

PATRIMONIO PUBBLICO

demanio e patrimonio pubblico

collana a cura di **PAOLO LORO**

PL19

CARLO ALBERTO NEBBIA COLOMBA

concessioni demaniali marittime

tra direttive comunitarie e normativa interna

prefazione di Gabriele Lami

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-97916-64-2

PATRIMONIO PUBBLICO

collana a cura di PAOLO LORO

demanio e patrimonio pubblico

PL19

CARLO ALBERTO NEBBIA COLOMBA

CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

*tra direttive comunitarie e
normativa interna*

prefazione di **GABRIELE LAMI**

EXEO edizioni 

STUDI APPLICATI

pubblicazioni professionali

ISBN formato pdf: 978-88-97916-64-2



fax: 049 9710328 e-mail: info@exeo.it sito internet: www.exeo.it

Copyright © 2013 Exeo S.r.l.. Tutti i diritti riservati. **È consentita la stampa e l'utilizzo in più dispositivi ad esclusivo uso personale della persona fisica acquirente, o del destinatario del prodotto in caso di soggetto acquirente diverso da persona fisica, e dei suoi stretti collaboratori professionali, e comunque mai ad uso commerciale: ogni diversa utilizzazione e diffusione, con qualsiasi mezzo, con qualsiasi scopo e nei confronti di chiunque altro, è vietata senza il consenso scritto dell'editore. Quanto alla riproduzione dei contenuti, sono consentite esclusivamente citazioni in virgolettato a titolo di cronaca, studio, critica, recensione, attività della pubblica amministrazione o professionale, accompagnate dal nome dell'autore, dell'editore, e dal titolo e anno della pubblicazione. Sarà perseguita nelle sedi opportune ogni violazione dei diritti d'autore e di editore. Alle violazioni si applicano le sanzioni previste dagli art. 171, 171-bis, 171-ter, 174-bis e 174-ter della legge 633/1941.**

edizione: luglio 2013

autore: CARLO ALBERTO NEBBIA COLOMBA, cultore di diritto dei trasporti e della navigazione presso l'Università di Pisa, esperto in demanio marittimo, ufficiale superiore del Corpo delle Capitanerie di Porto

prefazione: GABRIELE LAMI, Dirigente del Settore Polizia Municipale Demanio ed Igiene Urbana del Comune di Follonica, direttore scientifico della rivista telematica www.patrimoniopubblico.it

collana: PATRIMONIOpubblico, a cura di PAOLO LORD - numero in collana: 6

materia: demanio e patrimonio pubblico

tipologia: studi applicati

formato: digitale pdf

ISBN: 978-88-97916-64-2 - codice prodotto: PL19

prezzo: € 30,00

editore: Exeo srl CF PI RI 03790770287 REA 337549 ROC 15200 DUNS 339162698 c.s.i.v. € 10.000,00, sede legale piazzetta Modin 12 35129 Padova sede operativa: via Dante Alighieri 6 int. 1 35028 Piove di Sacco PD. Luogo di elaborazione presso la sede operativa.

professionisti

pubblica amministrazione

SOMMARIO

PREFAZIONE.....	8
ABBREVIAZIONI.....	16
INTRODUZIONE.....	17

CAPITOLO I

LE PROCEDURE DI INFRAZIONE COMUNITARIA E LA POSIZIONE ITALIANA.....	20
1. La prima procedura.....	20
2. La seconda procedura.....	23
3. <i>Ulteriori interventi normativi interni</i>	25

CAPITOLO II

I PRODROMI EVOLUTIVI.....	28
1. <i>I primi pensieri dottrinari</i>	28
2. <i>La giurisprudenza</i>	30
3. <i>Europa e Italia</i>	32
4. <i>L'intervento dell'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato</i>	35

CAPITOLO III

LA DIRETTIVA “BOLKESTEIN” NELL’ORDINAMENTO NAZIONALE.....	38
1. <i>L’entrata in vigore</i>	38
2. <i>Una teoria interpretativa</i>	40
3. <i>Coerenza con le norme codicistiche</i>	42

<i>4. La valutazione economica dei beni demaniali</i>	44
---	----

CAPITOLO IV

LA POSIZIONE DELLE REGIONI E RELATIVA GIURISPRUDENZA	47
---	----

<i>1. Leggi regionali e vaglio costituzionale</i>	47
<i>2. Le motivazioni della Consulta</i>	49

CAPITOLO V

LE CIRCOLARI MINISTERIALI	52
--	----

<i>1. La Circolare prot. 6105 del 6 maggio 2010</i>	52
1.1. Ambito di applicazione	52
1.2. Procedure	53
1.3. Concessioni esistenti	55
1.4. Aspetti innovativi	57
<i>2. Circolare n. 46 (prot. n. 3694) del 21 marzo 2012</i>	59
<i>3. Circolare n. 57 (prot. n. 586) del 15 gennaio 2013</i>	60

CAPITOLO VI

LE CONCESSIONI NON TURISTICO-RICREATIVE	63
--	----

<i>1. Gli usi del demanio marittimo</i>	63
<i>2. Il turismo e le altre destinazioni</i>	65
<i>3. Ipotesi di esclusione</i>	67

CAPITOLO VII

CONCESSIONI PER FINALITÀ SPORTIVE	72
--	----

<i>1. Generalità</i>	72
<i>2. Canone e direttiva Bolkestein</i>	74

CAPITOLO VIII

QUESTIONI APERTE	77
1. <i>Problematiche di gestione</i>	77
2. <i>Rilascio concessioni</i>	78
3. <i>Concessioni vigenti</i>	81
4. <i>Autorizzazioni ex articolo 24 reg. cod. nav.</i>	82
4.1. Tipologia delle istanze	82
4.2. Particolarità	83
4.3. Traslazione aree in concessione	86
5. <i>Licenze e atti formali</i>	88
5.1. Durata.....	88
5.2. Forma dell'atto concessorio.....	89
6. <i>Porti e approdi turistici</i>	91

CAPITOLO IX

INCAMERAMENTI DELLE OPERE REALIZZATE	95
1. <i>Inquadramento normativo</i>	95
2. <i>La conclusione del rapporto concessorio</i>	97
3. <i>Moderne interpretazioni</i>	98

BIBLIOGRAFIA.....	102
SITOGRAFIA	102
Appendice A	104
Appendice B.....	110
Appendice C	117
Appendice D	151
Appendice E.....	157

Appendice F	169
Appendice G	179
Appendice H.....	196
Appendice I.....	201
Appendice L.....	204

§§§

PREFAZIONE

Sono trascorsi ormai quasi cinque anni dall'inizio della fase conclamata di una crisi che interessa la normativa in materia di demanio marittimo, ma non possiamo dire che la questione non abbia radici lontane e profondamente insite nella sua struttura genetica.

Nel corso degli anni, le numerose battaglie della categoria, avevano portato all'acquisizione di importanti certezze per il mondo dell'impresa balneare, raggiungendo, nel 1994 il primo traguardo con la codificazione del «diritto di insistenza» per arrivare poi alla quasi certezza con la «Legge Baldini», la 23.03.2001 n. 88, che con una piccola modifica lessicale, determinò una sostanziale stabilità dei titoli di concessione.

Tutto questo è «fronato», in modo fragoroso quanto repentino, con una velocità impressionante in luogo della lunga e faticosa marcia che era stata percorsa negli anni precedenti: perché è accaduto?

Come accennato, la crisi non è frutto dell'applicazione di una filosofia ultronea, derivante dalla normativa comunitaria, né è conseguenza di un'innovazione della legislazione che abbia provocato una radicale riforma del settore.

Le condizioni della crisi erano insite proprio nella mancata presa di coscienza del ruolo assunto, nel quadro economico nazionale, dal comparto turistico balneare e della sua trasformazione da attività artigianale a quella di impresa a tutto tondo, con la conseguente necessità di una profonda riforma della disciplina normativa del settore

Il crollo della legislazione, di cui si discute negli ultimi anni, discende solo ed esclusivamente dall'errata valutazione della categoria dei balneari, la quale ha perseguito la stabilità dei titoli di concessione e della «certezza giuridica» della occupazione, con

metodi in cui veniva privilegiato l'intervento su questo o sul quel comma della normativa vigente, per piegare il sistema di gestione alle esigenze che nel momento erano minacciate.

Tutto questo dimostrava di non avere la consapevolezza di essere di fronte ad un cambiamento epocale del sistema di gestione dell'attività commerciale sul demanio marittimo, in cui l'aspetto, come detto dell'artigianato, lasciava sempre maggiore spazio a quello della imprenditorialità, con ampliamento dell'offerta turistica mediante nuovi servizi, nuove formule che superavano la semplice offerta, appunto, di noleggio di ombrelloni e sedie a sdraio.

La possibilità di effettuare somministrazione, intrattenimento musicale o addirittura di strutturare gli impianti come veri e propri locali di pubblico spettacolo, hanno infatti portato ad una radicale diversificazione che supera, in ogni circostanza, gli angusti limiti dell'attività artigianale di modesta entità finanziaria.

La riprova della importanza economica del comparto, si rileva proprio nella quantità di investimenti che comunque sono stati effettuati: la loro mole e rilevanza dimostrano proprio che vi è una importante capacità di rientro di quanto investito e quindi, al loro incremento, corrisponde necessariamente l'aspettativa dell'imprenditore al giusto guadagno al netto di quanto speso per l'intervento.

Tutto questo si è prodotto in un quadro normativo, lo abbiamo ripetuto fino alla noia, arcaico, vecchio, pensato per uso estemporaneo e precario del demanio marittimo e non con impianti e strutture moderne, di rilevante impegno economico e comunque con un sistema gestionale che genera posti di lavoro, crea un indotto e incrementa il sistema economico nazionale.

Le condizioni attuali sono quindi frutto di una visione limitata del ruolo dell'imprenditore balneare, di un modo di pensare in cui l'obiettivo della stabilità veniva perseguito con metodi di piccoli passi, senza una spinta alla determinazione di un quadro di regole che fosse adeguato alla nuova dimensione

economica e sociale dell'impresa balneare.

La crisi inizia quando entra in gioco un nuovo attore su di un palco fino a quel momento occupato solo da due soggetti: il balneare e l'Autorità Marittima.

Con il trasferimento delle funzioni si sono avvicinati i momenti di decisione tra i concessionari e le amministrazioni locali, ora nuovi soggetti incaricati dell'esercizio delle funzioni amministrative: ma si sono aperti anche scenari fino a quel momento imprevedibili; la vicinanza del momento decisionale e della gestione delle aree demaniali, ha portato però ad una maggiore possibilità di informazione delle disponibilità delle aree e soprattutto della potenziale contendibilità delle concessioni stesse.

Sempre più estese informazioni sono circolate sulle modalità di rilascio e lo svolgimento delle procedure inerenti il demanio marittimo, grazie anche ad una maggiore sensibilità sull'argomento che nel corso del tempo si è manifestata in molti strati della popolazione, per i motivi più disparati, sia di tipo ambientale che per la ricerca di sbocchi occupazionali e di lavoro.

Il crollo repentino è quindi conseguenza di questa assoluta certezza di ormai raggiunta stabilità, che invece poggiava su basi fragilissime e di fatto inconsistenti, come dimostrato dalla rapida dissoluzione di tali capisaldi, ritenuti inespugnabili in un lasso di tempo brevissimo.

È storia ormai, quella di un metodo sbagliato che però continua a perpetuarsi nell'attesa di un ritorno al passato che si manifesta con la scadenza senza effetto della delega prevista dalla Legge 15.12.2011 n. 217, faticosamente introdotta per una prima riorganizzazione organica del settore che avrebbe probabilmente portato una maggiore consapevolezza dell'esigenza di un intervento incisivo e radicale di riforma.

Il libro, del quale ho il privilegio di scrivere questa breve prefazione, affronta uno ad uno i vari temi oggetto di discussione, partendo dagli effetti dell'intervento comunitario nella disciplina demaniale, analizzando i suoi prodromi nazionali

ed arrivando alla verifica delle conseguenze di tali istituti e delle novelle legislative sulle diverse modalità di utilizzo delle aree demaniali marittime.

In ogni casistica analizzata, puntualizza in modo dettagliato le origini delle diverse condizioni giuridiche e soprattutto offre spunti sostenuti giuridicamente alle tesi proposte per le diverse argomentazioni, puntando alla dimostrazione pratica che l'applicazione delle diverse prospettive comunitarie nelle ipotesi gestionali del demanio marittimo, non portino in automatico alla esigenza di una «gara» *tout court*, ma aprendo scenari differenti e sostenibili.

Tutta l'analisi mostra, e comunque conferma per quanto ci fosse bisogno, la complessità della materia e della condizione della gestione del demanio marittimo, con la conseguente esigenza di una profonda riforma globale della settore che però non sia limitata alla soluzione delle contingenze ma ampli il suo spettro di intervento anche al mondo che circonda il demanio stesso, in una logica globale di sistema ormai imprescindibile.

Ed uno degli argomenti affrontati dall'autore, che può sembrare forse eccentrico rispetto alla questione più rilevante dell'applicazione degli istituti comunitari alla gestione del demanio marittimo, contiene in sé l'evidenza di quanto sopra accennato e l'esigenza della sua pratica attuazione per i risvolti che le decisioni in merito possono provocare nel futuro.

Mi riferisco alla questione degli incameramenti dei beni realizzati sulle aree demaniali, definibile come uno degli elementi di maggiore criticità derivante dalla normativa obsoleta di cui ho parlato e paradigma, a mio giudizio, di una crisi ormai sistemica del settore da affrontare nella sua interezza.

Fiumi di inchiostro per sentenze civili ed amministrative, pesantissimi tomi di dottrina giuridica e testi tecnici, hanno affrontato la questione, sotto ogni profilo possibile, arrivando alle più disparate considerazioni, che dimostrano la complessità delle soluzioni oggettive e tecniche per la definizione dell'argomento, ma in pratica confermano l'esigenza della rivisitazione dell'intera

struttura normativa completamente inadeguata all'attuale fase storica.

Infatti l'incameramento, da tutela dello Stato per una disponibilità senza indennizzo di beni di non «facile sgombero» in ogni caso o necessità, è divenuto un oggetto di dibattito e discussione per la sua possibilità di far perdere al concessionario i beni che ha realizzato e far aumentare il gettito per l'Erario del canone ritraibile dal godimento del bene divenuto pertinenza demaniale.

Siamo di fronte ad una inversione radicale della prospettiva iniziale del legislatore del 1942, quando si perseguiva l'obiettivo di tutela del bene demaniale delle possibili occupazioni con manufatti pesanti e consistenti, garantendo in ogni caso una remissione in pristino stato dell'area, per arrivare ad una finalità del tutto avulsa e finalizzata ad una utilizzazione del manufatto da parte dello Stato, il tutto in conseguenza della redditività dell'impianto realizzato sul demanio marittimo.

Questo dimostra quanto in precedenza indicato, della schizofrenia della normativa che disciplina la gestione del demanio marittimo, connessa ad istituti giuridici introdotti per una finalità la cui applicazione concreta assume tutt'altra valenza per effetto dell'uso delle aree demaniali con le modalità proprie del turistico ricreativo di cui si tratta.

Si comprende quindi la rilevanza dell'argomento e la sua importanza nell'attuale quadro del conflitto ed assume pertanto un valore di sicuro interesse la trattazione della condizione giuridica del bene realizzato sull'area demaniale marittima che il testo vuole analizzare in tutta la sua complessità seguendo un ragionamento logico fondato sull'analisi dei testi normativi, delle circolari ministeriali e soprattutto la copiosa, e soprattutto recentissima, giurisprudenza in materia.

Se da un lato le considerazioni dell'autore sono di sicura condivisione in merito agli effetti giuridici delle devoluzioni nell'attuale contesto normativo, dall'altro non dimostrano soltanto l'esigenza della ristrutturazione normativa ma sollevano

anche l'esigenza che siano inquadrare in un ambito più ampio di visione della condizione generale del demanio marittimo, in quella che alcuni chiamano, ormai senza speranza aggiunto, la «Gestione Integrata della Fascia Costiera».

Infatti, oltre alle problematiche squisitamente giuridiche, di un'altro elemento di fondamentale importanza si dovrebbe tenere di conto nella questione, vista la sua incidenza sul bene di cui si discute e cioè la spiaggia su cui insistono i manufatti: mi riferisco alla condizione dell'estrema variabilità della consistenza della costa e delle spiagge.

La fragilità della costa è un dato acclarato e riconosciuto, con circa il 60 % delle coste italiane sottoposte ad erosione, condizione che si presenta poi in continuo incremento, in conseguenza della subsidenza delle aree costiere, della forte riduzione degli apporti di sabbia dai fiumi e dei, seppur minimi, effetti dell'innalzamento del livello del mare che si unisce agli effetti della eustasia, cioè i movimenti della crosta terrestre connessi alla riduzione dello spessore del ghiaccio ai poli.

La disciplina giuridica del bene realizzato sull'area demaniale quindi non può più essere solo argomento di una disputa giuridica sull'incameramento o sulla facile rimozione ma deve assumere una dimensione più ampia, che contempra l'interesse non solo economico delle parti (Stato e concessionario), ma anche quello più ampio dell'intera collettività per i riflessi che si possono manifestare in conseguenza delle diverse scelte da assunte nella ponderazione di tali interessi.

L'analisi della problematica degli incameramenti, per i riflessi sulla gestione demaniale, assume una sicura attualità, importante nella logica giuridica, ma anche per considerare il bene da incamerare sotto profili diversi da quelli fino ad ora noti e fin qui analizzati dall'Autore, utili per iniziare ad indagare quelli che scaturiscono dalle scelte di consolidamento delle strutture esistenti e della loro stabilizzazione, vuoi in capo al concessionario, vuoi in proprio per lo Stato.

Consolidare diritti su aree fragili come queste impone pesanti

ipoteche sulle modalità future di gestione delle aree demaniali, per i riflessi che ciò comporta, non solo sul piano ambientale ma soprattutto della difesa della costa dai fenomeni citati di erosione e di instabilità della linea di riva.

Un fenomeno che all'epoca dell'introduzione delle norme attualmente discusse non aveva particolare rilievo se non in casi sporadici e limitati, ma oggi, con la fortissima urbanizzazione delle coste e l'uso massivo delle spiagge per le finalità turistiche assume un assoluto rilievo, al momento non affrontato nella discussione globale per la risoluzione dei problemi strutturali della gestione amministrativa del demanio marittimo.

In questo quadro a quali considerazioni possiamo arrivare? Quali sono gli elementi ritraibili dalle analisi dell'autore e delle sue conclusioni?

Il settore balneare deve trovare un assetto, è ormai improcrastinabile affrontare i problemi giuridici che stanno bloccando un importante *asset* dell'economia nazionale, ma con quale metodo, strumento o modalità?

Serve una azione energica e coraggiosa che sia in grado di traghettare questo settore da un sistema immobile ed ingessato ad un mondo concorrenziale e dinamico, che, come ho più volte ricordato, è la conseguenza dell'essere una impresa e non certo un'attività «artigianale» come qualcuno ritiene.

La scelta deve essere coraggiosa, ma al tempo stesso capace di incidere sulle dinamiche e problematiche del settore, in cui si possono inserire sicuramente gli attuali concessionari più intraprendenti ed avveduti, capaci di proposte innovative e riformatrici dello *status quo*.

Qui sarà fondamentale il ruolo dei Comuni, soggetti titolari del potere di disciplinare il territorio dal punto di vista urbanistico edilizio, che dovrà essere esercitato in modo da garantire un connubio di interessi più ampio di quello limitato al rapporto concessionario - Stato assumendo una funzione di sintesi generale del sistema che non può essere assolutamente ormai eluso.

Questo è un elemento che spesso viene dimenticato, ma oggi assume una rilevanza ancora maggiore rispetto al passato in quanto può essere la leva sul quale introdurre le nuove dinamiche di riqualificazione urbanistica di un territorio a vocazione turistica, favorendo investimenti e nuove forme di sviluppo dell'impresa e dell'occupazione.

Tutto quanto sopra detto lo considero necessario a prescindere dall'esito finale della diatriba di applicazione delle procedure ad evidenza pubblica o di soluzioni di altro genere per l'affidamento delle concessioni, ma è una decisione ormai improcrastinabile, con la conseguente esigenza di una profonda analisi tra tutti i soggetti ora operanti nel settore turistico balneare, finalizzato a creare le condizioni per uno sviluppo di una vera e strutturata impresa balneare, eliminando aspetti folcloristici, ormai anacronistici, e non più attuali rispetto alle dinamiche del turismo moderno e globalizzato.

Gabriele Lami

*Dirigente del Settore Polizia Municipale Demanio ed Igiene Urbana
del Comune di Follonica*

ABBREVIAZIONI

- A.G.A. = Autorità di giustizia amministrativa
AGCM = Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato
art. = Articolo
artt. = Articoli
CE o C.E. = Comunità Europea
C.C.E. = Commissione della Comunità Europea
cit. = Citato o citata
c.d. = cosiddetto
C.d.S. = Consiglio di Stato
cod. nav. = Codice della navigazione
Cost. = Costituzione della Repubblica Italiana
G.U. = Gazzetta Ufficiale (Repubblica Italiana)
G.U.C.E. = Gazzetta Ufficiale della Comunità Europea
G.U.U.E. = Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea
D.L. = Decreto legge
D.Lgs. = Decreto legislativo
D.Lgs. Lt. = Decreto legislativo luogotenenziale
D.Lgs. C.p.S. = Decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato
D.M. = Decreto ministeriale
D.P.C.M. = Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri
D.P.G.R. = Decreto del Presidente della Giunta Regionale
D.P.R. = Decreto del Presidente della Repubblica
L. = Legge
L.R. = Legge regionale
pag. = pagina
pagg. = pagine
P.A. = Pubblica Amministrazione
PIL = Prodotto interno lordo
prot. = Protocollo
R.D. = Regio decreto
reg. cod. nav. = Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione - parte marittima
Sez. contr. = Sezione controllo
Suppl. Ord. = Supplemento Ordinario
s. m. i. o ss. mm. ii. = successive modifiche ed integrazioni
Suppl. Ord. = Supplemento Ordinario
TAR = Tribunale Amministrativo Regionale
T.F.U.E. = Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea
T.U. = Testo Unico
UE o U.E. = Unione Europea
v. = Vedi

§§§

INTRODUZIONE

In tempi recenti, il demanio marittimo è stato destinatario di sempre più numerosi provvedimenti normativi e pronunce giurisprudenziali che hanno contribuito a modificare quell'assetto consolidato della disciplina del regime deducibile dalle norme contenute nel codice della navigazione, nel relativo regolamento di esecuzione e nelle successive leggi speciali.

Dopo la fase di profonda trasformazione che ha visto il trasferimento della maggior parte delle relative funzioni gestionali dallo Stato agli Enti locali, la fattispecie continua ad essere al centro dell'attenzione, fornendo la maggior parte del materiale di spunto per studi e commenti nel più vasto settore del diritto amministrativo.

La materia è a tutt'oggi in attesa di una definizione complessiva, demandata all'emanazione di un testo organico che, secondo le indicazioni contenute nella legge di delega al Governo, dovrà avere ad oggetto la completa revisione ed il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime.

Ciononostante, le modifiche già introdotte, oltre a quelle - maggiormente datate - relative alle modalità di determinazione dei canoni, hanno influenzato in modo concreto la regolamentazione dell'uso dei beni demaniali marittimi, con particolare riferimento all'interpretazione sostanziale e dinamica dell'istituto della concessione e, conseguentemente, alle modalità di rilascio e rinnovo dei relativi titoli di godimento.

Tuttavia, proprio a seguito degli interventi normativi in questione, si sono manifestate difficoltà decodificative e procedurali che hanno provocato non poche perplessità sia fra i titolari delle relative funzioni amministrative di gestione, sia tra i concessionari che, in un breve lasso di tempo, hanno visto cancellata quella «quasi» certezza di perdurante possibilità di

utilizzazione dei beni concessi, fondata sul c.d. «diritto di insistenza» contenuto nell'originaria formulazione dell'articolo 37 del cod. nav. e, per quanto specificamente attiene alle concessioni ad uso turistico ricreativo, sull'automatismo del rinnovo di cui all'articolo 10 della legge n. 88/2001.

Sebbene le cause che hanno condotto all'attuale situazione vengano, generalmente e comunemente, ricondotte all'emanazione di una specifica direttiva europea, poi recepita dall'ordinamento interno, a ben guardare, i semi della modifica erano già da tempo in gestazione anche se, sul momento, non era facile coglierne i segnali.

Gli scopi che il presente lavoro si prefigge sono quelli di analizzare la normativa comunitaria e nazionale (e le connesse recenti pronunce giurisprudenziali), di ricercare le origini dell'evoluzione interpretativa attualmente concretizzatasi, nonché di esaminare da vicino le più evidenti problematiche ad oggi lasciate irrisolte, al fine di suggerire ipotesi procedurali di corretta applicazione delle disposizioni vigenti.

Non vi può essere alcuna pretesa di esaustività nella definizione delle questioni ancora aperte perché esse possono essere conseguenti, non solo, all'assetto giuridico in potenziale sviluppo, ma anche, a particolari situazioni locali non facilmente ipotizzabili a priori.

In definitiva le maggiori difficoltà si rinvergono nella ricerca di una coerenza tra l'impostazione di base seguita dal legislatore codicistico e le nuove esigenze maturate a seguito del consolidamento delle funzioni dell'U.E. e del maggior interesse rivolto agli aspetti economico-gestionali delle proprietà statali.

Ad ogni buon fine, per l'impostazione generale dell'elaborato, si è seguito un approccio soprattutto pratico-sistematico, utilizzando sia espliciti riferimenti ai principi generali desumibili dalle più importanti sentenze, sia prassi consolidate derivanti dalle direttive ministeriali emanate nel tempo.

§§§

CAPITOLO I

LE PROCEDURE DI INFRAZIONE COMUNITARIA E LA POSIZIONE ITALIANA

1. La prima procedura

Sebbene da anni si ventilasse da più parti la necessità di un aggiornamento del codice della navigazione, l'urgenza di provvedere alla completa revisione della normativa in materia di concessioni demaniali marittime si è posta in primo piano a seguito dell'apertura di un iter di infrazione comunitaria nei confronti dell'Italia circa la disciplina relativa alla preferenza accordata al concessionario scaduto ed all'automatismo del rinnovo delle concessioni turistico-ricreative.

Il contendere ha avuto inizio con la procedura n. 2008/4908 con la quale la Commissione europea ha eccepito questioni di compatibilità con il diritto comunitario - in particolare con l'articolo 43 del trattato istitutivo della Comunità europea, relativo alla libertà di stabilimento¹, non rilevando la presenza delle cause di deroga previste dai successivi articoli 45² e 46³ - di

¹ Ora articolo 49 del *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* (T.F.U.E.): «Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.

La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 48, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali».

² Articolo 45: «Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri.