

La concessione di spiaggia in altri ordinamenti*

di Francesca Di Lascio

Sommario: 1. Oggetto, metodo e finalità dell'indagine - 2. La titolarità del demanio marittimo - 2.1 Spagna - 2.2 Portogallo - 2.3 Croazia - 2.4 Francia - 3. La distribuzione delle competenze amministrative e il potere di rilascio delle concessioni - 3.1 Spagna - 3.2 Portogallo - 3.3 Croazia - 3.4 Francia - 4. Le procedure di scelta del contraente - 4.1 Spagna - 4.2 Portogallo - 4.3 Croazia - 4.4 Francia - 5. La durata delle concessioni - 5.1 Spagna - 5.2 Portogallo - 5.3 Croazia - 5.4 Francia - 6. L'imputazione dei proventi - 6.1 Spagna - 6.2 Portogallo - 6.3 Croazia - 6.4 Francia - 7. Conclusioni.

1. Oggetto, metodo e finalità dell'indagine.

Il presente contributo si pone l'obiettivo di verificare i modelli adottati da alcuni ordinamenti europei per la gestione del demanio marittimo, in specie per il suo uso con finalità turistico – ricreative e con particolare riferimento all'istituto della concessione di spiaggia.

Il criterio di individuazione dei sistemi analizzati è che gli stessi possono essere considerati *competitors* dell'Italia in relazione all'oggetto di indagine. Sotto il profilo geomorfologico si tratta, infatti, di Stati con ampia estensione di coste e con temperature medie stagionali prossime a quelle nazionali¹, dal che deriva una consistente offerta di servizi turistici nel settore balneare. Inoltre, nei Paesi in questione l'esercizio delle funzioni legislative riconducibili al demanio marittimo è ripartito tra Stato e regioni sulla base di meccanismi articolati di distribuzione delle competenze di programmazione e gestione del medesimo settore, in cui operano più livelli di governo. Sulla base di queste considerazioni, il presente lavoro si occuperà di Francia, Spagna, Portogallo e Croazia.

In tal senso, l'analisi comparativa sviluppata appare utile sotto due profili. In primo luogo, ha consentito di trarre indicazioni valide a comprendere il grado di adeguamento di ciascun sistema amministrativo ai principi imposti dal diritto comunitario, in specie relativamente alla tutela della concorrenza ed alla parità di trattamento tra operatori nonché alla loro concreta articolazione in armonia con la finalità di gestione integrata delle coste europee². Inoltre, i modelli stranieri

* Il contributo è in corso di pubblicazione in M. De Benedetto (a cura di), *Spiagge in cerca di regole. Studio sulla regolazione delle concessioni balneari*, Il Mulino, 2011.

¹ Proprio per diverse caratteristiche geomorfologiche e dell'offerta turistica, non sono, ad esempio, stati considerati i Paesi del nord Europa o il Regno Unito, ciò nonostante le politiche pubbliche di settore propongano soluzioni avanzate, rispetto ai sistemi considerati, in relazione alla tutela ambientale del demanio marittimo. In tal senso, il *Marine and Coastal Access Bill 2009*, approvato il 12 novembre 2009, attraverso cui sono stati recepiti nel sistema inglese i contenuti delle direttive comunitarie in materia di tutela delle coste (reperibile in http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2009/pdf/ukpga_20090023_en.pdf), oppure lo *Swedish Environmental Code*, adottato già nel 1988 e modificato nel 1999, che reca una intensa disciplina di protezione delle spiagge su tutto il Paese, con disposizioni applicabili anche alla salvaguardia del demanio idrico (il *Code* è reperibile in <http://www.regeringen.se/content/1/c6/02/28/47/385ef12a.pdf>).

² Su questo tema vedi N. Greco – P. Biondini, *La gestione integrata delle coste secondo l'esperienza dell'Unione europea: interessi, risorse naturali, regolazione, sostenibilità ambientale*, in N. Greco, *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Edistudio, 2010, p. 57 e ss. Nella Sezione II dello stesso volume, intitolata "Esperienze e materiali stranieri per la costruzione di un

possono fornire proficui suggerimenti al legislatore nazionale in merito alle modifiche da introdurre nel nostro sistema, così da avvicinarlo al dettato comunitario nonché alla disciplina degli altri Stati dell'Unione laddove la stessa abbia dimostrato di essere funzionale ad una efficace gestione del demanio marittimo.

L'attenzione è stata rivolta a cinque aspetti principali: l'individuazione del soggetto istituzionale titolare del demanio marittimo, la distribuzione delle competenze amministrative sulla gestione dei beni (in specie, con riferimento alle attribuzioni relative al rilascio delle concessioni), la procedura per la scelta del contraente (con evidenza per la presenza di meccanismi competitivi), la durata delle concessioni e l'imputazione dei proventi derivanti dalla riscossione dei canoni e delle tasse dovuti per l'uso del bene demaniale. Per ciascuno di tali profili sono stati rintracciati, tra l'altro, i principali riferimenti costituzionali, legislativi e regolamentari vigenti negli Stati considerati. Come si vedrà, le fonti di riferimento non sono omogenee nei diversi Paesi.

In specie, si distinguono per grado, poiché vi sono sistemi in cui il demanio marittimo è oggetto di disposizioni costituzionali, specificate da leggi e regolamenti statali, e altri in cui la sua disciplina è inserita in norme primarie. Si distinguono, altresì, per forma, perché hanno carattere organico quando contenute in testi unici o codici e, invece, si presentano frammentate e di più complessa ricostruzione quando inseriti in più provvedimenti da interpretare in combinato disposto.

In proposito, occorre considerare che la complessità del quadro giuridico di riferimento è connessa anche al periodo di introduzione, da parte dei singoli Stati, di norme volte a regolare l'uso del demanio marittimo nei propri ordinamenti. Così, ad esempio, in Francia e Spagna la legislazione vigente è frutto della revisione o del riordino di discipline precedenti, alla cui riforma gli Stati sono giunti dopo periodi, anche molto lunghi, di applicazione. Diversamente, ad esempio in Croazia, l'uso del demanio marittimo è stato disciplinato solamente nel 2002, sulla base peraltro di alcuni principi contenuti nella Carta costituzionale adottata nel 1990.

Nel primo caso, è certamente stato possibile validare sul campo gli effetti, anche di medio periodo, che le norme hanno avuto sul contesto di intervento. Tuttavia, le fonti si presentano spesso "stratificate" e sovrapposte tra loro, dal che derivano forti incertezze interpretative sulla disciplina applicabile ai casi concreti. Peraltro, l'adozione di disposizioni legislative ed amministrative in tempi più recenti non pare necessariamente incidere sulla qualità della normazione adottata: per molti profili, infatti, il *Maritime Domain and Seaports Act* n. 11/2002 croato appare, come si vedrà, più rispondente ai principi comunitari di quanto non sia la *Ley de costas* spagnola.

2. La titolarità del demanio marittimo

Dato comune agli Stati considerati è l'indicazione espressa della proprietà, titolarità o pertinenza allo Stato del demanio marittimo, categoria nella quale sono incluse le spiagge e gli altri elementi naturali che compongono il litorale (le dune, le scogliere, i laghi salati, etc.).

Come accennato, le fonti mediante cui il riconoscimento avviene sono diverse.

2.1 Spagna

La Costituzione spagnola del 1978³ inserisce, tra i beni del demanio pubblico statale, la zona marittimo – terrestre, le spiagge, il mare territoriale e le risorse naturali della zona economica e

possibile modello europeo di gestione integrata delle zone costiere", il tema è affrontato in chiave comparata con analisi relative ai sistemi francesi, spagnolo, croato e albanese, cui si rinvia per approfondimenti.

³ Pubblicata nel BOE n. 311 del 29 dicembre 1978 e reperibile su www.boe.es.

della piattaforma continentale (art. 132, co. 2). L'individuazione delle regole utili all'amministrazione, alla difesa e alla conservazione dei beni, compresi nel patrimonio statale e nazionale (art. 132, co. 3) è poi rimessa alla fonte legislativa, cui compete regolare il regime giuridico del demanio statale e degli enti territoriali, sulla base dei principi costituzionali di inalienabilità, imprescrittibilità e impignorabilità (art. 132, co. 1).

Il disposto costituzionale è stato specificato dalla *Ley* 28 luglio 1988, n. 22 (c.d. *Ley de costas*)⁴. L'art. 3 della legge, in particolare, elenca i beni del demanio marittimo – terrestre con espresso riferimento all'art. 132, co. 2, della Carta, definendone i caratteri fisici anche con riferimento alle spiagge, mentre il successivo art. 4 individua altri beni con caratteristiche analoghe ai primi e li annette, per proprio disposto, alla medesima categoria demaniale⁵.

2.2 Portogallo

La *Lei* n. 54 del 15 novembre 2005, recante norme sulla titolarità delle risorse idriche⁶, chiarisce che il *dominio público hídrico* comprende il demanio marittimo, il demanio lacustre e fluviale e il demanio delle c.d. restanti acque (ad esempio, le acque sotterranee) (art. 2, co. 1) e che la titolarità del primo gruppo di beni pertiene allo Stato (art. 4). Pertanto, a differenza di quanto avviene nel nostro ordinamento, nel quale il demanio marittimo non è espressamente individuato quale categoria dal Codice civile⁷ bensì dal Codice della navigazione⁸, nel sistema portoghese la legislazione disciplina la categoria quale specie del più ampio demanio idrico, che comprende le diverse tipologie di acque pubbliche di proprietà statale.

2.3 Croazia

In Croazia il demanio marittimo è menzionato in Costituzione. L'art. 52 della Carta costituzionale adottata nel 1990 stabilisce, infatti, che il mare, le spiagge e le isole (oltre ad altri

⁴ Il provvedimento è reperibile su http://www.mediterranea.org/cae/ley_de_costas.htm. Si tratta di una legge importante per il sistema spagnolo poiché direttamente attuativa del precetto costituzionale. Per un commento sul progetto di legge nella versione prima dell'approvazione finale, anche con riguardo ai suoi possibili effetti giuridici ed istituzionali, vedi M. Jesús Montoro Chiner, *La Ley de Costas. Un proyecto viable?*, in *Civitas*, 1988, 58, p. 181 e ss. Vedi, in generale, P. Rodríguez López, *Playas y costas en el derecho español. A Propósito de la Ley de Costas de 1988*, Bosch Editor, 2010 (in specie, il cap. IV); P. Rodríguez López, *Comentarios a la ley de costas: doctrina y jurisprudencia*, Dijusa Editorial, 2003 (in specie p. 312 e ss.); AA.VV., *La Ley de costas y su reglamento*, Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, 2000; J. González Salinas, *Régimen jurídico actual de la propiedad en las costas*, Civitas, 2000; J. R. Calero Rodríguez, *Régimen jurídico de las costas españolas*, Aranzadi, 1995; A. Moreno Cánoves, *Régimen jurídico del litoral*, Tecnos, 1990. Con riferimento al concetto di demanio marittimo accolto dalla *Ley de costas*, come emergente anche dalle esposizione dei motivi del progetto di legge pubblicati insieme al provvedimento, vedi J. L. Meilàn Gil, *El concepto de dominio público marítimo – terrestre en el Proyecto de Ley de Costas*, in *Civitas*, 1989, 59, p. 361 e ss.

⁵ Sul novero dei beni appartenenti al demanio marittimo – terrestre, V. Manteca Valdelande, *El dominio público marítimo-terrestre: clasificación y definición de los bienes que lo integran*, in *Act. Admin.*, 2002, 4 p. 139 e ss. e, più recentemente, M. del Pino Rodríguez González, *El dominio público marítimo-terrestre*, in J.V. González García (coord.), *Derecho de los bienes públicos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

⁶ Reperibile in http://www.inag.pt/inag2004/port/divulga/legisla/1_nacional_02.html.

⁷ Il cui art. 822 si limita ad elencarne le componenti nel lido del mare, nella spiaggia, nelle rade e nei porti.

⁸ L'art. 28 del Codice amplia infatti gli elementi civilistici, aggiungendo quali beni del demanio marittimo le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salmastra o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare e i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.

beni naturali elencati) sono di interesse primario per la Repubblica e devono godere di speciale protezione. Spetta poi alla legge regolarne l'uso e lo sfruttamento da parte dell'ente proprietario o di soggetti che possono vantare su di essi diritti di altra natura (perché concessionari, ad esempio), così come devono essere precisate con la stessa fonte le limitazioni e restrizioni al predetto uso.

Le condizioni e i modi di utilizzo del demanio marittimo sono stati disciplinati dal *Maritime Domain and Seaports Act* n. 11/2002⁹, a mente del quale, oltre ad essere ribadito il precetto costituzionale di speciale tutela accordata dalla Repubblica ai beni demaniali marittimi (art. 2), si precisa che gli stessi consistono nelle acque del mare costiero e territoriale, nei relativi fondali e sottosuoli nonché nella sezione di terra per sua natura finalizzata all'uso generale e in tutte le risorse naturali che con questa confinano, sopra o sotto la superficie. Gli elementi che possono essere considerati annessi alla richiamata porzione di terreno sono tassativamente elencati¹⁰.

2.4 Francia

Nel sistema francese il demanio marittimo è regolato, da ultimo, dal *Code général de la propriété des personnes publiques* (CGPPP), emanato con l'*ordonnance* 2006 - 460 del 21 aprile 2006¹¹. Questo provvedimento è entrato in vigore il 1° luglio 2006, dopo una lunga e complessa gestazione¹², ed ha abrogato pressochè interamente il previgente *Code du domaine de l'Etat*, riscrivendo la disciplina applicabile ai beni ed al patrimonio pubblico¹³.

Il CGPPP dedica alcuni articoli al demanio marittimo, tra cui l'art. L2111-4 a mente del quale il demanio pubblico marittimo naturale comprende il suolo ed il sottosuolo del mare compreso tra il limite esterno del mare territoriale e la riva del mare, il suolo e il sottosuolo degli stagni salati in diretta comunicazione con il mare, alcune tipologie di laghi salati e depositi alluvionali nonché le aree di territorio riservate in vista della soddisfazione di bisogni di interesse pubblico di ordine marittimo, balneare o turistico acquisiti dallo Stato. La consistenza del demanio pubblico marittimo naturale è, dunque, definita sulla base di una constatazione di fatto fondata sul risultato dell'azione degli agenti naturali rispetto all'ambiente marino. Tuttavia, per conferire maggiore certezza giuridica alla individuazione dei beni appartenenti alla categoria e ridurre le possibilità di contenzioso a riguardo, il sistema francese ha previsto una ulteriore e più rigorosa procedura volta alla loro puntuale delimitazione¹⁴.

⁹ OG 158/03, poi integrato e modificato con OG 141/06. Pubblicato nella *National Gazette* No. 158/2003 e reperibile in inglese all'indirizzo <http://Inweb90.worldbank.org/ECA/Transport.nsf/ECADocByUnid/0D04671881753FB485256DFF0055F85D?Opendocument>.

¹⁰ Si tratta delle coste, dei porti, dei terrapieni, dei banchi di sabbia, delle rocce, delle scogliere, delle spiagge, delle foci dei fiumi in mare, dei canali ad esso collegati e, infine, delle risorse naturali, vive o inanimate, poste sul fondale marino (art. 3).

¹¹ Reperibile su <http://www.legifrance.gouv.fr>. Per un commento, vedi AA.VV., *La codification du droit de propriétés des personnes publiques*, in Act. jur. droit adm., 2006, 20, p. 1073 e ss., in specie p. 1081-1082.

¹² Il cui punto di origine è rintracciato in un rapporto del *Conseil d'Etat* relativo al futuro del diritto della proprietà pubblica del 1986. Vedi AA.VV., *Droit administratif des biens*, Dalloz, 2008, V ed., p. 20.

¹³ Per un commento, vedi AA. VV., *La codification du droit des propriétés des personnes publiques*, in Act. jur. droit adm., 2006, 20, p. 1073 e ss.

¹⁴ Vedi il *décret* n. 2004 - 309 del 29 marzo 2004, attuativo dell'art. 26 della *Loi* n. 86 - 2 del 3 gennaio 1986 (c.d. "loi littoral"), ora pressochè interamente confluita nel *Code de l'urbanisme* (<http://www.legifrance.gouv.fr>). Per la disciplina della concessione di spiaggia alla luce della *loi littoral* e con riferimento all'*Arret du Conseil d'Etat* del 21 giugno 2000 (caso "Chez Joseph"), vedi C. Bergeal, *Les concessions de plage sont des délégations de service public*, in Rev. franç. droit adm., 2000, 16, p. 797 e ss.

Vi sono, infine, alcune caratteristiche comuni a tutti i beni demaniali. L'art. L3111-2 stabilisce, infatti, che questi sono inalienabili e imprescrittibili, e precisa che il demanio marittimo, come quello fluviale, può essere riservato di diritto o concesso a terzi secondo i modi prescritti dalla legge.

3. La distribuzione delle competenze amministrative e il potere di rilascio delle concessioni.

Nei Paesi esaminati la coesistenza di più livelli territoriali di governo ha imposto la previsione di forme di collaborazione e coordinamento nella gestione dei beni pubblici e, particolarmente, con riferimento a quei beni suscettibili di particolare sfruttamento economico e, al contempo, di più evidenti misure di tutela e conservazione.

L'assetto concreto di articolazione delle predette forme, si è detto in premessa, dipende, in primo luogo, dalla ripartizione delle funzioni legislative tra lo Stato ed altri soggetti istituzionali posti a livello regionale e, in secondo luogo, dal grado di decentramento amministrativo realizzato nei diversi sistemi. È quest'ultimo processo, infatti, che, più dell'allocazione del potere legislativo, interessa in modo diretto la gestione dei beni pubblici e determina il grado di coinvolgimento delle autonomie locali nell'esercizio delle connesse funzioni di governo ed amministrazione.

3.1 Spagna

Con riferimento all'articolazione delle competenze costituzionali tra i diversi livelli territoriali, l'esempio spagnolo è particolarmente significativo. Il riparto di funzioni tra Stato e *Comunidades Autónomas* in materia di coste, infatti, è stato oggetto di diversi conflitti.

Rilevanti chiarimenti sull'interpretazione da utilizzare per definire la distribuzione delle competenze sono stati offerti dalla sentenza del *Tribunal Constitucional* n. 149 del 1991¹⁵. La decisione, intervenuta su un conflitto avente ad oggetto la *Ley de costas*, ha affermato che la titolarità statale sui beni del demanio marittimo riconosciuta dalla Costituzione non è, di per sé, condizione attributiva di specifiche competenze gestionali in materia. Da ciò deriva che le attività svolte sulle zone costiere sono comunque assoggettate al regime ordinario di distribuzione delle funzioni tra i diversi livelli dell'organizzazione territoriale¹⁶. Piuttosto, la titolarità statale del demanio marittimo comporta la facoltà di stabilire con legge quale sia il regime giuridico dei beni appartenenti a detta categoria, di garantirne la protezione e di gestirne l'utilizzo: in tal modo, lo Stato, sia pure non direttamente titolare di funzioni amministrative, può condizionare fortemente l'organizzazione ed il funzionamento di tutte le attività connesse con i beni demaniali marittimi¹⁷.

Più in generale, sulle evoluzioni recenti della predetta *Loi* prima della riforma intervenuta con il *décret n.2006-608* (su cui *infra*), vedi AA. VV., *Evolutions recente du droit du littoral*, in Act. jur. droit adm., 2005, 7, p. 354 e ss.

¹⁵ La decisione è reperibile nel sito www.tribunalconstitucional.es, nell'apposita banca dati. Sullo stesso tema, vedi anche la sentenza n. 103 dell'8 giugno 1989.

¹⁶ Si tratta dell'*Administración del Estado*, delle *Administraciones de las Comunidades Autónomas* e delle *Administraciones de las Entidades locales*.

¹⁷ Occorre, inoltre, considerare che taluni ambiti attribuiti all'uno o all'altro livello territoriale sono comunque in grado di influenzare la gestione del demanio marittimo, quantomeno con riferimento ad alcuni suoi specifici aspetti. Ad esempio, lo Stato ha competenza sulla pesca marittima svolta nelle acque extraterritoriali, ma alle *Comunidades Autónomas* costiere spetta la disciplina della pesca nelle acque interne. Al primo competono, inoltre, la marina mercantile, la sicurezza marittima ed il trasporto marittimo tra porti situati in diverse *Comunidades Autónomas* o all'estero, la disciplina dei porti di interesse generale, ivi compresa la realizzazione delle opere pubbliche, nonché la determinazione dei principi fondamentali di

D'altro canto, nella richiamata decisione si è posto in evidenza come lo spettro di influenza dello Stato sulla materia sia solo parzialmente ridimensionato dal fatto che il livello statale non è depositario di competenze sul governo del territorio e, quindi, non ha la possibilità di integrare le sue potestà demaniali con la pianificazione degli usi del suolo e delle attività che si svolgono nell'entroterra ad esso prospiciente. Dette funzioni, infatti, come quelle relative all'urbanistica, sono competenze esclusive delle *Comunidades Autónomas*, che le esercitano in collaborazione con gli enti locali¹⁸.

Riguardo alla gestione del demanio marittimo - terrestre ed ai suoi usi, nel sistema spagnolo il riferimento è dato, come accennato, dalla *Ley* n. 22 del 1988 e dal regolamento ad essa collegato¹⁹. Entrambi i provvedimenti danno attuazione al precetto di cui all'art. 132 della Costituzione e la *Ley de costas* ha rafforzato i poteri statali di tutela del demanio marittimo - terrestre con l'obiettivo di contrastare una diffusa tendenza all'usurpazione dei privati ed all'occupazione abusiva dei beni del litorale²⁰.

La legge disciplina, infatti, il regime di inappropriabilità dei beni da parte dei privati e regola quello della delimitazione del demanio marittimo-terrestre, che si svolge attraverso uno specifico procedimento amministrativo²¹. Ulteriore strumento di tutela è la previsione di specifiche limitazioni alle facoltà dominicali dei proprietari privati confinanti con i beni pubblici²².

tutela dell'ambiente. Alle *Comunidades Autónomas*, invece, spettano, oltre alle già richiamate potestà in materia di governo del territorio, le competenze inerenti le opere pubbliche di interesse regionale, i porti non dichiarati di interesse generale dallo Stato, il trasporto marittimo tra porti situati nel proprio territorio, l'acquicoltura, il turismo nonché l'adozione delle norme complementari di tutela dell'ambiente e del paesaggio, ivi compresa la relativa esecuzione amministrativa. In generale, la suddivisione delle funzioni tra Stato e Comunità autonome è definita dalla Costituzione spagnola. In particolare, l'art. 148 indica le competenze che ogni *Comunidad* può assumere facoltativamente, inserendole nel proprio statuto, mentre l'art. 149, co. 1, indica le materie di indubbia rilevanza nazionale riservate allo Stato. Per riferimenti generali sul tema vedi, tra gli altri, E. Girón Reguera, *Esperienza e prospettive del regionalismo in Spagna*, tra le pubblicazioni del Centro di Ricerca sui sistemi costituzionali comparati dell'Università degli Studi di Genova, reperibile in www.crdc.unige.it. Con riferimento all'impatto che la frammentazione delle competenze legislative ed amministrative ha sulla gestione delle coste e del litorale, vedi E. García - Trevijano Garnica, *El régimen jurídico de las costas españolas: la concurrencia de competencias sobre el litoral. Especial referencia al informe preceptivo y vinculante de la Administración del Estado*, in *Rev. adm. púb.*, 1997, 144, pp. 97 e ss. Più in generale, sul riparto delle funzioni amministrative in tema di coste e sul loro esercizio, vedi L. Pérez Conejo, *Las costas marítimas: régimen jurídico y competencias administrativas*, Comares, Granada, 1999 e J. Juste - Ruiz - V. Bou, *Towards integrated management of the coasts and the coastal waters in Spain*, in N. Greco, cit., in specie pp. 143 - 144.

¹⁸ Per un commento alla decisione, vedi L. Fajardo Spinola, *Coordinación de la actividad de las diferentes administraciones sobre la costa (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991, de 4 julio)*, in *Rev. ad. pub.*, 1992, 128, p. 235 e ss. Sul rapporto tra la regolazione del demanio contenuta nella *Ley de costas* e le funzioni in materia di diritto urbanistico, vedi I. Borrajo Iniesta, *La incidencia de la Ley de Costas en el Derecho urbanístico*, *Rev. adm. aúb.*, 1993, 130, pp. 131 e ss., e J. Agudo González, *Terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre: transcendencia urbanística del régimen transitorio de la Ley de costas, a los 20 años de su entrada en vigor*, in *Práct. urb.* 2008, 75, p. 23 e ss.

¹⁹ Approvato con *Real decreto* 1 dicembre 1989, n. 1471, il quale, peraltro, dedica l'intera *Sección II* al regime di utilizzazione delle spiagge.

²⁰ In proposito, vedi P. Biondini, *Rilievi sintetici sulla utilizzazione del litorale a fini turistico - ricreativi in Francia e in Spagna*, in N. Greco, cit., p. 231-232.

²¹ Al termine del quale deve essere adottato un provvedimento dotato del potere di rettificare, nel caso sussista, una eventuale iscrizione del bene in contrasto con il *Registro de la Propiedad* pubblica (art. 13) Tale

In tema di usi, la *Ley de costas* distingue tre categorie: usi comuni²³, usi speciali²⁴ ed occupazioni privative²⁵. Solo gli ultimi due sono soggetti al rilascio di un apposito titolo abilitativo (a seconda dei casi, autorizzazione o concessione), con il quale viene legittimato l'uso che il privato realizza sulla porzione di bene demaniale interessato. In particolare, con specifico riferimento alle concessioni di spiaggia, a differenza di quanto avviene in Italia, lo svolgimento di attività sul litorale da parte di soggetti privati deve tendenzialmente essere esercitato fuori dall'area della spiaggia, secondo dimensioni e distanze stabilite in via regolamentare²⁶. Ciò vuol dire che

procedimento è stato criticato dalla dottrina, che lo ha ritenuto suscettibile di produrre situazioni di indeterminazione e, in effetti, la giurisprudenza è stata chiamata in più occasioni a dirimere controversie originate dall'applicazione della predetta procedura. In proposito, con riferimento alla qualificazione delle rupi quali beni del demanio marittimo, vedi M. Garçia Pérez, *La indeterminación del dominio público marítimo – terrestre en la Ley de costas de 1988. A propósito del deslinde de acantilados*, in *Rev. ad. pub.*, 2006, 169, p. 189 e ss.

²² Gli artt. 23 e ss. della legge prevedono, infatti, che, in una fascia di cento metri dal confine interno del demanio si instauri la c.d. servitù di protezione, da cui consegue il divieto di diverse attività, tra le quali l'edilizia privata. I predetti proprietari sono altresì soggetti a due ulteriori servitù: la c.d. servitù di salvamento, per la quale deve essere consentito il libero passaggio sui beni per un'area di sei metri, e la c.d. servitù di accesso al mare, per cui deve in ogni caso essere garantito l'accesso pubblico al mare. Le norme urbanistiche adottate dalle *Comunidades Autónomas* possono, inoltre, assoggettare ad altre limitazioni la zona c.d. di influenza ovvero l'area terrestre posta a cinquecento metri dal confine interno del demanio. Gli strumenti richiamati sono funzionali a garantire in modo diffuso l'uso comune del demanio marittimo – terrestre, ponendo allo stesso solamente le limitazioni necessarie dalla previsione di usi diversi mediante cui alcuni beni o parte di essi sono riservati a soggetti dotati di specifici titoli abilitativi. Come nel sistema italiano, dunque, l'amministrazione competente gode di un'ampia discrezionalità nella programmazione degli usi del demanio e, in specie, del titolare, ma il richiamato principio di tutela della collettività mediante tutela dell'uso comune pone un rilevante limite a tale autonomia decisionale. Interessante, a tal proposito, l'analisi dei modi di contemperamento tra le diverse esigenze come emersi dalla giurisprudenza spagnola in relazione al caso di una piccola isola di proprietà privata e della costruzione di un ponte di collegamento tra questa e la terraferma aperto al libero transito. Vedi, a riguardo, I. Martínez de Pisón Aparicio, *Concesiones de uso comun general del demanio costero?*, in *Civitas*, 1998, 99, p. 427 e ss. (in specie, pp. 432 – 434). Il rapporto tra proprietà privata dei beni e demanio pubblico è dibattuto nella dottrina spagnola. In merito, vedi ad esempio M. del Pino Rodríguez González, *Reconocimiento de titularidades privadas en el dominio público marítimo-terrestre: Alcance y límites*, in *Rev. admin. Púb.*, 1998, n. 146, p. 225 e ss.; R. Rivas Andrés, *Zona marítimo-terrestre: propiedad privada que linda directamente con el mar, estudio: El único y extraordinario caso en derecho español de propiedad privada que linda directamente con el mar sin intermedio de servidumbre ni de zona de servicio portuario*, in *Rev. der. urb. e amb.*, 2001, 35, p. 81 e ss.; F. J. Sospedra Navas, *Los conflictos entre el dominio marítimo-terrestre y propiedad privada*, in *Rev. pod. jud.* 2004, 76, p. 247 e ss.

²³ Gli usi comuni permettono lo svolgimento sulle spiagge e sul mare, in modo libero e gratuito, di tutte quelle attività che non richiedono opere o installazioni di alcun tipo e che si realizzano in accordo con la legge. Si tratta, dunque, di usi consentiti senza necessità di un titolo amministrativo abilitante ma sottoposti a specifici poteri di controllo (art. 31, co. 1).

²⁴ Gli usi speciali sono qualificati con riferimento ad alcuni indicatori come la frequenza ricorrente, la pericolosità ed il rendimento economico. Inoltre, per il loro svolgimento, richiedono necessariamente l'esecuzione di opere o l'installazione di attrezzature (art. 31, co. 2).

²⁵ Con le occupazioni privative si consente lo svolgimento di attività o l'installazione di strutture su aree del demanio marittimo – terrestre quando le stesse, per loro natura, non possano avere altra ubicazione (art. 32, co. 1).

²⁶ Vedi l'art. 33, co. 3, della *Ley de costas*.

non si rilasciano concessioni su tratti di spiaggia in quanto tali, poiché le spiagge sono considerate "libere" in tutta la loro estensione. Le concessioni hanno, invece, ad oggetto l'occupazione della zona interna di demanio sita al termine della spiaggia vera e propria²⁷. In questo modo, per lo sfruttamento di servizi turistici, come ad esempio lettini ed ombrelloni, non occorre una concessione essendo invece sufficiente il rilascio delle ordinarie autorizzazioni per lo svolgimento di attività commerciali.²⁸

L'occupazione della spiaggia con installazioni di qualunque tipo, ivi includendo le strutture per l'erogazione di servizi stagionali, non può, in ogni caso, spingersi oltre la metà della superficie disponibile e le medesime strutture devono essere distribuite in modo omogeneo ed uniforme nello spazio²⁹.

3.2 Portogallo

In Portogallo, le disposizioni inerenti le funzioni di gestione del demanio marittimo sono contenute, a livello di fonti primarie, nella già citata *Lei n. 54/2005* sulla titolarità delle risorse idriche e nella *Lei n. 58/2005* del 29 dicembre (c.d. *Lei da Água*)³⁰. Vi sono poi diversi decreti che ne specificano ed attuano i contenuti³¹, tra cui si segnala il *decreto - lei n. 226-A/2007* del 31

²⁷ Precitazioni ulteriori a riguardo sono offerte dai *Capituli IV e V* della *Ley de costas*. Il primo attiene, in specie, al rilascio delle autorizzazioni, possibile per attività che comportino l'occupazione del demanio marittimo – terrestre con installazioni amovibili o con beni mobili (art. 51, co. 1). Il successivo art. 53 prevede, inoltre, che i consigli municipali possano fare richiesta di autorizzazione su tratti di litorale per poter garantire il funzionamento stagionale delle spiagge con appositi servizi e che tali richieste, se comportanti la sola installazione di strutture temporanee, saranno accolte secondo i modi determinati in via regolamentare e nel rispetto delle disposizioni generali sul demanio marittimo, in specie con riferimento all'uso pubblico delle spiagge.

²⁸ In particolare, le attività il cui svolgimento richiede l'installazione di strutture o opere inamovibili sono oggetto di concessione rilasciata dall'amministrazione statale (art. 64), il che non esclude che il concessionario sia tenuto ad ottenere ulteriori autorizzazioni o concessioni da parte delle amministrazioni pubbliche competenti, ad esempio, in materia di porti o scarichi di acque reflue (art. 65). In merito, l'art. 64 del *Real decreto n. 1471/1989* precisa che, quando a giudizio del Ministero dell'ambiente, non è possibile ubicare le installazioni di servizio nella parte anteriore alla spiaggia o, in alternativa, sopra al passaggio marittimo o ai terreni confinanti, le stesse potranno essere addossate al limite interno della spiaggia. Diversamente, se il concessionario intende installare sulla spiaggia un impianto materiale per il sostegno della propria attività, come nel caso di strutture stabili mediante cui effettuare servizi di ristorazione, occorre il rilascio della relativa concessione, la cui competenza spetta all'amministrazione dello Stato per espressa menzione della *Ley de costas* (in specie, art. 64, co. 1).

²⁹ Vedi l'art. 33, co. 4, della *Ley de costas*.

³⁰ Reperibile in http://www.inag.pt/inag2004/port/divulga/legisla/l_nacional_01.html. Con la *Lei da Água*, il Portogallo ha recepito la direttiva n. 2000/60/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 ottobre 2000, che ha delineato un quadro per l'azione comunitaria in materia di acque e con cui sono state poste le basi per una gestione sostenibile delle risorse idriche.

³¹ Si tratta del *decreto - lei n. 97/2008* dell'11 giugno, relativo al *Regime económico e financeiro dos recursos hídricos* adottato dal Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional, del *decreto - lei n. 100/2008* del 16 giugno, relativo al *Regime de utilização e de reafectação do domínio público hídrico e regime de reafectação de bens imóveis do domínio público marítimo integrados em áreas sem utilização portuária reconhecida*, adottato dalla Presidência do Conselho de Ministros, e del *decreto - lei n. 21/2002* del 31 gennaio, recante il *Regulamento da actividade Marítimo-Turística* (modificato prima dal *decreto - lei n. 269/2003* del 28 giugno e poi dal *decreto - lei n. 289/2007* del 17 agosto) (tutti reperibili in www.dre.pt).

maggio, recante norme di dettaglio sui titoli abilitativi all'uso delle risorse idriche ed alle competenze per il loro rilascio³².

Il primo dei tre provvedimenti, occupandosi dell'amministrazione del demanio idrico³³, stabilisce che lo stesso possa essere affidato per legge a soggetti di diritto pubblico, incaricati di gestirlo secondo l'interesse comune e senza pregiudizio per le funzioni proprie dell'autorità nazionale dell'acqua (su cui *infra*). La gestione dei beni demaniali può anche essere effettuata da soggetti di diritto privato, previo rilascio di un titolo abilitativo emesso dall'autorità pubblica competente (art. 9).

La ripartizione delle attività di regolazione del sistema è, invece, contenuta nella *Lei* n. 58/2005, che ha ad oggetto la gestione delle risorse idriche, termine con il quale si intendono tutte le acque superficiali, comprese le acque interne, le acque costiere e di transizione nonché le acque sotterranee (art. 1, co. 1).

Il provvedimento distribuisce le competenze tra più soggetti avvalendosi di due criteri: la collocazione territoriale ed il tipo di funzioni istituzionali esercitate. Sotto il primo profilo, a livello nazionale opera l'*Instituto da Água* (INAG), autorità nazionale dell'acqua, che rappresenta lo Stato quale garante delle politiche nazionali di settore³⁴, mentre al livello delle *região hidrográfica*³⁵ operano le amministrazioni regionali, alle quali sono imputate funzioni di gestione delle risorse idriche (art. 7, co. 1). Sotto il secondo profilo, la legge dispone che la partecipazione dei rappresentanti dei settori e delle attività connessi alle risorse idriche sia assicurata da due organi consultivi, il *Conselho Nacional da Água* (CNA) e il *Conselhos da região hidrográfica* (CRH), operanti il primo a supporto del governo e il secondo a supporto delle amministrazioni regionali (art. 7, co. 2). Spetta, inoltre, ad alcune *comissões de coordenação e desenvolvimento regional* (CCDR) garantire, secondo gli strumenti di governo del territorio previsti dalla legge e dai piani delle acque, che le politiche sulle risorse idriche siano formulate in armonia con quelle ambientali (art. 7, co. 3). Infine, nelle aree del demanio idrico su cui sono presenti porti (come, peraltro, avviene anche in Spagna, Croazia e Italia), le funzioni sono delegate alle amministrazioni portuali, che operano nell'ambito di competenza definito dal *Ministros das Obras Públicas, Transportes e Comunicações e do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional* (art. 13).

Con riferimento al contenuto delle funzioni, spetta allo Stato rendere compatibile l'uso delle risorse idriche con la loro tutela e valorizzazione. Tale obiettivo deve essere perseguito mediante un adeguato utilizzo degli strumenti previsti dalle norme (art. 18)³⁶.

Quanto all'uso delle risorse idriche, vige, in primo luogo, il principio generale secondo cui è necessario il possesso di uno specifico titolo abilitativo per svolgere attività che comportino un impatto significativo sulle risorse e sui beni demaniali (art. 56), con la sola eccezione dell'uso e fruizione comune di tali beni per attività di ricreazione, svago o abbeveramento (art. 58). Sussiste, inoltre, un uso privato, che è subordinato al rilascio di licenza o concessione a seconda della natura

³² Reperibile in <http://www.dre.pt/util/getdiplomas.asp?s=sug&iddip=20072012>.

³³ In cui, si ricorda, è compreso quello marittimo ai sensi dell'art. 2, co. 1, del provvedimento.

³⁴ L'Autorità ha rilevanti funzioni di programmazione e pianificazione del settore, come esplicitato nel dettaglio dall'art. 8 della *Lei* n. 58/2005, tra cui si segnala anche un potere di proposta del valore delle tasse collegate allo sfruttamento delle risorse idriche (art. 8, co. 2, lett m).

³⁵ Si tratta di aree territoriali tassativamente individuate e denominate, poste in ambito sub statale.

³⁶ In tal senso, ad esempio, l'art. 21 prevede che, attraverso l'adozione del *Planos de ordenamento da orla costeira*, lo Stato (per il tramite dell'INAG) individui quali sono gli usi e le attività ammesse sulle coste (lett. a), classifichi le spiagge e ne disciplini l'uso a fini balneari (lett. b), valorizzi e qualifichi tutti gli elementi del litorale a fini ambientali e turistici (lett. c).

dell'attività svolta e della forma giuridica del richiedente (art. 59). È parimenti necessaria una licenza per l'occupazione temporanea delle spiagge con manufatti amovibili per fini turistici e per lo svolgimento di competizioni sportive e di navigazione, ivi compresa l'installazione delle relative infrastrutture ed equipaggiamenti di approdo (art. 60, lett. d ed i), mentre occorre una concessione per la realizzazione di costruzioni stabili dedicate allo sviluppo di attività turistiche e similari (art. 61)³⁷.

Nel provvedimento non vi sono indicazioni circa i soggetti competenti al rilascio dei titoli abilitativi, ma può essere utile fare riferimento al già citato *decreto – lei n. 226-A/2007*, il quale assegna tale potere alle *região hidrográfica* (ARH) territorialmente competenti. Un'ulteriore specificazione riguarda gli approdi di spiaggia e, in particolare, ai sensi dell'art. 63, co. 2, del citato decreto, quelli che comportano l'installazione con carattere temporaneo di strutture rimovibili (art. 62, co. 2)³⁸. Il rilascio dei titoli abilitativi per le ipotesi richiamate, quando inerente ad aree di giurisdizione dell'autorità marittima, spetta alle capitanerie di porto.

Nell'assetto di competenze così delineato, viene riconosciuto all'*Instituto da Água* un importante ruolo nella definizione ed armonizzazione dei procedimenti di attribuzione e rilascio dei titoli abilitativi.

3.3 Croazia

In Croazia, il *Maritime domaine and seaports act* ha previsto che il demanio marittimo possa essere soggetto ad un uso generale, ad un uso speciale ed ad un uso che ne comporta lo sfruttamento economico. La prima modalità ha la finalità di soddisfare il diritto della collettività all'utilizzo del bene, in accordo con la sua natura e finalità; la seconda si riferisce ad ogni tipologia di uso residuale; la terza comporta la valorizzazione dei beni demaniali attraverso lo svolgimento di attività economiche, che possono essere esercitate sia utilizzando le strutture già esistenti sul litorale, sia costruendone di nuove (art. 6). Solo le ultime due modalità necessitano del rilascio di un apposito titolo abilitativo attraverso cui, in ogni caso, può essere permesso soltanto lo svolgimento di attività che non escludano la possibilità di un uso generale della porzione demaniale interessata, né siano in contrasto con le norme di regolazione del sistema di tutela ambientale (art. 7).

Quanto al riparto delle funzioni amministrative, spetta allo Stato gestire e proteggere il demanio marittimo, operando direttamente o attraverso le amministrazioni di autogoverno regionale o locale. A queste ultime, tuttavia, sono rimessi i compiti di protezione e cura delle zone demaniali oggetto di uso generale (art. 10). La competenze di rilascio delle concessioni è, invece, suddivisa tra le amministrazioni regionali e l'amministrazione statale, in alcuni casi previo assenso del Parlamento (art. 20)³⁹.

³⁷ Si consideri, inoltre, che, nel caso in cui il richiedente voglia ottenere l'uso del litorale per attività soggette in parte a concessione ed in parte a licenza, sarà applicato solamente il regime relativo alla prima tipologia di titoli abilitativi (art. 60).

³⁸ Del tipo di piante fluttuanti, tende da sole e ombrelloni per il riparo dei bagnanti, strutture per la custodia di piccole imbarcazioni, utensili e attrezzi per la pesca e altre attrezzature destinate agli sport nautici ed a divertimenti acquatici. L'art. 62, co. 1, del decreto fornisce anche un'altra nozione di approdo di spiaggia, intendendo con questa locuzione il nucleo basilare di servizi infrastrutturali che comprende spogliatoio, docce, servizi igienici, assistenza sanitaria, strutture per le comunicazioni di emergenza, informazione e assistenza ai bagnanti, per la pulizia spiaggia e la raccolta dei rifiuti. Tali strutture possono anche servire per l'offerta di servizi ulteriori, ivi compresi quelli commerciali propri di ristoranti e bar.

³⁹ Più precisamente, data la suddivisione delle funzioni di gestione del demanio marittimo in regolari, straordinarie e di emergenza, le prime e le seconde competono doverosamente alle amministrazioni locali (*towns e municipalities*), mentre le terze spettano alle amministrazioni regionali (*counties*) (art. 11).

3.4 Francia

In Francia, l'art. L2124-1 del *Code général de la propriété des personnes publiques* prevede che la decisione su quale uso ammettere per una certa porzione di demanio debba tener conto della vocazione delle zone interessate nonché di quelle limitrofe e, allo stesso tempo, degli obiettivi di conservazione del litorale e delle risorse biologiche ivi presenti. In tal modo, la discrezionalità dell'amministrazione competente riceve due criteri atti a guidarne, senza indebita compressione, la scelta di programmazione cui poi fa seguito l'esercizio delle funzioni di gestione dei beni.

L'art. L2124-4 ribadisce anche nel sistema francese un principio generale presente in altri Paesi esaminati: l'accesso alle spiagge ed il loro uso devono essere liberi e gratuiti⁴⁰. Questa disposizione prevede, in specie, che l'accesso è libero salvo che non vi siano giustificati motivi di sicurezza, difesa nazionale o di protezione ambientale che giustifichino limitazioni particolari: l'uso libero e gratuito da parte della collettività costituisce, infatti, la finalità fondamentale delle spiagge così come la loro destinazione alle attività di pesca e maricoltura. Tale criterio, ai sensi del co. II dell'art. L2124-4, è applicabile anche alle concessioni di spiaggia, che devono in ogni caso preservare la libera circolazione e uso del litorale da parte del pubblico per un'area di ampiezza significativa lungo tutta la riva del mare⁴¹.

In proposito, l'art. L2124-4 contiene due ulteriori indicazioni. La prima riguarda il rilascio e il rinnovo delle concessioni, che sono subordinati allo svolgimento di una inchiesta pubblica⁴². La seconda riguarda i soggetti cui viene assegnata la concessione, che deve essere accordata, in via prioritaria, ai comuni o ad associazioni di più comuni e, qualora tali soggetti rinuncino al loro diritto di prelazione, a persone giuridiche pubbliche o private previa pubblicità della procedura ed assegnazione concorrenziale.

⁴⁰ La parte legislativa del *Code* è stata emanata con l'*ordonnance n. 2000-914* del 18 settembre 2000, mentre i *livres* I, III, IV e V della parte regolamentare sono stati pubblicati dal *décret n. 2005-935* del 2 agosto 2005 e i *livres* II e VI dal *décret n. 2007-397* del 22 marzo 2007. Le disposizioni di cui si discute sono inserite nel *Titre II*, dedicato al litorale ed alle relative funzioni di tutela e sviluppo. Il provvedimento è reperibile su www.legifrance.gouv.fr.

⁴¹ Tale elemento deve essere menzionato negli stessi contratti di concessione e modulato tenendo conto delle caratteristiche dei luoghi interessati. Ulteriori disposizioni relative all'accesso alla riva del mare sono contenute negli artt. L. 160-6, L. 160-6-1, L. 160-7 e L. 160-8 del *Code de l'urbanisme*, reperibile su www.legifrance.gouv.fr.

⁴² Si tratta di istituto di partecipazione tipico del sistema francese, ricondotto nel novero degli strumenti della c.d. *démocratie de proximité* di cui alla *Loi n. 2002-276* del 27 febbraio (reperibile su www.legifrance.gouv.fr) ed utilizzato quando la realizzazione di un progetto o la costruzione o localizzazione di una infrastruttura comporta rischi potenziali per l'ambiente o la salute della collettività oppure è suscettibile di porre in competizione più tipologie di interessi contrastanti. L'*enquête publique* è, quindi, volta a informare la collettività rispetto all'azione che si intende intraprendere e mira a raccogliere opinioni nonché eventuali contro proposte, così da fornire all'amministrazione procedente tutte le informazioni possibili per l'assunzione di una decisione condivisa. Sul tema, vedi la bibliografia riportata nel sito della *Commission nationale du débat public* (http://www.debatpublic.fr/notions_generales/bibliographie.html) e, per la dottrina italiana, L. Casini, *L'inchiesta pubblica. Analisi comparata*, in Riv. trim. dir. pubb., 2007, 1, p. 176 e ss. In generale, sugli strumenti di partecipazione attuativi della democrazia partecipativa nel sistema francese, vedi AA.VV., *Information et participation du public*, in Act. jur. droit franç., 2006, 42, p. 2314 e ss.

I principi descritti sono oggetto del *décret n. 2006-608* del 26 maggio ⁴³, che ha introdotto una nuova disciplina della concessione di spiaggia nel sistema francese.

Il provvedimento imputa allo Stato, a mezzo del prefetto, il rilascio delle concessioni di spiaggia aventi ad oggetto lo sviluppo, lo sfruttamento e la conservazione di specifici tratti di litorale ⁴⁴. In tutti i casi, il concessionario è autorizzato ad occupare una parte dello spazio concesso per l'installazione di strutture e lo sfruttamento di attività riconducibili al servizio pubblico balneare (art. 1, co. 1). Il decreto in esame ammette, inoltre, che il concessionario conferisca, a mezzo di apposita convenzione di sfruttamento, a uno o più subconcessionari lo svolgimento di tutte o parte delle attività oggetto del proprio titolo abilitativo, ivi compresa anche la percezione dei proventi dalle stesse derivanti. In questa ipotesi, la durata del titolo di subconcessione non può comunque eccedere quella della concessione principale.

Il successivo art. 2 pone ulteriori limiti alle concessioni di spiaggia rispetto a quelli di cui all'art. L321-9 del *Code de l'environnement*, tra cui si segnala quello secondo il quale, rispetto alla superficie dell'area demaniale interessata, un minimo dell'80% della lunghezza del litorale e della spiaggia deve rimanere libera da qualunque struttura, equipaggiamento o installazione. A ciò deve aggiungersi che, fatta eccezione per le strutture sanitarie e di sicurezza, sulle spiagge sono permessi solamente equipaggiamenti e strutture amovibili o trasportabili, che non presentano alcun elemento in grado di ancorarle in modo durevole al suolo e il cui valore sia compatibile con la finalità accordata al bene demaniale rispetto alla durata della sua occupazione ⁴⁵. Questa previsione si lega ad un altro disposto chiave del decreto, in base al quale ogni installazione fatta sulla spiaggia deve essere concepita in modo da poter permettere, alla fine del periodo di vigenza del rapporto, il ritorno dell'area allo stato iniziale.

Il sistema francese pare, dunque, fortemente orientato verso la tutela ambientale del demanio marittimo e, allo stesso tempo, tende a favorire l'uso generale dei relativi beni rispetto alle altre modalità di sfruttamento. Questa interpretazione è rafforzata dalla lettura di due principi. Il primo è quello in base al quale la superficie della spiaggia deve essere libera da ogni struttura amovibile per un periodo, definito nella concessione, che non può eccedere i sei mesi ⁴⁶. Il secondo è riferito alla possibilità che l'amministrazione concedente goda della facoltà di determinare le strutture autorizzate sulla spiaggia in ragione dell'assetto e della frequentazione della medesima nonché del livello dei servizi offerti nelle aree limitrofe a quella oggetto di concessione.

⁴³ Reperibile in www.legifrance.gouv.fr. Per un commento sul decreto vedi C. Maugué, *La réaffirmation du caractère exceptionnel de l'occupation privative des plages*, in Act. jur. droit adm., 2006, 27, p. 1496 e ss. Con riferimento al sistema previgente, vedi J. Morand – Deviller, *Les concessions de plages naturelles*, in Act. jur. droit adm., 2002, 6, p. 481 e ss.

⁴⁴ Vedi in proposito, gli artt. 5 e seguenti. Fanno eccezione le concessioni situate all'interno di un porto, che devono essere rilasciate dal direttore dell'autorità portuale competente (art. 12).

⁴⁵ C. Maugué, *La réaffirmation du caractère exceptionnel de l'occupation privative des plages*, cit., p. 1501, pone in evidenza come i due termini non possono essere considerati equivalenti: un esempio che sostiene tale orientamento è dato dalle cabine da spiaggia, che possono essere trasportabili ma non sono smontabili.

⁴⁶ Tale previsione è stata ampiamente dibattuta dalla dottrina e, al contempo, contestata dagli operatori. Lo ricorda, ad esempio, C. Maugué, *La réaffirmation du caractère exceptionnel de l'occupation privative des plages*, cit.

4. Le procedure di scelta del contraente

4.1 Spagna

Come si è avuto modo di dire, in Spagna la *Ley de costas* prevede due atti abilitativi nell'uso del demanio marittimo terrestre: le autorizzazioni e le concessioni. Quanto alle prime, le richieste di autorizzazione devono essere riferite alle strutture ed attività richiamate dall'art. 34, co. 1⁴⁷ e possono essere oggetto di informativa pubblica se così prevedono specifiche disposizioni regolamentari (art. 52).

Relativamente alla scelta del contraente, il sistema spagnolo ammette, in via generale, lo svolgimento di procedure concorsuali per il rilascio delle concessioni. Tuttavia, l'art. 75 della legge rimette alla discrezionalità dell'amministrazione concedente la decisione relativa alla convocazione della gara e stabilisce che nelle selezioni debbano essere rispettati i principi di pubblicità, obiettività, imparzialità, trasparenza e concorrenza (co. 1).

L'affidamento delle concessioni non avviene, dunque, necessariamente sulla base di una gara pubblica. Tuttavia, se l'amministrazione si orienta in tal senso e se l'avvio del procedura selettiva avviene dopo che un interessato ha già espresso la propria istanza di ottenere la gestione di un certo bene, ad esso è riconosciuto il diritto, in caso di mancata aggiudicazione della gara, di ottenere la copertura dei costi del progetto già presentato, in forma determinata a mezzo di regolamento (art. 75, co. 2). Inoltre, se nessuna delle offerte proposte durante la procedura competitiva presenta tutte le condizioni che l'amministrazione ritiene necessarie per il rilascio del titolo, la gara può essere dichiarata deserta come se non fosse pervenuta alcuna offerta⁴⁸. Le concessioni non sono trasmissibili per atti tra vivi e in caso di fallimento del concessionario, i suoi successori potranno subentrare nei diritti e obbligazioni per un solo anno, decorso il quale, in assenza di una espressa manifestazione all'amministrazione concedente, devono rinunciare alla concessione (art. 70)⁴⁹.

⁴⁷ L'articolo individua alcune materie rispetto alle quali assegna allo Stato la competenza di determinare, nel rispetto delle funzioni rimesse alle *comunidades autónomas*, i principi generali in alcuni ambiti relativi alla gestione delle coste, alla loro tutela e all'uso del demanio marittimo. Tra questi, si fa riferimento anche ai servizi temporanei di spiaggia (lett. b) e al regime di uso dei litorali in relazione alla sicurezza dei bagnanti (lett. e) e, in generale, della collettività.

⁴⁸ Peraltro, prima di accogliere la domanda di concessione, lo Stato deve chiarire con informativa pubblica le condizioni richieste al concessionario, senza la cui accettazione espressa il titolo abilitativo non può essere rilasciato. Al termine della procedura, la documentazione relativa potrà essere inviata al *Departamento ministerial* competente e dovrà in ogni caso essere resa pubblica (art. 67 *Ley de costas*).

⁴⁹ Un'eccezione è rappresentata dalla concessione rilasciata per una pluralità di usi e che comporta l'installazione di opere e strutture separabili o separate. In questa ipotesi, infatti, il rapporto concessorio può essere "scomposto" in base a specifiche condizioni poste dall'amministrazione concedente (art. 71, co. 1). Quanto alle opere e installazioni relative ad una concessione estinta, spetta all'amministrazione statale decidere se conservarle o smantellarle, procedendo d'ufficio o su istanza di parte prima dell'estinzione per scadenza naturale del rapporto o negli altri casi di cessazione ammessi (art. 72, co. 1). Assunta tale decisione, il titolare della concessione in scadenza o cessata deve disporre un deposito sufficiente a coprire le spese di smantellamento delle opere installate sul bene o sua porzione, in accordo con quanto stabilito dall'amministrazione procedente (art. 72, co. 2). Se, invece, l'amministrazione statale decide di conservare le suddette strutture, queste rimarranno senza ulteriori costi a sua disposizione e la stessa potrà continuare a sfruttarle secondo quanto determinato in via regolamentare. Un'attenta interpretazione delle disposizioni esaminate, con riferimento anche ai concreti risvolti pratici delle procedure previste, è in M. Lafuente Benaches, *La declaración de caducidad en las concesiones de dominio público marítimo – terrestre*, in *Civitas*, 1989, 63, p. 385 e ss.

I principi richiamati sono stati ulteriormente specificati dal *Real decreto n. 1471/1989* del 1° dicembre, recante il *Reglamento general de desarrollo y ejecución de la Ley de costas*⁵⁰. Il provvedimento fa riferimento a due tipologie di procedimenti, uno generale regolato dagli artt. 146 e seguenti, e l'altro speciale, disciplinato dall'art. 150, che pone attenzione ai casi in cui l'attività oggetto del titolo abilitativo interessi le competenze di una *Comunidad Autónoma*. In questa ipotesi, si prevede che attraverso uno stesso procedimento sia possibile integrare le manifestazioni di volontà delle due amministrazioni coinvolte (Stato e *Comunidades*), con giovamento per l'economia complessiva del procedimento e con la conseguenza di avere un solo atto che garantisce l'uso del demanio marittimo e lo svolgimento dell'attività cui lo stesso sarà destinato⁵¹.

4.2 Portogallo

In Portogallo, l'attribuzione dei titoli abilitativi in materia di demanio marittimo dipende, innanzitutto, dall'art. 10 del *decreto – lei n. 226-A/2007*, il quale reca alcuni criteri vincolanti per le amministrazioni competenti⁵² e chiarisce che l'avvio della procedura avviene su istanza di parte⁵³.

Quanto ai modi di scelta del concessionario, nel sistema portoghese la gara è obbligatoria per alcuni tipi di licenze e per tutte le concessioni⁵⁴.

⁵⁰ Pubblicato nel BOE n. 297 del 12 dicembre 1989 e reperibile in http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/rd1471-1989.html.

⁵¹ Per un approfondimento in proposito, vedi il sito del *Ministerio de Medio Ambiente, y Medio Rural y Marino* (in specie, le pagine dedicate alla gestione del demanio marittimo – terrestre: http://www.mma.es/portal/secciones/acm/aguas_marinas_litoral/gdpmt/index.htm).

⁵² Si fa riferimento, tra l'altro, all'assenza di altri usi esistenti o potenziali delle risorse idriche che siano prioritari o incompatibili con quelli oggetto della concessione alla necessità di armonizzare il nuovo uso con eventuali diritti preesistenti.

⁵³ Gli interessati alla gestione dei beni possono presentare all'autorità competente una domanda di informazione preventiva, da cui deve emergere in modo inequivocabile l'identificazione del tipo di uso che si vuole intraprendere e l'indicazione dell'area geografica di interesse. Successivamente, la richiesta può essere formalizzata e diviene vincolante per l'autorità competente se, entro un anno, il medesimo soggetto che aveva presentato la domanda preventiva presenta gli aggiornamenti istruttori necessari al rilascio del titolo.

⁵⁴ Nel primo caso, il *decreto – lei n. 226-A/2007* stabilisce che le licenze relative all'installazione di strutture per l'erogazione di servizi di assistenza in spiaggia su aree del demanio pubblico devono essere attribuite sulla base di procedure concorsuali (art. 21, co. 1, lett. c). Peraltro, in caso di occupazione la cui assegnazione sia soggetta a gara, se la procedura competitiva ha ad oggetto una pluralità di usi sul medesimo bene il confronto dovrà svolgersi in relazione a ciascun titolo abilitativo del quale si chiede il rilascio. Nella seconda ipotesi, l'art. 24 stabilisce che le concessioni sono attribuite previo procedimento concorsuale ma prevede altresì che le stesse possano essere assegnate direttamente a *entidades públicas empresariais* e ad *demais empresas públicas* a mezzo di apposito decreto legge (co. 1). Infine, la gara deve essere svolta nel rispetto delle norme relative all'aggiudicazione dei contratti pubblici (co. 3).

Come avveniva nel sistema italiano con il diritto c.d. di insistenza⁵⁵, la disciplina portoghese ammette che il precedente concessionario possa esercitare un diritto di prelazione nel momento in cui si procede alla riassegnazione del titolo, secondo quanto disposto dall'art. 21, co. 7, del decreto (art. 24, co. 4)⁵⁶. Si tratta di una previsione che pone alcuni dubbi di compatibilità con riferimento al diritto comunitario della concorrenza⁵⁷. Il diritto di prelazione riservato ai precedenti concessionari comporta, infatti, uno sfavore evidente nei confronti dei partecipanti alla procedura concorsuale e, particolarmente, nei confronti degli aggiudicatari. Peraltro, non si colgono, nelle disposizioni in questione, altre motivazioni evidenti di tale preferenza se non l'essere stati destinatari di una pregressa assegnazione⁵⁸.

4.3 Croazia

Nel sistema croato, il *Maritime domaine and seaports act* dedica un intero titolo alla procedura di rilascio delle concessioni, nel quale rilevano particolarmente gli articoli 16, 17 e 18.

Il primo chiarisce che i diritti e i doveri derivanti dal rapporto concessorio nascono dalla conclusione di un contratto tra l'amministrazione competente e il concessionario e che tale atto è regolato, oltre che sulla base del *Maritime act*, dal *Concession-granting Decision and Concession Contract*⁵⁹ nonché da ulteriori atti adottati in attuazione dei principi generali contenuti in tali provvedimenti⁶⁰.

L'articolo successivo reca un principio generale, che non è dato rinvenire così espressamente in nessuno dei Paesi esaminati: la concessione volta allo sfruttamento economico del demanio marittimo deve essere rilasciata sulla base di una gara pubblica, mentre la concessione per uso speciale viene rilasciata su richiesta degli interessati. Qualora si svolga una procedura competitiva,

⁵⁵ L'istituto era previsto dall'art. 37, co. 2, del Codice della navigazione, ai sensi del quale era "data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze". In adeguamento alle richieste poste dalla Commissione europea nella procedura di infrazione n. 2008/4908 (tutt'ora in corso), con la quale sono state sollevate questioni di compatibilità con il diritto comunitario della normativa italiana in materia di concessioni demaniali marittime nonché delle conseguenti iniziative legislative regionali, tale disposizione è stata abrogata, in sede di conversione, dall'art. 1, co. 18 del decreto legge n. 194/2009. Nella medesima direzione si è mossa, peraltro, di recente la Corte costituzionale: con le sentenze nn. 180 e 233 del 2010 sono, infatti, state dichiarate incostituzionali alcune disposizioni regionali mediante cui erano state introdotte proroghe alle concessioni demaniali in essere, giudicate in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza (le decisioni sono reperibili su www.cortecostituzionale.it). Per un'analisi più ampia dei sistemi regionali in materia di demanio marittimo, si rinvia al contributo di F. Gualtieri in questo Volume.

⁵⁶ In base a tale disposizione, il concessionario uscente, entro un anno dalla scadenza del titolo, può manifestare all'amministrazione competente il proprio interesse di continuare ad utilizzare il bene, avendo diritto ad essere preferito rispetto ad altri concorrenti a condizione che, entro dieci giorni dall'aggiudicazione della gara, comunichi di accettare le condizioni dell'offerta selezionata come vincitrice dall'amministrazione.

⁵⁷ In proposito, vedi il contributo di N. Rangone in questo Volume.

⁵⁸ Diversa è l'ipotesi in cui il titolare della concessione in assegnazione manifesta all'autorità competente il suo interesse di continuare l'originario uso del bene in via temporanea durante lo svolgimento della gara. In questo caso, infatti, la durata del titolo abilitativo può eccezionalmente essere prorogata fino al termine della procedura competitiva, non potendo in nessun caso tale proroga essere superiore a cinque anni (art. 23, co. 7).

⁵⁹ Si tratta di una legge generale sulle concessioni emanata nell'ottobre 2008 ed entrata in vigore il 1 gennaio 2009.

⁶⁰ Vedi in proposito l'art. 37 del *Maritime Act* che rinvia ad atti del governo la regolazione delle procedure per il rilascio delle concessioni e la fissazione dei criteri di individuazione dell'ammontare delle tasse richieste al concessionario.

il rilascio del titolo abilitativo deve essere basato sull'opinione di un gruppo di esperti, nominato dalla contea interessata o dal governo centrale, secondo le rispettive competenze. Il gruppo di esperti valuta le offerte presentate sulla base dei criteri individuati dall'art. 23⁶¹.

Il differente regime previsto per i due modelli di concessione consente anche di interpretare in modo più specifico il contenuto dei rapporti ad essi sottostanti. Le concessioni di sfruttamento, infatti, nel sistema croato sono concepite come mezzi attraverso cui le amministrazioni competenti permettono al concessionario di trarre un potenziale profitto dall'uso di un certo bene pubblico demaniale. Si tratta, quindi, di una limitazione all'uso del medesimo bene (rispetto al suo utilizzo generale) alla quale si lega la presenza di un mercato, come tale suscettibile di interessare più richiedenti che, nel rispetto del disposto comunitario, devono essere liberi di concorrere tra loro in condizioni di parità. Per contro, il rilascio delle concessioni di uso speciale non è soggetto allo svolgimento di una gara perché attraverso di esso sono esercitate attività di natura sociale, culturale o sportiva, poste in essere da privati in favore della collettività ma senza che il bene, attraverso il cui uso le stesse si sviluppano, sia inteso quale mezzo di profitto⁶².

Le competenze sul rilascio di questa tipologia di concessioni sono suddivise tra i soggetti istituzionali in ragione della rilevanza degli impianti che si intende realizzare: se di importanza statale, la decisione spetta al Governo; se di importanza regionale al *county*; se di importanza locale al *municipal* o *town*. In proposito, l'art. 21 dell'*Act* dispone in via generale che, su richiesta delle amministrazioni locali e su proposta dell'organo di governo regionale, le *counties* possano delegare le proprie funzioni di rilascio delle concessioni relative a beni demaniali di rilievo locale alle *towns* o *municipalities* competenti in base al territorio.

Infine, vige il principio secondo il quale le costruzioni effettuate dal concessionario sulla base del rapporto concessorio e nel corso del medesimo, alla scadenza del titolo abilitativo possono essere rimosse se non sono permanenti e se è ragionevolmente possibile procedere senza infliggere danni sostanziali al demanio marittimo (art. 33). Qualora non sussistano tali condizioni, le strutture diventano parte dell'area demaniale su cui insistono.

4.4 Francia

In Francia, il *décret n. 2006/608* stabilisce che il procedimento per il rilascio della concessione è condotto dal prefetto competente, cui spetta informare la collettività o l'associazione di comuni interessata dell'intenzione di operare un'assegnazione o un rinnovo oppure di aver ricevuto una domanda di assegnazione da parte di un soggetto non beneficiario del diritto di prelazione riconosciuto alle amministrazioni locali ed ai loro raggruppamenti (art. 5). A decorrere dalla data dell'informativa, gli interessati dispongono di due mesi per far valere il loro diritto e, in tal caso, entro sei mesi deve essere presentato al prefetto un *dossier* contenente i documenti di cui all'art. 5, co. 2, il quale sarà oggetto di un apposito procedimento amministrativo e di un'inchiesta pubblica.

⁶¹ Il riferimento è alla conformità alle disposizioni di settore e all'importanza economica del bene demaniale, dell'allineamento con le politiche economiche, di sviluppo e di tutela ambientale adottate dal governo e della previsione di attività che non pongano limiti all'uso o allo sfruttamento delle aree demaniali adiacenti a quelle oggetto di gara.

⁶² L'art. 19 del *Maritime Act*, che elenca i contenuti ammessi per le concessioni da ultimo citate, prevede infatti che queste possano comportare la costruzione sul demanio marittimo ad uso generale di immobili destinati a congregazioni religiose o allo svolgimento di attività culturali, sociali, educative, sportive, sanitarie e *non profit*. L'uso speciale può, inoltre, essere rivolto alla costruzione di infrastrutture di servizio pubblico o utili all'esercizio di pubbliche funzioni di difesa, affari interni, gestione delle risorse idriche, etc.

Se i diritti di preferenza non sono fatti valere, l'attribuzione della concessione è sottomessa ad una procedura di valutazione comparativa ai sensi dell'art. 38 della *loi n. 93 - 122* del 29 gennaio 1993 (c.d. *Loi Sapin*)⁶³, relativa alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza della vita economica e delle procedure pubbliche.

In entrambe le ipotesi considerate, al termine dell'inchiesta pubblica, il prefetto si pronuncia sulle domande di concessione pervenute e può decidere di assegnare il titolo nonostante sia stato espresso in sede di dibattito un avviso contrario, a condizione di motivare adeguatamente la sua scelta (art. 10).

Qualora il concessionario sia un'amministrazione locale e la stessa deliberi di adottare una convenzione di sfruttamento, la disciplina di riferimento è quella della *delegations de service public* di cui agli artt. L. 1411-1 e seguenti del *Code général des collectivités territoriales*⁶⁴. Si tratta di una procedura concorrenziale sul genere delle procedure ristrette previste dal diritto comunitario⁶⁵. Se, invece, il concessionario non è un'amministrazione locale si applica una procedura di gara aperta, con la presentazione di più offerte concorrenti tra cui sarà scelta quella ritenuta migliore per l'attività della sub concessione. Anche in questo caso, i progetti di convenzione sono sottomessi al parere del prefetto (art. 14).

5. La durata delle concessioni.

Come disciplinato a livello statale, una caratteristica comune alle concessioni demaniali marittime è la fissazione di termini massimi di durata molto ampi. Inoltre, fatta eccezione per la Croazia, le disposizioni considerate non forniscono indicazioni di dettaglio sui criteri che le amministrazioni competenti devono seguire per definire l'ampiezza dei periodi di concessione, lasciando alle stesse un'ampia discrezionalità. Le conseguenze di tale impostazione sono meno evidenti quando le funzioni in materia spettano allo Stato, mentre, nel momento in cui il rilascio dei titoli abilitativi è rimesso amministrazioni regionali, si presenta il rischio di un'eccessiva differenziazione nella regolazione delle singole fattispecie e, dunque, nel trattamento dei beni concessi a privati per uso particolare.

5.1 Spagna

Quanto detto è particolarmente evidente nel sistema spagnolo. Qui la durata massima delle concessioni sul demanio marittimo - terrestre è indicata dall'art. 66 della *Ley de costas*, secondo cui deve essere determinata in ragione della natura e dei contenuti del rapporto. In particolare, i termini massimi della concessione sono fissati in via regolamentare in funzione degli usi dei beni, fatto divieto in ogni caso di rilasciare atti di durata superiore ai trenta anni. In tal modo, la *Ley de costas* pone le basi per una definizione molteplice e differenziata della durata dei rapporti concessori e ammette che ciò avvenga in assenza di chiare indicazioni vincolanti.

Un'eccezione a questo meccanismo si ha per lo specifico caso di una concessione che abbia ad oggetto un'attività legata ad un'altra concessione, finalizzata allo sfruttamento di risorse minerarie o energetiche e rilasciata dallo Stato per un periodo più lungo del termine sopra indicato. In tale evenienza, il concessionario può vantare il diritto di avere pari durata nei due rapporti, con

⁶³ Reperibile in www.legifrancegouv.fr.

⁶⁴ Reperibile in www.legifrancegouv.fr.

⁶⁵ L'amministrazione, infatti, invita taluni candidati a presentare un'offerta sulla base di un progetto di convenzione in merito al quale è richiesto il parere del prefetto prima dell'aggiudicazione definitiva (art. 13).

allineamento del titolo abilitativo inerente il demanio marittimo a quello rilasciato per la concessione di sfruttamento. Anche in questa ipotesi, tuttavia, rimane fermo il limite massimo trentennale⁶⁶.

La durata delle autorizzazioni, invece, non può comunque eccedere l'anno, salvo diversamente stabilito dalle norme (art. 52, co. 4).

5.2 Portogallo

L'art. 25 del *decreto – lei n. 266-A/2007* dispone che la durata massima delle concessioni sia di settantacinque anni e che, entro questo limite, la durata sia fissata caso per caso in relazione alla dimensione degli investimenti associati all'uso del bene ed alla loro rilevanza economica ed ambientale (co. 2). In questo Paese viene, quindi, in concreto rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione competente la decisione sulla durata delle concessioni, peraltro (come si è detto) con riferimento ad un intervallo temporale molto ampio e con tutto ciò che ne può derivare, stante la competenza per il rilascio delle concessioni imputata alle AHR, in termini di assetti differenti da regione a regione.

5.3 Croazia

Il *Maritime domaine and seaports act* ammette che le concessioni possano avere durata variabile tra cinque e novantanove anni (art. 20) ma, al contempo, specifica dettagliatamente i criteri che possono delimitarne gli intervalli di durata nell'ambito di questo ampio limite.

Si prevede, infatti, che le concessioni aventi ad oggetto lo sfruttamento economico del demanio marittimo e l'uso o la costruzione di edifici di importanza regionale devono essere rilasciate dall'organo di governo della contea competente per un periodo non più lungo di venti anni. Eccezionalmente, su richiesta del concessionario e previa approvazione del governo nazionale, la contea può estendere la durata di tale tipologia di concessione fino ad un periodo totale di trenta anni, a condizione che ciò sia giustificato da nuovi investimenti o si sia verificata una causa di forza maggiore (art. 22). Le concessioni del medesimo tipo che includano la costruzione di strutture di rilevanza nazionale, devono essere rilasciate dal Governo con durata massima di cinquanta anni.

Infine, le concessioni che comportano la costruzione di nuovi immobili di importanza nazionale ma che richiedono maggiori investimenti non ammortizzabili in cinquanta anni, possono essere rilasciate dal Governo per un periodo superiore, previo assenso del Parlamento. In via derogatoria, su richiesta del concessionario, la durata della concessione può essere estesa sino a sessanta anni se, come nel caso precedente, vi sono nuovi investimenti o si sia verificata una causa di forza maggiore. Si tratta, a ben vedere, di una disciplina funzionale all'infrastrutturazione delle coste nella quale, sia pure entro limiti ben definiti, il Governo gode di una significativa discrezionalità.

5.4 Francia

L'art. 1, co. 1, del *décret n. 2006-608* stabilisce che la durata delle concessioni di spiaggia finalizzate allo sfruttamento, sviluppo e manutenzione di specifici tratti di litorale non possa eccedere i dodici anni. Nulla si dice, invece, circa la durata temporale delle previste ipotesi di sub concessione, ma si è già detto che, ai sensi dell'art. 1, co.1 del *décret*, la loro scadenza non può eccedere quella del provvedimento principale.

Si tratta, stando a quanto visto per gli altri Paesi considerati, del termine di durata più breve ed anche dell'unico che non prevede eccezioni o casi di esenzione o deroga rispetto al disposto

⁶⁶ Vedi l'art. 66, co. 3, della *Ley de costas*.

generale. In proposito, si è sostenuto che una tale stringente indicazione, nonostante sia inserita in un testo regolamentare e dunque non in una fonte primaria, ha validità solo in quanto riferita a concessioni rilasciate direttamente dallo Stato (a mezzo del prefetto) aventi ad oggetto beni su cui lo stesso ha chiara titolarità. Se si guarda, infatti, alle disposizioni generali sulle concessioni di cui alla già citata *Loi Sapin*⁶⁷, si può rilevare l'inesistenza di un termine massimo alla loro durata in valore assoluto, fatte salve alcune specifiche eccezioni⁶⁸. Peraltro, diverse circolari intervenute in materia avevano disposto che la durata delle concessioni in questione fosse, rispettivamente, di quindici anni per le spiagge naturali e di ben trenta per quelle artificiali: la previsione di cui al *décret 2006-608* ha comportato, quindi, una generalizzata riduzione dei titoli abilitativi già accordati alla loro scadenza⁶⁹.

La breve durata della concessione di spiaggia nel sistema francese rappresenta un'eccezione rispetto agli altri contesti europei e trova giustificazione nelle già richiamate ragioni di tutela ambientale e di necessaria attenzione per la conservazione dello stato dei beni demaniali marittimi, secondo principi che negli ultimi anni sono stati fortemente rivalutati e rafforzati anche dal diritto comunitario attraverso le norme in tema di gestione integrata delle coste.

6. L'imputazione dei proventi.

Le soluzioni rinvenibili nei Paesi esaminati in relazione all'imputazione dei proventi ottenuti dagli usi del demanio marittimo per finalità turistico – ricreative sono eterogenee e, in parte, accolgono un principio ancora assente nell'ordinamento italiano ovvero la ripartizione delle medesime entrate tra i diversi livelli territoriali coinvolti nella gestione dei beni demaniali. Come si vedrà, ciò avviene, particolarmente, in Portogallo e in Croazia.

6.1 Spagna

La *Ley de costas* dedica il *Capítulo II* del *Título IV* ai canoni e alle tasse, prevedendo che tutti gli usi del demanio marittimo comportanti l'occupazione o lo sfruttamento in virtù di una concessione o di un'autorizzazione siano soggetti al pagamento di un canone in favore dello Stato, indipendentemente dalla natura dell'amministrazione competente al rilascio dei predetti titoli abilitativi (art. 84, co. 1).

La base imponibile del canone è determinata con riferimento al valore del bene ottenuto in uso, secondo alcuni criteri distinti a seconda che l'oggetto della concessione o autorizzazione sia l'occupazione del bene o il suo sfruttamento. Nel primo caso, il valore del bene si determina per equiparazione al valore assegnato agli effetti fiscali ai terreni ed aree allo stesso contigui, con un incremento in base al rendimento che sarà prevedibile di ottenere dall'uso della porzione di demanio. Nel secondo caso, il valore del bene corrisponderà alla quantità dei materiali estratti o sfruttati per il relativo prezzo medio di mercato (art. 84, co. 3, lett. a e b).

Il canone così determinato potrà essere ridotto del 90% se l'occupazione del demanio marittimo è destinata all'uso pubblico gratuito e, inoltre, le *comunidades autónomas* e le *corporaciones locales* sono esentate dal pagamento in misura totale se la concessione o

⁶⁷ In specie, vedi il *Chapitre IV* dedicato alla *Délégations de service public* (artt. 38 – 47).

⁶⁸ Si tratta, ad esempio, delle concessioni relative al settore dell'acqua potabile che possono essere accordate sino a venti anni.

⁶⁹ Vedi C. Maugué, *La réaffirmation du caractère exceptionnel de l'occupation privative des plages*, cit., p. 1500.

autorizzazione ottenuta è senza scopo di lucro e non comporta uno sfruttamento economico, diretto o a mezzo di soggetti terzi.

6.2 Portogallo

Nel sistema portoghese occorre fare riferimento a due provvedimenti: la *Lei n. 58/2005* in tema di gestione delle *recursos hídricos* e il *decreto - lei n. 97/2008* dell'11 giugno, adottato dal *Ministério do ambiente, do ordenamento do territorio e do desenvolvimento regional* in attuazione del disposto di cui all'art. 102, co. 2, della predetta legge che, appunto, delegava il Governo ad approvare un decreto mediante cui regolare il regime economico – finanziario dell'uso di tali risorse.

La *Lei n. 58/2005* ha fissato alcuni criteri generali in materia prevedendo che l'uso delle risorse idriche, svolto attraverso l'utilizzo del demanio pubblico, è soggetto al pagamento della *Taxa de recursos hídricos* (TRH) (art. 77, co. 2)⁷⁰. Si dispone, inoltre, che i proventi derivanti dalla TRH devono essere reinvestiti nel finanziamento di attività che hanno come obiettivo, in primo luogo il miglioramento dell'efficienza nell'uso delle risorse idriche nonché della loro qualità, dello stato delle acque e degli ecosistemi associati e, in secondo luogo, dovranno essere rivolti all'ammortamento degli investimenti e dei costi sostenuti per la realizzazione delle infrastrutture necessarie all'uso delle risorse nonché a quella dei servizi di amministrazione e gestione delle risorse idriche svolti dai soggetti istituzionali coinvolti (art. 79, co. 1).

Quest'ultimo profilo è di grande importanza, poiché ad esso si collega la previsione di una regolazione con fonte secondaria dei criteri di ripartizione dei proventi tra gli organismi che esercitano le funzioni previste dalla legge a livello nazionale e regionale (art. 79, co. 2). L'attuazione di tale disposto è avvenuta mediante il già citato *decreto - lei n. 97/2008*, il cui art. 18 prevede che la ripartizione dei ricavi avvenga per il 50% in favore del fondo di protezione sulle risorse idriche⁷¹, per il 40% in favore dell'ARH competenti e per il 10% in favore dell'INAG.

6.3 Croazia

Il *Maritime domaine and seaports act* chiarisce, innanzitutto, quali sono le risorse per la gestione del demanio marittimo: si tratta di canoni di concessione dei beni demaniali, di tariffe pagate per l'uso del demanio marittimo da parte di proprietari di navi da carico e *yachts*, di indennità percepite per danni relativi all'inquinamento del demanio e, infine, di fondi stanziati da amministrazioni locali in relazione ai beni presenti sui relativi territori (art. 12). Il successivo art. 13 si occupa invece dei canoni di concessione e prevede che debbano essere ripartiti un terzo in favore dello Stato, un terzo in favore delle contee e un terzo in favore delle municipalità.

Quanto al modo di calcolo e composizione dei canoni, l'art. 28 del *Maritime Act* stabilisce che la tassa dovuta dal concessionario è composta di una parte fissa e di una parte variabile e che il suo ammontare deve basarsi sui costi sostenuti e sulla profittabilità economica prevista in ragione dello sfruttamento del bene demaniale, provata dal progetto di investimento, nonché sul grado stimato di impatto sulla natura, sull'ambiente e sulla salute umana. Il *Maritime Act* chiarisce, infine, che la tassa per le concessioni in uso speciale deve avere ammontare simbolico, essendo queste rivolte di utilità sociale.

⁷⁰ Il suo ammontare è commisurato alla dimensione dell'area demaniale in rapporto al suo valore economico e al grado di impatto delle attività svolte sulla qualità e quantità delle risorse idriche impiegate (art. 78).

⁷¹ Secondo l'art. 19 del provvedimento, si tratta di un fondo il cui obiettivo primario è promuovere l'utilizzazione razionale e la protezione delle risorse idriche mediante progetti e investimenti necessari a migliorarne l'uso. Il suo ammontare è ripartito tra le ARH e l'INAG, secondo la porzione di proventi a ciascuno spettante e nei termini fissati dal referente del Governo responsabile per la materia ambientale.

6.4 Francia

In Francia non esistono disposizioni generali relative alla determinazione e imputazione dei proventi derivanti dalle concessioni demaniali marittime e, in specie, dalle concessioni di spiaggia.

A riguardo, si può, tuttavia, fare riferimento ad alcuni principi generali tratti dal *Code général de la propriété des personnes publiques* (CGPPP).

Innanzitutto, a mente dell'art. L2125-1 di tale provvedimento ogni occupazione o uso del demanio pubblico comporta il pagamento di un canone. Il principio è suscettibile di deroga solamente quando l'occupazione riguardi l'installazione, da parte dello Stato, di strutture dedicate alla sicurezza stradale oppure qualora ricorrano alcune ipotesi nelle quali la sussistenza di un interesse pubblico comporti un uso gratuito del bene⁷².

In secondo luogo, l'ammontare del canone che il concessionario è tenuto a corrispondere all'amministrazione deve tener conto dei vantaggi di qualunque natura egli ricavi dall'occupazione o dall'utilizzo del demanio pubblico (L 2125-3)⁷³.

In terzo luogo, l'art. L2125-2 prevede (sia pure con riferimento alle opere di canalizzazione dell'acqua potabile), che vi siano talune «*redevances susceptibles d'être perçues par l'Etat en raison de l'occupation de son domaine public*». Ciò vuol dire che, come nel sistema italiano, la titolarità sul bene comporta la percezione dei proventi che dall'uso speciale dello stesso provengono e, dunque, si può trarre la conclusione che, nel caso in esame, i proventi derivanti dalla percezione dei canoni spettino al livello statale.

Se, però, si guarda ai criteri di determinazione dei canoni, ci si accorge che l'assetto francese presenta una forte criticità rispetto a ciò che avviene nel nostro Paese.

Il sistema si fonda, infatti, su una competenza rimessa ai *départements* che, a livello regionale, adottano proprie tabelle relative a ciascun tipo di titolo abilitativo. Queste indicazioni possono, quindi, essere molto diverse da territorio a territorio e presentare delle differenze difficilmente giustificabili a parità di concessione. In più, spesso si assiste alla ratifica o reiterazione di canoni immutati da anni⁷⁴.

Pertanto, in Francia non esiste una differenziazione delle tariffe a seconda del tipo di utilizzo che il concessionario farà del demanio marittimo, ciò nonostante il vigore del richiamato principio di cui all'art. L2125-3 del CGPPP che collega la redditività dell'uso ai vantaggi dallo stesso

⁷² Ciò avviene quando l'occupazione o l'uso è la condizione naturale ed inevitabile per l'esecuzione di lavori o quando sia presente un'opera suscettibile di interessare un servizio pubblico di cui la collettività benefici gratuitamente o, in alternativa, quando l'occupazione o l'uso contribuiscano direttamente ad assicurare la conservazione del demanio pubblico (art. L2125-1 CGPPP).

⁷³ Il principio è richiamato da M. De Benedetto, *La riforma dei beni pubblici in Francia*, in U. Mattei-E. Reviglio-S. Rodotà, (a cura di) *I beni pubblici*. Dal governo democratico dell'economia alla riforma del codice civile, Roma 2010, Scienze e lettere, p. 426

⁷⁴ Peraltro, gli importi del dovuto si distinguono da *département a départements* a causa di una disomogenea composizione dei canoni. In alcune ipotesi, infatti, questi sono composti unicamente di una parte fissa, commisurata in ragione forfettaria secondo la natura del bene demaniale concesso o secondo la sua estensione territoriale (c.d. *tarif au m2*). In altri casi, invece, alla parte fissa se ne accompagna una variabile legata alla redditività economica della concessione o ad altri parametri. Infine, vi sono fattispecie in cui il canone è calcolato in base ad una tabella con valori fissi che sono poi oggetto di una vera e propria negoziazione con il comune cui sarà dato in concessione il tratto di litorale.

derivanti ⁷⁵. Inoltre, non viene considerato quale elemento essenziale del canone il grado di frequentazione reale delle spiagge da parte della collettività, da cui invece può derivare una significativa variazione dei proventi in favore del concessionario, con ciò mostrandosi la misura dell'effettiva redditività dei litorali interessati ⁷⁶.

6. Conclusioni.

L'analisi svolta permette di porre in evidenza alcune tendenze comuni ai sistemi europei esaminati, mostrando come tra di essi possano essere registrate delle significative convergenze.

In primo luogo, si registra una crescente attenzione ai profili di gestione integrata delle coste, mediante cui viene perseguita la tutela ambientale del demanio marittimo e dei suoi elementi ⁷⁷. Negli ultimi vent'anni, infatti, molte delle riforme intervenute hanno avuto ad oggetto i modi di utilizzo del litorale in un'ottica di protezione ambientale. Inoltre, sono stati adottati provvedimenti atti a recepire, nel diritto interno, i principi comunitari intervenuti in materia, al fine di adattarli e renderli operativi nei singoli contesti nazionali ⁷⁸. Si tratta di leggi che hanno un assetto comune poiché, da un lato, recano norme generali attraverso cui sono espressi i caratteri salienti delle politiche pubbliche nazionali in tema di gestione delle coste e, al contempo, indicano le misure con le quali si prospetta di attuare tali politiche ⁷⁹. Norme di principio, quindi, che contengono però anche misure operative mediante cui rendere efficaci i disposti astratti. Vi sono, invece, casi in cui la tutela ambientale delle coste è stata perseguita con disposizioni recanti interventi puntuali, sulla base di criteri generali previsti da altre disposizioni. Questo è avvenuto, ad esempio, nel sistema francese laddove si è previsto l'obbligo di smantellare, al termine della stagione balneare, tutte le attrezzature rimovibili dai lidi in modo da ripristinare l'integrità delle spiagge nel periodo invernale.

In secondo luogo, al diritto comunitario è dovuta la graduale evoluzione dei diritti statali verso modelli di regolazione che tengono conto, quale criterio cardine nella definizione ed allocazione degli usi dei beni demaniali marittimi, della necessità di promuovere la concorrenza fra gli operatori. Questo obiettivo è perseguito, principalmente, introducendo meccanismi competitivi

⁷⁵ Il problema si presenta specialmente quando il canone è calcolato al metro quadrato senza alcuna incidenza, come invece avviene in Italia, per la tipologia di attività che si intende svolgere sulle diverse aree della superficie ottenuta in concessione.

⁷⁶ Si veda, in proposito, il rapporto del *Conseil général de l'environnement et du développement durable* (CGEDD), *Les difficultés d'application du décret relatif aux concessions de plage*, adottato nel gennaio 2009. Il CGEDD è un organismo operante sotto la diretta autorità del *Ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire*, dotato di rilevanti poteri di controllo e ispezione nelle materie di competenza del ministero. Le funzioni e l'organizzazione del CGEDD sono disciplinate dal *décret n. 2008-679* del 9 luglio 2008 che lo ha istituito (per maggiori informazioni nonché per il testo del rapporto, vedi <http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr/>). Il rapporto è citato anche da P. Biondini, *Rilievi sintetici sulla utilizzazione del litorale a fini turistico – ricreativi in Francia e in Spagna*, cit., p. 227 e p. 230.

⁷⁷ Vedi, ad esempio, le norme e la documentazione raccolti in www.observatoriodellitoral.es.

⁷⁸ In proposito, si vedano le due comunicazioni della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo COM(1997)744 e COM(2000)547 nonché la Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 relativa all'attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa (2002/413/CE). Sul tema, vedi più approfonditamente il contributo di M. D'Auria, in questo Volume.

⁷⁹ Si pensi alla legge spagnola sulle coste del 1988, alla legge francese sul litorale del 1986 e a quella portoghese sulle acque del 2005.

nell'assegnazione delle nuove concessioni così come nella riassegnazione di quelle in scadenza. A riguardo, tuttavia, nei sistemi esaminati non c'è uniformità nelle soluzioni adottate.

In tal modo, i legislatori nazionali mirano, da un lato, al miglioramento complessivo della gestione dei beni pubblici e, dall'altro, ad accrescere le garanzie di tutela della collettività a fronte dell'affidamento a privati di tale gestione. Quanto al primo aspetto, è lo stesso diritto comunitario a imporre, attraverso i principi relativi alla liberalizzazione degli scambi ed ai movimenti dei capitali, un uso efficiente delle risorse di proprietà negli Stati membri, chiamati a contribuire allo sviluppo economico dell'Unione. Lo stesso uso efficiente è, inoltre, funzionale alla riduzione del debito pubblico che, ai sensi delle norme comunitarie, vige come obbligo generale per tutti i Paesi, rafforzando il legame esistente tra beni pubblici e finanza. Da questo, a sua volta, deriva l'attenzione che, in tempi recenti, è stata dedicata alle potenzialità insite nei meccanismi di dismissione del patrimonio disponibile, mobiliare ed immobiliare⁸⁰.

Si comprende, quindi, come vi sia una vera e propria necessità di accrescere la redditività dei beni pubblici suscettibili di sfruttamento imprenditoriale: si tratta, infatti, dell'unica strada percorribile per avvicinare questa dimensione al reale valore di mercato dei medesimi beni. Ciò è particolarmente importante nel nostro ordinamento, laddove lo stesso è sostanzialmente e diffusamente sottostimato. Le cause di questo andamento critico sono state, peraltro, rintracciate in un uso inefficace dello strumento concessorio⁸¹ ma anche nell'alto grado di evasione determinato dall'inefficienza dei meccanismi di riscossione dei canoni⁸².

D'altro canto, l'efficiente uso delle concessioni e l'introduzione diffusa di meccanismi concorrenziali nell'assegnazione del demanio marittimo produce effetti anche con riferimento alle garanzie di tutela della collettività. Per essa, infatti, la scelta pubblica di destinare un dato bene all'uso particolare piuttosto che all'uso generale comporta comunque un possibile svantaggio dovuto alla potenziale riduzione di opzioni disponibili (ad esempio, riguardo ai costi) nei modi di fruizione del bene medesimo.

Al fine di contrastare questa tendenza, in tutti gli ordinamenti esaminati vige, alla base della gestione del demanio marittimo per finalità turistico – ricreative, un generale principio di tutela del bene affidato ai privati. Da questo principio discendono sia specifici obblighi di conservazione dello stato iniziale del bene e di suo ripristino al termine del periodo di sfruttamento imprenditoriale, sia importanti oneri di garanzia circa il suo godimento da parte dei cittadini. È significativa, in tal senso, la previsione di cui alla *Ley de costas* spagnola, a mente della quale le installazioni effettuate sulle spiagge concesse in uso privato devono garantire il libero accesso alla collettività salvo che, per

⁸⁰ Le numerose concessioni tra i beni pubblici e la finanza sono evidenziate, anche con riferimento alle attività di valorizzazione dei beni ed alla loro dismissione, da G. della Cananea, *I beni*, in S. Cassese (a cura di), *Istituzioni di diritto amministrativo*, Milano, 2009, p. 203 e ss.

⁸¹ 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*, Bologna, 2007, richiama l'opportunità che il valore della concessione sia commisurato al rilievo economico e giuridico dell'attività imprenditoriale svolta dal concessionario (p. 286) e critica le ipotesi (peraltro poco diffuse nell'ordinamento italiano) in cui, anche quando sussiste una correlazione fra i canoni dovuti all'erario ed i proventi percepiti dall'impresa concessionaria, il criterio di determinazione dei corrispettivi è rigido e consiste, di norma, nella determinazione per legge di una percentuale su tali proventi (p. 290).

⁸² Ne parla, con riferimento al demanio marittimo balneare, E. Reviglio, *Il Conto patrimoniale della Amministrazioni pubbliche*, in U. Mattei - E. Reviglio - S. Rodotà, *Invertire la rotta. Idee per una riforma della proprietà pubblica*, Bologna, 2007, p. 252. Sul rapporto tra beni pubblici e finanza in riferimento al sistema europeo, vedi M.T. Salvemini - F. Bassanini (a cura di), *Il finanziamento dell'Europa. Il bilancio dell'Unione e i beni pubblici europei*, Firenze, 2010.

ragioni di interesse pubblico debitamente giustificate, i concessionari non siano autorizzati dall'amministrazione competenze a procedere diversamente.

A ciò deve aggiungersi il criterio, anch'esso diffuso nei Paesi oggetto di indagine, per il quale il rilascio dei titoli abilitativi all'uso dei beni demaniali deve comunque essere preceduto da una netta individuazione della loro destinazione. Attraverso questa scelta avviene un preventivo contemperamento degli interessi coinvolti e si assiste al legittimo esercizio di un ampio potere discrezionale da parte delle amministrazioni competenti. È a queste, infatti, che compete, prima ancora di valutare i possibili modi di selezione dei concessionari, l'individuazione della destinazione d'uso che, si ipotizza, possa garantire in misura maggiore il diritto dei cittadini di fruire liberamente e gratuitamente del bene. Peraltro, anche quando tale scelta è stata effettuata e si procede all'affidamento in uso particolare, molti Stati hanno previsto che, in sede di valutazione comparativa, siano prediletti i progetti che rivolgono attenzione all'installazione sui lidi di strutture di servizio pubblico oppure quelli che prevedano misure atte a facilitare la fruizione del bene da parte di soggetti svantaggiati.

È in quest'ottica che può, inoltre, essere valutata l'importanza riconosciuta alle funzioni amministrative di programmazione e pianificazione e del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative.

In generale, l'esercizio di queste competenze è disciplinato da fonti primarie statali, che si occupano di individuare le competenze di ciascuna istituzione coinvolta nonché la dimensione delle attribuzioni rispetto ai livelli territoriali di governo interessati, così disegnando gli equilibri di potere tra il centro e la periferia dei sistemi.

In tutti i sistemi europei esaminati, il riparto delle suddette attribuzioni è influenzato dai processi di decentramento amministrativo o di federalismo legislativo che, sia pure con dimensioni e direzioni differenti, incidono sul riparto delle funzioni di governo delle spiagge, specialmente laddove comportano la scissione tra la proprietà-titolarietà dei beni demaniali marittimi e la loro gestione. Da ciò deriva, nel sistema italiano, una forte criticità in relazione all'imputazione dei proventi ottenuti dalla concessione dei beni, che spettano allo Stato anche se le funzioni di amministrazione attiva del demanio marittimo sono rimesse alle regioni ed agli enti locali⁸³.

A livello europeo, invece, questa tendenza subisce un contemperamento.

Nei Paesi analizzati, infatti, è lo Stato a detenere una generale potestà dominicale sul demanio marittimo, mentre la relativa gestione amministrativa è normalmente attribuita alle istituzioni territoriali. L'introito dei canoni e dei corrispettivi derivanti dallo sfruttamento economico dei beni varia, però, da ipotesi in cui esso permane integralmente in capo al livello statale (come avviene in Italia), ad altre in cui spetta allo Stato determinare periodicamente la ripartizione dei proventi tra i soggetti istituzionali coinvolti (è il caso del Portogallo), ad altri ancora in cui norme primarie indicano una ripartizione percentuale tra centro e autonomie (accade in Croazia) o in cui tale ripartizione avviene in via regolamentare o amministrativa (Francia).

I proventi della gestione demaniale marittima rilevano anche rispetto al rapporto intercorrente tra autonomie locali e gestori. Questo secondo aspetto, in particolare, si collega alla durata massima

⁸³ Il tema è di attualità in Italia, stanti i possibili effetti derivanti dal d. lgs. n. 52/2010, intitolato "Attribuzione a Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni di un loro patrimonio, ai sensi dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42" (in G. U. n. 134 dell'11 giugno 2010) e recante il c.d. federalismo demaniale in attuazione dell'art. 19 della legge n. 42/2009. In proposito, vedi le prime osservazioni di L. Antonini, *Il primo decreto legislativo di attuazione della legge n. 42/2009: il federalismo demaniale*, in *Federalismi.it*, 2009, 25 (reperibile in www.federalismi.it).

delle concessioni rilasciate, la quale, nell'ottica di sviluppo pro-concorrenziale dei sistemi di cui si è parlato, dovrebbe tendenzialmente essere ridotte rispetto agli intervalli attuali.

Nel diritto comunitario, invece, sussistono ancora ipotesi in cui è prevista un'ampia durata dei titoli abilitativi. Se è vero, infatti, che in Francia è stato introdotto un termine massimo pari a dodici anni, è altrettanto rilevante ricordare che in Spagna vige tutt'ora la possibilità di arrivare sino a trenta anni e che in Croazia, dove pure il sistema prevede la gara quale principio generale di assegnazione dei titoli abilitativi, sussistono molte ipotesi che consentono di giungere ad una durata ampia degli stessi, soprattutto quando alla concessione del bene demaniale sono associati interventi di infrastrutturazione delle coste.

È evidente che questa tendenza ha, *in nuce*, la capacità di porre barriere più o meno evidenti all'evoluzione generalizzata dei sistemi europei verso meccanismi competitivi, riducendo così l'efficacia di politiche nazionali attraverso cui sostenere lo sviluppo di un'effettiva concorrenza tra *new comers* e *incumbents* nella gestione del demanio marittimo per finalità turistico – ricreative. Sarebbe, invece, auspicabile che i legislatori statali provvedessero a riformare le discipline interne dei singoli Stati laddove queste ancora non rispecchiano la *ratio* dei principi comunitari, ciò anche al fine di evitare l'instaurarsi di meccanismi conflittuali simili a quelli che hanno recentemente interessato il sistema italiano e che non rafforzano certamente lo sviluppo di modelli collaborativi tra i diversi attori operanti a livello europeo⁸⁴.

⁸⁴ Si fa riferimento qui all'abrogazione del diritto di insistenza di cui al Codice della navigazione a seguito dell'avvio della procedura di infrazione n. 2008/4908.