

Conclusioni

INTRODUZIONE

L'analisi della pervasività del principio di concorrenza all'interno del mercato delle concessioni demaniali marittime costituisce una tematica quantomai attuale in ragione del fermento legislativo e del dibattito giurisprudenziale in atto, ove si scontrano, ormai da più di venti anni, le posizioni degli attuali concessionari – spesso supportati da Governi che ne hanno preservato le aspettative con variegate misure – e le relative risposte da parte degli organi europei.

Ed invero, la Commissione Europea, al fine di realizzare il mercato unico, liberalizzando la circolazione dei servizi e delle persone, se, da sempre, aveva mostrato interesse principalmente al mondo degli appalti pubblici, ha concentrato la sua attenzione, ormai dalla prima procedura di infrazione azionata nel 2008, al mercato delle concessioni demaniali, inizialmente restato ai margini della sua attività di promozione e tutela degli interessi europei.

Con due atti fondamentali ai fini del presente lavoro, e cioè la direttiva 2006/123/CE “direttiva Bolkestein” – ed in particolare l'art. 12 della stessa – e la sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016, i principi dell'Unione Europea in materia sono definitivamente penetrati nel nostro ordinamento giuridico, affermandosi l'illegittimità di qualsiasi intervento normativo che provi a riproporre surrettiziamente il diritto di insistenza in favore dei concessionari, istituito espunto a fatica dal nostro ordinamento.

A tali atti, lo Stato ha preferito, anziché riformare finalmente il settore ed adeguandolo ai nuovi principi europei – laddove, peraltro, la normativa interna, il Codice della navigazione, risale addirittura al 1942 – disporre, con la forma “moderna” del diritto di insistenza, mediante la L. n. 145/2018, la proroga della durata dei titoli in scadenza sino al 31 dicembre 2033.

È evidente, pertanto, che è in atto, dunque, un vero e proprio conflitto tra poteri, e ciò sia nello Stato (tra magistratura e potere esecutivo) sia in campo sovranazionale (tra UE e Stato italiano), conflitto che, però, sotto un punto di vista eminentemente giuridico, vede inevitabilmente vincitrice l'UE in ragione della pacifica prevalenza del diritto euro

unitario su quello interno così come ampiamente sancito dalla nostra giurisprudenza costituzionale.

Vi è da chiedersi il motivo per il quale, invece, paesi come la Spagna sono riusciti – almeno per ora - nell’intento di “tutelare” i loro concessionari riuscendo a prorogare i titoli in scadenza, mentre lo Stato italiano, nonostante le ritrosie di quasi tutti i Governi a riconoscere l’applicazione dei principi europei in materia, non sia riuscito a dare una risposta, prima che giuridica, squisitamente politica alla problematica anche raggiungendo dei compromessi nelle opportune sedi europee.

Peraltro, il clima di incertezza che aleggia sul mercato delle concessioni demaniali marittime ha quale effetto non solo quello di incidere negativamente sul traffico giuridico, ma anche quello di disincentivare gli investimenti, con ricadute evidenti su tutta la collettività, laddove i cittadini si trovano a fruire di strutture insistenti su beni demaniali ormai, nella maggior parte, vetuste.

Ciò premesso in via del tutto generale, il primo capitolo del presente lavoro indaga sulla natura dell’atto amministrativo della concessione demaniale, laddove se, da un lato, viene affrontato il profilo di diritto interno relativo alla scarna disciplina contenuta nel Codice della Navigazione, dall’altro si cerca di offrire una sintesi di quella che è la peculiare concezione della concessione in ambito euro unitario.

In particolare, ci si concentra sulla diversità che corre tra la concessione di diritto europeo e quella, invece, tipica del diritto interno, per poi procedere ad una sintetica analisi dello stato dell’arte in materia, fotografato dalla direttiva Bolkestein e dalla sentenza della CGUE del 14 luglio 2016.

Il secondo capitolo del presente lavoro, invece, indaga la *ratio* sottesa all’affidamento del bene pubblico, con particolare riguardo alla tipologia di interesse pubblico che la gestione del medesimo è diretta a soddisfare.

Nello specifico, ci si focalizza sulla difficoltà delle Amministrazioni nell’elaborazione di una compiuta disciplina di gara, e ciò alla luce del fatto che, nella materia *de qua*, al contrario dei contratti passivi conclusi dall’Amministrazione, non è riscontrabile alcun fabbisogno pubblico da soddisfare, per cui risulta quantomai difficile costruire parametri di gara cui raffrontare le offerte dei concorrenti.

Il terzo capitolo concerne l'analisi delle principali argomentazioni che vengono mosse dalla dottrina e dalla giurisprudenza per assoggettare ovvero escludere *tout court* le concessioni demaniali marittime dall'applicazione della direttiva Bolkestein.

Più nel dettaglio, si affrontano gli argomenti relativi alla natura *self executing* o meno della detta direttiva, alla nozione di scarsità delle risorse ivi contenuta – che costituisce il presupposto per l'attivazione dell'obbligo di gara – e alla necessità di un intervento normativo che preveda l'obbligo di corrispondere un indennizzo da parte del concessionario subentrante in favore dell'uscente al fine di rispettare anche la Carta Edu. In ultimo, nel quarto capitolo, viene illustrata quella che potrebbe essere una lettura dell'art. 12 della direttiva Bolkestein tale per cui, ad essere oggetto del perimetro della direttiva, sono solo le concessioni destinate per loro natura ad una specifica attività, come ad esempio le concessioni per coltivazioni minerarie; infine, si dà conto del conflittuale rapporto tra Stato e Regioni in ordine al riparto delle competenze in materia di concessioni demaniali marittime.

I. La natura giuridica delle concessioni demaniali marittime

1. Elementi principali dell'istituto.

Il Codice Civile, all'art. 810 c.c.¹, definisce il concetto giuridico di “bene”, qualificando quest'ultimo come la «*cosa che può formare oggetto di diritti*».

Ne consegue, dunque, che le cose assumono rilevanza giuridica soltanto qualora l'ordinamento ricollegli alle stesse un interesse meritevole di tutela, intendendosi per esso, nella relativa accezione in senso lato, il «*valore relativo che un determinato bene ha per un certo soggetto*», sicché in ordine al medesimo bene possono esservi una pluralità di interessi in capo a più soggetti².

Pertanto, presupposto dello studio delle concessioni demaniali marittime è un sintetico *focus* sulla peculiare natura dei c.d. “beni pubblici” e sul rapporto degli stessi con i soggetti privati, laddove, come già il significato letterale della detta locuzione suggerisce,

¹ Art. 810 c.c.: «*sono beni le cose che possono formare oggetto di diritti*».

² F. Santoro Passarelli, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 2012, p. 69.

la specificità della regolamentazione degli stessi è, per l'appunto, il fatto che il bene non sia di proprietà privata, bensì, per l'appunto, pubblica.

Nel nostro ordinamento, tuttavia, non esiste una esaustiva definizione di bene pubblico, poiché le relative norme contenute nel Codice Civile si limitano a: *i)* individuare genericamente i beni appartenenti al demanio e i beni che possono costituire il patrimonio disponibile ed indisponibile dello Stato e degli altri enti territoriali; *ii)* specificare il regime giuridico loro applicabile.

Orbene, tra i beni pubblici appartenenti al demanio elencati all'art. 822 c.c.³, figurano «*il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti*», nonché, comunque, tutti gli «*altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico*».

A tale normativa, si affianca il Codice della Navigazione (R.D. n. 327 del 1942) che, sulla scia dell'art. 822 c.c., all'art. 28⁴, prevede un ulteriore elenco dei beni demaniali marittimi, comprendendo tra essi anche le lagune, le foci dei fiumi che sboccano nel mare, i bacini d'acqua salmastra ed i canali ad uso pubblico marittimo.

Appare, quindi, evidente che la legge non offra una precisa definizione di bene appartenente al demanio marittimo intesa quale categoria giuridica a sé stante espressione di principi generali, laddove, in tale contesto, è stata per lo più la giurisprudenza ad elaborare dei confini definitivi alla predetta categoria, e cioè: a) che l'area sia normalmente coperta dalle mareggiate ordinarie; b) che anche se non sia stata sottoposta a mareggiate ordinarie, sia stata in antico sommersa e tutt'ora utilizzabile per uso marittimo; c) che comunque il bene sia assegnato ad usi connessi alla navigazione, alla pesca ed alla balneazione⁵.

Alla luce di detto indirizzo può agevolmente rilevarsi che sono due gli aspetti da considerare ai fini della qualificazione di un bene come appartenente al demanio marittimo: *i)* il profilo naturalistico costituito dalla natura geomorfologica del terreno; *ii)*

³ Art. 822 c.c.: «*Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale. Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti di interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico*».

⁴ Art. 28 Cod. Nav.: «*fanno parte del demanio marittimo: a) il lido, la spiaggia, i porti, le rade; b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare; c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo*».

⁵ Cfr. Corte di Cassazione, sent. n. 10304 del 28 maggio 2004, in Foro amm. Cds., 2004, 132.

il profilo finalistico-funzionale, e cioè l'attitudine del bene alla realizzazione del pubblico uso del mare⁶.

Nella specie, se il primo aspetto è di facile intuizione, quanto al criterio finalistico-funzionale, non trovandosi nell'ordinamento una definizione di "pubblici usi del mare" – laddove l'art. 35 Cod. Nav. dispone soltanto che «*le zone demaniali che dal capo del compartimento non siano ritenute utilizzabili per i pubblici usi del mare sono escluse dal demanio marittimo con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con quello dell'economia e delle finanze*» – secondo la giurisprudenza, devono considerarsi tali, oltre alla normale balneazione e/o navigazione, non solo quelli costituiti dagli impieghi tradizionali relativi ai trasporti, alla difesa nazionale ed alla tutela dell'ambiente costiero, ma anche dagli usi connessi agli interessi dell'industria, del commercio, della balneazione ed in particolare del turismo.

Pertanto, vista la centralità dell'elemento finalistico-funzionale ai fini della qualificazione di un bene come demaniale marittimo⁷, rileva non tanto l'atto di volontà dell'uomo, quanto piuttosto la situazione di fatto che sia riconducibile ai pubblici usi del mare⁸.

Ciò posto, in linea del tutto generale, quanto al regime giuridico applicabile ai beni appartenenti al demanio, l'art. 823 c.c.⁹ dispone che tali beni sono inalienabili e non usucapibili, oltre a non poter formare oggetto di diritti in favore di terzi, se non nei limiti e nei modi stabiliti dalle leggi che li riguardano.

Orbene, tralasciando le particolari modalità di tutela del bene demaniale – *id est* anche la tutela esecutoria di cui all'art. 21-ter della L. n. 241/1990 – la disposizione innanzi riportata, e cioè l'art. 823 c.c., costituisce, all'evidenza, norma di carattere fondamentale, laddove cristallizza un principio che sottende tutta la disciplina dell'affidamento dei beni demaniali marittimi in favore di soggetti privati; invero, si sancisce che è legittima la costituzione di un diritto di un terzo sul bene demaniale soltanto in presenza di una precisa normativa che ne stabilisca gli oneri procedurali e le relative condizioni applicative.

⁶ M. OLIVI, *Profili evolutivi dei beni demaniali marittimi*, in Riv. Il diritto marittimo, 363.

⁷ Cfr. Corte di Cassazione, sent. n. 840 del 2 maggio 1962.

⁸ M.L. CORBINO, *Il demanio marittimo*, Milano, 1990.

⁹ Art. 823 c.c.: «*I beni che fanno parte del demanio pubblico sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano. Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico. Essa ha facoltà sia di procedere in via amministrativa, sia di valersi dei mezzi ordinari a difesa della proprietà e del possesso regolati dal presente codice*».

In forza di tale previsione, l'ordinamento, all'art. 36 del Codice della Navigazione, dispone per l'appunto, che «*L'Amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo*»; in tal modo, il legislatore riconosce che il bene demaniale marittimo può essere affidato in gestione al privato attraverso la concessione amministrativa, con la quale, quest'ultimo, pur non subentrando nella titolarità del diritto dominicale, viene assentito il diritto di godimento del bene, diritto comunque subordinato ai poteri amministrativi che l'Autorità conserva sul bene stesso, pur in vigenza del detto titolo concessorio¹⁰.

Come autorevole dottrina ha avuto modo di rilevare, infatti, la concessione amministrativa costituisce una categoria di provvedimenti amministrativi conclusivi di una sequenza procedimentale idonei a determinare unilateralmente e autoritativamente in capo al destinatario la costituzione, la modificazione o l'estinzione di una posizione giuridica soggettiva¹¹; si tratta del c.d. provvedimento ampliativo della sfera giuridica del destinatario, che si differenzia dall'autorizzazione amministrativa, in quanto quest'ultima determina la rimozione di un ostacolo all'esercizio di un diritto che il medesimo privato già possiede nella sua sfera giuridica.

Invece, con la concessione, si determina la costituzione di una posizione giuridica di cui prima il privato non aveva diritto; difatti, con la concessione di bene demaniale, si attribuisce al privato un diritto di godimento del bene demaniale di proprietà pubblica con il potere di poter escludere gli altri da tale godimento, pretesa che certamente non fa parte *ab origine* della sua sfera giuridica.

Dunque, nell'ambito del *genus* dei beni pubblici, si rinviene la *species* dei beni facenti parte del demanio marittimo, i quali sono, al pari di tutti i beni demaniali, destinati per legge o per natura al soddisfacimento di una funzione pubblica.

Tra essi, tradizionalmente, si distingue tra beni facenti parte del demanio necessario, ovverosia tutti quei beni che sono per loro stessa natura demaniali (la spiaggia, il litorale, la costa ecc.), e beni che invece fanno parte del demanio accidentale quali, ad esempio, le pertinenze demaniali, ossia tutte le costruzioni e le altre opere che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale.

¹⁰ F. ZUMBRINI, *I beni pubblici e la scienza del diritto amministrativo*, Torino, 2008.

¹¹ E. CASSETTA, *Provvedimento e atto amministrativo*. in *Disc. Pubbl.*, vol. XII, Torino, 1997, 243.

Poiché generalmente destinati per natura al soddisfacimento di interessi pubblici, i beni appartenenti al demanio marittimo vengono comunemente inquadrati dalla dottrina nell'ambito del c.d. demanio necessario¹².

Ebbene, i detti beni, come evidenziato innanzi, possono formare diritti in capo ai privati soltanto in virtù di apposite disposizioni di legge, le quali, come appena visto, sono contenute all'interno del Codice della Navigazione, che disciplina per l'appunto l'istituto della concessione, la cui finalità principale è la regolamentazione del c.d. uso particolare del bene pubblico.

Invero, l'uso del bene pubblico da parte del privato è riconducibile a due categorie: uso normale (generale), uso speciale (uso particolare)¹³.

Il primo è definito normale, in quanto l'utilizzo del bene corrisponde alla sua naturale destinazione, per cui quest'ultimo è accessibile a tutti senza alcuna necessità del rilascio di uno specifico provvedimento amministrativo (es. balneazione, navigazione negli specchi d'acqua).

L'uso speciale, invece, se può ben corrispondere alla destinazione principale del bene, viene attribuito ad un soggetto determinato il quale gestisce il bene coltivando anche un proprio personale interesse, previo rilascio di un titolo specifico, per l'appunto, ad esempio, la concessione amministrativa.

Ciò che spinge l'Amministrazione a scegliere tra l'uno e l'altro uso – scelta puramente discrezionale del soggetto pubblico – è dunque la valorizzazione dell'interesse pubblico sottostante all'utilizzo del bene; e cioè, la P.A. compie una preliminare valutazione circa la possibilità che il bene sia meglio tutelato, con riferimento, nel caso del demanio marittimo, al pubblico uso del mare attraverso la cura da parte del privato (ad es: chi ha in gestione lo stabilimento balneare deve necessariamente provvedere alla pulizia, all'assistenza bagnanti, alle docce e attività simili) oppure attraverso l'uso generale, laddove valuti che qualora il tratto demaniale sia “meno” gestito, lo stesso sarebbe, ad esempio, maggiormente aderente alla sua consistenza naturale¹⁴.

¹² L. TULLIO, *Manuale di diritto della navigazione*, Milano, 2016.

¹³ Al riguardo, v. P. V. ALBONESI, *Le concessioni amministrative dei beni del demanio marittimo*, cit., 550; M. ARSÌ, *I beni pubblici*, cit., 1281.

¹⁴ M. TIMO, *Funzioni amministrative e attività private di gestione della spiaggia*, Giappichelli Editore, 2020, p. 5.

Poste queste premesse, chiaramente ai fini del presente lavoro, si tratterà dell'uso particolare del bene e della peculiare modalità di affidamento dello stesso: la concessione demaniale.

Ebbene, per quanto d'interesse, proprio con riferimento all'uso speciale, al tempo dell'elaborazione del Codice della Navigazione, i tradizionali usi assentiti con concessione, che concernevano essenzialmente la pesca, la navigazione, la sicurezza, il traffico marittimo e la difesa del territorio, i quali ispirarono il legislatore per la stesura della relativa disciplina normativa.

Tuttavia, tali forme di impiego subirono l'evolversi della concezione relativa alla funzione dei beni appartenenti al demanio marittimo¹⁵, stante la capacità dei beni in esso compresi di soddisfare molteplici esigenze; si parlò, a tal proposito, di "crisi funzionale" del demanio marittimo, una volta riconosciuto che il modello di amministrazione cristallizzato nel Codice della Navigazione non era più corrispondente alla realtà fattuale¹⁶.

Pertanto, alle utilizzazioni tradizionali dei beni in parola, si affiancarono altre attività che determinarono un'estensione degli usi del demanio marittimo: navigazione da diporto, turismo, sport nautici, balneazione, fruizione del paesaggio ecc.; e ciò perché, sovente, l'interesse pubblico sottostante l'utilizzazione di beni pubblici poteva essere ancor meglio soddisfatto grazie all'uso speciale del bene demaniale¹⁷, con il quale ben si poteva conservare e valorizzare il detto bene.

In particolare, il D.L. n. 400/93 convertito con L. n. 494 del 4 dicembre 1993, all'art. 01, comma 1, ha codificato gli ulteriori usi del demanio marittimo – che, poi, l'art. 13 della L. n. 172/2003 di interpretazione autentica¹⁸ del citato art. 1 ha definito come "turistico-

¹⁵ F. BENVENUTI, *Demanio marittimo tra passato e futuro*, in Riv. dir. nav. nav., 1965, I, p. 154.

¹⁶ In materia di revisione della disciplina codicistica del demanio marittimo, la Commissione istituita nel 1975, presso il Ministero di grazia e giustizia, per la revisione del codice della navigazione, manifestò due differenti orientamenti: il primo confermò l'impostazione codicistica del 1942, il secondo invece affermò la necessità di sostituire la nozione di demanio marittimo con quella di assetto del territorio, e ciò, da una parte, per «la carenza, nella disciplina codicistica, della valutazione delle utilità economiche dei beni in oggetto (amministrati esclusivamente con criteri a carattere garantistico conservativo)»; dall'altra, per «le innovazioni legislative in materia urbanistica, di tutela della delle acque dall'inquinamento, di tutela del paesaggio dell'ambiente, nonché la riforma regionale». Sul punto v. M. L. CORBINO, *Il demanio marittimo*, cit., p. 246 ss.

¹⁷ Al riguardo v. F. BENVENUTI, *Demanio marittimo tra passato e futuro*, cit., 155; F. QUERCI, *Il demanio*, cit., p. 95.

¹⁸ Art. 13 della L. n. 172/2003 - *Disposizioni concernenti le concessioni di beni demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative nonché l'esercizio di attività portuali* – «1. Le parole: "Le concessioni di cui al comma 1" di cui al comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con

ricreativi” – e cioè: « a) gestione di stabilimenti balneari; b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; c) noleggio di imbarcazioni e natati in genere; d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive; e) esercizi commerciali; f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione».

In relazione a tali utilizzi va evidenziato che l’individuazione dell’uso turistico ricreativo costituisce elemento di assoluta rilevanza poiché, come si vedrà più avanti, il contrasto con il diritto europeo si è manifestato soprattutto in relazione a tali tipologie di concessione.

1.2 La procedura per l’affidamento del bene disciplinata dal Codice della Navigazione.

Ciò premesso in ordine agli utilizzi del bene demaniale marittimo, il Codice della Navigazione ed il relativo regolamento di attuazione distinguono in due diverse tipologie di concessione e cioè: le concessioni rilasciate per licenza e concessioni rilasciate per atto formale¹⁹.

In particolare, le prime, ai sensi dell’art. 8 Reg. Cod. Nav.²⁰, sono quelle la cui durata non supera il quadriennio e che non importano impianti di difficile sgombero; le medesime sono rilasciate dal Capo del compartimento marittimo e possono essere rinnovate senza formalità di istruttoria²¹ (sulla validità di tale rinnovo cfr. *infra*).

modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, come modificato dall’articolo 10 della legge 16 marzo 2001, n. 88, si interpretano nel senso che esse sono riferite alle sole concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, quali indicate nelle lettere da a) ad f) del comma 1 del medesimo articolo 01».

¹⁹ F. QUERCI, *Demanio marittimo*, cit., p. 98.

²⁰ Art. 8 reg. nav. mar.: «Le concessioni di durata non superiore al quadriennio che non importino impianti di difficile rimozione sono fatte dal capo del compartimento con licenza e possono essere rinnovate senza formalità di istruttoria, salvo il parere dell’intendenza di finanza sulla misura del canone, quando questo non sia determinato in via generale ai sensi del penultimo comma dell’articolo 16. Tuttavia qualora entro due mesi dalla richiesta detto parere non sia pervenuto, s’intende confermata la precedente misura del canone».

²¹ Salvo l’intervento dell’intendente di finanza in ordine alla misura del canone, quando questo non sia determinato in via generale (art. 16 reg. nav. mar.).

Al contrario, le concessioni che superano il quadriennio o che importino impianti di difficile rimozione, fuori dai casi previsti dall'art. 1 del D.L. n. 400/1993, debbono essere concesse tramite atto pubblico ricevuto da un ufficiale di porto a ciò destinato con decreto del capo del compartimento (art. 9, comma 1, Cod. Nav.)²².

All'evidenza, ciò che caratterizza la concessione per licenza, rispetto a quella per atto formale è la sua brevità temporale e l'assenza di impianti di difficile rimozione²³, nonché la snellezza del procedimento²⁴ per il relativo rilascio.

Quanto alle modalità di affidamento, il quadro normativo – a dir poco scarno – che attualmente ne regola, a livello nazionale, le modalità è costituito dagli artt. 36 e 37 Cod. Nav. e 18 Reg. Cod. Nav.

In particolare,

- l'art. 36 Cod. Nav. prevede che: *«l'Amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo.*

Le concessioni di durata superiore a quindici anni sono di competenza del ministro dei trasporti e della navigazione. Le concessioni di durata superiore a quattro ma non a quindici anni, e quelle di durata non superiore al quadriennio che importino impianti di difficile sgombero, sono di competenza del direttore marittimo. Le concessioni di durata non superiore al quadriennio, quando non importino impianti di difficile sgombero, sono di competenza del capo di compartimento marittimo»;

²² L'art. 9 Cod. Nav., inoltre, prevede che *«in qualità di rappresentante dell'amministrazione concedente interviene il capo del compartimento. Per i compartimenti sedi di direzione marittima e quando si tratti di concessione di durata non superiore a quindici a n ni interviene l'ufficiale più elevato in grado dopo il capo del compartimento. Gli atti di concessione di durata sino a quindici anni sono approvati con decreto del direttore marittimo; gli atti di concessione di durata superiore con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione».*

²³ L'assenza di una definizione chiarificatrice da parte del legislatore su cosa debba intendersi per opere di "difficile rimozione" o "non amovibili" e il fatto che le stesse siano definite, invece, attraverso numerose circolari dei Ministeri competenti per materia ha creato forti incertezze tra gli operatori. Si veda, ad esempio, la circolare del Ministero della marina mercantile n. 53, serie II, del 18 luglio 1962, prevede che gli impianti realizzati nell'ambito delle concessioni demaniali marittime possono essere distinti in tre categorie principali: permanenti («edifici costruiti col sistema tradizionale, a struttura unita a fondazione profonda o isolata o diffusa, saldamente collegata con il terreno»); inamovibili («strutture stabili in muratura, in cemento armato, in sistema misto, con elementi di prefabbricazione di notevole peso la cui rimozione comporti necessariamente la distruzione sostanziale del manufatto») amovibili o di facile sgombero o a carattere transitorio o semipermanenti («opere le cui strutture possono essere effettuate con montaggio di parti elementari»).

²⁴ F. QUERCI, *Demanio marittimo*, cit., p.99.

- l'art. 37 Cod. Nav. prevede che: «1. Nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico. 2. Al fine della tutela dell'ambiente costiero, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative è data preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili. 3. Qualora non ricorrano le ragioni di preferenza di cui ai precedenti commi, si procede a licitazione privata»;

- l'art. 18 Reg. Cod. Nav., inoltre, stabilisce che: «1. Quando si tratti di concessioni di particolare importanza per l'entità o per lo scopo, il capo del compartimento ordina la pubblicazione della domanda mediante affissione nell'albo del comune ove è situato il bene richiesto e la inserzione della domanda per estratto nel Foglio degli annunci legali della provincia. 2. Il provvedimento del capo del compartimento che ordina la pubblicazione della domanda deve contenere un sunto, indicare i giorni dell'inizio e della fine della pubblicazione ed invitare tutti coloro che possono avervi interesse a presentare entro il termine indicato nel provvedimento stesso le osservazioni che credano opportune. 3. In caso di opposizione o di presentazione di reclami la decisione spetta al ministro dei trasporti e della navigazione. 4. In ogni caso non si può procedere alla stipulazione dell'atto se non dopo la scadenza del termine indicato nel provvedimento per la presentazione delle osservazioni e se, comunque, non siano trascorsi almeno venti giorni dalla data dell'affissione e dell'inserzione della domanda. 5. Nei casi in cui la domanda di concessione sia pubblicata, le domande concorrenti debbono essere presentate nel termine previsto per la proposizione delle opposizioni. 6. Il ministro dei trasporti e della navigazione può autorizzare l'esame delle domande presentate anche oltre detto termine per imprescindibili esigenze di interesse pubblico. 7. Quando siano trascorsi sei mesi dalla scadenza del termine massimo per la presentazione delle domande concorrenti senza che sia stata rilasciata la concessione al richiedente preferito per fatto da addebitarsi allo stesso, possono essere prese in considerazione le domande presentate dopo detto termine. 8. Le disposizioni del presente articolo si applicano in ogni altro caso di presentazione di domande concorrenti».

Dalla lettura delle disposizioni appena riportate emerge sin da subito come la normativa in materia, in un settore così delicato come è quello delle concessioni demaniali – atteso