

Suprema Corte di Cassazione

Sezioni Unite – r.g. n. 8394/2022

Ricorso incidentale ex art. 111, 8° co., Cost., art. 327 c.p.c. e 110 c.p.a.

per la **Regione Abruzzo** (C.F. 80003170661), con sede in L'Aquila - Via Leonardo da Vinci 6, in persona del Presidente della Giunta Regionale p.t., dott. Marco Marsilio, rappresentata e difesa, in forza di procura apposta in calce al presente atto rilasciata ai sensi della legge regionale 14.02.2000 n. 9 e della DGR. n. 212 del 22.04.2022, congiuntamente e disgiuntamente, dagli avv.ti prof. Vincenzo Cerulli Irelli (C.F. CRLVCN47C28H501X, PEC: vincenzo.cerulliirelli@pec-avvocatiteramo.it); prof. Gianluca Brancadoro (C.F. BRNGLC56P08F839I, PEC gianluca-brancadoro@ordineavvocatiroma.org); Stefania Valeri (C.F. VLRSFN67A54L103Y, PEC stefania.valeri@pec-avvocatiteramo.it; Fax: 0862/363660) e Antonio Orsini (RSNNTN70H28A345J, PEC antonio.orsini@pec.giuffre.it; Fax: 0862/363660), tutti abilitati al patrocinio avanti le magistrature superiori, elettivamente domiciliata presso lo studio legale Brancadoro Mirabile, in Roma 00198, Via Brenta 2/A, presso gli indirizzi pec dei difensori, giusta procura in calce al presente ricorso

nel giudizio (**r.g. n. 8394/2022**) **proposto dal Sindacato Italiano Balneari (SIB;** avv.ti prof. Maria Alessandra Sandulli, prof. Romano Vaccarella, Antonio Capacchione e Stefania Frandi) **contro il Comune di Lecce** (C.F. 80008510754), in persona del sindaco *p.t.*, (avv.ti Laura Astuto e Silvestro Lazzari) e **nei confronti del sig. Andrea Carretto** (prof. avv. Francesco Vetrò); **nonché nei confronti degli intervenuti ASSOCIAZIONE FEDERAZIONE IMPRESE DEMANIALI** in persona del legale rappresentante *p.t.* (avv. Federico Massa); **SUMMERTIME S.a.s. di Robert Van Den Berg**, in persona del legale rappresentante *p.t.*; **sig.ra CECCOVECCHI SUSANNA, P.E.M. S.a.s. di Bonaldo Stella & C.**, in persona del legale rappresentante *p.t.*, (tutti rappresentati e difesi dall'avv. Massimo Carlin); **COMUNE DI CASTRIGNANO DEL CAPO**, in persona del sindaco *p.t.*, (avv. Angelo Vantaggiato); **COMITATO COORDINAMENTO CONCESSIONARI DEMANIALI PERTINENZIALI ITALIANI**, in persona del legale rappresentante *p.t.* (avv. Bartolo Ravenna); **ASSO.N.A.T. - ASSOCIAZIONE NAZIONALE APPRODI E PORTI TURISTICI**, in persona del legale

rappresentante *p.t.*, (avv. Marco Machetta); **CNA BALNEATORI PUGLIA e LIDI DEL SALENTO**, in persona del legale rappresentante *p.t.* (avv. Danilo Lorenzo); **REGIONE ABRUZZO**, in persona del legale rappresentante *p.t.* (avv. ti Dania Andreina Aniceti, Stefania Valeri, prof. Gianluca Brancadoro e prof. Vincenzo Cerulli Irelli); **ALAGGI E VARI RAPALLO S.r.l.**, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **COLONIA MARINA PADRI SOMASCHI di Baraldo Simone**, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **CONSORZIO NAUTICA DA DIPORTO RAPALLO**, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **C.A.R.C.O. Consorzio**, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **NAUTICA SPORT S.r.l.**, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **LEU.DO S.a.s.**, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **LIDO AZZURRO S.r.l.**, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **NAUTICA SAN MICHELE di Pagana S.r.l.**, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **AGENZIA MOTONAUTICA LIGURE S.r.l.**, in persona del legale rappresentante *p.t.*, **AR.DO.PA. S.n.c. + 37**, (tutti rappresentati e difesi dall'avv. Cristina Pozzi); **COOPERATIVA BALNEARIA SERVIZI S.r.l.**, in persona del legale rappresentante *p.t.* (avv. Diego De Carolis e avv. Carlo Mirabile); **IL LIDO S.r.l.**, in persona del legale rappresentante *p.t.* (avv. ti Giovanni Luigi Machiavelli, Francesco Cocco Ortu e Giulio Steri); **CHIARAPPA INVESTIMENTI S.r.l.**, in persona del legale rappresentante *p.t.* (avv. Francesco Muscatello)

per ottenere la cassazione della sentenza del Consiglio di Stato, resa in Adunanza Plenaria, n. 18, pubblicata in data 9.11.2011, non notificata.

Fatto

Sommario	pag. 2
Oggetto del giudizio	pag. 3
Valore della controversia	pag. 3
Sintesi dei motivi	pag. 3
1. Premessa	pag. 3
2. I fatti di causa.	pag. 4
2.1. Le proroghe delle concessioni demaniali marittime.	pag. 4
2.2. La rimessione all'Adunanza Plenaria in ragione del forte contrasto giurisprudenziale formatosi in materia	pag. 4
2.3. L'intervento della Regione Abruzzo nel giudizio a quo.	pag. 5
3. La sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 18/2021.	pag. 6
4. Il successivo intervento legislativo del Governo in materia di efficacia delle concessioni demaniali in essere.	pag. 7
Diritto	

I. Violazione art. 111, 8 co. Cost. - Illegittimo diniego della giurisdizione - illegittimità costituzionale dell'art. 99, 2° co., c.p.a. in relazione agli artt. 3, 24, 111, 1° e 2° comma, Cost. avendo impedito l'intervento dinnanzi all'Adunanza Plenaria

pag.8

II. Violazione art. 111, 8° co. Cost. - Eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore - Violazione degli artt. 288, 3° co., 6, 115 e 195 TFUE.

pag. 12

III. Eccesso di potere giurisdizionale sotto altro profilo – Diniego di giustizia.

pag.18

IV. Eccesso di potere giurisdizionale per invasione nella sfera di poteri attribuiti al legislatore sotto altri profili.

pag. 21

V. Eccesso di potere giurisdizionale ai sensi dell'art. 111, 8° co. cost. – Superamento dei limiti esterni della giurisdizione amministrativa – Invasione della sfera riservata all'Amministrazione.

pag. 25

*** **

A) **Oggetto del giudizio:** *proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, oggetto dapprima di interventi del legislatore nazionale e successivamente della pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 9.11.2021 n. 18, gravata, con la quale, nel preteso esercizio della funzione nomofilattica, l'Adunanza Plenaria ha di fatto sostituito la disciplina dettata dal legislatore con una regolazione alternativa.*

B) **Valore della controversia:** *indeterminabile.*

C) **Sintesi dei motivi:** *illegittimo diniego della giurisdizione attesa la dichiarazione di inammissibilità di tutti gli interventi, nonostante la "particolare importanza" della questione portata all'esame dell'Adunanza Plenaria – Eccesso di potere giurisdizionale per invasione nella sfera di poteri attribuiti al legislatore sotto diversi profili – Eccesso di potere giurisdizionale per superamento dei limiti esterni della giurisdizione amministrativa per invasione della sfera riservata all'Amministrazione.*

*** **

1. Premessa.

Il presente contenzioso riguarda la complessa e nota problematica della proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, oggetto dapprima di interventi del legislatore nazionale (art. 1, commi 682 e 683, l. n. 145/2018, letto in combinato con l'art. 182, d.l. 34/2020 conv. l. n. 77/2020, di proroga della durata delle concessioni demaniali marittime fino al 2033) e successivamente della pronuncia dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 9.11.2021 n. 18, in questa sede gravata, con la quale, nel preteso esercizio della funzione nomofilattica, l'Adunanza Plenaria ha di fatto sostituito la disciplina dettata dal legislatore con una regolazione alternativa, non ricavabile neppure in via indiretta dall'applicazione della prevalente disciplina euro-unitaria, ma fondata su apprezzamenti connotati da ampia discrezionalità politica, sconfinando in tal modo nella sfera di attribuzioni costituzionali riservata al legislatore.

2. I fatti di causa.

2.1. Le proroghe delle concessioni demaniali marittime.

Come noto, la durata delle concessioni demaniali marittime è stata oggetto di ripetuti interventi legislativi (art. 1, co. 18, d.l. 194/2009, conv. modific. l. n. 25/2010; art. 34-*duodecies*, d.l. 18.10.2012, n. 179, conv. modific. l. 17.12.2012, n. 221; l'art. 24, co. 3-*septies*, d.l. 24.6.2016, n. 113, conv. l. 7.8.2016, n. 160 e da ultimo all'art. 1, co. 682 e 683, l. n. 145/2018 e art. 182 d.l. 19.5.2020, n. 34, conv. L. n. 77/2020) che ne hanno prorogato, di volta in volta, la durata e sui quali si è instaurato un complesso contenzioso sia davanti al giudice amministrativo sia dinanzi alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE14.7.2016, C-458/14 e C-67/15, *Promoimpresa*).

2.2. La rimessione all'Adunanza Plenaria in ragione del forte contrasto giurisprudenziale formatosi in materia.

A fronte di un contrasto giurisprudenziale formatosi in materia circa la legittimità delle proroghe (TAR Lecce, n. 72/2021, n. 73/2021, n. 71/2021, n. 981/2021; ord. Cons. St., nn. 643/2021, 644/2021, 645/2021) ovvero la necessità di esperire apposite procedure ad evidenza pubblica (Cons. St. n. 1707/2019, Tar Pescara n. 40/2021 sospesa dal Consiglio di Stato con ord. n. 2997/2021; Tar Firenze, n. 363/2021) – e in ragione della pendenza di due differenti giudizi innanzi al Consiglio di Stato (r.g. n. 1975/2021) e innanzi al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana (r.g. n. 311/2021) vertenti entrambi sulla questione della proroga legislativa delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – con decreto n. 160/2021 il Presidente del Consiglio di Stato ha deferito la questione, ritenuta di massima rilevanza, all'attenzione dell'Adunanza Plenaria, chiedendo di chiarire:

1) se sia doverosa, o no, la disapplicazione, da parte della Repubblica Italiana, delle leggi statali (art. 1, comma 683, l. n. 145 del 2018) o regionali che prevedano proroghe automatiche e generalizzate delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative; in particolare, se, per l'apparato amministrativo e per i funzionari dello Stato membro, sussista, o no, l'obbligo di disapplicare la norma nazionale confliggente col diritto dell'Unione europea e se detto obbligo, qualora sussistente, si estenda a tutte le articolazioni dello Stato membro, compresi gli enti territoriali, gli enti pubblici in genere e i soggetti ad essi equiparati, nonché se, nel caso di direttiva self-executing, l'attività interpretativa prodromica al rilievo del

conflitto e all'accertamento dell'efficacia della fonte sia riservata unicamente agli organi della giurisdizione nazionale o spetti anche agli organi di amministrazione attiva;

2) nel caso di risposta affermativa al precedente quesito, se, in adempimento del predetto obbligo disapplicativo, l'amministrazione dello Stato membro sia tenuta all'annullamento d'ufficio del provvedimento emanato in contrasto con la normativa dell'Unione europea o, comunque, al suo riesame ai sensi e per gli effetti dell'art. 21-octies, l. n. 241 del 1990 e s.m.i., nonché se, e in quali casi, la circostanza che sul provvedimento sia intervenuto un giudicato favorevole costituisca ostacolo all'annullamento d'ufficio;

3) se, con riferimento alla moratoria introdotta dall'art. 182, comma 2, D.L. 19 maggio 2020 n. 34, come modificato dalla legge di conversione 17 luglio 2020, n. 77, qualora la predetta moratoria non risulti inapplicabile per contrasto col diritto dell'Unione Europea, debbano intendersi quali "aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto" anche le aree soggette a concessione scaduta al momento dell'entrata in vigore della moratoria, ma il cui termine rientri nel disposto dell'art. 1, commi 682 e seguenti, l. 30 dicembre 2018, n. 145.

2.3. L'intervento della Regione Abruzzo nel giudizio a quo.

La Regione Abruzzo è intervenuta con atto di intervento ad *opponendum* del 11.9.2021 in uno dei due giudizi *a quibus* (Consiglio di Stato - r.g. n. 1975/2021).

In particolare, la Regione Abruzzo ha evidenziato, in via preliminare, la sussistenza della legittimazione e dell'interesse della Regione ad intervenire in ragione degli effetti interpretativi e orientativi che i principi affermati dalla sentenza dell'Adunanza Plenaria producono sull'attività amministrativa e regolatoria della Regione e degli altri enti territoriali ricompresi nel territorio regionale.

Nel merito, la Regione ha sostenuto: - la legittimità della proroga delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative, sulla base della natura non autoesecutiva della direttiva n. 123/2006, la quale richiede una attività interpretativa e discrezionale per la sua applicazione, da adattare "*caso per caso*" a seconda dei vari concessionari e tenendo conto del legittimo affidamento degli stessi; - l'incerto fondamento teorico e la dubbia ragionevolezza pratica

dell'orientamento giurisprudenziale che riconosce sussistere un obbligo di disapplicazione della normativa interna contrastante con il diritto europeo a carico degli organi dell'Amministrazione, sia per ragioni di carattere giuridico (preclusione del ricorso al rinvio pregiudiziale, nel caso l'incompatibilità comunitaria appaia dubbia) sia per ragioni di carattere pratico (assenza di competenze giuridiche specialistiche in capo al personale tecnico dell'amministrazione).

In via subordinata, la Regione ha chiesto al Consiglio di Stato di voler rimettere alla Corte costituzionale la seguente questione: *“se l'art.1, co. 682, l.n. 145/2018 laddove ha previsto che le concessioni demaniali marittime a fini turistico-ricreativi “vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge [1° gennaio 2019] hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici” integri i presupposti di una c.d. legge provvedimento e se essa sia o meno conforme all'art. 41 Cost.”*, nonché la questione di legittimità costituzionale degli artt. 42 e 49 del Codice della navigazione laddove non prevedono alcun indennizzo per i concessionari in caso di revoca delle concessioni.

3. La sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 18/2021.

Con sentenza n. 18 in data 9.11.2021, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, dopo aver dichiarato inammissibili tutti gli interventi – tra cui quello della Regione Abruzzo – disponendo la conseguente estromissione degli interventori, ha affermato l'incompatibilità della normativa interna di proroga delle concessioni demaniali marittime con la disciplina europea ed ha introdotto un regime transitorio di validità delle proroghe ritenute illegittime, applicabile fino al 31.12.2023.

L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, dopo la disamina delle principali controverse questioni in materia di proroghe delle concessioni demaniali marittime, ha enunciato i seguenti principi di diritto:

ì) Le norme legislative nazionali che hanno disposto ... la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 182, comma 2, d.l. n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione;

ii) ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A.... deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo gli attuali concessionari. Non vengono al riguardo in rilievo i poteri di autotutela decisoria della P.A. in quanto l'effetto di cui si discute è direttamente disposto dalla legge, che ha nella sostanza legificato i provvedimenti di concessione prorogandone i termini di durata. La non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate debbano parimenti ritenersi tamquam non esset, senza che rilevi la presenza o meno di un atto dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla P.A. o l'esistenza di un giudicato. Venendo in rilievo un rapporto di durata, infatti, anche il giudicato è comunque esposto all'incidenza delle sopravvenienze e non attribuisce un diritto alla continuazione del rapporto;

iii) al fine di evitare il significativo impatto socio-economico che deriverebbe da una decadenza immediata e generalizzata di tutte le concessioni in essere, di tener conto dei tempi tecnici perché le amministrazioni predispongano le procedure di gara richieste e, altresì, nell'auspicio che il legislatore intervenga a riordinare la materia in conformità ai principi di derivazione europea, le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.

4. Il successivo intervento legislativo del Governo in materia di efficacia delle concessioni demaniali in essere.

A seguito di detta sentenza, il Governo – si potrebbe dire, condizionato dalla portata nomopoietica dei principi espressi dall'Adunanza Plenaria – ha introdotto nel DDL n. 2469 “*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*”, con emendamento presentato al Senato in data 2.3.2022, l'art. 2bis “*disposizioni sull'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione per finalità turistico ricreative*”. In particolare, al comma 1 dell'art. 2bis è previsto che le concessioni demaniali marittime “*hanno efficacia fino al 31.12.2023*” e al comma 2 che le concessioni stesse e i relativi rapporti “*sono individuati come affidati o*

rinnovati mediante procedura selettiva ... continuano ad avere efficacia sino al termine previsto dal relativo titolo e comunque sino al 31.12.2023”.

Al successivo co. 2 ter è prevista apposita delega per il riordino e la semplificazione della disciplina in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative, di cui si dettano i principi e i criteri direttivi.

5. La suddetta sentenza dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato 9.11.2021 n. 18 è gravemente lesiva degli interessi della Regione Abruzzo, la quale come sopra rappresentata e difesa ne chiede la cassazione per i seguenti motivi di

Diritto

I. Violazione art. 111, 8 co. Cost. - Illegittimo diniego della giurisdizione - illegittimità costituzionale dell’art. 99, 2° co., c.p.a. in relazione agli artt. 3, 24, 111, 1° e 2° comma, Cost. avendo impedito l’intervento dinnanzi all’Adunanza Plenaria.

La sentenza n. 18 del 9.11.2021, gravata in questa sede, è viziata da eccesso di potere giurisdizionale per diniego di giurisdizione, laddove ha dichiarato inammissibili tutti gli interventi, nonostante la “*particolare importanza*” della questione portata all’esame dell’Adunanza Plenaria.

Ciò sulla base dell’argomentazione secondo cui non sarebbe “*sufficiente a consentire l’intervento la sola circostanza che l’interventore sia parte di un (altro) giudizio in cui venga in rilievo una quaestio iuris analoga a quella oggetto del giudizio nel quale intende intervenire*”.

E ancora, nella sentenza gravata si afferma che qualora si ammettesse la possibilità “*di spiegare l’intervento volontario a fronte della sola analogia fra le quaestiones iuris controverse nei due giudizi, si finirebbe per introdurre nel processo amministrativo una nozione di interesse del tutto peculiare e svincolata dalla tipica valenza endoprocessuale connessa a tale nozione e potenzialmente foriera di iniziative anche emulative, scisse dall’oggetto specifico del giudizio cui l’intervento si riferisce*”.

Così argomentando, l’Adunanza Plenaria ha ritenuto che ove l’intervento fosse ammesso si finirebbe con il “*demandare ad un giudice diverso da quello naturale (art. 25, comma primo, Cost.) il compito di verificare in concreto l’effettività dell’interesse all’intervento ... in assenza di un adeguato quadro conoscitivo di carattere processuale*”.

Si tratta di argomentazioni non condivisibili, che sfociano in un evidente eccesso di potere giurisdizionale per diniego di giustizia. È, infatti, ben nota alla scrivente difesa la disposizione contenuta nell'art. 99, 5° co., c.p.a..

Detta norma prevede che *“se ritiene che la questione è di particolare importanza, l'adunanza plenaria può comunque enunciare il principio di diritto nell'interesse della legge anche quando dichiara il ricorso irricevibile, inammissibile o improcedibile, ovvero l'estinzione del giudizio. In tali casi, la pronuncia dell'adunanza plenaria non ha effetto sul provvedimento impugnato”*.

Ove la pronuncia dell'Adunanza Plenaria comporti la risoluzione di una questione di diritto di *“particolare importanza”* – come è quella di specie in tema di proroga delle concessioni demaniali marittime – **la stessa viene di fatto del tutto svincolata e scollegata dalla fattispecie contenziosa nella quale detta questione, comunque, si presenta** (in tali casi la Plenaria può procedere all' enunciazione del principio di diritto, persino se sia sopraggiunta carenza di interesse delle parti coinvolte ad ottenere una sentenza di merito, con conseguente estinzione in rito del giudizio per inammissibilità o improcedibilità).

Merita allora di essere rilevato preliminarmente che è incontestabile la sussistenza tanto dell'interesse, quanto della legittimazione della Regione Abruzzo ad intervenire nel giudizio innanzi all'Adunanza Plenaria. **Ed infatti, un'interpretazione del Consiglio di Stato (rectius: dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato) finalizzata a stabilire se sia obbligo (non soltanto del giudice), ma anche dei singoli operatori della pubblica amministrazione, applicare la normativa nazionale (di proroga della durata delle concessioni demaniali marittime fino al 2033: art. 1, commi 682 e 683, l. n. 145/2018, letto in combinato con l'art. 182, d.l. 34/2020 conv. l. n. 77/2020) ovvero disapplicare detta normativa per effetto del contrasto con l'art. 12, direttiva n. 123/2006, ha ricadute evidenti sulle competenze amministrative e regolatorie della Regione Abruzzo.** Ciò perché la Regione – in quanto ente esponenziale di un'ampia collettività territoriale coincidente con tutto il territorio regionale – ha senz'altro il dovere di orientare l'azione amministrativa non soltanto dei propri funzionari, ma anche delle amministrazioni e dei funzionari operanti nel territorio, chiamati a pronunciarsi sul tema della durata delle concessioni demaniali marittime.

Nel caso di specie, poi, non si tratta di una semplice questione di teoria generale o di affermare un principio in astratto o la sussistenza di un interesse pure

desumibile dallo stesso decreto presidenziale n. 160/2021, di rimessione della questione all'Adunanza Plenaria, ove è chiaramente affermato che *“la questione ha notevole impatto sistemico, e riveste una particolare rilevanza economico-sociale che rende opportuna una pronuncia della Adunanza plenaria onde assicurare certezza e uniformità di applicazione del diritto da parte delle amministrazioni interessate nonché uniformità di orientamenti giurisprudenziali”*, in quanto involge il rapporto tra il diritto europeo e il diritto interno, con specifico riguardo al potere di disapplicazione delle norme interne, ritenute contrastanti con quelle sovranazionali, da parte del giudice amministrativo o anche da parte di tutti gli operatori del diritto, ivi compresi Dirigenti e Funzionari delle Pubbliche Amministrazioni.

Sussiste, infatti, nel caso che ci interessa un interesse diretto ed immediato all'intervento in considerazione del fatto che la Regione è già stata destinataria della segnalazione dell'AGCM AS1784, con la quale l'Autorità ha invitato la Regione stessa a modificare le istruzioni rese agli enti locali, con D.D. n. 4 del 22.1.2019 intese a fornire indicazioni sulla presa d'atto della proroga delle concessioni demaniali marittime. È, questo, indubitabilmente **un interesse diretto ed attuale atto a pienamente legittimare l'intervento. Se alla Regione, dunque, fosse negata la possibilità di intervento, essa si troverebbe innanzi ad una decisione di natura nomofilattica, che potrebbe avere un effetto diretto ed immediato sulla sua posizione collegata, senza aver avuto la possibilità di rappresentare le proprie ragioni, con grave e irreparabile vulnus al diritto di difesa proclamato come inviolabile nell'art. 24 Cost.**

D'altra parte la stessa Adunanza plenaria (con la decisione n. 23/2016, richiamata nella sentenza in questa sede gravata) riteneva legittimi gli atti di intervento proposti dal soggetto titolare di una posizione giuridica collegata o dipendente da quella del ricorrente in via principale *“laddove i rapporti giuridici di cui sia titolare l'interveniente possano sostanzialmente subire conseguenze indirette dalla sentenza altrui, determinando ciò la possibilità di un interesse all'esito di un processo di cui non sono parti”*.

Inoltre, con la sentenza n. 882/2016 il Consiglio di Stato ha affermato che *“il cointeressato che intervenga ad adiuvandum in via adesiva dipendente, infatti, non pregiudica l'esigenza di stabilità e certezza dell'azione amministrativa sottesa alla previsione del termine di decadenza. Egli si inserisce in un contesto in cui al*

sorte dell'atto amministrativo è già incerta, e lo è in conseguenza della proposizione del ricorso principale: rispetto a tale situazione, il cointeressato, con il suo intervento adesivo dipendente, non propone nuove domande, né deduce nuovi vizi, ma chiede solo l'accoglimento della domanda proposta dal ricorrente principale”, chiarendo che “né si può sostenere che esisterebbe una ontologica incompatibilità tra la natura “dipendente” dell'interveniente e la natura autonoma della lesione che lo colpisce. L'intervento adesivo dipendente viene, infatti, così denominato, non perché chi se ne fa portatore è titolare di un interesse necessariamente “dipendente” rispetto a quello azionato in via principale, ma perché tramite questo tipo di intervento non si propongono autonome domande, limitandosi l'interventore dipendente a chiedere l'accoglimento del ricorso principale, senza disporre di autonomi poteri di impulso processuale”.

Ed ancora, nella citata sentenza si afferma che *“non vale invocare in senso contrario l'art. 28 Cod. proc. amm. che preclude l'intervento a chi sia decaduto dall'esercizio delle relative azioni, in quanto, come si è già accennato, questa norma vuole semplicemente escludere che attraverso l'intervento si possa essere rimessi in termini rispetto ad un'azione dal cui esercizio si è decaduti, ma non preclude la partecipazione al giudizio a chi, non volendo esercitare alcuna azione, voglia semplicemente tutelare il proprio interesse ad ottenere, tramite l'accoglimento del ricorso principale, l'eliminazione di un atto i cui effetti sono inscindibilmente lesivi anche del suo interesse”.*

Sul punto, è stato già da tempo evidenziato che *“ciascuno è arbitro della valutazione della propria convenienza ed è libero, pertanto, di determinarsi in relazione a quella valutazione, all'utilizzo delle possibilità di reazione e di tutela che l'ordinamento gli conferisce, senza alcuna limitazione derivante da una valutazione di interesse compiuta presuntivamente e autoritativamente da altri”* (A. Piras, *“Interesse legittimo e giudizio amministrativo”*, Milano, I, 1962, p. 262).

Alla luce di tali considerazioni, appare evidente che la sentenza in questa sede gravata sia affetta da vizio di eccesso di potere giurisdizionale, nella parte in cui, dichiarando inammissibili gli interventi dispiegati in giudizio – tra cui quello della Regione Abruzzo – ha comportato un astratto diniego di giurisdizione, in tal modo ledendo il diritto ad ottenere accesso alla tutela giurisdizionale (e a far valere in giudizio le proprie ragioni di merito) proprio su una questione – quale quella della proroga delle concessioni demaniali marittime – particolarmente importante

ed incisiva anche delle situazioni giuridiche protette di soggetti (tra cui la Regione) rimasti estranei dai giudizi pendenti.

Nella denegata ipotesi in cui codesta ecc.ma Corte dovesse ritenere corretta la sentenza gravata nella parte in cui ha dichiarato l'inammissibilità degli interventi e dunque non dovesse ritenere la sussistenza di un eccesso di potere giurisdizionale, si chiede di voler sospendere il presente giudizio e rimettere alla Corte costituzionale la seguente questione:

“Se l’art. 99, 2° co., c.p.a. laddove ammette che il presidente del Consiglio di Stato, su richiesta delle parti o d’ufficio, può deferire all’adunanza plenaria qualunque ricorso, per risolvere questioni di massima di particolare importanza ovvero per dirimere contrasti giurisprudenziali e l’art. 99, 5° co., c.p.a. secondo cui qualora “la questione è di particolare importanza, l’adunanza plenaria può comunque enunciare il principio di diritto nell’interesse della legge anche quando dichiara il ricorso irricevibile, inammissibile o improcedibile, ovvero l’estinzione del giudizio” sia in contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 Cost. laddove a fronte della particolare importanza della questione sollevata innanzi all’Adunanza Plenaria è di fatto impedito l’intervento in giudizio”.

È infatti evidente che la contrastante interpretazione delle citate disposizioni e la conseguente dichiarazione di inammissibilità degli interventi si pone in palese contrasto con gli artt. 3, 24 e 111 Cost.

II. Violazione art. 111, 8° co. Cost. - Eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore - Violazione degli artt. 288, 3° co., 6, 115 e 195 TFUE.

La decisione n. 18 del 9.11.2021, gravata in questa sede, appare viziata da evidente eccesso di potere giurisdizionale anche per invasione nella sfera di attribuzione riservata al legislatore sotto diversi profili.

Nella pronuncia, infatti, il Consiglio di Stato – di fatto sostituendosi al legislatore – **ha adottato una disciplina puntuale delle proroghe delle concessioni demaniali marittime in essere.**

Tale sostituzione è avvenuta sulla base della argomentazione secondo cui l’art. 12 dirett. n. 123/2006, c.d. direttiva servizi avrebbe carattere auto-esecutivo in quanto “*direttiva di liberalizzazione*” e non di “*armonizzazione*”, intesa dunque ad eliminare “*gli ostacoli alla libertà di stabilimento e di servizio, garantendo l’implementazione del mercato interno e del principio di concorrenza*”. Detta

direttiva, secondo la Plenaria, si applicherebbe alle concessioni di beni demaniali per finalità turistico-ricreative che rappresenterebbero “*autorizzazioni di servizi ai sensi dell’art. 12 della direttiva c.d. servizi, come tali sottoposte all’obbligo di gara*”.

A fronte di tale qualificazione e in considerazione della normativa nazionale, l’Adunanza Plenaria è giunta a ritenere che la normativa nazionale in materia di proroga delle concessioni sarebbe in contrasto con il diritto europeo, e segnatamente “*con gli artt. 49 e 56 TFUE sia con l’art. 12 della direttiva 2016/123*”, facendo derivare da tale premessa la conseguenza dell’obbligo di disapplicazione affermando che “**se la proroga è direttamente disposta per legge ma la relativa norma che la prevede non poteva e non può essere applicata perché in contrasto con il diritto dell’Unione, ne discende che l’effetto della proroga deve considerarsi tamquam non esset**”.

E ancora, l’Adunanza plenaria, consapevole del notevole impatto - sociale ed economico - che tale disapplicazione comporta, ha tuttavia ritenuto opportuno procedere a **modulare gli effetti temporali della propria decisione, derogando alla regola della retroattività**, al fine di accordare un congruo periodo necessario: *i) a consentire alle Amministrazioni di espletare le gare necessarie all’affidamento delle concessioni; ii) al Governo e al Parlamento di “approvare doverosamente una normativa che possa finalmente riordinare la materia e disciplinare in conformità con l’ordinamento il sistema di rilascio delle concessioni demaniali”*, osservando sul punto che “*è ... compito del legislatore farsi carico di una disciplina che, nel rispetto dei principi dell’ordinamento dell’Unione e degli opposti interessi, sia in grado di contemperare le ormai ineludibili istanze di tutela della concorrenza e del mercato con l’altrettanto importante esigenza di tutela dei concessionari uscenti*”.

Ma la statuizione della Plenaria non si arresta alla modulazione temporale degli effetti della pronuncia, arrivando a stabilire che l’intervallo temporale “*per l’operatività degli effetti della presente decisione [può] essere congruamente individuato al 31 dicembre 2023*”, con l’avvertimento che “*scaduto tale termine, tutte le concessioni demaniali in essere dovranno considerarsi prive di effetto, indipendentemente da se vi sia – o meno – un soggetto subentrante nella concessione*” e che “*eventuali proroghe legislative dei termini così come individuato (al pari di ogni disciplina diretta ad eludere gli obblighi comunitari) dovranno naturalmente considerarsi in contrasto con il diritto dell’Unione e,*

pertanto, immediatamente non applicabili ad opera non solo del giudice, ma di qualsiasi organo amministrativo, doverosamente legittimato a considerare, da quel momento, tamquam non essent le concessioni in essere”.

Nella pronuncia vengono poi puntualmente individuati i criteri direttivi da seguire per lo svolgimento delle gare “*ferma restando la discrezionalità del legislatore nell’approntare la normativa di riordino del settore”.*

Dalla piana lettura della sentenza gravata è evidente lo sconfinamento della Adunanza Plenaria nelle prerogative proprie del Legislatore, avendo l’Adunanza plenaria introdotto – sostituendosi al Legislatore ed esercitando un potere ricompreso in una funzione diversa da quella giurisdizionale – una vera e propria, nuova, disciplina nel settore delle concessioni balneari. Una disciplina, giova soggiungere, che non costituisce la mera scansione linguistica, in sede interpretativo-attuativa, di precetti direttamente o indirettamente ricavabili dalla prevalente normativa euro-unitaria, ma si sostanzia nella creazione *ex nihilo* di previsioni irrelate da quella normativa come dalla pertinente disciplina nazionale, in cui si manifestano apprezzamenti politici del tutto estranei allo statuto costituzionale della funzione giurisdizionale e per questo lesivi del vincolo di soggezione alla legge che detta funzione connota.

Come noto, la giurisprudenza di codesta ecc.ma Corte di Cassazione ha affermato che “*in tema di sindacato della Corte di cassazione sulle decisioni giurisdizionali del Consiglio di Stato, l’eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzioni riservata al legislatore è configurabile solo qualora il giudice speciale abbia applicato non la norma esistente, ma una norma da lui creata, esercitando un’attività di produzione normativa che non gli compete”* (Cass. Civ. SS.UU., Ord., 25.11.2021, n. 36593; Cass. Civ. S.S. U.U. 7.7.2021 n. 19244; Cass. Civ. S.S. U.U. 25.3.2019 n. 8311).

Orbene applicando al caso di specie i suesposti principi, è evidente che la sentenza gravata sia viziata da eccesso di potere giurisdizionale per sconfinamento negli ambiti propri della funzione legislativa sotto due differenti profili:

1. per aver colmato la lacuna normativa derivante dalla disapplicazione della normativa nazionale in contrasto con la direttiva c.d. servizi pretesamente ed erroneamente ritenuta auto-esecutiva con una disciplina;

2. per aver dettato una disciplina sostitutiva di quella legislativa e per averne arbitrariamente delimitato la sfera temporale di efficacia senza trarla da un

qualsivoglia parametro legislativamente rilevante, con ciò andando oltre gli effetti prodotti da una direttiva *self executing*;

II.1. Sotto il primo profilo è evidente che l'Adunanza Plenaria, attribuendo alla direttiva 2006/123/CE carattere auto-esecutivo, con la conseguenza della necessaria disapplicazione della normativa interna contrastante, ha (automaticamente) creato un vuoto normativo che, poi, di fatto ha colmato introducendo una dettagliata disciplina delle modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime, con ciò invadendo la sfera di competenza del potere legislativo.

In altri termini l'Adunanza Plenaria, stante la (da essa ritenuta) necessaria disapplicazione della normativa interna per incompatibilità con l'art. 12 dirett. cit. avente asserita natura *self executing*, ha sostituito l'esistente disciplina adottata dal legislatore sulle proroghe delle concessioni demaniali marittime prevedendo che le stesse concessioni ad oggi vigenti abbiano efficacia fino al 31.12.2023 ed indicando i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni balneari per garantire il rispetto dei principi sopra richiamati. Tanto ciò è vero che l'Adunanza Plenaria elenca i principi che dovranno ispirare lo svolgimento delle gare prevedendo che i criteri di selezione debbano essere proporzionati, non discriminatori ed equi in quanto essenziali, ed individua anche i principi per la valutazione della capacità tecnica professionale. Ed ancora nella sentenza si indicano ulteriori elementi di valutazione dell'offerta e si precisa che la durata delle concessioni deve essere "*limitata e giustificata sulla base di valutazioni tecniche economiche e finanziarie*".

Così facendo, tuttavia, in palese eccesso di potere giurisdizionale, l'Adunanza Plenaria ha finito per esercitare poteri avulsi dalla funzione giurisdizionale e propri del potere legislativo.

È evidente, infatti, che l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato non ha applicato alcuna normativa vigente, né ha definito una regolazione che possa essere tratta, in virtù di un'interpretazione sistematica, dal quadro legislativo pertinente in materia. Al contrario, dopo aver ritenuto incompatibile la normativa interna di proroga delle concessioni demaniali marittime con la disciplina europea dell'art. 12 dirett. n. 123/2006 cit., **ha disposto l'inapplicabilità della legge n. 145/2018 e sostituendosi al legislatore ha introdotto un regime speciale per il settore balneare. In breve, ha esercitato un potere di produzione normativa sganciato**

da ogni interpretazione, pur estensiva, della disciplina vigente. Un potere nomopoietico e creativo, dunque, che tuttavia spetta in esclusiva al legislatore o tutt'al più, e pur sempre entro i limiti costituzionali imposti alle pronunce additive, alla Corte Costituzionale, in quanto organo deputato a esercitare il controllo sull'attività legislativa e anche a rimediare alle illegittime omissioni del legislatore.

Del resto, non si può non osservare la portata dirimente e l'influenza determinante che i principi e gli avvertimenti contenuti nella pronuncia in questa sede gravata hanno avuto sul successivo intervento del Governo che, riproducendo quasi pedissequamente quanto statuito dalla Plenaria, con apposito emendamento al DDL n. 2469 "*Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021*" presentato in data 2.3.2022, ha previsto, per un verso, che le concessioni demaniali marittime hanno efficacia fino al 31.12.2023; per l'altro, che le concessioni e i relativi rapporti i quali "*con atto dell'ente concedente sono individuati come affidati o rinnovati mediante procedura selettiva ... continuano ad avere efficacia sino al termine previsto dal relativo titolo e comunque sino al 31.12.2023*".

II.2. Quanto al secondo profilo, anche a voler ritenere che la direttiva n. 123/2006 abbia portata auto-esecutiva – ciò che non è, essendo la stessa priva di quel grado di chiarezza e precisione per la cui applicazione non è richiesta "*l'emanazione di ulteriori atti dell'Unione o della Nazione di esecuzione o comunque integrativi*" (G. Tesaurò, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, p. 236 e ss. Napoli 2020; in giurisprudenza Corte Giust. C-671/13, *Indeliev*, p. 60; C-108 e 109 del 2014 *Schoifahrt*, p. 51 - 52; C-573/17, *Poplawski*, p. 64 – 67), come del resto riconosciuto dallo stesso Consiglio di Stato, sez. VI, con la sentenza 6682/2012, in cui si è affermato che "*la disposizione nel suo complesso non presenta i caratteri della direttiva dettagliata e particolareggiata, e dunque self executing*" – la sentenza in questa sede gravata appare comunque viziata da eccesso di potere giurisdizionale, per avere il Consiglio di Stato dettato una disciplina integralmente sostitutiva di quella dettata dal legislatore, invocando a sostegno un effetto di cui le direttive auto-esecutive sono prive.

Come noto, infatti l'art. 288, 3° co., TFUE, afferma che "*la direttiva vincola lo Stato membro cui è rivolta per quanto riguarda il risultato da raggiungere, salva restando la competenza degli organi nazionali in merito alla forma e ai mezzi*".

Il mancato adeguamento della disciplina interna da parte dello Stato membro alle disposizioni contenute in una direttiva *self executing* implica solamente che le disposizioni della direttiva medesima possono essere invocate dai soggetti, diversi dagli organi dello Stato, a tutela delle proprie situazioni soggettive lese dal mancato adeguamento della normativa interna e non anche che tali disposizioni possano essere attuate ed integrate direttamente da un organo dello Stato.

Anche in dottrina è stato chiarito che qualora uno Stato risulti essere inadempiente nell'attuazione ed integrazione della direttiva *self executing*, le disposizioni della direttiva possono essere invocate solo dai singoli *“nei confronti dello Stato e non anche di altri individui, proprio in quanto il fondamento di tale effetto è stato ricondotto non ad una qualità intrinseca dell'atto, quanto all'esigenza di impedire che lo Stato inadempiente possa opporre ai singoli, giovandosene, il proprio inadempimento – tale limitazione è comunemente definita con l'espressione effetto diretto verticale, che vale a sottolineare la invocabilità della direttiva da parte dei singoli solo nei confronti dello Stato”* (per tutti, in dottrina G. Tesauro, Manuale di diritto dell'Unione Europea, Napoli 2020).

Appare quindi evidente il palese eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzione del potere legislativo del Consiglio di Stato nella sentenza gravata.

In via subordinata, si chiede di voler valutare l'eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia *ex art. 267 TFUE*, sulla base dei seguenti quesiti:

*“1. Se le disposizioni della direttiva 123/2006 - ed in particolare dell'art. 12 - siano da ritenere sufficientemente precise e dettagliate in modo da qualificare detta normativa come *self-executing*;*

2. Se in assenza da parte dello Stato membro di indicazioni chiare e precise e di criteri uniformi e predefiniti - che individuino, ove sia riscontrabile, la scarsità o meno della risorsa, nonché la sussistenza o meno dell'interesse transfrontaliero, con riferimento a ciascuna concessione demaniale, anche se ubicata in zone caratterizzate da bassa redditività o aventi ad oggetto stabilimenti balneari di modesta entità, condotti da imprese familiari - si applichi direttamente la direttiva n. 123/2006, anche in malam partem o in contrasto con il legittimo affidamento riposto nella norma di diritto interno.

3. *Se non contrasti con i principi del diritto europeo - per come applicati dalla giurisprudenza europea, ed in particolare con quello del legittimo affidamento - una normativa nazionale che, in applicazione dell'art. 12 della direttiva n. 123/2006, preveda l'esperimento di procedure selettive senza considerare il legittimo affidamento dei concessionari uscenti alla conferma e alla proroga delle concessioni, e/o al ristoro degli investimenti da essi compiuti sulla base di tali concessioni*".

II.2.1. In via subordinata anche a voler ritenere che la direttiva n. 123/2006 cit. sia auto-esecutiva – ciò che non è per quanto ampiamente argomentato – con conseguente esistenza di una disciplina armonizzata in materia per effetto della quale sarebbe precluso al legislatore nazionale di intervenire in senso difforme, è evidente il vizio di eccesso di potere giurisdizionale per invasione nella sfera di competenze del potere legislativo della sentenza in questa sede gravata, laddove introduce una disciplina dettagliata e generalizzata applicabile per tutte le concessioni demaniali marittime, sacrificando indifferenziatamente i diritti costituzionali dei concessionari senza operare il necessario bilanciamento con interessi costituzionali antagonisti del pari meritevoli di tutela.

Meglio precisando, l'Adunanza Plenaria, non tenendo in considerazione i diversi regimi proprietari sottostanti alle concessioni demaniali marittime e la variegata differenziazione che sussiste nell'ambito delle concessioni quanto alla morfologia dei luoghi, alla scarsità della risorsa, alla natura transfrontaliera dell'interesse, alle caratteristiche tecniche delle concessioni, introduce una disciplina applicabile a tutti i concessionari, con ciò invadendo la sfera di competenza del potere legislativo e interpretando inoltre la disciplina euro-unitaria in modo da integrare una violazione sproporzionata di diritti costituzionalmente protetti, tanto da giustificare l'attivazione di un controlimito rispetto all'operare della disciplina eurounitaria.

Sul punto, la giurisprudenza della Corte Costituzionale, fin dal 1973, quando fu per la prima volta affermata la dottrina dei "controlimiti", è costante nell'affermare che i "*principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscano un «limite all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma della Costituzione» (sentenze n. 48 del 1979 e n. 73 del 2001) ed operino quali "controlimiti" all'ingresso delle*

norme dell'Unione europea (ex plurimis: sentenze n. 183 del 1973, n.170 del 1984, n. 232 del 1989, n. 168 del 1991, n. 284 del 2007), ... Essi rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi ed irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale (artt. 138 e 139 Cost.: così nella sentenza n. 1146 del 1988)” (Corte cost. n. 238/2014).

La Corte costituzionale – nell’ambito della questione giurisprudenziale susseguente alle sentenze *Taricco* (Corte Giust. C-105/14 punto 47) e *M.A.S.* (Corte Giust. C-42/17) – con sentenza n. 115/2018 ha affermato che ad essa “*spetta in via esclusiva il compito di accertare se il diritto dell’Unione è in contrasto con i principi supremi dell’ordine costituzionale e in particolare con i diritti inalienabili della persona*” e con ciò ha eliminato “*quello spazio di autonomia decisionale lasciato ai giudici nazionali dalla “regola Taricco” in ordine alla possibilità di procedere alla disapplicazione immediata della norma interna*” in contrasto con la disciplina europea (v. G. Tesauro, *Manuale di diritto dell’Unione Europea*, 2020 cit.).

Poste queste premesse, nella denegata ipotesi in cui codesta ecc.ma Corte dovesse ritenere non censurabile la sentenza gravata nella parte in cui introduce una disciplina dettagliata e generalizzata per tutti i concessionari demaniali marittimi e, dunque, non ritenesse sussistente il vizio di eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera di attribuzione del legislatore, si chiede in via subordinata di voler sospendere il presente giudizio e rimettere alla Corte costituzionale il seguente quesito:

“se le disposizioni della direttiva n. 123/2006 – ed in particolare dell’art. 12 – nell’interpretazione dettata dalla Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato siano da ritenere in contrasto con principi supremi dell’ordinamento costituzionale in materia di proprietà e di libera iniziativa economica, e in particolare con l’art. 41 Cost. e art. 117, primo comma, Cost., quest’ultimo in riferimento all’art. 1, protocollo n. 1 CEDU e art. 16 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea”.

III. Eccesso di potere giurisdizionale sotto altro profilo – Diniego di giustizia.

La sentenza gravata è viziata per eccesso di potere giurisdizionale sotto un ulteriore profilo, nella parte in cui, a sostegno delle proprie argomentazioni, qualifica tutti gli atti amministrativi di proroga delle concessioni demaniali

marittime in essere – e non soltanto quelli oggetto dei giudizi pendenti – come atti “*meramente ricognitivi di un effetto prodotto automaticamente dalla legge e quindi alla stessa direttamente riconducibile*”, escludendone perciò la natura provvedimento e la conseguente impugnabilità innanzi al giudice amministrativo, anche al fine di far valere l’illegittimità costituzionale delle leggi, determinando in tal modo un evidente diniego di giustizia.

Secondo il Consiglio di Stato l’atto di proroga della concessione sarebbe un atto meramente ricognitivo di un effetto (quello della protrazione della durata della concessione) prodotto dalla legge, senza necessità di intermediazione del potere amministrativo. Da tale qualificazione, secondo il Consiglio di Stato, deriva come conseguenza diretta ed immediata la non impugnabilità dell’atto di proroga, atteso il fatto che (sempre seguendo il ragionamento del Consiglio di Stato), anche laddove lo stesso fosse annullato in sede giurisdizionale, gli effetti sulle concessioni in essere resterebbero comunque fermi, derivando gli stessi direttamente dalla legge.

Tali argomentazioni sono non condivisibili.

Infatti, a prescindere dal fatto che esse dimostrano *per tabulas* quanto prima evidenziato e cioè che il Consiglio di Stato ha “sostituito” una normativa di legge con una propria pronuncia, evidenziano pure come l’Adunanza Plenaria, nel preteso esercizio della propria funzione nomofilattica, abbia determinato un diniego di giustizia, avendo precluso ai soggetti interessati dai provvedimenti di proroga – qualificati come atti meramente ricognitivi – di poter adire le vie giurisdizionali, anche al solo **fine di ottenere la rimessione della questione di legittimità costituzionale delle leggi di proroga, denunciandone il contrasto** con i principi di buon andamento, di legittimo affidamento e di proporzionalità, **oltre che con la tutela accordata a livello nazionale ed europeo ai diritti di proprietà, di libera intrapresa e al diritto al lavoro nell’impresa familiare.**

Diversamente da quanto statuito nella sentenza gravata, gli atti di proroga devono essere considerati provvedimenti amministrativi, impugnabili con l’ordinaria azione di annullamento (come del resto riconosciuto dallo stesso Consiglio di Stato nella sentenza n. 7874/2019, che ha qualificato come vizio di legittimità la violazione del diritto dell’Unione “*non diverso da quello che discende dal contrasto dell’atto amministrativo con il diritto interno*”, da impugnare nell’ordinario termine di decadenza).

La possibilità di accedere alla via giurisdizionale per dedurre profili di incostituzionalità delle norme di legge rilevanti nella specie appare ancor più importante se si considera che nel nostro ordinamento le concessioni demaniali attribuiscono al titolare un diritto reale assimilabile al diritto di superficie e che, in assenza di un ricorso diretto alla Corte costituzionale a tutela dei diritti, l'accesso a un giudizio *a quo* rappresenta l'unico strumento per vagliare in sede costituzionale la legittimità di atti lesivi di diritti fondamentali.

Sulla base di quanto statuito nella sentenza gravata la decadenza dalla concessione per decorso del termine di durata previsto dallo stesso giudice amministrativo comporta la perdita sostanziale del diritto senza che il titolare possa beneficiare di alcun indennizzo.

Nella denegata ipotesi in cui codesta ecc.ma Corte dovesse ritenere corretta l'argomentazione suindicata, **in via subordinata**, si chiede di sospendere il presente giudizio e rimettere alla Corte costituzionale la seguente questione:

“Se l’art. 1, co. 682, l. n. 145/2018 laddove ha previsto che le concessioni demaniali marittime a fini turistico-ricreativi “vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge [1° gennaio 2019] hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici” integri i presupposti di una cd. legge provvedimento; se detta legge sia o meno conforme agli artt. 3 e 41 Cost.; e se nell’ipotesi in cui essa non sia conforme a Costituzione il concessionario - in base alla medesima legge - non sia legittimato a ricevere un indennizzo”.

In definitiva sul punto, quindi, non vi è chi non veda come la sentenza gravata sia viziata da eccesso di potere giurisdizionale, laddove l'Adunanza Plenaria, nell'esercizio della funzione nomofilattica, giunge ad affermare che tutti i provvedimenti di proroga delle concessioni demaniali marittime non sarebbero impugnabili in quanto atti meramente ricognitivi, negando di fatto la possibilità ai concessionari medesimi di ottenere tutela giurisdizionale, senza tuttavia tener conto che l'incompatibilità tra il diritto europeo ed il diritto interno per mancata attuazione delle disposizioni contenute in una direttiva comporta solo la possibilità da parte del giudice di disapplicare la normativa interna nei confronti delle parti in giudizio, ovvero l'annullamento dell'atto amministrativo assunto in violazione del diritto europeo, ma non già la qualificazione di quest'ultimo come atto meramente ricognitivo.

E comunque – a dimostrazione dei gravi vizi da cui la sentenza gravata è affetta – non può non considerarsi come l’aver qualificato tutti gli atti di proroga – e non soltanto quelli oggetto dei giudizi pendenti – come atti meramente ricognitivi, facendone derivare le pregiudizievoli conseguenze che si sono esaminate, determina un effetto paradossale: **la pronuncia resa dall’Adunanza plenaria produce effetti ancor più radicali di quelli prodotti da una pronuncia di incostituzionalità resa dalla Corte costituzionale, che – come noto – non si estende ai rapporti amministrativi ormai definiti e in generale ai rapporti “esauriti”.**

IV. Eccesso di potere giurisdizionale per invasione nella sfera di poteri attribuiti al legislatore sotto altri profili.

La sentenza dell’Adunanza Plenaria in questa sede gravata risulta viziata da eccesso di potere giurisdizionale anche sotto altri, concorrenti profili.

IV.1. Anzitutto, la sentenza dell’Adunanza Plenaria afferma che *“l’eccezionale capacità attrattiva che da sempre esercita il patrimonio costiero nazionale, ... è certamente oggetto di interesse transfrontaliero, esercitando una indiscutibile capacità attrattiva verso le imprese di altri Stati membri”*. L’Adunanza plenaria prosegue sostenendo che non vi è dubbio che *“le spiagge italiane ... per conformazione, ubicazione geografica e attrazione turistica presentino tutte e nel loro insieme un interesse transfrontaliero certo”*; sostenendo che non è possibile *“sminuire l’importanza e la potenzialità economica del patrimonio costiero nazionale attraverso un artificioso frazionamento del medesimo, nel tentativo di valutare l’interesse transfrontaliero rispetto alle singole aree demaniali date in concessione”*.

Sul punto, il Consiglio di Stato afferma che l’obbligo di evidenza pubblica discenda *“dall’applicazione dell’art. 12 della c.d. direttiva 2006/123, che prescinde dal requisito dell’interesse transfrontaliero certo”*.

Con riferimento all’esistenza di un interesse transfrontaliero certo, la giurisprudenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea è costante nell’affermare che l’interesse *“deve essere valutato sulla base di tutti i criteri rilevanti, quali l’importanza economica dell’appalto, il luogo della sua esecuzione o le sue caratteristiche tecniche, tenendo conto delle caratteristiche proprie dell’appalto in questione”* (CGUE 14 novembre 2013, Belgacom, C-221/12, punto 29 e giurisprudenza ivi citata) specificando che *“la constatazione degli elementi*

necessari per consentire di valutare la sussistenza di un interesse transfrontaliero certo dovrebbe essere effettuata dal giudice del rinvio prima di adire la Corte” (CGUE 17 dicembre 2015, UNIS e Beaudout Père et Fils, C-25/14 e C-26/14, punto 28).

Sul punto, con parere motivato la Commissione europea per la costituzione in mora Infrazione n. 2011/2026 del 7.3.2019 – sebbene con riferimento alle grandi concessioni idroelettriche – ha affermato che *“l’esistenza di un interesse transfrontaliero certo va valutata in base a tutti i criteri rilevanti, quali il valore finanziario dell’appalto, il luogo di esecuzione o le caratteristiche tecniche”*.

La stessa sentenza *Promoimpresa* afferma che *“l’esistenza di un interesse transfrontaliero certo ... deve essere valutato sulla base di tutti i criteri rilevanti, quali l’importanza economica dell’appalto, il luogo della sua esecuzione o le sue caratteristiche tecniche, tenendo conto delle caratteristiche proprie dell’appalto in questione”* e che *“qualora le concessioni presentino un interesse transfrontaliero certo”* l’assegnazione in *“totale assenza di trasparenza, costituisce una disparità di trattamento a danno di imprese con sede in altro Stato membro che potrebbero essere interessate alla suddetta concessione”*; disparità vietata dall’art. 49 TFUE, che, secondo la Corte stessa *“può essere giustificata solo da motivi imperativi di interesse generale, in particolare dalla necessità di rispettare il principio di certezza del diritto”*. Sul punto, la Corte afferma che l’art. 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che *“osta a una normativa nazionale ... che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo”*.

Ne consegue che *“la constatazione degli elementi necessari per consentire di valutare la sussistenza di un interesse transfrontaliero certo dovrebbe essere effettuata dal giudice di rinvio prima di adire la Corte”*.

Orbene applicando al caso di specie i predetti principi è evidente che l’Adunanza Plenaria, con la sentenza in questa sede gravata, riconoscendo come sussistente in via generale l’interesse transfrontaliero si sostituisce in tale valutazione al legislatore.

La decisione dell’Adunanza Plenaria di *“adattare”* i criteri oggettivi dettati dalla giurisprudenza della CGUE che permette al giudice nazionale di rilevare la sussistenza di un interesse transfrontaliero certo (importanza economica

dell'appalto, luogo di esecuzione dei lavori, caratteristiche tecniche del contratto e dei prodotti in causa), al settore delle concessioni demaniali marittime si pone in contrasto con la stessa giurisprudenza europea.

Pertanto, la valutazione dell'interesse transfrontaliero è stata rimessa dalla Corte di giustizia al giudice nazionale, lasciando così agli Stati membri la possibilità di valutare i presupposti caso per caso sulla base degli indici definiti dalla giurisprudenza stessa. In altri termini, la CGUE non ritenendo che nel settore delle concessioni demaniali marittime sussista con certezza un generalizzato interesse transfrontaliero, ha dato preminenza ad una valutazione caso per caso dei requisiti.

Appare dunque evidente la palese invasione da parte dell'Adunanza Plenaria nella sfera di attribuzioni del legislatore laddove, rilevando il mancato adeguamento della disciplina interna alla normativa europea, interviene riconoscendo in ogni caso e incondizionatamente la sussistenza di un interesse transfrontaliero certo.

IV.2. La sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato risulta viziata da eccesso di potere giurisdizionale anche nella parte in cui ritiene che la disciplina interna di proroga delle concessioni demaniali marittime non sia applicabile *“nei casi in cui sia intervenuto un giudicato favorevole al concessionario demaniale”*, richiamando il principio in base al quale *“la sopravvenienza normativa incide sulle situazioni giuridiche durevoli per quella parte che si svolge successivamente al giudicato”*.

Sul punto, secondo l'Adunanza Plenaria, *“l'incompatibilità comunitaria della legge nazionale che ha disposto la proroga ex lege delle concessioni demaniali produce come effetto, anche nei casi in cui siano stati adottati formali atti di proroga e nei casi in cui sia intervenuto un giudicato favorevole, il venir meno degli effetti della concessione, in conseguenza della non applicazione della disciplina interna”*.

Anche sotto tale profilo si ritiene che la sentenza dell'Adunanza Plenaria debba essere annullata per eccesso di potere giurisdizionale, in quanto la previsione per cui la disapplicazione della normativa interna sulle proroghe delle concessioni demaniali marittime **produce effetti anche nei confronti dei concessionari che hanno ottenuto una sentenza favorevole passata in giudicato comporta**

un'invasione da parte del giudice della sfera di competenze riservate al legislatore.

Il Consiglio di Stato ha così introdotto una disciplina che solo il legislatore avrebbe potuto prevedere, tenendo conto del noto principio secondo il quale neanche una sentenza della Corte costituzionale con cui si dichiara l'incostituzionalità della norma può essere applicata nei casi in cui siano intervenute su quella materia decisioni giurisdizionali definitive e non più retrattabili. Una simile irretroattività – che conosce una sola eccezione in ambito penale, a tenore dell'art. 30 della legge n. 87 del 1953 – può essere applicata, per il principio della certezza del diritto, ai “rapporti esauriti”.

Anche sotto tale profilo si ritiene che la sentenza dell'Adunanza Plenaria debba essere annullata per evidente eccesso di potere giurisdizionale per invasione nella sfera dei poteri attribuiti al legislatore.

IV.3. In terzo luogo, la sentenza dell'Adunanza Plenaria merita di essere cassata anche nella parte in cui introduce un regime transitorio per il settore balneare secondo il quale le concessioni demaniali marittime “*già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023*”, disponendo che “*oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E. e pertanto immediatamente non applicabili ad opera non solo del giudice ma di qualsiasi organo amministrativo*”.

Anche sotto tale profilo, l'Adunanza Plenaria si è sospinta con il proprio intervento molto al di là dei limiti costituzionalmente segnati alla giurisdizione di legittimità e alla funzione nomofilattica, per impingere direttamente nella sfera di competenza del legislatore.

Come noto, la giurisprudenza amministrativa ha ritenuto che la modulazione degli effetti della sentenza disposta dal giudice deve essere “*giustificata*” dalla volontà di assicurare al ricorrente vittorioso una tutela effettiva (Cons. St., VI, 10.5.2011 n. 2755) o comunque dalla necessità di scongiurare il rischio che l'interesse riconosciuto come meritevole di tutela in sede di scrutinio giurisdizionale venga sacrificato dagli effetti della sentenza stessa (Cons. St. A.P., n. 13/2017).

Sul punto, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 13/2017 cit., elenca tre condizioni cumulative per cui “*può modulare la portata temporale delle proprie pronunce, in particolare limitandone gli effetti al futuro*”. Tali condizioni sono “*a) un'obiettivo e rilevante incertezza circa la portata delle disposizioni da interpretare; b) l'esistenza di un orientamento prevalente contrario all'interpretazione adottata; c) la necessità di tutelare uno o più principi costituzionali o, comunque, di evitare gravi ripercussioni socio-economiche*”.

È dunque evidente che la modulazione degli effetti della pronuncia è stata intesa come strumento utilizzato da parte del giudice per non compromettere l'effettività della tutela che voleva garantire attraverso il contenuto dispositivo della sentenza stessa.

Tuttavia, nel caso di specie, l'Adunanza Plenaria si spinge ben oltre alle indicazioni individuate nella precedente sentenza (A.P. n. 13/2017 cit.) introducendo una modulazione degli effetti in assenza di uno dei tre requisiti richiesti. Nel caso di specie, risulta chiaramente assente “*un orientamento prevalente contrario all'interpretazione adottata*”, in quanto, come ampiamente ricostruito in fatto, molteplici sono le sentenze secondo le quali i provvedimenti amministrativi di proroga delle concessioni sono riconosciuti legittimi (*ex multis*: TAR Lecce, n. 72/2021, n. 73/2021, n. 71/2021, n. 981/2021; ord. Cons.St, n. 643/2021, 644/2021, 645/2021).

Insomma, nella sentenza in questa sede gravata, l'Adunanza Plenaria - stabilendo il *dies a quo* degli effetti delle sentenze del 31.12.2013 – ha prima creato un vuoto normativo con la disapplicazione della normativa vigente, poi dettato la disciplina applicabile, infine disposto una proroga generalizzata delle concessioni demaniali marittime (dallo stesso Consiglio di Stato ritenute non in linea con la normativa eurounitaria), invadendo la sfera di poteri attribuiti al legislatore.

V. Eccesso di potere giurisdizionale ai sensi dell'art. 111, 8° co. Cost. – Superamento dei limiti esterni della giurisdizione amministrativa – Invasione della sfera riservata all'Amministrazione.

La sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato appare viziata anche sotto il profilo dell'eccesso di potere giurisdizionale per invasione della sfera riservata all'Amministrazione, laddove afferma che sussisterebbe il requisito della “*scarsità della risorsa naturale*”.

Sul punto, l'Adunanza Plenaria, ritenendo che il concetto di scarsità deve essere valutato tenendo conto sia *“della “quantità” del bene disponibile, ma anche dei suoi aspetti qualitativi”*, rileva che dai *“dati forniti dal sistema informativo del demanio marittimo (SID) del Ministero delle Infrastrutture”* in Italia quasi *“il 50% delle coste sabbiose è occupato da stabilimenti balneari, con picchi che in alcune Regioni (come Liguria, Emilia-Romagna e Campania) arrivano quasi al 70%”*. Ne consegue che secondo l'Adunanza Plenaria *“le aree demaniali marittime ... a disposizione di nuovi operatori economici sono caratterizzate da una notevole scarsità, ancor più pronunciata se si considera l'ambito territoriale del comune concedente o comunque se si prendono a riferimento porzioni di costa ridotte rispetto alla complessiva estensione delle coste italiane”*.

Conclude sul punto il Consiglio di Stato affermando che sussistono *“da questo punto di vista, quindi ... i presupposti per applicare l'art. 12 della direttiva 2006/123”*.

Anche sotto tale profilo, la decisione del Consiglio di Stato appare censurabile per eccesso di potere giurisdizionale.

È noto, infatti, che *“le decisioni del giudice amministrativo sono viziate per eccesso di potere giurisdizionale e, quindi, sindacabili per motivi inerenti alla giurisdizione, nel caso in cui detto giudice, eccedendo i limiti del riscontro di legittimità del provvedimento impugnato e sconfinando nella sfera del merito, riservata alla Pubblica Amministrazione, compia una diretta e concreta valutazione dell'opportunità e della convenienza dell'atto, ovvero quando la decisione finale, pur nel rispetto della formula dell'annullamento, esprima la volontà dell'organo giudicante di sostituirsi a quella dell'Amministrazione, in tal modo esercitando una giurisdizione di merito in situazioni che avrebbero potuto dare ingresso soltanto a una giurisdizione di legittimità”* (tra le tante, Cass. S.U., 6.6.2018, sent. n. 14648).

Ed è proprio ciò che è accaduto nella fattispecie in esame, in quanto l'Adunanza Plenaria è giunta a ritenere che nel caso delle concessioni demaniali marittime sussisterebbe sempre ed in ogni caso una generalizzata *“carenza delle risorse naturali”* sostituendosi all'Amministrazione nella valutazione caso per caso delle aree demaniali marittime.

In altri termini, l'Adunanza Plenaria ha compiuto una autonoma valutazione della scarsità delle risorse naturali che invero l'Amministrazione avrebbe

potuto/dovuto operare, affermando la sussistenza di una generale carenza delle risorse naturali ovvero delle aree demaniali marittime. Ma trattandosi di una valutazione che deve essere operata “*caso per caso*” tenendo conto della realtà territoriale, appare chiaro che la stessa non poteva che essere riservata alle valutazioni di merito dell’Amministrazione, la quale potrebbe rilevare la sussistenza o meno della scarsità delle aree demaniali marittime con riferimento allo specifico territorio in considerazione.

Sul punto, la Corte Costituzionale con la sentenza n. 116/2020 - con riferimento alla questione dei limiti e dei presupposti della legge provvedimento – pur facendo salvo il tema della riserva di amministrazione, evidenzia che “*il procedimento amministrativo costituisce il luogo elettivo di composizione degli interessi, in quanto «[è] nella sede procedimentale [...] che può e deve avvenire la valutazione sincronica degli interessi pubblici coinvolti e meritevoli di tutela, a confronto sia con l’interesse del soggetto privato operatore economico, sia ancora (e non da ultimo) con ulteriori interessi di cui sono titolari singoli cittadini e comunità, e che trovano nei principi costituzionali la loro previsione e tutela. La struttura del procedimento amministrativo, infatti, rende possibili l’emersione di tali interessi, la loro adeguata prospettazione, nonché la pubblicità e la trasparenza della loro valutazione, in attuazione dei principi di cui all’art. 1 della legge 7 agosto 1990, n. 241[...]: efficacia, imparzialità, pubblicità e trasparenza. Viene in tal modo garantita, in primo luogo, l’imparzialità della scelta, alla stregua dell’art. 97 Cost., ma poi anche il perseguimento, nel modo più adeguato ed efficace, dell’interesse primario, in attuazione del principio del buon andamento dell’amministrazione, di cui allo stesso art. 97 Cost.» (sentenza n. 69 del 2018)*”.

È dunque evidente che la sentenza in questa sede gravata è viziata da eccesso di potere anche per invasione della sfera riservata all’amministrazione laddove - ritenendo sussistente sia una scarsità generalizzata di risorse naturali sia un interesse trasfontaliero per tutte le concessioni demaniali – si sostituisce all’Amministrazione nella relativa valutazione “*caso per caso*”, violando con ciò la riserva di procedimento amministrativo che in questo ambito è da riconoscere all’Amministrazione e privando i concessionari della facoltà/diritto di partecipare al procedimento amministrativo in cui far valere i propri interessi nell’ambito di un ponderato raffronto e bilanciamento fra gli interessi pubblici e gli interessi privati rilevanti in materia.

Sul punto, la stessa Corte di giustizia con la sentenza *Promoimpresa* ha stabilito che le concessioni demaniali marittime a fini turistico-ricreativi rientrano tra le “autorizzazioni” di cui alla direttiva n. 123/2006 cit. e che esse hanno ad oggetto “risorse naturali” ai sensi dell’art. 12 cit.. A tale proposito, la Corte specifica che è riservato al giudice nazionale verificare “*se dette concessioni debbano essere oggetto di un numero limitato di autorizzazioni per via della scarsità delle risorse naturali*”, nel qual caso si applica l’art. 12 dirett. 2006/123 cit., che, come visto, prevede l’esperienza di una procedura di selezione per il rilascio dell’autorizzazione. Sul punto, la sentenza chiarisce che “*il fatto che le concessioni di cui ai procedimenti principali siano rilasciate a livello non nazionale bensì comunale deve, in particolare, essere preso in considerazione al fine di determinare se tali aree che possono essere oggetto di uno sfruttamento economico siano in numero limitato*”.

Applicando al caso di specie i suesposti principi è evidente che spetta prima all’Amministrazione e poi al giudice nazionale la necessaria valutazione circa la scarsità delle risorse naturali in quanto sostenere che sussista una generale scarsità delle aree demaniali marittime, considerate complessivamente, non consente di valutare le differenze tra le varie aree date in concessione.

Inoltre, occorre tener presente che, per quanto già di per sé indicativi, i dati riportati nella sentenza in questa sede gravata rappresentano solo una media che non può non tener conto delle differenze riscontrabili nelle diverse aree costiere.

In conclusione, alla luce delle predette considerazioni si deve ritenere che la decisione dell’Adunanza Plenaria di riconoscere in via generalizzata la sussistenza di una scarsità delle risorse naturali al fine di garantire l’applicabilità della direttiva n. 123/2006 cit. debba essere annullata per eccesso di potere giurisdizionale invadendo la sfera di competenze attribuite all’Amministrazione.

P.Q.M.

Si chiede a codesta ecc.ma Corte, reietta ogni contraria istanza, in accoglimento del presente ricorso incidentale, di cassare la sentenza gravata n. 18/2021 del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria, previa eventuale remissione delle questioni di legittimità costituzionali prospettate nonché eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia *ex art. 267 TFUE* della questione interpretativa sollevata.

Con salvezza di spese e onorari di giudizio.

Ai fini del contributo unificato si dichiara che il valore della presente controversia è indeterminabile e pertanto il contributo unificato versato è pari ad Euro 1.036,00.

Si deposita:

- a) Ricorso per cassazione ritualmente notificato per pec;
- b) Procura alle liti;
- c) delibera di incarico
- d) Relate pec;
- e) Copia conforme della sentenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, 9.11.2021 n. 18 in questa sede gravata;
- f) istanza ex art. 369 c.p.c.;
- g) fascicolo di parte ricostruito e contenente:
 1. Atto di intervento *ad opponendum* ritualmente notificato;
 2. Determinazione Dirigenziale n° DPH002/004 del 22 gennaio 2019, recante “*L.R. 141/97 art. 3 comma 1, Norme per l’attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo con finalità turistiche e ricreative – Indirizzi regionali*”;
 3. segnalazione Autorità AS1784 - REGIONE ABRUZZO - PROROGA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME CON FINALITÀ TURISTICO-RICREATIVE, pubblicata il 16 agosto sul Bollettino dell’Autorità n. 33;
 4. posizione prudenziale della Regione Abruzzo
 5. allegato
 6. delibera di incarico

Roma 26 aprile 2022

prof. avv. Vincenzo Cerulli Irelli

prof. avv. Gianluca Brancadoro

avv. Stefania Valeri

avv. Antonio Orsini