ISSN 1970-0903

Studi sull'integrazione europea

numero 3 · **2021** | anno **XVI**

Rivista quadrimestrale

CACUCCI EDITORE
BARI

Consiglio Regionale della Puglia

Teca del Mediterraneo

Biblioteca Multimediale & Centro di documentazione

NON SOLO LIBRI

dvd, video, periodici, documenti, archivi sui temi giuridico-economici, quali: pubblica amministrazione, diritto, economia e finanza, organizzazione e management, politiche pubbliche. Altre Sezioni: Cultura dell'Ambiente, Genere, Archivio storico documentale (in collaborazione con l'Ipsaic), Ragazzi, Arte e spettacolo, Multiculturale, Identità pugliese, Edizioni di Pregio, Medicina di Genere, Scienze Sociali e Biblioteconomia

SPAZI

per studiare o consultare libri, riviste, quotidiani, dvd e banche dati,
per socializzare e condividere

CORSI

sull'uso delle risorse bibliografiche per le tue ricerche e tesine

INTERNET

wifi per il proprio Pc o tablet, computer disponibili nelle sale

PRESTITO E PRESTITO INTERBIBLIOTECARIO

Puoi portare a casa i libri per leggerli con tranquillità oppure richiederci un libro che si trova presso un'altra biblioteca

Vieni a trovarci e scopri le opportunità che la biblioteca ti offre

dal lunedì al venerdì dalle 9 alle 18 (nel periodo estivo fino alle 19.30)
il primo sabato del mese dalle 9 alle 13

Tutti i servizi sono gratuiti

Contatti: tel. 080.540.2770 e-mail: biblioteca@consiglio.puglia.it
via Giovanni Gentile, 52 – 70126 Bari
Sito web: www.consiglio.puglia.it | http://biblioteca.consiglio.puglia.it
Facebook: Consiglio Reg Puglia | Biblioteca Consiglio Reg Puglia Teca del Mediterraneo
Instagram @consiglio.regionale.puglia @teca_del_mediterraneo

Studi sull'integrazione europea

numero 3· 2021 | anno XVI

Rivista quadrimestrale

CACUCCI EDITORE
BARI

Direzione
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

Comitato scientifico
Mads Andenas, Sergio M. Carbone, Marta Cartabia, Gianluca Contaldi, Carlo Curti Gialdino, Biagio De Giovanni, Angela Del Vecchio, Angela Di Stasi, Paolo Fois, Marc Jaeger, Diego J. Liñán Nogueras, Roberto Mastroianni, Paolo Mengozzi, Claudia Morviducci, Bruno Nascimbene, Lina Panella, Ornella Porchia, Guido Raimondi, Lucia Serena Rossi, Mario Sarcinelli, Silvana Sciarra, Christian Tomuschat, Gian Luigi Tosato, Claudio Zanghì

Comitato di redazione: Ivan Ingravallo (coordinatore), Francesco Cherubini, Valeria Di Comite, Micaela Falcone, Teresa Maria Moschetta, Giuseppe Morgese, Egeria Nalin, Ilaria Ottaviano, Angela Maria Romito, Gianpaolo Maria Ruotolo, Roberto Virzo

Revisione abstracts a cura di Denise Milizia

Comitato dei referees: Pia Acconci, Roberto Adam, Chiara Amalfitano, Amedeo Arena, Roberto Baratta, Maria Eugenia Bartoloni, Maria Caterina Baruffi, Francesco Bestagno, Franco Botta, Ruggiero Cafari Panico, Susana Cafaro, Cristina Campiglio, Andrea Cannone, Giovanni Cellamare, Bernardo Cortese, Antonella Damato, Carmela Decaro, Patrizia De Pasquale, Marcello Di Filippo, Giuseppe Di Gaspare, Davide Diverio, Ugo Draetta, Fabio Ferraro, Pietro Gargiulo, Italo Garzia, Edoardo Greppi, Massimo Iovane, Simone Marinai, Fabrizio Marongiu Buonaiuti, Gerardo Martino, Maria Rosaria Mauro, Francesco Moliterni, Luciano Monzali, Paola Mori, Francesco Munari, Lorenzo Federico Pace, Franca Papa, Nicoletta Parisi, Marco Pedrazzi, Piero Pennetta, Emanuela Pistoia, Francesco Rossi Dal Pozzo, Andrea Santini, Girolamo Strozzi, Marisa Tufano, Chiara Enrica Tuo, Michele Vellano, Gabriella Venturini, Gianfranco Viesti, Alessandra Zanobetti

Il 21 marzo 2019 a Roma, presso la Corte costituzionale, Studi sull'integrazione europea è stata insignita del XXV Premio "Eugenio Selvaggi" per la stampa storico-giuridica.

Direzione e Redazione: c/o Cacucci Editore – Via Nicolai, 39 – 70122 BARI – e-mail: rivistastudi@gmail.com

A tali indirizzi vanno inviati corrispondenza e libri per eventuali recensioni o segnalazioni.

La Direzione della Rivista comunica che i contributi in essa pubblicati sono sottoposti a referaggio in conformità del codice etico consultabile sul sito web della rivista: ***www.studisullintegrazioneeuropea.eu***.

Studi sull'integrazione europea è indicizzata in banche dati giuridiche italiane e straniere.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2021 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
http://www.cacucci.it e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

Autorizzazione del Tribunale di Bari
del 22/03/2006 n° 19
Direttore responsabile:
Ennio Triggiani

Sommario

ARTICOLI

Giandonato Caggiano
La Corte di giustizia difende il principio del primato a fronte della ribellione delle corti costituzionali di Polonia, Ungheria e Romania 473

Patrizia De Pasquale
Cittadini LGBTIQ tra uguaglianza e discriminazioni 493

Angela Procaccino
Sliding doors: la "competenza" della Procura europea e la prevenzione delle duplicazioni procedimentali 509

Celeste Pesce
La dimensione esterna del *Green Deal*: profili attuativi ed evolutivi 529

NOTE E COMMENTI

Emilia Maria Magrone
Il ripudio unilaterale islamico tra Corte di cassazione e Corte di giustizia dell'Unione europea: rilievi critici 551

Andrea Circolo
L'epilogo della proroga *ex lege* delle concessioni balneari 573

Giulia Toraldo
La Corte di giustizia giudica discriminatorio il limite di età per l'accesso alla professione notarile. Verso la strada per un'armonizzazione? 591

RECENSIONI

Pietro Manzini, Michele Vellano (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, Wolters Kluwer-CEDAM, 2021 (A. Santini) 609

Libri ricevuti 613

Indice degli autori 615

Indice del volume XVI (2021) 617

Summary

ARTICLES

Giandonato Caggiano
The Court of Justice Defends the Principle of Primacy against the Rebellion of the Constitutional Courts of Poland, Hungary and Romania 473

Patrizia De Pasquale
LGBTIQ Citizens between Equality and Discrimination 493

Angela Procaccino
Sliding Doors: The 'Competence' of the European Public Prosecutor Office and the Prevention of Procedural Duplications 509

Celeste Pesce
The External Dimension of the Green Deal: Implementation and Evolutionary Profiles 529

NOTES AND COMMENTS

Emilia Maria Magrone
The Unilateral Islamic Repudiation between the Court of Cassation and the Court of Justice of the European Union: Critical Remarks 551

Andrea Circolo
The Epilogue to the Legal Extension of Bathing Concessions 573

Giulia Toraldo
The Court of Justice Rules that the Age Limit for Access to the Profession of Notary Is Discriminatory. Towards Harmonisation? 591

BOOK REVIEWS

Pietro Manzini, Michele Vellano (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, Wolters Kluwer-CEDAM, 2021 (A. Santini) 609

Books received 613

List of contributors 615

Index of Volume XVI (2021) 617

Studi sull'integrazione europea, XVI (2021), pp. 573-590

Andrea Circolo*

L'epilogo della proroga *ex lege* delle concessioni balneari

Sommario: 1. Introduzione: il settore delle concessioni balneari nell'ordinamento italiano. – 2. I ricorsi in oggetto e la rimessione all'Adunanza plenaria. – 3. La pronuncia: profili di diritto dell'Unione. La competenza in materia di concessioni. – 4. La riaffermazione della giurisprudenza *Costanzo*. – 5. Giudicato nazionale e diritto dell'Unione. – 6. Profili critici. L'efficacia diretta della direttiva servizi. – 7. La modulazione degli effetti della pronuncia. – 8. Scenari aperti: l'indennizzo dei concessionari uscenti. – 9. Conclusioni: in particolare, sul rapporto tra ordinamenti in caso di persistente violazione del diritto dell'Unione.

1. Verosimilmente non può trattarsi di un'autentica "sindrome"[1], ma pare evidente che, nel settore delle concessioni balneari, la certezza del diritto non goda di buona salute[2]. Se è vero che la funzione propria della norma è quella di orientare il comportamento dei suoi destinatari, il contrasto applicativo che caratterizza da tempo la gestione delle coste italiane ha contribuito piuttosto a creare un insieme di regole controverso e non perfettamente in linea con le esigenze di chiarezza e coerenza proprie di uno Stato di diritto, mettendo a dura prova le istanze di sicurezza e di stabilità dei traffici giuridici.

Proprio la necessità di restituire centralità al legittimo affidamento e di porre fine ad una simile condizione di precarietà giuridica rappresenta il motivo conduttore delle due pronunce gemelle del 9 novembre 2021, oggetto del presente scritto, con le quali l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato ha delegittimato definitivamente la proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime[3].

---

* Ricercatore di Diritto dell'Unione europea nell'Università degli studi di Napoli "Federico II".

1 G. Marchegiani, *Le concessioni demaniali marittime e la sindrome di Lock Ness*, in *giustamm.it*, 2015, n. 10, p. 1, ha paragonato la situazione delle concessioni demaniali alla sindrome di "Lock Ness", intesa come una "alternanza di situazioni, costituite da un'atmosfera di placida calma seguita da un'allarmata tensione che in breve tempo si riduce ad un nuovo periodo di serena calma".

2 Parafrasando F. Liguori, *La funzione nomofilattica nell'età dell'incertezza*, in *Diritto e processo amministrativo*, 2017, p. 599.

3 Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenze del 9 novembre 2021, nn. 17 e 18. Per alcune primissime considerazioni sulle pronunce, sia consentito rinviare a A. Circolo, *Un "approdo" per le concessioni balneari: l'Adunanza plenaria nega la proroga automatica delle concessioni*, in *BlogDUE*, 2 dicembre 2021. Per ragioni di chiarezza si precisa che i punti della sentenza espressamente richiamati nella presente nota fanno riferimento alla pronuncia n. 18. Tra i primi commenti, v. A. L. Rum, *Per l'Adunanza Plenaria la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative è in contrasto con il diritto eurounitario e le norme legislative nazionali che la dispongono (e che in futuro dovessero ancora disporla) non devono essere applicate né dai giudici, né dalla pubblica amministrazione*, in *ildirittoamministrativo.it*, n. 12, dicembre 2021; L. Vitulli, *La cessazione delle concessioni balneari in essere al 31 dicembre 2023 nelle sentenze dell'Adunanza plenaria n. 17 e 18 del 2021*, in *diritticomparati.it*, 22 dicembre 2021.

Accantonando sin da subito, per ragioni di economia del lavoro, la pretesa di proporre una ricostruzione unitaria della materia – che parte della dottrina ha già offerto[4] – pare pure utile riassumere brevemente i termini del conflitto normativo e giurisprudenziale da cui è originato l'intervento della plenaria.

Da un lato, la giurisprudenza di legittimità ha da tempo aderito alla lettura dell'art. 37 del codice della navigazione[5] che privilegia l'esperimento di una procedura ad evidenza pubblica per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime aventi finalità turistiche, nonché residenziali e abitative[6]. Come noto, il confronto competitivo si rende necessario alla luce dei principi generali del diritto dell'Unione in materia di libertà di stabilimento (art. 49 ss. TFUE) e di libera circolazione dei servizi (art. 56 ss. TFUE), quali la *par condicio*, l'imparzialità e la trasparenza, così come richiamati dalla direttiva 2006/123/CE (c.d. "direttiva Bolkestein" o "direttiva servizi") e confermati dalla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia[7]. Invero, ai sensi dell'art. 12, par. 1, della direttiva è indispensabile una procedura di selezione pubblica ogniqualvolta "il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili".

Dall'altro, il legislatore ha reiteratamente disatteso l'adattamento del nostro ordinamento al diritto dell'Unione, adottando un modello normativo non adeguato ai principi imposti dalla libera concorrenza e che non consente alle imprese di competere a parità di condizioni nel mercato comune. La legge di bilancio 2019, che ha disposto l'ennesima proroga automatica fino al 1° gennaio 2034 anziché consentire l'espletamento delle gare per l'assegnazione delle concessioni in scadenza, costituisce solo l'ultimo degli episodi che denotano la volontà del legislatore di preservare lo *status quo*, seppur in evidente contrasto con gli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione[8].

---

[4] Sul tema, nella prospettiva del diritto dell'Unione, v. C. Burelli, *Le concessioni turistico-ricreative tra vincoli "comunitari" e normativa italiana: criticità e prospettive*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2021, p. 247 ss. In via generale, A. Lucarelli, B. De Maria, M. C. Girardi (a cura di), *Governo e gestione delle concessioni demaniali marittime. Principi Costituzionali, beni pubblici e concorrenza tra ordinamento europeo e ordinamento interno*, Quaderni della Rassegna di diritto pubblico europeo, n. 7, Napoli, 2021; nonché C. Benetazzo, *Il regime giuridico delle concessioni demaniali marittime tra vincoli U.E. ed esigenze di tutela dell'affidamento*, in *federalismi.it*, 2016, n. 25, p. 2 ss. Per un lavoro monografico, F. Capelli, *Evoluzione, splendori e decadenza delle direttive comunitarie. Impatto della direttiva CE n. 2006/123 in materia di servizi: il caso delle concessioni balneari*, Napoli, 2021. Una raccolta dei numerosi riferimenti normativi e giurisprudenziali, nazionali e dell'Unione, è rinvenibile nel *Dossier ragionato sulle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo* a cura di M. Ferrara, G. Ioannides, G. Vosa, in *federalismi.it*, rassegna di documentazione, 2021, p. 2 ss.

[5] "Nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico" (co. 1).

[6] *Ex multis*, v. Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza del 15 febbraio 2013, n. 5: "con la concessione di un'area pubblica si fornisce un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato (come è nella specie), [ragion per cui] si impone di conseguenza una procedura competitiva per il rilascio della concessione, necessaria per l'osservanza dei ricordati principi a presidio e tutela di quello, fondamentale, della piena concorrenza". V. anche sentenze sez. VI, del 25 gennaio 2005, n. 168; sez. IV, del 13 marzo 2014, n. 1243; sez. V, del 5 dicembre 2014, n. 6029.

[7] Sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e 67/15, *Promoimpresa* e *Mario Melis*; ma v. già sentenza del 7 dicembre 2000, causa C-324/98, *Telaustria*.

[8] V. l'art. 1, co. 682, della legge del 30 dicembre 2018, n. 145, entrata in vigore il 1° gennaio 2019; ma v. già la legge n. 221/2012.

Per di più, talune decisioni dei giudici di merito – alle volte particolarmente discutibili – hanno avallato l'azione del legislatore, riconoscendo di fatto l'avvenuta proroga[9]. In particolare, nel passato più recente, la prima sezione del TAR Puglia ha ritenuto legittima la proroga delle concessioni sul presupposto che il potere di disapplicare le norme interne in contrasto col diritto dell'Unione spetterebbe soltanto al giudice e mai all'amministrazione, che sarebbe costretta ad applicare ugualmente la norma nazionale anche se incompatibile[10].

In questo contesto, non c'è da stupirsi che alcune amministrazioni abbiano accolto le richieste di proroga sulla base della normativa nazionale; altre le abbiano rigettate sul presupposto che la normativa italiana andasse disapplicata per contrasto con il diritto dell'Unione; altre ancora abbiano inizialmente riconosciuto le proroghe, salvo poi annullare le stesse intervenendo in autotutela[11]. Appare persino superfluo indugiare sulle ricadute negative che siffatte divergenze possano provocare in termini di certezza e di non discriminazione della circolazione giuridica.

2. L'esistenza di due orientamenti giurisprudenziali contrastanti è per l'appunto alla base dei due ricorsi oggetto del giudizio del supremo giudice amministrativo.

Nel primo ricorso, il ricorrente (il Comune di Lecce) chiedeva l'annullamento della sentenza pronunciata dal TAR Lecce – che aveva ritenuto legittima l'istanza di proroga presentata dal concessionario, ricorrente in primo grado – e che l'amministrazione aveva precedentemente respinto[12]. Nel confermare la sua tesi, il giudice

---

[9] TAR Lazio – Roma, sez. II *bis* sentenza del 14 giugno 2021, n. 7073; TAR Calabria – Catanzaro, sez. II, sentenza del 16 ottobre 2019, n. 1742; TAR Toscana – Firenze, sez. III, sentenza del 9 novembre 2020, n. 1337; ma v. anche lo stesso Consiglio di Stato, sez. V, sentenza del 24 ottobre 2019, da n. 7251 a n. 7258.

[10] TAR Puglia – Lecce, sez. I, sentenza del 27 novembre 2020, n. 895; per un breve commento, A. Circolo, *Ancora una pronuncia del giudice amministrativo in contrasto con la giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Eurojus*, 14 dicembre 2020; per un'analisi più approfondita della sentenza, v. G. Vitale, *Considerazioni a margine della pronuncia del TAR Puglia sulla disapplicazione da parte dell'Amministrazione di una norma interna incompatibile con il diritto dell'Unione*, in *Osservatorio europeo DUE*, 11 febbraio 2021. Queste le parole del TAR Puglia che sollevavano le maggiori perplessità: "Al fine di stabilire chi possa o debba disapplicare la norma nazionale in conflitto con la normativa comunitaria appare dirimente considerare che le predette facoltà di trasmissione degli atti alla Corte Costituzionale e di rinvio pregiudiziale alla Corte di Giustizia, in quanto prodromiche e funzionali rispetto alla eventuale successiva determinazione di disapplicare la norma interna, non sono invece attribuite alla pubblica amministrazione e, per essa, al dirigente o funzionario preposto. Proprio tale considerazione induce a ritenere che la norma nazionale, ancorché in conflitto con quella euro-unionale, risulti pertanto vincolante per la pubblica amministrazione e, nel caso in esame, per il dirigente comunale, che sarà tenuto ad osservare la norma di legge interna e ad adottare provvedimenti conformi e coerenti con la norma di legge nazionale. Occorre inoltre considerare che la disapplicazione della norma nazionale da parte del giudice si inserisce in un contesto coerente e tendenzialmente unitario, quale quello proprio del sistema di tutela giurisdizionale offerto dall'ordinamento, che – attraverso il ricorso ai mezzi di impugnazione ordinaria e straordinaria – garantisce uniformità di applicazione della norma sul territorio nazionale, laddove la disapplicazione vincolata ed automatica disposta dalle singole pubbliche amministrazioni determinerebbe una situazione caotica ed eterogenea, nonché caratterizzata in ipotesi da disparità di trattamento tra gli operatori a seconda del comune di riferimento".

[11] B. Caravita, G. Carlomagno, *La proroga* ex lege *delle concessioni demaniali marittime. Tra tutela della concorrenza ed economia sociale di mercato. Una prospettiva di riforma*, in *federalismi.it*, 2021, n. 20, p. 9.

[12] Appello pendente presso la sez. V del Consiglio di Stato, con il numero di r.g. 1975/2021, proposto dal Comune di Lecce, avverso il signor Andrea Caretto e l'Associazione federazione imprese demaniali, per la riforma della sentenza del TAR Puglia, sezione staccata di Lecce, sez. I, n. 73/2021.

pugliese non solo ha disconosciuto nuovamente la giurisprudenza *Costanzo*[13], che da tempo ha attribuito anche all'amministrazione il dovere/potere di disapplicazione; ma ha anche ritenuto che, in ogni caso, la disapplicazione non fosse possibile nel caso di specie, dal momento che l'art. 12 della direttiva Bolkestein non costituirebbe una disposizione *self-executing* e che, comunque, anche ove lo fosse, ciò non legittimerebbe l'organo amministrativo a disapplicare la legge interna, essendo l'accertamento della natura della direttiva riservato solo al giudice e precluso all'amministrazione[14].

Viceversa, nel secondo ricorso, il ricorrente era un concessionario che appellava dinanzi al Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana la sentenza del TAR Catania che, rifacendosi alla giurisprudenza della Corte di giustizia e riconoscendo la primazia del diritto dell'Unione, aveva confermato il rigetto dell'istanza per la estensione della validità della concessione demaniale marittima operato dall'Autorità di Sistema portuale dello Stretto[15].

Rilevata la necessità di porre fine alle difformità nell'applicazione del diritto da parte della giurisprudenza e dell'amministrazione, anche alla luce della rilevanza economico-sociale della questione, il Presidente del Consiglio di Stato ha deferito d'ufficio l'affare all'Adunanza plenaria *ex* art. 99, co. 2, c.p.a.[16].

3. La trasversalità della materia ha costretto la plenaria a trattare la questione sotto molteplici aspetti, che coinvolgono più di un settore del diritto. La prospettiva dell'indagine che qui si propone si concentra sui principali profili che attengono in particolare al diritto dell'Unione[17].

---

[13] Sentenza della Corte di giustizia del 22 giugno 1989, causa 103/88, spec. punti 28-33.

[14] Secondo A. De Siano (*Disapplicazione per difformità dal diritto UE e protagonismo giurisprudenziale*, in *federalismi.it*, 2021, n. 18), dietro le pronunce del TAR Lecce si cela un "protagonismo che si risolve nell'eccesso di soggettivismo interpretativo e nella deriva della interpretazione creativa (…). In esse si percepisce l'intenzione di andare oltre la decisione della controversia; controversia che appare più che altro l'occasione per esprimere a tutti i costi la propria posizione distinguendola da quella che va per la maggiore. Non si spiega diversamente il fatto che il Tar non si sia limitato a ribadire l'orientamento espresso appena un anno prima. (…) sembra che il Tar intraprenda un percorso giuridico solipsistico, rivolto a sostenere una posizione che peraltro appare preconcetta" (pp. 23 e 24).

[15] Appello pendente presso il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione Siciliana, iscritto con il r.g. n. 311/2021, proposto dalla Comet s.r.l., nei confronti della Autorità di sistema portuale dello Stretto e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per la riforma della sentenza del TAR Sicilia, sezione staccata di Catania, sez. III, n. 504/2021.

[16] V. il decreto di rimessione del 24 maggio 2021, n. 160. Per un commento, v. R. Dipace, *All'Adunanza plenaria le questioni relative alla proroga legislativa delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative*, in *giustiziainsieme.it*, 15 luglio 2021, che già anticipava come la rilevanza della questione superasse il caso di specie.

[17] Sulla questione preliminare del campo di applicazione del diritto dell'Unione e sul requisito dell'interesse transfrontaliero certo, si rimanda a F. Ferraro, *Diritto dell'Unione europea e concessioni demaniali: più luci o più ombre nelle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria?*, in *Diritto e Società*, numero speciale, 2021, p. 359 ss., spec. p. 361 ss. Non rientra perciò in questa sede l'analisi di temi come la distinzione tra concessione e autorizzazione di servizi (spec. punti 13.2 e 24) e il concetto di scarsità della risorsa naturale (spec. punti 13.2 e 25), su cui si veda D. Diverio, *Limiti all'accesso al mercato dei servizi. Prospettive interne ed europee*, Bari, 2019, pp. XIX-XXIII e la dottrina amministrativistica ivi citata. V. anche V. Squaratti, *L'accesso al mercato delle concessioni delle aree demaniali delle coste marittime e lacustri tra tutela dell'investimento ed interesse transfrontaliero certo*, in *European Papers*, 2017, p. 767 ss.

Anzitutto, nel respingere l'argomento dell'assenza di competenza dell'Unione ad adottare misure di armonizzazione in materia di turismo – che renderebbe inapplicabile la direttiva Bolkestein – il Consiglio di Stato ha messo in luce come la questione riguardasse piuttosto il libero gioco della concorrenza, "materia" trasversale in grado di condizionare anche quei settori in cui l'Unione europea è priva di ogni tipo di competenza o ha solo una competenza di "sostegno"[18].

I giudici di Palazzo Spada, sia pure non espressamente, richiamano l'orientamento della Corte di giustizia secondo cui l'esercizio di una competenza riservata agli Stati membri non esclude il rispetto degli obblighi derivanti dal diritto dell'Unione[19].

Il giudice amministrativo ha altresì evidenziato come l'applicazione della direttiva non potesse essere messa in discussione nemmeno dalle attuali ragioni emergenziali. D'altronde, già la Commissione aveva ben sottolineato come la reiterata proroga della durata delle concessioni balneari prevista dalla legislazione italiana, nella misura in cui scoraggia gli investimenti e dunque la concorrenza, penalizza un settore chiave per l'economia italiana che sta già risentendo in maniera sensibile dell'impatto della pandemia[20].

4. La pronuncia della plenaria ha il merito di riaffermare con vigore la giurisprudenza *Costanzo*[21]. Come più volte hanno avuto modo di ribadire sia la Corte di giustizia sia la Corte costituzionale, sarebbe contraddittorio consentire che i singoli possano invocare dinanzi al giudice interno le norme del diritto dell'Unione aventi effetto diretto allo scopo di farne censurare la mancata applicazione da parte della PA e, allo stesso tempo, negare che la stessa PA sia obbligata ad applicare quelle

[18] Sentenza dell'Adunanza plenaria n. 18/2021, punto 23.

[19] Si tratta di una giurisprudenza consolidata e ricchissima, riferita dalla Corte a diversi settori (materia penale, espropriazione pubblica, istruzione e formazione professionale, organizzazione della giustizia, organizzazione del sistema fiscale, etc.): sentenze della Corte di giustizia del 6 novembre 1984, causa 182/83, *Fearon*, punto 7; del 2 febbraio 1989, causa 186/87, *Cowan*, punto 19; del 4 ottobre 1991, causa C-246/89, *Commissione* c. *Regno Unito*, punto 12; del 14 febbraio 1995, causa C-279/93 *Schumacker*, punto 21; del 28 aprile 1998, causa C-120/95, *Decker*, punti 22 e 23 e, in stessa data, causa C-158/96, *Kohll*, punti 18 e 19; del 22 ottobre 1998, cause riunite da C-10 a 22/97, *IN. CO. GE.'90* e *a*., punto 14; del 19 gennaio 1999, causa C-348/96, *Calfa*, punto 17; del 1° giugno 1999, causa C-302/97, *Konle*, punto 38; del 15 maggio 2003, causa C-300/01, *Doris Salzmann*, punto 39; del 4 marzo 2004, causa C-334/02, *Commissione* c. *Francia*, punto 21; del 7 settembre 2004, causa C-319/02, *Manninen*, punto 19; del 13 dicembre 2005, causa C-446/03, *Marks & Spencer*, punto 29; dell'11 settembre 2007, causa C-76/05, *Schwarz* e *Gootjes-Schwarz*, punto 70; del 23 ottobre 2007, cause riunite C-11 e 12/06, *Morgan* e *Bucher*, punto 24; del 15 aprile 2008, causa C-268/06, *Impact*, punti 44 e 45; del 13 aprile 2010, causa C-73/08, *Bressol*, punto 28; del 15 settembre 2011, causa C-347/09, *Dickinger* e *Ömer*, punto 31; del 19 marzo 2015, causa C-510/13, *E. ON Földgáz Trade*, punti 49 e 50; dell'11 dicembre 2017, causa C-438/05, *Viking*, punto 40; del 13 novembre 2018, causa C-247/17, *Raugevicius*, punto 45; del 26 febbraio 2019, cause riunite C-202 e 238/18, *Rimšēvičs*, punto 57. In dottrina, per tutti, P. De Pasquale, *Competenze proprie degli Stati e obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2019, n. 2, p. VIII s.

[20] Sentenza dell'Adunanza plenaria n. 18/2021, punto 28.

[21] *Ivi*, punto 32.

norme disapplicando le norme interne confliggenti[22]. Invero, qualora l'amministrazione dovesse sempre e comunque attendere la disapplicazione della normativa nazionale contrastante da parte del giudice interno oppure, ove non possibile, un intervento legislativo di modifica o la dichiarazione di illegittimità costituzionale, al diritto dell'Unione sarebbe negato ogni tipo di effetto utile.

Nel caso di specie, l'Adunanza plenaria ha giustamente rilevato come appaia una contraddizione in termini immaginare che l'amministrazione sia costretta ad adottare un atto illegittimo sull'assunto che solo il giudice possa disapplicare la legge interna in contrasto con una direttiva dell'Unione. Nessuna ragione di certezza del diritto può sussistere se l'atto è destinato ad essere annullato in un secondo momento in sede giurisdizionale. L'obbligo in capo alla p.a. e al giudice di applicare le norme dotate di efficacia diretta contenute in una direttiva non recepita nasce proprio per evitare che gli Stati membri possano decidere di applicare solo le parti del diritto dell'Unione ad essi gradite (c.d. *cherry picking*).

5. Il giudice amministrativo offre una ricostruzione lineare del rapporto tra giudicato nazionale e ordinamento dell'Unione[23].

Dopo aver richiamato la giurisprudenza *Kuhne*[24], secondo la quale – è risaputo – non sussiste l'obbligo di autotutela da parte dell'amministrazione nei confronti di un atto adottato in contrasto con il diritto dell'Unione e confermato da un giudicato, se non nei casi in cui l'ordinamento interno preveda appositi rimedi straordinari in grado di superare il principio di stabilità degli atti, il Consiglio di Stato ha rilevato l'impossibilità di applicarla al caso di specie. Infatti, la proroga è direttamente disposta per legge, mentre gli atti dell'amministrazione posseggono un mero valore ricognitivo[25]; per questo motivo, dal momento che la norma che prevede la proroga è incompatibile con il diritto dell'Unione, ne deriva che, in caso di disapplicazione della stessa, l'effetto della proroga deve considerarsi *tamquam non esset*[26].

A nulla vale nemmeno opporre la presenza di un giudicato favorevole al concessionario. Poiché il rilascio o il rinnovo di una concessione dà vita ad un rapporto giuridico di durata, il giudicato copre solamente quella parte del rapporto già prodottasi, mentre non è in grado di incidere su quella che si svolge successivamente, ragion per cui, in conseguenza della disapplicazione della norma in questione, gli effetti della concessione vengono comunque meno *pro futuro*.

---

22 Nella giurisprudenza italiana, v. Corte costituzionale, sentenza dell'11 luglio 1989, n. 389, nella quale è possibile segnalare un "processo di allineamento della Consulta alle posizioni della Corte di giustizia sulla questione dei rapporti fra diritto interno e diritto comunitario" (A. Barone, *L'efficacia diretta delle direttive CEE nella giurisprudenza della Corte di giustizia e della Corte Costituzionale*, in *Il Foro italiano*, IV, 1991, c. 130 ss., spec. par. 10). V anche Corte costituzionale, sentenze del 18 aprile 1991, n. 168; del 10 novembre 1994, n. 384; Cassazione, sez. tributaria, sentenza del 9 luglio 2004, n. 12716; Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza del 23 maggio 2006, n. 3072.

23 Diversamente, v. E. Tinti, *Stabilimenti balneari e instabilità del giudicato: considerazioni sulla pronuncia dell'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato alla luce del principio del primato*, in *BlogDUE*, 10 gennaio 2022.

24 Sentenza della Corte di giustizia del 13 gennaio 2004, causa C-453/00.

25 Così già Consiglio di Stato, sez. VI, sentenza del 18 novembre 2019, n. 7874.

26 Sentenza dell'Adunanza plenaria, n. 18/2021, punto 43: "(…) l'effetto autoritativo è prodotto direttamente dalla legge, [ragion per cui] la non applicabilità di quest'ultima impedisce il prodursi dell'effetto autoritativo della proroga".

6. Non mancano però nella pronuncia del giudice amministrativo alcuni passaggi critici che meritano di essere approfonditi ulteriormente.

Il primo profilo riguarda il nuovo argomento mosso contro l'applicabilità della direttiva nella fattispecie, ovvero la presunta assenza di efficacia diretta della direttiva Bolkestein[27].

Nel giudizio di prime cure, il TAR Lecce aveva sostenuto che non sarebbe necessario in ogni caso individuare a chi spetta il potere/dovere di non applicare la norma interna in contrasto con il diritto dell'Unione, dal momento che le norme all'interno della direttiva non sarebbero in grado di produrre effetti diretti[28].

Smentendo quanto sostenuto dal TAR Lecce, il Consiglio di Stato si è limitato a ricordare che l'efficacia diretta della direttiva servizi è stata formalmente riconosciuta dalla Corte di giustizia nella sentenza *Promoimpresa*[29] e che l'art. 12 della direttiva, come precisato dalla giurisprudenza della Corte e del giudice interno, già fornisce tutti gli elementi utili alle amministrazioni per poter bandire le gare per il rilascio delle concessioni in questione, disapplicando il regime di proroga *ex lege*[30].

La situazione è certamente più intricata di quanto descritto dall'Adunanza plenaria.

Come sostenuto da parte della dottrina, l'art. 12 della direttiva servizi potrebbe senza dubbio essere invocato da un controinteressato che intenda imporre all'amministrazione di affidare una concessione tramite una procedura ad evidenza pubblica (effetto verticale diretto)[31]. Invero, sebbene la disapplicazione della legge statale comporti la produzione di effetti orizzontali indiretti che risultano pregiudizievoli

[27] Spec. punti 26 e 33.

[28] Per inciso, pare lecito chiedersi perché il TAR Lecce non abbia sollevato questione di legittimità costituzionale per violazione degli articoli 11 e 117 della Costituzione se, da un lato, considerava la normativa interna incompatibile con il diritto dell'Unione e, dall'altro, riteneva che la direttiva non fosse direttamente efficace.

[29] Sopra citata, spec. punto 61.

[30] Punto 26: "Il livello di dettaglio che una direttiva deve possedere per potersi considerare *self-executing* dipende, invero, dal risultato che essa persegue e dal tipo di prescrizione che è necessaria per realizzare tale risultato. Da questo punto di vista, l'art. 12 della direttiva persegue l'obiettivo di aprire il mercato delle attività economiche il cui esercizio richiede l'utilizzo di risorse naturali scarse, sostituendo, ad un sistema in cui tali risorse vengono assegnate in maniera automatica e generalizzata a chi è già titolare di antiche concessioni, un regime di evidenza pubblica che assicuri la *par condicio* fa i soggetti potenzialmente interessati. Rispetto a tale obiettivo, la disposizione ha un livello di dettaglio sufficiente a determinare la non applicazione della disciplina nazionale che prevede la proroga *ex lege* fino al 2033 e ad imporre, di conseguenza, una gara rispettosa dei principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità, non discriminazione, mutuo riconoscimento e proporzionalità. Pur essendo auspicabile (come si dirà nel prosieguo con maggiore dettaglio) che il legislatore intervenga, in una materia così delicata e sensibile dal punto di vista degli interessi coinvolti, con una disciplina espressa e puntuale, non vi è dubbio, tuttavia, che nell'inerzia del legislatore, l'art. 12 della direttiva 2006/123 e i principi che essa richiama, tenendo anche conto di come essi sono stati più volti declinati dalla giurisprudenza europea e nazionale, già forniscono tutti gli elementi necessari per consentire alle Amministrazioni di bandire gare per il rilascio delle concessioni demaniali in questione, non applicando il regime di proroga *ex lege*".

[31] E. Cannizzaro, *Demanio marittimo. Effetti in malam partem di direttive europee? In margine alle sentenze 17 e 18/2021 dell'Ad. Plen. del Consiglio di Stato*, in *giustiziainsieme.it*, 30 dicembre 2021, p. 4: "In risposta all'invocazione della direttiva il giudice avrebbe avuto il dovere di disapplicare le norme italiane le quali, invece di attuare la direttiva e consentire a tale operatore di concorrere all'assegnazione della concessione, hanno disposto una proroga automatica e generalizzata a favore dei concessionari uscenti. Tale costruzione si fonda sull'argomento, sempre ripetuto nella giurisprudenza della Corte, che lo Stato che venga meno al proprio obbligo di attuare una direttiva, non possa trarne vantaggio (giuridico) dal proprio inadempimento. A più forte ragione, tale argomento dovrebbe valere nei confronti di

per gli odierni concessionari, i quali hanno riposto affidamento nella vigenza della proroga[32], la Corte ammette tali effetti qualora la controversia non sia tra privati ma, come nella fattispecie, tra un privato e lo Stato (cc.dd. rapporti triangolari). Secondo il giudice dell'Unione, infatti, mere ripercussioni negative sui diritti dei terzi, anche se certe, "non giustificano che si rifiuti ad un singolo di far valere le disposizioni di una direttiva nei confronti dello Stato membro interessato"[33].

Viceversa, l'amministrazione non potrebbe invocare la direttiva per sostenere la necessità del confronto competitivo in un giudizio – come nel caso di specie – in cui la controparte è un concessionario che ha beneficiato della proroga statale, pena la produzione di effetti verticali inversi che una giurisprudenza ormai risalente della Corte considera vietati[34].

Pur comprendendo le ragioni che si celano dietro il divieto[35], è sotto gli occhi di tutti il pericolo che arreca una simile ricostruzione, e cioè che situazioni sostanzialmente uguali siano trattate in modo diverso per il solo fatto che la stessa norma sia fatta valere o da un privato o dallo Stato[36].

Pur non richiamata né dalla plenaria né dalla Corte di giustizia nella sentenza *Promoimpresa*, una soluzione volta ad aggirare i limiti della direttiva potrebbe risiedere nell'efficacia diretta dell'art. 49 TFUE. Come noto, le norme dei Trattati che godono dell'efficacia diretta, tra cui l'art. 49 TFUE, non presentano gli stessi vincoli di applicazione delle direttive, potendo queste produrre ogni tipo di effetto

uno Stato che non solo non adempie, ma, al contrario, adotta una legislazione manifestamente difforme rispetto ai propri obblighi".

[32] D. Gallo, *L'efficacia diretta del diritto dell'Unione europea negli ordinamenti nazionali. Evoluzione di una dottrina ancora controversa*, Milano, 2018, p. 304 s.: "i giudici europei ritengono che disposizioni di una direttiva possano essere invocate, nell'ambito di rapporti cosiddetti triangolari, dal singolo avverso lo Stato, con effetti incidentali e collaterali su dette persone fisiche e giuridiche (…). Così facendo, la Corte ha ammesso che talune direttive siano idonee a produrre effetti pregiudizievoli nei confronti dei singoli. (…) Da qui, pertanto, il verificarsi di conseguenze negative per l'individuo che ha agito in conformità al diritto interno e che, sulla base di quest'ultimo, ha beneficiato, potrebbe o avrebbe potuto beneficiare, consapevolmente o non consapevolmente, della mancata ottemperanza, nel recepimento della direttiva, da parte delle autorità nazionali".

[33] Sentenza della Corte di giustizia del 7 gennaio 2004, causa C-202/02, *Wells*, punto 57; v. anche sentenze del 6 settembre 1999, causa C-435/97, *WWF* e *a*., punti 69 e 71; del 30 aprile 1996, causa C-194/94, *Cia Security International*, punti 40-55; del 12 novembre 1996, causa C-201/94, *Smith & Nephew* e *Primecrown*, punti 33-39; del 26 settembre 2000, causa C-443/98, *Unilever*, punti 45-52.

[34] Sentenza della Corte di giustizia del 24 gennaio 2012, causa C-282/10, *Dominguez*, punto 38: "è opportuno evitare che lo Stato possa trarre vantaggio dalla sua inosservanza del diritto dell'Unione". V. anche sentenze del 5 aprile 1979, causa 148/78, *Ratti*; del 19 gennaio 1982, causa 8/81, *Becker*, punto 24; del 26 febbraio 1986, causa 152/84, *Marshall*, punti 47-49; del 12 luglio 1990, causa C-188/89, *Foster* e *a*., punto 17; del 14 luglio 1994, causa C-91/92, *Faccini Dori*, punto 20; del 7 marzo 1996, causa C-192/94, *El Corte Inglés*, punto 15; del 14 settembre 2000, causa C-343/98, *Collino* e *Chiappero*, punto 22; del 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397 a 403/01, *Pfeiffer* e *a*., punto 108; del 9 gennaio 2010, causa C-555/07, *Kücükdeveci*, punto 46; del 27 febbraio 2014, causa C-351/12, *OSA*, punti 46 e 47.

[35] Il divieto ha carattere pedagogico: sarebbe paradossale disconoscere l'unilateralità dell'effetto diretto e permettere allo Stato di far valere nei confronti dei singoli le norme di una direttiva che lo stesso non ha recepito o ha mal trasposto.

[36] Potrebbe essere questo il motivo principale per il quale la plenaria salta *en tranchant* la questione. Si tenga presente, tuttavia, che lo scenario che si propone è in ogni caso problematico. Cfr. D. Gallo, *op. cit*., p. 306: "Il *cul de sac* che si viene a creare in questo tipo di situazioni consiste nel fatto che ci sarà sempre una parte privata lesa nei suoi interessi: il soggetto-titolare di prerogative salvaguardate dall'applicazione della direttiva o il soggetto-titolare di prerogative salvaguardate dall'applicazione della norma nazionale (che è in contrasto con la direttiva)".

(verticale, inverso, orizzontale)[37]. Riportando la direttiva servizi nell'alveo dell'art. 49 TFUE, su cui la stessa si fonda, le norme al suo interno non sarebbero più condizionate dai limiti intrinsechi alla natura delle direttive[38].

È già accaduto che la Corte abbia fatto dipendere l'effetto diretto di una norma da elementi esterni alla direttiva[39] e, in particolare, da una norma del Trattato[40]. Va pure detto che la trasmigrazione degli effetti non rappresenta certamente la più ortodossa delle operazioni interpretative e solleva taluni dubbi sulla sua opportunità[41]. È ragionevole chiedersi, infatti, quale funzione residuerebbe ad un atto di diritto derivato se gli effetti essenziali che lo stesso è chiamato a produrre fossero rimessi alle conferenti norme di primo livello. Per giunta, in altre occasioni, la stessa Corte ha correttamente precisato che "qualsiasi misura nazionale in un settore che abbia costituito oggetto di un'armonizzazione completa a livello dell'Unione deve essere valutata in rapporto non alle disposizioni del diritto primario, ma a quelle di tale misura di armonizzazione"[42].

Non è la prima volta, comunque, che la costruzione della teoria dell'efficacia diretta delle direttive porta alla luce problemi di coerenza del sistema giuridico dell'Unione; e non è un caso che la stessa si sia guadagnata nel tempo gli appellativi di "vizio d'origine"[43] e di "infant disease"[44] dell'ordinamento comunitario.

7. Pur riconoscendo il primato del diritto dell'Unione e l'applicabilità della direttiva, l'Adunanza plenaria non ha immediatamente disapplicato la normativa

[37] F. Ferraro, *op. cit*, p. 370 s.: "È il caso di precisare che la problematica di cui si discute non si pone in relazione alla previsione contenuta nell'art. 49 TFUE, che è dotata di effetti diretti pieni e bidirezionali, sia verticali che orizzontali, con la conseguenza che le amministrazioni possono legittimamente pretendere la sua applicazione immediata e diretta nei confronti dei concessionari dei beni demaniali aventi interesse transfrontaliero certo".

[38] Cfr. E. Cannizzaro, *op. cit*., p. 5: "(…) si potrebbe ritenere che l'effetto attrattivo della normativa di armonizzazione si produca solo rispetto agli obblighi più specifici formulati dalla direttiva di armonizzazione rispetto a quelli scaturenti dai trattati e non già rispetto ad obblighi negativi già formulati dai Trattati e semplicemente riaffermati dalla direttiva di armonizzazione. In tale prospettiva, l'art. 49 potrebbe essere invocato al fine di valutare la conformità di una legislazione nazionale la quale non solo non si adegui agli obblighi ulteriori della direttiva *Bolkenstein*, ma violi l'obbligo di non fare, il quale è fondato direttamente su tale disposizione".

[39] V. la sentenza della Corte di giustizia del 18 ottobre 2000, causa C-441/99, *Riksskatterverket*, punto 29 ss.

[40] A titolo esemplificativo, con riferimento all'interpretazione dell'allora art. 119 del Trattato (oggi art. 157 TFUE) e della direttiva del Consiglio 75/117/CEE, del 10 febbraio 1975, in tema di parità delle retribuzioni tra i lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile, v. la sentenza della Corte di giustizia del 4 giugno 1992, causa C-360/90, *Bötel*.

[41] Secondo A. Rasi, *Effetti indiretti della Carta dei diritti fondamentali? In margine alla sentenza* Commissione c. Polonia (Indépendance de la Cour suprême), in *European Papers*, 2019, p. 624, un'operazione di questo genere si sarebbe verificata anche nella giurisprudenza della Corte a tutela dello Stato di diritto: "il contenuto di una norma direttamente efficace ma inapplicabile alla fattispecie, l'art. 47 della Carta, è stato assorbito all'interno di una norma non direttamente efficace ma applicabile alla fattispecie, l'art. 19, par. 1, TUE".

[42] Sentenza della Corte di giustizia del 30 aprile 2014, causa C-475/12, *UPC DTH*, punto 63; v. anche sentenze dell'11 dicembre 2003, causa C-322/01, *Deutscher Apothekerverband*, punto 64, e del 18 luglio 2013, causa C-265/12, *Citroën Belux*, punto 31.

[43] G. Tesauro, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, a cura di P. De Pasquale, F. Ferraro, Napoli, 2021, III ed., p. 259.

[44] P. Pescatore, *The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law*, in *European Law Review*, 1983, p. 155 ss.

nazionale in contrasto, ma ha deciso di modulare gli effetti della propria decisione, posticipandoli al 31 dicembre 2023. Consapevole del notevole impatto economico e sociale che sarebbe altrimenti derivato dall'improvvisa decadenza dei rapporti concessori in essere, nonché della necessaria tempistica ad espletare le gare, il Consiglio di Stato ha differito l'applicazione della pronuncia al termine indicato, salvo puntualizzare che, alla scadenza, tutte le concessioni demaniali in essere dovranno considerarsi prive di effetto e che eventuali nuove proroghe dovranno immediatamente essere disapplicate, senza eccezione di sorta, sia da parte della p.a. sia da parte dei giudici.

Si tratta di una tecnica non nuova alla giurisprudenza amministrativa che l'ha mutuata proprio dalla Corte di giustizia[45], il cui potere di limitare gli effetti delle sentenze è sancito, come noto, all'art. 264, co. 2, TFUE[46].

Nondimeno, la modulazione degli effetti di una sentenza, che di per sé si configura come un'operazione eccezionale, appare maggiormente critica quando la sua attuazione determina l'applicazione della norma nazionale illegittima in luogo della norma di diritto dell'Unione[47].

A tal proposito, è pure noto che la stessa Corte di giustizia ha riconosciuto al giudice nazionale la facoltà di mantenere taluni effetti di un atto interno dichiarato incompatibile con il diritto dell'Unione – vale a dire di sospendere il primato – nel rispetto di quattro precise condizioni[48]: 1) la norma nazionale risulta incompatibile

[45] Cfr. Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sentenza del 22 dicembre 2017, n. 13, punto 6. Per un'analisi critica sull'"ingresso" dell'istituto della modulazione nel nostro ordinamento, v. A. Di Martino, *Modulazione nel tempo degli effetti caducatori e promessa di annullamento: il caso del piano a.i.b. della Regione Toscana*, in *Rivista giuridica dell'edilizia*, 2021, pp. 860-862 e spec. p. 868: "il Consiglio di Stato cerca di colmare la lacuna nell'ordinamento interno di una disposizione sulla modulazione attraverso il richiamo alla giurisprudenza della Corte di giustizia e, soprattutto, all'articolo 264, co. 2, TFUE, che attribuisce ai giudici di Lussemburgo il potere di precisare, laddove necessario, gli effetti dell'annullamento. Prendere posizione sulla compatibilità (*sub specie* di legittimità) di tale tecnica di matrice europea col nostro sistema processuale non può prescindere da una valutazione sulla natura della modulazione degli effetti delle sentenze di annullamento. Infatti, solo attribuendo a quest'ultima una portata di principio generale del diritto dell'Unione, ovvero riconoscendone l'inerenza con il principio di effettività della tutela giurisdizionale (articolo 19 t.u.e.), la modulazione troverebbe applicabilità diretta nell'ordinamento interno in forza non solo dell'articolo 1 c.p.a., ma ancor prima in forza degli articoli 11 e 117 della Costituzione, che consentono l'ingresso delle norme europee nel nostro ordinamento. Ma siamo davvero in presenza di un principio generale del diritto dell'Unione o, piuttosto, la modulazione degli effetti temporali delle sentenze di annullamento rappresenta un mero potere della Corte di giustizia? Nel ritenere validi gli approdi cui è giunta la già citata pronuncia dell'Adunanza Plenaria n. 4 del 2015, sembrerebbe da privilegiare questa ultima interpretazione, e ciò pare trovare una conferma nel fatto che l'autonomia processuale di cui sono dotati gli ordinamenti nazionali costituisce una barriera invalicabile per l'ingresso di qualsiasi tecnica processuale in assenza di un previo intervento legislativo che la legittimi. Non sembra quindi sufficiente a giustificare la legittimità della modulazione il richiamo del Consiglio di Stato ad un utilizzo 'accorto' di tale potere".

[46] V. C. Iannone, *Art. 264 TFUE*, in A. Tizzano (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, II ed., spec. p. 2083 ss.

[47] Sul punto, sia consentito rimandare a A. Circolo, *La "disapplicazione del primato": le eccezioni della Corte di giustizia all'efficacia prevalente del diritto dell'Unione sul diritto interno. Note a margine della pronuncia* Inter-Environnement Wallonie II, in *Osservatorio europeo DUE*, 11 novembre 2019.

[48] Sentenze della Corte di giustizia dell'8 settembre 2010, causa C-409/06, *Winner Wetten*, spec. punti 66 e 67; del 28 luglio 2016, causa C-379/15, *Association France Nature Environnement*, spec. punto 34; del 29 luglio 2019, causa C-411/17, *Inter-Environnement Wallonie*, spec. punto 177.

con una direttiva, già correttamente trasposta nella sostanza[49]; 2) una nuova norma interna non può tempestivamente porre rimedio ai pregiudizi che deriverebbero dalla disapplicazione della norma interna contrastante[50]; 3) il vuoto giuridico che seguirebbe alla disapplicazione della norma interna illegittima sarebbe ancor più nocivo per gli obiettivi che la direttiva si propone di raggiungere[51]; 4) l'eccezione deve essere temporanea e breve nel tempo.

Nondimeno, per evitare che dietro le ragioni imperative di certezza del diritto potesse celarsi un'applicazione generalizzata di tale regime eccezionale, in grado di pregiudicare il primato del diritto dell'Unione, la Corte ha circoscritto la sospensione della disapplicazione della norma interna in contrasto con la norma di diritto dell'Unione a specifici settori del diritto (precisamente, la protezione dell'ambiente e la sicurezza dell'approvvigionamento elettrico)[52], tra i quali non rientra, al momento, la tutela dei concessionari pubblici.

L'Adunanza plenaria non fa assolutamente riferimento a tale orientamento, concentrandosi invece su quello relativo agli effetti *ex nunc* della sentenza interpretativa, secondo il quale è possibile limitare la facoltà per gli interessati di far valere la norma giuridica come interpretata qualora vi sia il rischio di "gravi ripercussioni economiche dovute, segnatamente, all'elevato numero di rapporti giuridici costituiti in buona fede sulla base della normativa ritenuta validamente vigente" e quando risulta che "i singoli e le autorità nazionali [sono] stati indotti ad un comportamento non conforme al diritto dell'Unione in ragione di un'oggettiva e rilevante incertezza circa la portata delle disposizioni di diritto dell'Unione", incertezza alla quale avevano eventualmente contribuito gli stessi comportamenti tenuti da altri Stati membri o dalla Commissione[53].

---

[49] Vale a dire che la norma potrà mantenere i suoi effetti fintantoché il contrasto con la norma dell'Unione rappresenti il risultato del mancato adempimento, ad esempio, ad un obbligo di tipo formale e/o procedurale; non accadrà altrettanto, invece, se la norma in questione sia il frutto e/o la conseguenza di un mancato recepimento della direttiva o di un suo errato recepimento tale da contrastare con gli obiettivi essenziali della direttiva stessa. Se così fosse, infatti, gli Stati membri sarebbero incentivati a seguire questa seconda linea comportamentale, potendosi, all'occasione, applicare ugualmente la norma interna indifferente alle prescrizioni della direttiva europea emanata. Sul punto, cfr. sentenza della Corte di giustizia del 26 luglio 2017, cause riunite C-196 e 197/16, *Comune di Corridonia* e *a*., punto 38: "una siffatta possibilità di regolarizzazione deve essere subordinata alla condizione di non offrire agli interessati l'occasione di eludere le norme di diritto dell'Unione o di disapplicarle e di rimanere eccezionale"; v. anche la oramai risalente sentenza del 3 luglio 2008, causa C-215/06, *Commissione* c. *Irlanda*; più di recente, cfr. le sentenze del 28 febbraio 2018, causa C-117/17, *Comune di Castelbellino*, punto 30; del 12 novembre 2019, causa C-261/18, *Commissione* c. *Irlanda* (*Centrale eolica di Derrybrien*), punto 39; del 25 giugno 2020, causa C-24/19, *A.* e *a.* (*Impianti eolici ad Aalter e Nevele*), punto 88.

[50] La sospensione del potere di disapplicazione deve necessariamente configurarsi come una soluzione estrema.

[51] Cfr. le conclusioni dell'Avvocato generale Kokott del 12 aprile 2018, causa C-561/16, *Saras Energía SA* e *a* c. *Administración del Estado*, punto 21: "la tutela giuridica nazionale a fronte di una trasposizione insufficiente del diritto dell'Unione non dovrebbe pregiudicare ulteriormente la trasposizione. È pertanto ipotizzabile che l'abrogazione di una normativa che attui una direttiva solo in parte, e pertanto insufficientemente, peggiorerebbe la situazione con riferimento agli obiettivi della direttiva. Un'attuazione insufficiente, infatti, consente un maggiore avvicinamento a tali obiettivi rispetto all'assenza di una qualsivoglia attuazione".

[52] Così anche A. Arena, *Sul carattere "assoluto" del primato del diritto dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2018, p. 331.

[53] Sentenza della Corte di giustizia del 27 febbraio 2014, causa C-82/12, *Transportes Jordi Besora*, punto 42; v. anche le sentenze del 20 settembre 2001, causa C-184/99, *Grzelczyk*, punto 53; del 15 mar-

La chiarezza del dato normativo, l'attivazione reiterata e la pendenza di numerose procedure di infrazione[54], nonché l'esistenza di una situazione di inadempimento che non trova conforto nella prassi di altri Stati membri, rappresentano solo tre degli elementi che rendono evidente come la giurisprudenza richiamata non potesse trovare applicazione nel caso di specie[55].

Quantunque non sia dato sapere se la scelta di fondare la ricostruzione su tale indirizzo interpretativo senza alcun riferimento alla giurisprudenza sulla sospensione del primato rappresenti un errore tecnico o una lacuna ideologica, non sembra azzardato supporre che l'opportunità di estendere la sospensione anche alla tutela dei rapporti giuridici concessori avrebbe sollevato nell'interprete dubbi che soltanto il rinvio alla Corte di giustizia avrebbe potuto sciogliere, con il rischio che la risposta del giudice dell'Unione potesse condurre all'immediata disapplicazione. Si tenga in conto, invero, che, nella più ampia prospettiva delle giustificazioni che lo Stato può sollevare nell'ambito di una procedura di inadempimento, non figurano "disposizioni o prassi del proprio sistema giuridico o altre contingenze nazionali, [né] il semplice timore di difficoltà interne"[56].

Tra l'altro, l'Adunanza plenaria aveva pure colto l'occasione per riaffermare la giurisprudenza *CILFIT*[57], già recentemente rinvigorita dalla Corte di Lussemburgo[58]. Il riferimento al potere/dovere del giudice nazionale di rivolgersi alla Corte per l'in-

zo 2005, causa C-209/03, *Bidar*, punto 69; del 2 settembre 2016, causa C-110/15, *Nokia Italia*, punto 60; del 10 novembre 2016, causa C-477/16 PPU, *Kovalkovas*, punto 52; del 16 settembre 2020, causa C-339/19, *Romenergo* e *Aris Capital*, punto 49. Non sono pochi i casi in cui la Corte ha ritenuto che la sentenza non avrebbe causato inconvenienti tali da rendere necessaria la limitazione degli effetti della stessa: K. Lenaerts, I. Maselis, K. Gutman, *EU Procedural Law*, Oxford, 2014, p. 247; per un caso di specie dove la Corte ha negato la modulazione, v. M. Manfredi, *Tasse ambientali sugli autoveicoli e divieto di imposizioni interne discriminatorie nella sentenza* Budisan, in *European Papers*, 2016, p. 1150.

54 Commissione europea, procedura 2008/4908 C (2009) 0328, del 29 gennaio 2009, lettera di messa in mora 2008/4908 C (2010) 2734, del 5 maggio 2010 (n. prot. 4967), lettera di messa in mora complementare; procedura 2018/2273 C (2019) 452 final, del 24 gennaio 2019, Mancata conformità del quadro giuridico italiano alle direttive appalti e concessioni del 2014, lettera di messa in mora – infrazione n. 2018/2273; procedura 2020/4118 C (2020) 7826 final, del 3 dicembre 2020, lettera di messa in mora all'Italia in merito al rilascio di autorizzazioni relative all'uso del demanio marittimo per il turismo balneare e i servizi ricreativi.

55 Per un'analisi comparatistica sull'attuazione della direttiva nei Paesi dell'Unione, G. Cerrina Feroni, *La gestione del demanio costiero. Un'analisi comparata in Europa*, in *federalismi.it*, 2020, n. 4, p. 21 ss., mette in luce come: "Alcuni Paesi – la Spagna ad esempio – hanno attuato la direttiva 2006/123/CE in modo da rendere maggiormente concorrenziale il sistema del rilascio delle concessioni demaniali marittime, in linea con le politiche di rilancio del turismo marittimo e balneare. In altri casi, invece, Paesi come la Francia, hanno usufruito dell'entrata in vigore della direttiva Bolkestein per concentrarsi su tematiche ugualmente attuali quali l'eco-sostenibilità ambientale in relazione alle attività economiche tipicamente costiere, in linea con il più generale approccio su cui si fonda l'ordinamento giuridico interno. Vi sono poi quei Paesi membri – tra cui l'Italia – dove gli interessati hanno visto nella direttiva dell'UE una minaccia per il mondo imprenditoriale che vive di turismo balneare, spesso stagionale, con conseguente scelta del Governo nazionale di prolungare i tempi per l'attuazione dei principi della direttiva".

56 G. Tesauro, *op. cit.*, p. 429.

57 Sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 1982, causa 283/81.

58 Sentenza della Corte di giustizia del 6 ottobre 2021, causa C-561/19, *Consorzio Italian Management*, con commento di P. De Pasquale, *Inespugnabile la roccaforte dei criteri* CILFIT (causa C-561/19), in *BlogDUE*, 18 ottobre 2021; F. Ferraro, *Corte di giustizia e obbligo di rinvio pregiudiziale del giudice di ultima istanza:* nihil sub sole novum, in *giustiziainsieme.it*, 23 ottobre 2021.

terpretazione del diritto dell'Unione non rappresentava un passaggio cardine della pronuncia[59]; ma si rivelava significativo se si tiene in conto che lo stesso giudice amministrativo, nel recente passato, si era sottratto ingiustificatamente all'obbligo di rinvio al giudice dell'Unione[60].

8. La pronuncia dell'Adunanza plenaria lascia aperto il tema dell'indennizzo a favore dei concessionari uscenti. La questione si presenta, solamente adesso e in tutta la sua complessità, per una semplice ragione: la lunga durata delle concessioni e l'affidamento nelle relative proroghe – costantemente accordate nel tempo – hanno sinora costituito tacitamente il contraltare degli investimenti del concessionario per la valorizzazione del bene[61].

L'assenza della proroga automatica rende ora il riconoscimento di un indennizzo a tutela degli investimenti effettuati dagli attuali concessionari uno strumento indispensabile per salvaguardare l'iniziativa economica privata. Soprattutto nell'ipotesi in cui, all'esito delle future gare espletate, questi non riescano ad assicurarsi nuovamente la titolarità della concessione[62]. Al riguardo, si ricorda che, nel nostro ordinamento, persino il possessore in mala fede ha diritto a indennità per i miglioramenti recati alla cosa (art. 1150 c.c.). E che dello stesso avviso è la Corte di giustizia che, in un caso analogo, ha ritenuto incompatibile con gli articoli 49 e 56 TFUE una normativa nazionale che impone al concessionario di cedere a titolo non oneroso, all'atto della scadenza della concessione, l'uso dei beni materiali e immateriali di proprietà inerenti all'attività[63].

Pertanto, è compito preciso del legislatore statale[64] individuare un meccanismo di ristoro che sia in grado di coordinare il rispetto della *par condicio* e la tutela del

---

59 Sentenza dell'Adunanza plenaria n. 18/2021, punto 29.

60 Consiglio di Stato, sez. V, sentenza del 28 novembre 2019, n. 474; in dottrina, per tutti, G. Tesauro, *Sui vincoli (talvolta ignorati) del giudice nazionale prima e dopo il rinvio pregiudiziale: una riflessione sul caso* Avastin/Lucentis *e non solo*, in *federalismi.it*, 2020, n. 6, spec. p. 199 s.

61 Si veda la sentenza della Corte costituzionale del 23 maggio 2017, n. 157, punto 4 del ritenuto in fatto, dove la Presidenza del Consiglio dei ministri, nella memoria depositata per sostenere l'illegittimità della legge regionale oggetto del ricorso, ha affermato che non è da escludere in linea di principio "che, allo spirare del termine della concessione, sia possibile riconoscere, entro certi limiti, una tutela degli investimenti realizzati dal concessionario, a maggior ragione se effettuati in un periodo nel quale si poteva confidare sulla stabilità del titolo conferita dal diritto di insistenza o dalle proroghe dettate ope legis".

62 Per ipotesi, alla scadenza della concessione, l'amministrazione potrebbe anche decidere di non assegnarla nuovamente e di gestire direttamente il bene demaniale. È quanto venuto in rilievo recentemente in TAR Liguria – Genova, sez. I, sentenza del 9 novembre 2021, n. 946. Invero, ai sensi dell'art. 823, co. 2, c.c., "Spetta all'autorità amministrativa la tutela dei beni che fanno parte del demanio pubblico". Come affermato in dottrina, "l'amministrazione, nel godimento di tali beni, esercita facoltà identiche a quelle esercitate dal proprietario privato", P. Virga, *Diritto Amministrativo*, I, Milano, 1983, p. 240.

63 Sentenza della Corte di giustizia del 28 gennaio 2016, causa C-375/14, *Laezza*; cfr. anche la sentenza *Promoimpresa*, punti 52-56.

64 Differentemente dalla definizione dei criteri chiamati a guidare la selezione dei concorrenti, che rientra tra le competenze legislative demandate alle Regioni, l'intervento del legislatore regionale non è in questa circostanza consentito neppure in caso di inerzia del legislatore statale, poiché "spetta unicamente allo Stato (…) disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni", sentenza della Corte costituzionale del 22 settembre 2020, n. 222, punto 3.4 del considerato in diritto. Si tenga a mente, invero, che la predisposizione normativa dei criteri non invade la competenza legata alla tutela della concorrenza, la quale è di dominio riservato dello Stato e viene in rilievo con riferimento alla tutela degli investimenti realizzati dal concessionario.

concessionario uscente. Come chiarito a più riprese dalla Corte costituzionale, un riconoscimento di tal genere non deve comportare, neppure indirettamente, un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale. Così, ad esempio, pur ammettendo la necessità di assicurare un'adeguata remunerazione, la Corte ha giustamente puntualizzato che il rilascio della proroga non può in ogni caso rientrare tra le forme di compensazione[65].

Sulla scorta di tali premesse, è possibile immaginare due soluzioni normative. Nella prima ipotesi, all'amministrazione potrebbe essere riconosciuto il potere di fissare nel bando di gara i criteri sui quali parametrare l'indennizzo alla scadenza della concessione (ad es., l'ammontare dell'indennizzo potrebbe variare a seconda dell'eventualità che il concessionario si riconfermi o meno il titolare della concessione a seguito della nuova gara). L'assenza della fissazione di tali criteri comporterebbe la legittima impossibilità di garantire un indennizzo: l'offerente sarebbe da subito a conoscenza di tale circostanza e, su queste basi, potrebbe liberamente commisurare la propria offerta (ad es., impegnandosi a effettuare pochi investimenti sul presupposto che il profitto calcolato è basso; oppure, offrendo maggiori investimenti per assicurarsi ugualmente la concessione).

Nella seconda ipotesi, l'amministrazione sarebbe obbligata a riconoscere un indennizzo al concessionario uscente, nella misura e nelle modalità fissate nel bando di gara e sulla base degli investimenti realizzati.

In entrambi i casi, l'auspicio è che l'intervento legislativo si occupi di determinare in via astratta le percentuali dell'indennizzo, parametrandole alla quantità e alla qualità degli investimenti effettuati (riconoscendo, ad esempio, un indennizzo maggiore in caso di spese "*green*" o legate all'innovazione).

Sembra superfluo precisare, infine, che debba essere l'amministrazione a sostenere il costo degli indennizzi e non l'eventuale nuovo concessionario, che sarebbe altrimenti scoraggiato dal partecipare alla relativa gara per l'assegnazione della con-

[65] Sentenza della Corte costituzionale del 12 maggio 2010, n. 180, punto 2.1 del considerato in diritto: "la norma regionale prevede un diritto di proroga in favore del soggetto già possessore della concessione, consentendo il rinnovo automatico della medesima. Detto automatismo determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore se non nel caso in cui questi non chieda la proroga o la chieda senza un valido programma di investimenti". V. anche sentenze del 23 giugno 2010, n. 233, spec. punto 2.2 del considerato in diritto; del 17 novembre 2010, n. 340, spec. punto 2.1 del considerato in diritto; del 4 luglio 2011, n. 213, spec. punto 5 del considerato in diritto; del 1° luglio 2013, n. 171, spec. punto 3 del considerato in diritto; del 14 febbraio 2017, n. 40, spec. punto 5 del considerato in diritto; dell'8 maggio 2018, n. 18, spec. punti 3.1 e 3.2 del considerato in diritto. Trattasi di pronunce che hanno tutte dichiarato costituzionalmente illegittime le relative disposizioni di numerose leggi regionali per violazione dell'art. 117 Cost. nella parte in cui contrastano con i vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza (art. 1 della legge della Regione Emilia-Romagna del 23 luglio 2009, n. 8; art. 36, co. 2, art. 37, co. 1, e art. 48, co. 6, della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 30 luglio 2009, n. 13; art. 16, co. 2, della legge della Regione Toscana del 23 dicembre 2009, n. 77; art. 4, co. 1, della legge della Regione Marche del 11 febbraio 2010, n. 7; art. 5 della legge della Regione Veneto del 16 febbraio 2010, n. 13; articoli 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo del 18 febbraio 2010, n. 3; art. 1 della legge della Regione Liguria del 30 luglio 2012, n. 24; art. 14, co. 8, secondo periodo, e co. 9, della legge della Regione Puglia del 10 aprile 2015, n. 17; art. 3, co. 3, della legge della Regione Abruzzo del 27 aprile 2017, n. 30).

cessione[66]. Gli indennizzi potrebbero essere finanziati dall'aumento dei canoni concessori che, in vista delle gare pubbliche, saranno di certo di rilievo. Come riporta la stessa Adunanza plenaria, il giro d'affari stimato del settore "si aggira intorno ai quindici miliardi di euro all'anno, a fronte dei quali l'ammontare dei canoni di concessione supera di poco i cento milioni di euro" [67].

9. A bene vedere, luci e ombre caratterizzano la pronuncia dell'Adunanza plenaria, certamente destinata a far discutere studiosi e operatori del diritto, e non solo.

Nell'ottica dell'adattamento al diritto dell'Unione, la pronuncia pare ispirata da un lucido realismo, in grado di porre fine alla "consuetudine" delle proroghe automatiche e di consentire finalmente al legislatore di adeguare l'ordinamento interno al dettato della direttiva pur contemplando le istanze di tutela dei concessionari uscenti. L'indennizzo a favore di questi ultimi non è l'unica questione in sospeso: il legislatore dovrà fissare un limite massimo alla durata delle concessioni che sia compatibile con la natura concorrenziale del mercato unico[68], tenendo conto che "durate eccessive stimolano gestioni inefficienti"[69]; nonché indicare i criteri ai quali le gare dovranno ispirarsi, senza riproporre meccanismi preferenziali a favore

[66] Sentenza n. 157/2017, punto 6.4.1 del considerato in diritto: "Assume, a tale fine, rilievo determinante la previsione del pagamento dell'indennizzo da parte del concessionario subentrante. (…), è di chiara evidenza che un siffatto obbligo, cui risulta condizionato il subentro al concessionario uscente, influisce sensibilmente sulle prospettive di acquisizione della concessione, rappresentando una delle componenti del costo dell'affidamento. La previsione dell'indennizzo (…), subordinando il subentro nella concessione all'adempimento del suindicato obbligo, incide infatti sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento". A nulla vale che l'indennizzo sia determinato dall'amministrazione concedente sulla base di una perizia asseverata, redatta da un professionista abilitato - nominato dal concessionario uscente a sue spese –, sottoposta al parere di congruità di un Comitato tecnico e il cui valore è reso pubblico in occasione della indizione della procedura comparativa di selezione: la Corte ha rimarcato che una disposizione del genere è comunque incostituzionale se "il pagamento dell'indennizzo (…) si lega sia alle aspettative patrimoniali del concessionario uscente all'esito della definizione del rapporto concessorio, sia agli obblighi che dovrà assumere il nuovo concessionario in conseguenza dell'avvenuto subentro", sentenza n. 109/2018, punto 11.3.2 del considerato in diritto – art. 49 della legge della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia del 21 aprile 2017, n. 10.

[67] Sentenza dell'Adunanza plenaria n. 18/2021, punto 16: "il che rende evidente il potenziale maggior introito per le casse pubbliche a seguito di una gestione maggiormente efficiente delle medesime".

[68] Si ricordi che la Corte costituzionale ha già dichiarato illegittimo l'art. 9, co. 3, della legge Friuli-Venezia Giulia n. 10/2017, il quale, per le concessioni aventi finalità turistico-ricreative relative a beni che insistono nella laguna di Marano-Grado, fissava in quaranta anni il termine di durata massima del titolo, sottolineando che la direttiva servizi impone "una durata limitata del titolo concessorio, in ragione dell'incidenza che il prolungarsi dell'affidamento assume sulle prospettive legate alle potenzialità di ingresso nel mercato di riferimento di altri potenziali operatori economici. (…) Autorizzando una utilizzazione prolungata di una risorsa scarsa, la norma limiterebbe la concorrenza, rendendola recessiva rispetto alle esigenze di integrale ammortamento degli investimenti e alla piena remunerazione del capitale investito dal concessionario, sottese all'intervento normativo regionale impugnato" (sentenza 109/2018, punto 10.2 del considerato in diritto). Invero, la normativa interna di attuazione fissa in una forbice tra i sei e i venti anni la durata per le concessioni aventi la medesima finalità (art. 3, co. 4-*bis*, d.l. del 5 ottobre 1993, n. 400). Una durata eccessiva delle concessioni era prevista anche nell'art. 4, co. 1, della legge della Regione Liguria del 10 novembre 2017, n. 26, dichiarato incostituzionale con la sentenza del 21 novembre 2018, n. 1 ("non può essere inferiore a venti anni e superiore a trenta anni").

[69] Sentenza della Corte costituzionale del 4 luglio 2018, n. 176, punto 3.2 del considerato in diritto.

dei concessionari uscenti (c.d. diritto di insistenza)[70]. Non potranno trovare spazio nella nuova disciplina forme di insistenza già dichiarate incostituzionali come il rilascio di nuove concessioni senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente ad una certa data[71], l'impossibilità di rilasciare nuove concessioni marittime e di autorizzare varianti sostanziali ai rapporti concessori in essere[72], la preferenza nei confronti di specifiche imprese balneari regionali, in quanto connotanti il paesaggio costiero e costituenti un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione[73].

Nondimeno, va pure messo in evidenza che l'atteggiamento a tratti "costituzionale" del Consiglio di Stato – in ordine sparso: il monito rivolto al Governo e al Parlamento a riformare la materia, la natura "nomofilattica" e la modulazione degli effetti della decisione, la dichiarazione di inefficacia di eventuali e ulteriori proroghe stabilite dal legislatore in spregio alla pronuncia – lascia a ragione alquanto perplessi.

A quest'ultimo proposito, occorre forse domandarsi se la necessità di sradicare una diffusa prassi di contrasto con il diritto dell'Unione – che, nella fattispecie, ha coinvolto tutti e tre i poteri costituzionali – non renda in casi eccezionali di questo genere (e soltanto in casi di questo genere) l'intervento della Corte costituzionale un rimedio percorribile.

Senza voler ingiustificatamente buttar nel cestino la giurisprudenza *Simmenthal*[74] e *Granital*[75], bisogna pur prendere atto del fatto che le conferenti norme della direttiva servizi non trovano applicazione nel settore delle concessioni balneari da più di un decennio – la prima procedura di infrazione risale addirittura al 2008 – e ciò a causa di reiterate posizioni del legislatore in contrasto con il diritto dell'Unione, confortate in più di una circostanza dalla prassi amministrativa e giurisdizionale, che ne hanno di fatto vanificato l'efficacia.

---

70 Il diritto di insistenza è stato abrogato dal legislatore con l'art. 1, co. 18, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194 (convertito con l. 26 febbraio 2010, n. 25), che ha soppresso l'art. 37, co. 2, seconda frase del Codice della navigazione ("È altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze"; v. anche la successiva legge 15 dicembre 201,1 n. 217 – legge comunitaria 2010). Non sembra invece rientrare in questa ipotesi la previsione di punti aggiuntivi a chi dimostri una professionalità pregressa nel settore: la Corte costituzionale ha messo in luce come non mette in crisi il profilo della dinamica competitiva una norma regionale che tiene in considerazione e valorizza l'esperienza e la professionalità del concessionario, se la disposizione censurata, nel suo portato letterale, non fa riferimento al concessionario uscente ma, in via astratta, a qualunque concessionario (sentenza dell'11 aprile 2018, n. 109, punto 9.3 ss. del considerato in diritto).

71 V. art. 3, co. 3, legge Regione Abruzzo n. 30/2017 – sentenza n. 118/2018, punto 2 del considerato in diritto.

72 A titolo esemplificativo, v. art. 1 della legge della Regione Calabria del 25 novembre 2019, n. 46 – sentenza della Corte costituzionale del 12 gennaio 2021, n. 10.

73 Ad es., v. art. 1, co. 2, legge Regione Liguria n. 24/2012 – sentenza n. 221/2018, punto 4.3 del considerato in diritto.

74 Sentenza della Corte di giustizia del 9 marzo 1976, causa 106/77, punto 24.

75 Sentenza della Corte costituzionale dell'8 giugno 1984, n. 170, punto 4 ss. del considerato in diritto. Pare appena il caso di precisare, in questo senso, che si condivide a pieno la critica formulata nei confronti di chi auspica l'intervento della Corte costituzionale anche nell'ipotesi di direttive non attuate indubbiamente *self-executing*: v. R. Mastroianni, *Direttive non attuate, rimedi alternativi e principio di uguaglianza*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1998, p. 81 ss.

Non appare irragionevole ritenere che, in ipotesi eccezionali come quella del caso di specie, l'intervento centralizzato della Corte costituzionale possa essere considerato non un rimedio estremo, bensì un'opportunità per ristabilire la conformità del sistema giuridico interno con l'ordinamento dell'Unione[76]. Si tenga presente invero che, nella sentenza *Granital*, la stessa Consulta, dopo aver avocato a sé la possibilità di apporre, all'occorrenza, i controlimiti per rendere recessive le norme del diritto dell'Unione considerate in contrasto con il nucleo duro della Costituzione, si riservava di intervenire pure nell'ipotesi di "controlimiti rovesciati", ovvero qualora il legislatore, emanando leggi statali costituzionalmente illegittime "in quanto dirette ad impedire o pregiudicare la perdurante osservanza del Trattato", avesse "ingiustificatamente rimosso alcuno dei limiti della sovranità statuale, da esso medesimo posti, mediante la legge di esecuzione del Trattato, in diretto e puntuale adempimento dell'art. 11 Cost."[77].

Oltre che restituire certezza ai rapporti di diritto, ed evitare una tanto prevedibile quanto legittima levata di scudi contro lo sconfinamento del potere giurisdizionale[78], l'incidente di costituzionalità avrebbe contribuito non da ultimo a sciogliere una volta per tutte le riserve sulla concreta applicabilità della direttiva ad ogni tipo di situazione giuridica[79].

---

[76] In questa direzione, C. Amalfitano, *Il rapporto tra rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia e rimessione alla Consulta e tra disapplicazione e rimessione alla luce della giurisprudenza "comunitaria" e costituzionale*, in *rivistaaic.it*, 2020, n. 1, pp. 317 e 318: "Una rimessione al giudice delle leggi parrebbe poi (addirittura) doverosa nei casi in cui – a fronte di sistematica disapplicazione da parte dei giudici comuni a valle di una pronuncia della Corte di giustizia – il legislatore, anziché abrogare la norma interna confliggente con il diritto dell'Unione, continuasse a legiferare in contrasto con gli obblighi sovranazionali, persistendo nell'inadempimento. È quanto di recente accaduto, ad esempio, rispetto alle concessioni demaniali marittime. E anche in questo caso, pur probabilmente non rilevando i diritti fondamentali nel senso di cui all'impostazione '269 temperata', a ben vedere un intervento della Consulta potrebbe essere il solo idoneo a porre fine al comportamento illegittimo del legislatore, agendo essa – in un quadro di leale cooperazione – come guardiana della corretta applicazione del diritto dell'Unione, 'a tenuta del sistema' (…) La semplice inerzia del legislatore – ad eccezione del caso da ultimo menzionato e quindi, forse, di un suo protrarsi nel corso degli anni (decenni?) – non dovrebbe invece rendere indispensabile la rimessione alla Corte costituzionale nella misura in cui la disapplicazione assicura una tutela immediata ed effettiva".

[77] Sentenza *Granital*, punto 7 del considerato in diritto; ma, sui controlimiti al primato del diritto dell'Unione, v. già sentenza del 27 dicembre 1973, n. 183, *Frontini*, punto 9 del considerato in diritto. Sul tema, v., per tutti, U. Villani, *Il ruolo della Corte costituzionale nel dialogo con la Corte di giustizia*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesauro*, II, Napoli, 2014, p. 1303 ss.

[78] M. A. Sandulli, *Per la Corte costituzionale non c'è incertezza sui termini per ricorrere nel rito appalti: la sentenza n. 204 del 2021 e il creazionismo normativo dell'Adunanza plenaria*, in *federalismi.it*, 2021, n. 26, p. 187: "Anche a una mera primissima lettura non sembra invero che questo tipo di decisioni possa essere ricondotto al potere di nomofilachia, né trovare fondamento giuridico nei, pur imperdonabili, ritardi imputabili a un Legislatore ripetutamente sollecitato dalle Istituzioni europee. Pur apprezzando l'impegno dei nostri Giudici a coprire i vuoti lasciati dalla politica, non si può ritenere 'giusto' ciò che non sembra trovare legittimazione costituzionale".

[79] Come osserva F. Ferraro, *op. cit*., p. 381, per chiudere il cerchio "la stessa Corte costituzionale avrebbe potuto sollevare un rinvio pregiudiziale e avvalersi dell'ormai sempre più intenso rapporto di collaborazione con la Corte di giustizia, al fine di richiedere a quest'ultima l'interpretazione necessaria a concludere il suo scrutinio di costituzionalità".

Abstract

The Epilogue to the Legal Extension of Bathing Concessions

With two twin judgments (November 9, 2021, No. 17 and No. 18), the Plenary Assembly of the Council of State appears to have put a stop to the long-standing issue of so-called bathing concessions, definitively de-legitimising the legal extension of concessions. The decision is part of a long-running conflict involving Italian and EU legal systems, which has contributed to defining an uncertain legal framework. From the point of view of compliance with EU law, the judgment appears to be inspired by lucid realism, capable of putting an end to the 'customary' practice of automatic extensions and finally prompting the legislator to bring the domestic legal system into line with the directive's provisions, while taking account of the need to protect outgoing concession holders. Nevertheless, the Council of State's 'constitutional' approach cannot fail to leave us somewhat perplexed.

Indice del Volume XVI (2021)

ARTICOLI

Giandonato Caggiano
I vincoli di legittimità costituzionale, sovranazionale e internazionale quale garanzia dei diritti fondamentali degli stranieri nell'ordinamento italiano 9

Giandonato Caggiano
La Corte di giustizia difende il principio del primato a fronte della ribellione delle corti costituzionali di Polonia, Ungheria e Romania 473

Ruggiero Cafari Panico, Fabrizio Di Benedetto
La nozione di gruppo nel Quadro temporaneo 267

Gianluca Contaldi
La normativa per l'attuazione del programma *Next Generation EU* 245

Pierre De Gioia Carabellese
Custody and Transfer of Cash and Securities in the EU Legal Order 75

Patrizia De Pasquale
Cittadini LGBTIQ tra uguaglianza e discriminazioni 493

Paolo Fois
L'incompatibilità con i Trattati istitutivi di una auspicata riforma federalista dell'Eurozona 39

Maurizio Maresca
Obbligazioni degli Stati e delle istituzioni e leale cooperazione per l'attuazione dello Spazio Unico Europeo della Mobilità. Misure e riforme in occasione del *Next Generation EU* (NGEU) 49

Maria Rosaria Mauro
Il Trattato sulla Carta dell'energia: conflittualità e sinergie tra la protezione degli investimenti e la lotta ai cambiamenti climatici 299

Teresa Maria Moschetta
La *governance* europea per il clima e l'energia: un approccio "solidale" nel processo decisionale dell'UE 91

Celeste Pesce
La dimensione esterna del *Green Deal*: profili attuativi ed evolutivi 529

Angela Procaccino
Sliding doors: la "competenza" della Procura europea e la prevenzione delle duplicazioni procedimentali 509

Alfredo Rizzo
La crisi pandemica e la nuova centralità delle politiche sanitarie europee alla luce della disciplina "*EU4Health*" 107

Ugo Villani
L'attualità della giurisprudenza CECA 233

NOTE E COMMENTI

Francesco Battaglia
Recenti novità in materia di azioni rappresentative a tutela degli interessi collettivi dei consumatori nell'Unione europea 335

Andrea Circolo
L'epilogo della proroga *ex lege* delle concessioni balneari 573

Rosa Stella De Fazio
La riforma della PAC post 2020 ed il ruolo delle Regioni italiane nella fase "ascendente" del diritto dell'Unione europea: una prospettiva dalla Regione Puglia 173

Matteo Del Chicca
Alcune recenti relazioni diplomatiche intrattenute dalla Russia con l'Unione europea e con una parte dei suoi Stati membri 363

Marta Lazzaroni
Le implicazioni istituzionali della pandemia da Covid-19: verso un'"Europa della salute"? 391

Emilia Maria Magrone
Il ripudio unilaterale islamico tra Corte di cassazione e Corte di giustizia dell'Unione europea: rilievi critici 551

Cristina Evanghelia Papadimitriu
Lo "*squeeze-out*" e il fenomeno del *delisting* tra teoria e prassi 131

Cristina Evanghelia Papadimitriu
Nuovi modelli di *business* del *Fintech* e approccio europeo 415

Viviana Sachetti
Il nuovo meccanismo di condizionalità per la protezione del bilancio dell'Unione europea 431

Giulia Toraldo
La Corte di giustizia giudica discriminatorio il limite di età per l'accesso alla professione notarile. Verso la strada per un'armonizzazione? 591

Giuliano Vosa
Concessioni balneari a fini turistici: tocca al (solo) legislatore statale ricomporre il conflitto tra ordinamento interno e diritto dell'Unione europea 155

RECENSIONI

Daniel Borrillo, *Droit d'asile et homosexualité. Comment prouver l'intime?*, Paris, L'Harmattan, 2021 (J. Cruz Ángeles) 441

Angela Di Stasi (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2016-2020)*, Milano, Wolters Kluwer-CEDAM, 2020, II ed. (U. Villani) 193

Giuliana Laschi, *Storia dell'integrazione europea*, Milano, Le Monnier, 2021 (U. Villani-Lubelli) 207

Viktor Luszcz, *European Court Procedure. A Practical Guide*, Oxford, Hart Publishing, 2020 (D.P. Domenicucci) 448

Pietro Manzini, Michele Vellano (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, Wolters Kluwer-CEDAM, 2021 (A. Santini) 609

Riccardo Pisillo Mazzeschi, *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e Prassi*, Torino, Giappichelli, 2020 (A. Cannone) 198

Sara Tonolo, Giuseppe Pascale (a cura di), *La Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo*, Torino, Giappichelli, 2020 (U. Villani) 201

Roberto Virzo, *La confisca nell'azione internazionale di contrasto ad attività criminali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020 (A. Cannone) 205

Libri ricevuti 211, 453, 613

Indice degli autori 213, 455, 615

Indice del Volume XVI (2021) 617

Index of Volume XVI (2021)

ARTICLES

Giandonato Caggiano
The Constraints of Constitutional, Supranational and International Legitimacy as a Guarantee of the Fundamental Rights of Foreigners in the Italian Legal System 9

Giandonato Caggiano
The Court of Justice Defends the Principle of Primacy against the Rebellion of the Constitutional Courts of Poland, Hungary and Romania 473

Ruggiero Cafari Panico, Fabrizio Di Benedetto
The Notion of Group in the Temporary Framework 267

Gianluca Contaldi
The European Legislation for the Implementation of the Next Generation EU Plan 245

Pierre De Gioia Carabellese
Custody and Transfer of Cash and Securities in the EU Legal Order 75

Patrizia De Pasquale
LGBTIQ Citizens between Equality and Discrimination 493

Paolo Fois
The Incompatibility with the EU Founding Treaties of a Desired Federalist Reform of the Eurozone 39

Maurizio Maresca
Loyal Cooperation and Member States and Institutions Obligations in Implementing the European Single Space of Mobility. Measures and Reforms Based on Next Generation EU 49

Maria Rosaria Mauro
The Energy Charter Treaty: Conflict and Synergies between the Investment Protection and the Fight Against climate Change 299

Teresa Maria Moschetta
The European Governance for Climate and Energy: A 'Solidarity' Approach in the EU Decision-Making Process 91

Celeste Pesce
The External Dimension of the Green Deal: Implementation and Evolutionary Profiles 529

Angela Procaccino
Sliding Doors: The 'Competence' of the European Public Prosecutor Office and the Prevention of Procedural Duplications 509

Alfredo Rizzo
The Pandemic Crisis and the New Supremacy of European Health Policy in the Light of the 'EU4Health' Regulation 107

Ugo Villani
The Topicality of ECSC Case-Law 233

NOTES AND COMMENTS

Francesco Battaglia
Recent Innovations in the Field of Representative Actions to Protect the Collective Interests of Consumers in the European Union 335

Andrea Circolo
The Epilogue to the Legal Extension of Bathing Concessions 573

Rosa Stella De Fazio
Reform of the CAP post-2020 and the Role of the Italian Regions in the 'Ascending' Phase of EU Law: A Perspective from the Apulia Region 173

Matteo Del Chicca
Some Recent Diplomatic Relations Maintained by Russia with European Union and with Some Member States 363

Marta Lazzaroni
The Institutional Implications of the Covid-19 Pandemic: Towards a 'Europe of Health'? 391

Emilia Maria Magrone
The Unilateral Islamic Repudiation between the Court of Cassation and the Court of Justice of the European Union: Critical Remarks 551

Cristina Evanghelia Papadimitriu
The Squeeze-out and the Phenomenon of Delisting between Theory and Practice 131

Cristina Evanghelia Papadimitriu
New Fintech Business Models and European Approach 415

Viviana Sachetti
The New Conditionality Mechanism for the Protection of the Union's Budget 431

Giulia Toraldo
The Court of Justice Rules that the Age Limit for Access to the Profession of Notary Is Discriminatory. Towards Harmonisation? 591

Giuliano Vosa
Beach Concessions for Touristic Purposes: It Is for the National Legislator to Solve the Conflict between European Union Law and the Domestic Legal Order 155

BOOK REVIEWS

Daniel Borrillo, *Droit d'asile et homosexualité. Comment prouver l'intime?*, Paris, L'Harmattan, 2021 (J. Cruz Ángeles) 441

Angela Di Stasi (a cura di), *CEDU e ordinamento italiano. La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e l'impatto nell'ordinamento interno (2016-2020)*, Milano, Wolters Kluwer-CEDAM, 2020, II ed. (U. Villani) 193

Giuliana Laschi, *Storia dell'integrazione europea*, Milano, Le Monnier, 2021 (U. Villani-Lubelli) 207

Viktor Luszcz, *European Court Procedure. A Practical Guide*, Oxford, Hart Publishing, 2020 (D.P. Domenicucci) 448

Pietro Manzini, Michele Vellano (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione europea*, Milano, Wolters Kluwer-CEDAM, 2021 (A. Santini) 609

Riccardo Pisillo Mazzeschi, *Diritto internazionale dei diritti umani. Teoria e Prassi*, Torino, Giappichelli, 2020 (A. Cannone) 198

Sara Tonolo, Giuseppe Pascale (a cura di), *La Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo*, Torino, Giappichelli, 2020 (U. Villani) 201

Roberto Virzo, *La confisca nell'azione internazionale di contrasto ad attività criminali*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2020 (A. Cannone) 205

Books received 211, 453, 613

List of contributors 213, 455, 615

Index of Volume XVI (2021) 622

Consiglio Regionale della Puglia

Teca del Mediterraneo

L'accesso alle fonti documentarie presenti in Biblioteca costituisce un'opportunità per la stesura di tesi di laurea, per l'attività professionale e per gli adempimenti giuridici e fiscali dei cittadini.

La Biblioteca è specializzata nei profili tematici della pubblica amministrazione, diritto, economia e finanza, organizzazione e management, politiche pubbliche e politologia, oltre le riviste e le monografie, sono consultabili diverse banche dati, sia autonomamente, presso la sala riviste della Biblioteca, sia in modalità assistita presso le postazioni di reference, sempre in sede.

DE JURE - un vasto repertorio di massime e sentenze per esteso di legittimità e di merito, normativa nazionale dal 1861, sia in testo vigente che in testo originale, la normativa comunitaria, quella regionale e la prassi in testo vigente, il panorama completo del pensiero giuridico italiano dal 1995 ad oggi.

LEGGI D'ITALIA - oltre 120.000 provvedimenti nel testo vigente e coordinato a partire dal 1751 e i sette Codici d'Italia nel testo vigente e coordinato, oltre 140.000 provvedimenti normativi delle 20 regioni italiane e 2 province autonome, tutti i provvedimenti legislativi che hanno subito modifiche e/o abrogazioni a partire dal 1989, prassi e circolari, normativa comunitaria classificata in 25 aree tematiche, raccolte di sentenze delle Corti di ogni ordine e grado.

IL SOLE 24 ORE - abbonamento all'edizione digitale del Sole 24 ore con gli speciali di "Norme e tributi" e la possibilità di accedere a: Archivio storico del Sole 24 ore, Quotidiano Enti locali, Banca dati 24, My 24, PlusPlus 24 lavoro, Smart24 PA, PlusPlus 24 diritto (banca dati giuridica con dottrina, giurisprudenza e sentenze).

GIUSTAMM e IPSOA – banche dati di dottrina giuridica.

Negli ultimi anni il catalogo è stato arricchito con pubblicazioni relative a Sezioni che valorizzano il territorio regionale: Cultura dell'Ambiente, Sezione di Genere, Identità pugliese, Ragazzi, Arte e spettacolo, Multiculturale.

Servizi gratuiti per il pubblico: assistenza alla ricerca bibliografica, bollettini tematici, consultazione e prestito, corsi sull'uso delle risorse bibliografiche, iniziative didattiche, internet e wifi, prestito interbibliotecario e fornitura di documenti, tirocini formativi, emeroteca e riviste, catalogo on line, banche dati, webzine.

Contatti: tel. 080.540.2770 e-mail: biblioteca@consiglio.puglia.it

via Giovanni Gentile, 52 – 70126 Bari

Sito web: www.consiglio.puglia.it | http://biblioteca.consiglio.puglia.it

Facebook: Consiglio Reg Puglia | Biblioteca Consiglio Reg Puglia Teca del Mediterraneo

Instagram @consiglio.regionale.puglia @teca_del_mediterraneo

CACUCCI EDITORE
BARI

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
http://www.cacucci.it e-mail: info@cacucci.it

EUROPE DIRECT
Puglia

DOVE SIAMO

Europe Direct Puglia
Università degli Studi di Bari Aldo Moro
Dipartimento di Scienze Politiche
Via Giuseppe Suppa, 9 - 70122 Bari
Tel. +39 080 5717707
info@europedirectpuglia.eu
www.europedirectpuglia.eu

instagram/europedirectpuglia
twitter.com/EuropeDirectPuglia
facebook.com/europedirectpuglia

ORARI

Europe Direct Puglia è aperto al pubblico
dal lunedì al venerdì ore 9.00 - 15.00

Cofinanziato dall'UE

La Commissione europea sostiene la presente rivista mediante risorse attribuite a *Europe Direct Puglia* utilizzate per la sottoscrizione di abbonamenti a favore della rete *Europe Direct* italiana.

Studi sull'integrazione europea

CACUCCI EDITORE
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari

INTESTAZIONE FATTURA

COGNOME E NOME (O RAGIONE SOCIALE)

INDIRIZZO N. CIVICO

CAP LOCALITÀ PROV.

P.IVA (SE NECESSITA FATTURA) CODICE FISCALE (OBBLIGATORIO)

TEL. FAX E-MAIL

INDIRIZZO DI SPEDIZIONE (se diverso)

COGNOME E NOME (O RAGIONE SOCIALE)

INDIRIZZO N. CIVICO

CAP LOCALITÀ PROV.

ABBONAMENTI

ITALIA		ESTERO	
☐ abbonamento annuale 2021	☐ abbonamento in formato PDF	☐ abbonamento annuale 2021	☐ abbonamento in formato PDF
€ 80,00	€ 45,00	€ 120,00	€ 45,00

Gli abbonamenti hanno durata annuale. Allo scadere l'abbonamento deve essere rinnovato mediante semplice lettera o e-mail.

La sottoscrizione dell'abbonamento, a prescindere dal periodo in cui è sottoscritto, comporta la spedizione di tutti i numeri pubblicati e da pubblicare nell'annata.

Modalità unica di abbonamento tramite bonifico bancario sul c.c. n. IT30 Q054 2404 0100 0000 1041 861 (Banca Popolare di Bari) intestato a: Cacucci Editore, Via Nicolai, 39 - 70122 BARI (causale: abbonamento Studi sull'integrazione europea · anno 2021).

Il corrispettivo per l'abbonamento a questo periodico è comprensivo dell'IVA assolta dall'editore ai sensi e per gli effetti del combinato disposto dall'art. 74 del D.P.R. 26/10/1972, n. 633 e del D.M. 29/12/1989 e successive modificazioni ed integrazioni.

Arretrati, cambi d'indirizzo, ecc.

Cacucci Editore S.a.s. – Servizio clienti, Via Nicolai, 39 - 70122 Bari
Tel. 080.5214220, e-mail: riviste@cacucciedit ore.it

Egregio abbonato, ai sensi dell'art. 13 del Regolamento UE 2016/679, La informiamo che i Suoi dati saranno conservati nel database informatico del titolare del trattamento Cacucci Editore Sas. I Suoi dati saranno utilizzati dalla nostra società, per fini amministrativi, contabili commerciali e promozionali. Ai sensi degli art. 15-22 del citato Regolamento, Lei ha diritto di conoscere, aggiornare, rettificare, cancellare i Suoi dati, nonché di esercitare tutti diritti previsti, mediante comunicazione scritta a Cacucci Editore Sas, Via Nicolai, 39 - 70122 Bari.

DATA FIRMA

Lezioni di diritto internazionale

Ugo Villani

ISBN 9791259650450 – Pagine XVI-294 – Prezzo € 35,00

Il manuale affronta tutte le principali questioni dell'ordinamento giuridico internazionale. Il primo capitolo riguarda i caratteri della comunità internazionale e del suo diritto, ricostruendone l'evoluzione e riaffermandone la giuridicità. Il secondo capitolo è dedicato allo Stato come soggetto di diritto internazionale e il terzo alle limitazioni alla sua sovranità, incluse le immunità, mentre il capitolo quarto si occupa dei mutamenti dello Stato (annessione, fusione, secessione, smembramento, mutamenti rivoluzionari di Governo). Il quinto capitolo riguarda i soggetti di diritto internazionale diversi dagli Stati e comprende, oltre alla Santa Sede e alle organizzazioni internazionali, anche gli insorti e la condizione giuridica dell'individuo.
Il capitolo sesto attiene alle fonti del diritto internazionale (norme imperative, consuetudine, principi generali di diritto riconosciuti dalle Nazioni civili, fonti previste da accordi, atti unilaterali), mentre il settimo è specificamente dedicato all'analisi della disciplina giuridica dei trattati (stipulazione, riserve, inefficacia verso i terzi, interpretazione, estinzione, invalidità, successione). A seguire, il capitolo ottavo riguarda l'adattamento del diritto interno al diritto internazionale, con particolare riferimento all'ordinamento italiano e alla giurisprudenza della nostra Corte costituzionale. Il nono capitolo è dedicato all'illecito internazionale, con particolare attenzione alla violazione dello *ius cogens* e degli obblighi *erga omnes*, e al sistema di sicurezza collettiva delle Nazioni Unite, mentre il decimo e ultimo capitolo approfondisce con un approccio originale la tematica della soluzione delle controversie internazionali.

Comprendere l'Unione europea

Ennio Triggiani, Ugo Villani

ISBN 9791259650863 – Pagine XVI-370 – Prezzo € 38,00

Questo volume, come si evince dal titolo, è diretto a una "comprensione" del fenomeno Unione europea, la maggiore innovazione politica e istituzionale del XX secolo, destinata a quanti abbiano l'esigenza di avere una conoscenza agile ed "essenziale", ma comunque sufficientemente approfondita, di tale realtà.
La pubblicazione è diretta derivazione da "Istituzioni di Diritto dell'Unione europea" di Ugo Villani e da "Spunti e riflessioni sull'Europa" di Ennio Triggiani – ne è testimonianza la suddivisione in due Parti – che sono stati invece concepiti per coloro, a partire da studenti e docenti, che necessitino di uno studio più analitico e ricco di riferimenti.
Nonostante sia stato scritto a quattro mani, "Comprendere l'Unione europea" trova la sua coerenza unitaria non solo nell'antica consuetudine di collaborazione scientifica fra i due Autori, ma anche nella condivisione dei valori fondamentali posti alla base del processo d'integrazione europea, che ne rappresentano l'elemento identitario e la principale ragion d'essere. E fra questi valori c'è anzitutto la conquista della pace fra Stati e popoli che per secoli avevano invece basato i loro rapporti prevalentemente sulla guerra.
Di tale approccio è testimonianza la scelta, in copertina, dell'immagine tratta dal quadro di Pablo Picasso "La bambina con la colomba", oggi interpretabile come la ancor giovane Europa custode amorevole della colomba quale emblema della pace.

Istituzioni di Diritto dell'Unione europea

6ª edizione riveduta e aggiornata

Ugo Villani

ISBN 9788866118725 – Pagine XXII-556 – Prezzo € 40,00

Dopo avere ricordato le origini storiche e gli sviluppi dell'integrazione europea il volume esamina gli obiettivi, i valori e i principi dell'Unione europea, nonché i principi delimitatiti tra le competenze dell'Unione e quelle degli Stati membri. Un'attenzione particolare è dedicata alla cittadinanza europea. Sono poi trattate le istituzioni europee, la loro composizione, le regole di funzionamento e le loro competenze. Un successivo capitolo è dedicato ai procedimenti interistituzionali, quali l'approvazione del bilancio, l'adozione degli atti dell'Unione e la conclusione degli accordi internazionali. Le fonti del diritto dell'Unione sono oggetto di un'ampia considerazione, nella quale sono esaminati specialmente i Trattati istitutivi, i principi generali elaborati dalla Corte di giustizia, gli atti delle istituzioni; di questi sono descritti i caratteri generali e quelli specifici dei regolamenti, delle direttive e delle decisioni. Ampio spazio è riservato alle molteplici competenze della Corte di giustizia. Il capitolo conclusivo riguarda i rapporti tra il diritto dell'Unione e quello italiano, alla luce della giurisprudenza sia della Corte di giustizia che della Corte costituzionale italiana.

Ruolo e funzioni dell'*European Competition Network*

Dal regolamento (CE) n. 1/2003 alla direttiva ECN+

Angela Maria Romito

ISBN 9788866119210 – Pagine X-194 – Prezzo € 20,00

Il volume monografico si occupa di un profilo del diritto europeo della concorrenza, reso di grande attualità dalla emanazione della direttiva 1/2019, volta a conferire alle Autorità garanti della concorrenza degli Stati membri poteri di applicazione più efficaci per assicurare il corretto funzionamento del mercato interno (c.d. direttiva ECN+). È la cartina di tornasole per verificare la portata e l'efficacia di nuove forme di armonizzazione legislativa e di esecuzione diretta, diverse da quelle classiche centralizzate o gerarchicamente orientate. Pertanto, dalla disamina del funzionamento della Rete e dei princìpi sottesi al suo operato si evidenziano, in una riflessione più ampia, i criteri di valutazione circa il grado di effettiva pervasività oggi raggiunto dall'Unione europea nella politica *antitrust*, attraverso una modalità senza dubbio inedita, che non prevede l'intervento né del legislatore statale, né dell'autorità giurisdizionale.
L'Autrice analizza la struttura e i compiti della Rete e dei relativi meccanismi di funzionamento, per poi meglio verificare la efficienza del sistema. L'obiettivo è quello di analizzare il funzionamento dei rapporti di cooperazione che si sviluppano tra la Commissione e gli organi amministrativi *antitrust* statali e che costituiscono strumento applicativo di una politica dell'Unione.

Profili di tutela giurisdizionale nell'Unione bancaria

Ilaria Ottaviano

ISBN 9788866119586 – Pagine XII-192 – Prezzo € 20,00

La monografia si occupa di un profilo particolarmente interessante e problematico quale la tutela giurisdizionale nell'ambito dell'Unione bancaria, tema a sua volta alquanto complesso in relazione al processo di integrazione europea. L'Autrice, dopo aver passato in rassegna i principali profili istituzionali e di funzionamento dell'Unione bancaria, si sofferma specificamente e approfonditamente su due questioni di particolare rilevanza: la tutela giurisdizionale nell'Unione bancaria e i profili processuali a essa connessi.

Scritti di diritto internazionale ed europeo dei dati

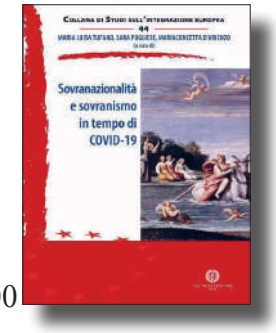
Gianpaolo Maria Ruotolo

ISBN 9788866119838 – Pagine XIV-306 – Prezzo € 32,00

In questo volume sono raccolti e sistematizzati i numerosi contributi che, nel corso degli ultimi anni, l'Autore ha dedicato al regime giuridico dei dati nel contesto del diritto internazionale ed europeo. I dati – espressione con la quale si fa riferimento, come l'Autore spiega, ad oggetti anche molto differenti tra loro – vengono difatti utilizzati in contesti e con obiettivi molto disparati (per la formazione, per gli scambi commerciali, per l'informazione, per citarne solo alcuni), ma rappresentano sempre e comunque la "materia prima" delle tecnologie dell'informazione, ed è opportuno comprenderne quindi la regolamentazione giuridica al fine di un loro uso consapevole.
Il volume è articolato in dieci capitoli, dedicati rispettivamente a: sistema dei nomi di dominio nell'ordinamento internazionale; scambi *online* nell'OMC; *cloud computing* e diritto internazionale; accesso transfrontaliero ai dati; soluzione delle controversie *online* dei consumatori nell'UE; disciplina giuridica internazionale ed europea dei *big data*; *copyright*; geolocalizzazione e mercato unico digitale; *social networks*, libertà d'opinione, *fake news* e *hate speech*.

Sovranazionalità e sovranismo in tempo di COVID-19

Maria Luisa Tufano, Sara Pugliese, Mariaconcetta D'Arienzo (a cura di)



ISBN 9788866116895 – Pagine VIII-412 – Prezzo € 38,00

Il volume collettaneo raccoglie, oltre alla Prefazione di Antonio Tizzano, numerosi contributi, scritti in prevalenza da studiosi del diritto dell'Unione europea e del diritto internazionale, dedicati a vari profili dell'integrazione europea, con un approccio critico legato ai recenti fenomeni di sovranismo (le prima quattro sezioni), nonché all'incidenza che sullo stesso ha prodotto la pandemia da Covid-19 (la quinta e ultima sezione).
La prima sezione è dedicata al nuovo modello di integrazione che caratterizza l'Unione europea, mentre i contributi raccolti nella seconda sezione si occupano del nuovo protagonismo degli Stati e delle reazioni dell'Unione europea. La terza sezione attiene a profili attuali dell'azione esterna dell'Unione europea nello scenario globale e la quarta ha a che fare specificamente con la nuova centralità dei cittadini europei, mettendo assieme istanze di partecipazione, tutela dei diritti e attivismo. Come accennato, l'ultima sezione raccoglie diversi scritti relativi alle conseguenze della pandemia sul processo di integrazione europea, riflettendo attorno a un quesito fondamentale: sarà per l'Unione un veicolo di sovranazionalità o un acceleratore di sovranismo?

La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto

L'Unione ai tempi della pandemia

Lorenzo Federico Pace

ISBN 9791259650207 – Pagine XX-180 – Prezzo € 18,00

Questo volume monografico costituisce il risultato delle ricerche condotte dall'Autore sul diritto dell'Unione europea degli ultimi venticinque anni e, in qualche modo, costituisce la sistematizzazione delle riflessioni accumulatesi nel tempo. Il volume rappresenta il tentativo di comprendere cosa sia l'Unione europea dal punto di vista giuridico secondo le sue proprie categorie e principi; quali sono i motivi giuridici della sua nascita; quali sono le caratteristiche della sua natura giuridica e del suo ordinamento; quali siano le sue prospettive di sviluppo nel futuro.
Elemento centrale della riflessione è la considerazione della profonda ed evidente differenza tra il processo d'integrazione europea e quello di unificazione degli Stati uniti d'America, ma anche di alcune evidenti somiglianze nei loro obiettivi. Si potrebbe dire infatti che l'obiettivo dell'Unione nel contesto del processo di integrazione europea – e con il centrale ruolo svolto dagli Stati membri – è quello di garantire la vita, la libertà e la ricerca della felicità dei cittadini europei. La tesi centrale di questo libro è che l'Unione europea costituisce il mezzo – individuato dagli Stati stessi – di soluzione della crisi dello Stato nazionale nel continente europeo.

Collana di Studi sull'integrazione europea

diretta da
Ennio Triggiani Ugo Villani
Giandonato Caggiano

1. Ugo Villani, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*[6], 2020.
2. Piero Pennetta (a cura di), *L'evoluzione dei sistemi giurisdizionali regionali ed influenze comunitarie*, 2010.
3. Ennio Triggiani (a cura di), *Le nuove frontiere della cittadinanza europea*, 2011.
4. Elena Falletti, Valeria Piccone (a cura di), *Il nodo gordiano tra diritto nazionale e diritto europeo*, 2012.
5. Rossana Palladino, *Il ricongiungimento familiare nell'ordinamento europeo*, 2012.
6. Francesco Cherubini, *L'asilo dalla Convenzione di Ginevra al Diritto dell'Unione europea*, 2012.
7. Marina Castellaneta, *La libertà di stampa nel diritto internazionale ed europeo*, 2012.
8. Rosita Del Coco, Emanuela Pistoia (a cura di), *Stranieri e giustizia penale. Problemi di perseguibilità e di garanzie nella normativa nazionale ed europea*, 2014.
9. Andrea Cannone (a cura di), *La protezione internazionale ed europea dei beni culturali*, 2014.
10. Angela Maria Romito, *La tutela giurisdizionale nell'Unione europea tra effettività del sistema e garanzie individuali*, 2015.
11. Giovanni Cellamare, *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, 2015.
12. Ennio Triggiani, *Spunti e riflessioni sull'Europa*[3], 2019.
13. Ilaria Ottaviano, *Gli accordi di cooperazione territoriale nell'Unione europea*, 2017.

14. Gianpaolo Maria Ruotolo, *La tutela dei privati negli accordi commerciali*, 2017.

15. Sara Pugliese, *Il rischio nel diritto dell'Unione europea tra principi di precauzione, proporzionalità e standardizzazione*, 2017.

16. Ivan Ingravallo, *L'effetto utile nell'interpretazione del diritto dell'Unione europea*, 2017.

17. Luca Paladini, *Il Servizio europeo per l'azione esterna – Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, 2017.

18. Anna Iermano, *La nozione di* pena *tra forma e sostanza nel sistema di tutela europeo*, 2018.

19. Andrea Cannone, *Violazioni di carattere sistemico e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, 2018.

20. Teresa Maria Moschetta, *Il ravvicinamento delle normative nazionali per il mercato interno. Riflessioni sul sistema delle fonti alla luce dell'art. 114 TFUE*, 2018.

21. Ennio Triggiani, Anna Maria Nico, Maria Grazia Nacci (a cura di), *Unione europea e governi territoriali: risorse, vincoli e controlli*, 2018.

22. Antonietta Damato, *La tutela degli interessi finanziari tra competenze dell'Unione e obblighi degli Stati membri*, 2018.

23. Giandonato Caggiano (a cura di), *Integrazione europea e sovranazionalità*, 2018.

24. Emanuela Pistoia, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, 2018.

25. Nicola Ruccia, *Caratteri, limiti e prospettive dell'Unione bancaria*, 2018.

26. Francesco Cherubini, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, 2018.

27. Claudia Morini, *La tutela dei diritti dei gruppi religiosi nel contesto regionale europeo*, 2018.

28. Giuseppe Morgese, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, 2018.

29. Valeria Di Comite, *La dimensione europea dell'istruzione superiore*, 2018.

30. Lorenzo Federico PACE, *Il regime giuridico dell'euro*, 2018.

31. Maria Caterina BARUFFI, Matteo ORTINO (a cura di), *Dai Trattati di Roma a Brexit e oltre*, 2018.

32. Davide DIVERIO, *Limiti all'accesso al mercato dei servizi. Prospettive interne ed europee*, 2019.

33. Caterina FRATEA (a cura di), *Stato dell'arte e nuove sfide nel diritto europeo della concorrenza*, 2019.

34. Francesco BATTAGLIA, *Il Mediatore europeo*, 2020.

35. Pierre DE GIOIA CARABELLESE, *Crisi bancaria e diritti dei creditori*, 2020.

36. Mario CARTA, *Unione europea e tutela dello stato di diritto negli Stati membri*, 2020.

37. Claudia MORINI, *Dialogo e partecipazione nella* governance *dell'Unione europea*, 2020.

38. Angela Maria ROMITO, *Ruolo e funzioni dell'*European Competition Network. *Dal regolamento (CE) n. 1/2003 alla direttiva ECN+*, 2020.

39. Denise MILIZIA (a cura di), *The new European Union. Different perspectives from different Member States*, 2020.

40. Alessandro NATO, *La cittadinanza sociale europea al tempo della crisi economica*, 2020.

41. Ilaria OTTAVIANO, *Profili di tutela giurisdizionale nell'unione bancaria*, 2020.

42. Daniela VITIELLO, *Le frontiere esterne dell'Unione europea*, 2020.

43. Gianpaolo Maria RUOTOLO, *Scritti di diritto internazionale ed europeo dei dati*, 2021.

44. Maria Luisa TUFANO, Sara PUGLIESE, Mariaconcetta D'ARIENZO (a cura di), *Sovranazionalità e sovranismo in tempo di COVID-19*, 2021.

45. Lorenzo Federico PACE, *La natura giuridica dell'Unione europea: teorie a confronto. L'Unione ai tempi della pandemia*, 2021.

46. Claudio SCIANCALEPORE, *Le risorse proprie nella finanza pubblica europea*, 2021.

Francesco Albani (Bologna, 1578-1660)
Ratto d'Europa, 1640-45, olio su tela, cm 170 x 224, San Pietroburgo, Museo dell'Hermitage

Il dipinto, entrato nel Museo dell'Hermitage nel 1769 grazie ad un acquisto effettuato presso gli eredi di Heinrich von Brühl, uomo politico alla corte di Sassonia e appassionato collezionista, morto a Dresda nel 1763, rappresenta una delle varie interpretazioni, forse la più tarda, del noto tema mitologico derivato dalle *Metamorfosi* di Ovidio, prodotte da Francesco Albani, esponente fra i più accreditati della pittura bolognese di gusto classicista a cavallo tra Cinque e Seicento.
Dal punto di vista iconografico il dipinto di San Pietroburgo riprende da vicino quello della Galleria Spada di Roma (oltre quest'ultima, fra le altre versioni del mito date dall'artista ricordiamo almeno quella della Galleria degli Uffizi, spesso replicata o copiata, e quella del Louvre), di cui ripete anche le notevoli dimensioni. Punto di partenza è, come sempre, il tema ovidiano del rapimento di Europa, giovane ed avvenente figlia di Agenore, oggetto della sfrenata passione di Zeus. Questi, pur di possederla, si trasforma in un placido toro, e in tale aspetto appare alla fanciulla e alle sue ancelle che si trattengono sulla spiaggia, ne suscita la curiosità e la simpatia, gioca con loro, salvo poi balzare improvvisamente in mare tenendo in groppa la malcapitata Europa, e fuggire con la rapita nell'isola di Creta.
Sia nel dipinto di San Pietroburgo che in quello, precedente di qualche anno, della Galleria Spada, l'Albani rappresenta l'episodio mitico da un punto di vista molto ravvicinato: Europa vi compare in primo piano, seduta sulla groppa del toro, con un lembo dell'abito sollevato dal vento tanto da formare una sorta di vela, tenuta aperta da un puttino in volo. Un altro puttino, immerso in acqua, afferra un capo della ghirlanda che cinge il collo del toro, quasi fosse un guinzaglio, mentre un terzo sembra voler tirare scherzosamente la coda dell'animale. Un altro elemento comune ai due dipinti, e quasi sovrapponibile, è il gruppo di ancelle sulla lingua di terra retrostante il mare, le quali mostrano nei gesti concitati tutto il loro spavento e la loro disperazione. La differenza sostanziale del dipinto di San Pietroburgo rispetto a quello di Roma è nell'atteggiamento di Europa, che nella versione più tarda che qui proponiamo è molto più carnale, lasciando che un seno nudo emerga dallo scollo dell'abito, e si volge mollemente, senza alcun pathos, in direzione della costa, col braccio allargato quasi ad indicare l'ineluttabilità del rapimento, mentre nella versione romana la fanciulla cinge con le braccia il capo del toro, quasi aggrappandovisi, senza rapportarsi in alcun modo alle ancelle. Anche la cromia cambia, e all'azzurro intenso della veste che contraddistingue la versione romana (e quella fiorentina degli Uffizi), l'Albani sostituisce qui un abito in velluto viola scuro cangiante, molto più raffinato e materico.
La scelta di un soggetto tratto dal mito è frequente nella produzione dell'Albani, che giovanissimo fu allievo della bottega dei Carracci, e in particolare di Ludovico, al seguito del quale, insieme ai condiscepoli Guido Reni e Domenichino, fece il suo esordio, già prima della fine del Cinquecento, negli affreschi di Palazzo Fava a Bologna, che raccontano storie tratte dall'*Eneide*. Trasferitosi a Roma con Guido Reni, più avanti di lui in carriera, per vedere "Annibale, Raffaello e li marmi antichi" (Bellori), nella Città Eterna ebbe modo di accentuare e rimodulare le sue già manifeste propensioni classicistiche subendo particolarmente la fascinazione di Raffaello e divenendo insieme a Guido e al Domenichino, dopo la morte di Annibale Carracci nel 1609, il legittimo erede di questi e realizzando, accanto a vari dipinti di tema religioso, altri dove spesso sono messe in scena allegorie o storie tratte dalla mitologia.
Rispetto alle altre versioni dello stesso mito, il dipinto di San Pietroburgo sembra accentuare il carattere sensuale del soggetto, forse su richiesta del committente, peraltro ignoto, desideroso di esporlo a pochi intimi nella galleria del suo palazzo.

Clara Gelao
storica dell'arte, già Direttrice della Pinacoteca Metropolitana di Bari

Condizioni di Abbonamento
La rivista ha cadenza quadrimestrale. Le condizioni per l'abbonamento, a partire dal n. 1/2021, sono le seguenti:

· Abbonamento Italia	€ 80,00
· Abbonamento per l'estero	€ 120,00
· Fascicolo	€ 28,00
· Abbonamento in formato pdf	€ 45,00

La sottoscrizione dell'abbonamento 2020, a prescindere dal periodo in cui è sottoscritto, comporta la spedizione di tutti i numeri pubblicati e da pubblicare nell'annata.
Modalità unica di abbonamento tramite bonifico bancario sul c.c. n. IT30 Q054 2404 0100 0000 1041 861 (Banca Popolare di Bari) intestato a Cacucci Editore, Via Nicolai, 39 - 70122 BARI (causale: abbonamento Studi sull'Integrazione Europea · anno 2021).

ISBN 979-12-5965-092-4

9 791259 650924

€ 28,00