situazione di emergenza connessa alla crisi della Covid-19* - C(2020/C 108 I/01.