

Introduzione

SOMMARIO: 1. Oggetto del lavoro. – 2. Attualità dell’oggetto di studio. – 3. Piano della ricerca e impostazione metodologica.

1. Oggetto del lavoro

Il presente lavoro si propone una trattazione monografica del tema delle concessioni demaniali marittime cosiddette “balneari”, quelle in altri termini focalizzate sull’esercizio, su un’area costiera, di un’attività imprenditoriale volta alla prestazione di servizi con finalità turistico-ricreativa.

L’oggetto di studio, pur essendovi connesso, non riguarderà in modo immediato la disciplina e i caratteri di quel particolare – e normativamente sfuggente – imprenditore che è lo “stabilimento balneare”.

Atterrà, invece, alla regolazione prettamente amministrativistica del bene pubblico sul quale, o in connessione al quale, lo stabilimento balneare e gli altri fornitori di servizi inerenti all’uso ricreativo del mare esercitano la propria attività imprenditoriale.

In questo frangente, gli elementi che prioritariamente assumono rilevanza sono quelli della natura e della consistenza del demanio marittimo, nonché del bene “spiaggia” in particolare, e quelli concernenti gli “usi” che di tali beni la collettività e i singoli possono avere pretesa. Su siffatti componenti della materia s’innesta il nebuloso regime amministrativo di assenso preventivo all’uso particolare del demanio.

In altri e più chiari termini, il modello concessorio ha ad oggetto un bene, necessariamente pubblico e quantitativamente limitato, che per sua stessa natura non può essere oggetto di liberalizzazione¹, qualora per essa s’intenda l’eliminazione totale o parziale del controllo amministrativo antecedente all’occupazione dell’area e all’avvio dell’attività turistica o ricreativa.

¹ Vedi oltre in questo capitolo e nel seguente al § 1.

Di converso – e si giunge così al fulcro delle problematiche inerenti alle concessioni balneari – si è prospettata la necessità di aprire al libero mercato (con precisione quello condiviso fra gli Stati membri dell’Unione europea) la scelta dell’operatore economico da ritenersi idoneo alla gestione dell’area costiera, sottraendone l’individuazione tanto alla pura discrezionalità dell’amministrazione, quanto ad automatismi previsti per legge.

L’accennato fenomeno – nonostante autorevole dottrina l’abbia sagacemente declinato in termini di “orientamento liberalizzante”, soprattutto in riferimento alla posizione assunta dal giudice amministrativo² – non rispecchia in alcun modo la liberalizzazione amministrativa, non prevedendo alcuna retrocessione del potere pubblico.

Solo in senso “atecnico” si può, dunque, parlare di “liberalizzazione” nell’affermare che un vasto, ancorché incerto, processo normativo e giurisprudenziale – esplicitatosi tanto a livello interno, quanto nella dimensione eurounitaria – ha imposto una pronunciata concorrenzialità in sede di selezione dell’affidatario³.

Il tema assume uno spiccato carattere interdisciplinare, viste le evidenti interconnessioni che esso manifesta non solo con altre discipline giuridiche – fra le molte, il diritto costituzionale, quello civile, quello urbanistico, quello del turismo, quello dei beni culturali, quello dell’Unione europea, quello della navigazione e, per certi drammatici aspetti, quello penale⁴ –, ma anche con altre scienze sociali, quali l’economia e la sociologia.

² Si veda la ricostruzione operata da G. DI PLINIO, *Il mostro di Bolkestein in spiaggia. La “terribile” Direttiva e le concessioni balneari, tra gli eccessi del Judicial Italian Style e la crisi del federalizing process, in Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 27 marzo 2020 (disponibile in www.giurcost.org).

³ Su questi aspetti, diffuse considerazioni, anche in senso critico rispetto ad una indiscriminata applicazione del diritto eurounitario, sono formulate da A. GIANNELLI, *Il rinnovo in favore del concessionario uscente quale forma di tutela del valore identitario di determinati locali “storici”: dalla dittatura della concorrenza alla dittatura della cd. eccezione culturale?*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 1, p. 174 ss.

⁴ Il riferimento è a Cass. pen., Sez. III, 14 maggio 2018, n. 21281, in *Cass. pen.*, 2019, 3, p. 1266, con la quale la Suprema corte ha disapplicato una delle disposizioni di proroga legale delle concessioni balneari (il D.L. 26 giugno 2016, n. 113, su cui *infra*, capitolo 2, § 6), ritenendola in contrasto con il diritto dell’Unione europea, e «ha ritenuto sussistente il reato di abusiva occupazione ex artt. 54 e 1161 del Codice della navigazione, confermando il sequestro di un’area il cui utilizzo era garantito da concessione demaniale prorogata *ex lege* al 2020 in virtù del d.l. 30 dicembre 2009 n. 194, conv. in l. 26 febbraio 2019, n. 25»: così C. BENETAZZO, “Primazia” del diritto U.E. e proroghe *ex lege* delle concessioni balneari, in *Federalismi.it*, n. 19/2018, p. 3, nell’esprimere preoccupazione sull’orientamento assunto dalla Cassazione penale circa gli effetti della disapplicazione, nella misura in cui la Cassazione avrebbe reso «un’interpretazione non convincente del d.l. n. 113/2016, che sarebbe applicabile solo ai rapporti instauratisi dopo l’entrata in vigore della l. 16 marzo 2001, n. 88 (e comunque validi a

Di questi aspetti si dovrà imprescindibilmente tenere conto nella prospettazione della natura giuridica della spiaggia, quale spazio ideale per le attività balneari, necessitante tuttavia di una compiuta disciplina legislativa in grado di contemperare una molteplicità di interessi pubblici e privati.

2. Attualità dell'oggetto di studio

Una riflessione, portata a compimento con le conoscenze dell'amministrativista, è da ritenersi indotta da una pluralità di elementi fattuali, prim'ancora che giuridici, tutti testimonianti l'attualità del tema⁵.

In effetti, il settore delle concessioni demaniali marittime a finalità turistiche e ricreative presenta, come si è osservato, una pluralità d'interessi fra loro confliggenti, di natura tanto pubblica, quanto privata.

Innanzitutto, è possibile distinguere il pubblico interesse – genericamente desumibile dalla normativa civilistica e da quella concernente il demanio marittimo – alla più proficua utilizzazione della costa a favore dell'insieme dei consociati.

Circa la spiaggia, tale interesse pubblico – da ricondursi, come si dirà, alla formula “pubblici usi del mare” – non assume una declinazione necessariamente nel senso di un *favor* per l'uso “normale” (pubblico, comune, indistinto da parte dei consociati), ma reca con sé una prima “contrapposizione” stante la possibilità che l'uso “particolare” del privato concessionario meglio assicuri la “buona amministrazione” della spiaggia.

Siffatta “contrapposizione” tra differenti forme di utilizzo⁶, invero, presuppone una scelta di carattere “politico”, da effettuarsi in sede di produzione normativa. Fatte salve le inderogabili norme a presidio dell'ambiente e del patrimonio culturale, una “buona” gestione della spiaggia non è necessariamente da ricondursi allo stabilimento balneare che, quotidianamente, provvede alla

prescindere dal rinnovo automatico sessennale introdotto dalla stessa l. n. 88/2001), e una altrettanto incomprensibile lettura del d.l. n. 194/2009, che si applicherebbe solo alle concessioni rilasciate successivamente allo stesso decreto legge da ultimo citato». Nel prosieguo di questo lavoro ci si soffermerà, con maggiore precisione, sulla disapplicazione pronunziata, in particolare, dal giudice amministrativo.

⁵ Si veda, per una più generale introduzione a queste tematiche, N. CARNIMEO, *Spunti per una riforma nella disciplina dei beni del demanio marittimo e dell'impresa balneare*, in S. ZUNARELLI-N. CARNIMEO (a cura di), *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, Bari, 2019, p. 5 ss.

⁶ Che saranno approfonditamente descritte al capitolo 2.

pulizia, all'assistenza dei bagnanti, alla fornitura di docce e ad attività simili. Di converso il lido "migliore" potrebbe parimenti essere quello "meno gestito" e, pertanto, più aderente alla consistenza naturale del bene. Oppure ancora l'opzione da preferirsi – perché eventualmente indicata dal legislatore – potrebbe ricadere su una soluzione intermedia, quale quella della "spiaggia libera attrezzata", connotata da una gestione "diretta" da parte dell'ente pubblico, il quale si limita, a prezzi contenuti, ad offrire i soli servizi principali, quali docce e bagni.

Secondariamente, emergono i citati interessi pubblici primari alla conservazione del litorale nella sua essenza di bene paesaggistico e di area rilevante per l'ecosistema: interessi questi che esigono una salvaguardia prioritaria e che escludono di per sé ogni uso incompatibile ai medesimi. Si vedrà, sotto questo profilo, che la previsione di meccanismi di preferenza, di rinnovo automatico o di proroga legale dei titoli concessori depauperava i poteri dell'autorità concedente nel periodico controllo circa la non lesività delle attività turistico-balneari nei confronti degli interessi sensibili.

Infine, si presenta una netta fenditura fra posizioni di singoli soggetti, a loro volta pubblici o privati. Da un lato, muovono quelle degli operatori economici, e degli stabilimenti balneari in particolare, nel richiedere che i provvedimenti concessori siano posti al riparo da ogni forma di rinnovo dei titoli stessi che avvenga sulla scorta di procedure selettive. Dall'altro lato, quelle dei fruitori della spiaggia, in parte orientati al libero godimento della medesima. Dall'altro lato ancora, l'interesse di una parte significativa delle amministrazioni concedenti – che emerge dalla casistica giurisprudenziale⁷ – all'applicazione delle regole concorrenziali per il rinnovo delle concessioni nel rispetto della normativa eurounitaria, in questo ostacolate dal sistema di proroghe legali volute dallo Stato italiano.

Un tale ventaglio di posizioni esige che la mediazione fra le medesime sia svolta con gli strumenti concreti a disposizione della pubblica amministrazione, sulla scorta dei poteri conferitile dalla legge. La complessità dei meccanismi di affidamento di beni pubblici, che andrà profilandosi nelle pagine seguenti, richiede indubbiamente che il legislatore predisponga le opportune regole generali ed astratte, vevoli per ogni impiego del demanio marittimo, ma impone altresì che sia l'autorità concedente ad avere contezza delle specificità fattuali di ogni area di litorale e a provvedere, in concreto, ad una valutazione degli interessi in gioco.

La riportata circostanza determina, dunque, una valorizzazione del momen-

⁷ *Infra* nel capitolo 3.

to procedimentale rispetto a quello normativo, una preponderanza della *legis executio* a discapito della *legis latio*, dell'azione amministrativa di "gestione"⁸ del bene nel perseguimento degli interessi pubblici rispetto all'auspicato intervento del legislatore di ridefinizione della normativa sulle concessioni demaniali marittime.

Invero i due piani – quello dell'amministrazione e quello del legislatore – si palesano estremamente interconnessi e con quanto sopra riportato non s'intende certo sminuire il ruolo del legislatore, a maggior ragione nel quadro normativo italiano connotato da significative lacune, nonché da esitazioni nel riordinare la regolazione di settore.

All'opposto, si vuole sottolineare come la gestione di beni pubblici che sono dislocati sul territorio non possa prescindere dalle amministrazioni (e dai provvedimenti nella disponibilità delle medesime) che quel territorio sono chiamate a "governare", anche in considerazione della funzionalizzazione di tali beni al soddisfacimento di bisogni dei cittadini e, *in primis*, delle comunità stanziata sulla costa.

Tutto ciò esige una presa di coscienza dell'autorità amministrativa, la quale esercita un potere "doveroso"⁹ di definizione degli usi del litorale e, quindi, di gestione del medesimo.

Ne consegue un'opera altrettanto doverosa – nei termini e nei limiti propri della riserva di legge sull'organizzazione e sull'attività dei pubblici uffici¹⁰ – del legislatore, che sia disancorata dall'eccessiva protezione di interessi economici degli operatori del settore e che sia, invece, diretta all'ottimizzazione della costa, operando una sintesi fra i contrapposti interessi sopra riportati.

Sintesi che costituisce una scelta politica di contemperamento fra interessi economici, interessi pubblici necessariamente prevalenti – poiché primari (quali la salvaguardia dell'ambiente) –, altri interessi pubblici (come la semplice destinazione della spiaggia alla libera balneazione) e ulteriori interessi privati, a loro volta potenzialmente confliggenti nella misura in cui possono declinarsi nella richiesta di servizi turistici/balneari o nell'opposta istanza alla libera fruizione del litorale.

⁸ Ossia del momento gestorio quale funzione amministrativa che si traduce nella scelta dell'uso cui destinare il bene marittimo ed eventualmente in un provvedimento concessorio a favore di un privato (qualora l'uso particolare sia ritenuto dalla autorità concedente meglio confacente al perseguimento del pubblico interesse e, di conseguenza, da preferirsi all'uso "normale", "generale" o comunque "libero" da parte della collettività indistinta). Circa la funzione "gestoria" esercitata dalla pubblica amministrazione, si veda *infra*, nel capitolo 1, al § 2 e al § 3. In ordine, invece, agli usi del demanio si rinvia al capitolo 2.

⁹ *Infra* capitolo 1, § 2.

¹⁰ Si veda, il § 8 del capitolo 2.

Tale sintesi avrà l'arduo compito di stabilire la direzione verso cui si muoverà la futura gestione della costa, ma dovrà necessariamente concepire spazi di valutazione autonoma per le amministrazioni competenti.

La materia appare, pertanto, il punto d'incontro di istanze differenti, le cui incognite e incertezze si sono intensificate nell'inerzia del legislatore e nella presa di posizione giurisprudenziale a favore di un quanto più celere passaggio al modello concorrenziale.

Tanto è vero che, successivamente alla nota pronuncia della Corte di Giustizia del 2016¹¹ ostativa alle proroghe automatiche, nel settore non si intravede il semplice contrasto fra la posizione propria dei "balneari" o "balneatori", tesa all'impiego particolare del bene pubblico, e quella prospettante il più vasto godimento collettivo del bene, ma si registra un fenomeno ulteriore.

Si scorge, infatti, la preoccupazione di un'intera filiera, quella del turismo, che ha fatto delle aree balneabili una sua importante fonte di reddito: comparto costituito, nella parte preponderante, da piccole e medie imprese radicate sul territorio e sedimentatesi in una regolazione atta alla facile elargizione di rinnovi automatici e di preferenze per i titolari di concessioni.

Questo modello è stato scompaginato dall'inaspettata¹² e, a quanto consta, del tutto italiana¹³, applicazione della direttiva *Bolkestein*¹⁴, prima su sollecitazione della Commissione europea¹⁵ e, successivamente, in ottemperanza all'interpretazione pregiudiziale compiuta dalla citata sentenza della Corte di Giustizia.

Dall'avvio della procedura d'infrazione, dodici anni or sono, il legislatore statale non ha saputo offrire una regolazione che sappia, come invece pacifi-

¹¹ Vedi, *infra*, capitolo 3, § 5.

¹² In quanto anche nelle parole dell'ideatore della direttiva *de qua* (direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa "ai servizi nel mercato interno", n. 2006/123/CE), il Commissario europeo per il mercato interno Frederik Bolkestein, negli anni (1999-2004) della Commissione preceduta da Romano Prodi, la direttiva servizi (concretamente emanata sotto il mandato della successiva Commissione nel 2006) non era stata originariamente pensata per le concessioni di beni pubblici o per i servizi sugli stessi esercitati. In questo senso, il discorso di Frederik Bolkestein al Convegno "*L'Euro, l'Europa e la Bolkestein spiegate da Mr. Bolkestein*" del 18 aprile 2018, disponibile sul sito di *Radio Radicale* (www.radioradicale.it).

¹³ L'opinione che la direttiva servizi sia stata oggetto di un quantomeno poco meditato processo di formazione a livello comunitario e, a differenza di quanto avvenuto in altri Stati membri, di un farraginoso e incompleto recepimento a livello nazionale italiano è comune in dottrina ed è stata di recente evidenziata da G. DI PLINIO, *op. cit.*, § 3 in particolare, e da E. AJMAR-P. MAFFEI, *Concessioni balneari: si naviga a vista. Uno studio di caso*, in *Federalismi.it*, n. 18/2020.

¹⁴ Vedi, *infra*, capitolo 2, § 5 e capitolo 3, § 5 ss.

¹⁵ Vedi, *infra*, capitolo 2, § 5.

camente avvenuto in altri Paesi¹⁶, contemperare la stabilità della concessione con il principio selettivo. Gli interventi dei legislatori regionali, da parte loro, si sono rivelati privi di effetti a causa della scure costituzionale. La Consulta ha, invero, ricondotto la regolazione della materia alla potestà esclusiva statale: simultaneamente, la Corte ha evitato di sondare la conformità della normativa statale al diritto eurounitario, dichiarando assorbiti i motivi di ricorso che, su questi aspetti, erano stati sollevati¹⁷.

L'esito ultimo è stato un'imperante incertezza degli operatori e delle amministrazioni concedenti, nonché, fatto ancora più grave, l'impossibilità di pensare, in un decennio di profonda crisi economica, al rilancio – in armonia con le regole eurounitarie e con il pregio ambientale e paesaggistico della fascia costiera – di un settore chiave per l'economia nazionale¹⁸.

A tali incertezze, il legislatore non ha saputo opporre un'efficace regolazione, tanto che, come si avrà modo di approfondire nel corso del secondo capitolo, le procedure selettive per la sostituzione delle concessioni i cui effetti sono spirati sono “congelate” in un sistema di proroghe stabilite per legge, costantemente riproposte nel corso degli anni, da ultimo dal c.d. “decreto rilancio” del 2020¹⁹.

Il quadro descritto non è confortante, giacché il susseguirsi di eventi calamitosi dovuti all'inasprirsi dei fenomeni metereologici, nonché la perdurante pandemia globale causata dal virus cd. “Covid-19”²⁰, contribuiscono all'acuirsi della crisi in cui versa il settore e a portare agli onori delle cronache²¹ le aspet-

¹⁶ Da ultimo si veda la ricostruzione di G. CERRINA FERONI, *La gestione del demanio costiero. Un'analisi comparata in Europa*, in *Federalismi.it*, n. 4/2020, e, in precedenza, quella di M. DE BENEDETTO-F. DI LASCIO, *La regolazione del demanio marittimo in Italia e in Spagna: problemi, riforme e prospettive*, in *Riv. giur. ed.*, 2014, 1, p. 28 ss. Cfr. *infra*, le considerazioni esposte al capitolo 1, § 4.

¹⁷ Su questi temi, *infra*, capitolo 3, § 3.

¹⁸ Il valore stimato del “giro d'affari” annuo del settore balneare ammonta, infatti, a quindici miliardi di euro (dati pubblicati da *Il sole 24 ore - Econopoly*, *Spiagge a prezzo di saldo, il prezzo del trionfo delle lobby sullo Stato*, 17 agosto 2019).

¹⁹ Decreto richiamato nel prosieguo, nel capitolo 2, § 6.

²⁰ A. MONICA, *Stessa spiaggia, stesso mare? Scadenze dei titoli concessori e indicazioni della “scienza” per un'estate in “emergenza”*, in *www.ceridap.eu*, 9 giugno 2020. Più in generale, nel capitolo 1, al § 1, sarà richiamata letteratura in merito ai rimedi amministrativi impiegati per il contrasto all'emergenza sanitaria da coronavirus.

²¹ A titolo esemplificativo, *Proroga delle concessioni balneari. La denuncia dei Verdi: “Svendono alle lobby anche le ultime spiagge libere”*, da *La Repubblica*, 23 dicembre 2018; *È scontro sui rinnovi delle concessioni ai balneari. Legambiente diffida Roma e Rimini*, da *La Stampa*, 21 giugno 2019; *Bagnini in mascherina e ombrelloni distanziati: le regole per tornare in spiaggia*, da *Il Sole 24 ore*, 12 maggio 2020; *Fregene, al mare già aria di crisi: «In spiaggia c'è chi pensa di mollare»*, da *Il Corriere della sera*, 1° giugno 2020.

tative e le paure non solo dei balneari, ma anche delle associazioni dei consumatori.

Gli aspetti cui si è fatto cenno – che meriterebbero una trattazione più estesa anche nell’ottica di comprendere come Stati connotati da caratteri morfologici analoghi a quelli del nostro Paese stanno affrontando la stesse emergenze – permettono di evidenziare tanto l’estrema attualità delle tematiche connesse alle concessioni di beni demaniali marittimi, quanto l’imprescindibilità di una nuova regolazione integrata con un sapiente governo del territorio e con la gestione di altri interessi potenzialmente confliggenti con quello finalizzato al mero sfruttamento economico della spiaggia.

In tal senso, se una mareggiata erode il litorale, comprimendo l’area concessa allo stabilimento balneare, è ovvio che un’opera di ripascimento non solo graverà sulla remuneratività del bene, ma imporrà anche una pianificazione dell’intervento nel rispetto della normativa urbanistica, paesaggistica ed ambientale. Similmente, se il “distanziamento sociale” – imposto al fine di disinnesare il rischio epidemiologico da Covid-19 – esige che il numero di ombrelloni e di lettini si riduca proporzionalmente all’aumentare delle distanze prescritte, ne deriverà una riduzione dei ricavi dell’imprenditore balneare.

Quanto delineato implementa la necessità di ripensare al modello concessorio ideato all’inizio degli anni ’40 dal codice civile e da quello della navigazione nell’ottica di una regolazione più attenta alle nuove dinamiche che interessano il litorale.

3. Piano della ricerca e impostazione metodologica

Lo studio sarà compiuto con gli strumenti dell’analisi giuridica, ottenuta, inizialmente, con l’osservazione della normativa e, successivamente, con l’approfondimento giurisprudenziale: entrambe le attività saranno eseguite congiuntamente all’esame della dottrina formatasi sugli istituti analizzati.

Il lavoro si articolerà in quattro capitoli, dedicati, rispettivamente, alla natura giuridica dei provvedimenti concessori, alla conformazione normativa del settore delle concessioni demaniali marittime e in particolare di quelle c.d. “balneari”, all’analisi della giurisprudenza e all’esposizione di talune osservazioni conclusive.

Nel primo capitolo si tenterà di dipingere un quadro introduttivo della natura delle concessioni – e in particolare di quelle di beni pubblici marittimi – entro la più ampia teoria del provvedimento amministrativo: si cercherà di portare l’attenzione sull’attualità e sull’imprescindibilità di un regime concessorio

in materia di beni pubblici, anche soffermandosi sulle scelte compiute in materia di concessioni di spiagge da ordinamenti affini al nostro.

In particolare, nel secondo capitolo, si muoverà da una ricostruzione qualitativa dei beni pubblici così come regolati dal codice civile, per giungere all'esaustiva definizione del concetto di "demanio marittimo" nel prisma delle disposizioni contenute nel codice della navigazione e nelle leggi speciali in materia.

Sulla scorta di tale ricostruzione, si accederà ad un esame critico della "normativa d'urgenza" che il legislatore statale, fra il 2009 e il 2018, ha approntato a seguito della procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana. In questo frangente, si farà cenno anche all'insegnamento della Corte di Giustizia dell'Unione europea, il cui compiuto esame avverrà, tuttavia, nel capitolo terzo, in sede di studio degli orientamenti giurisprudenziali apparsi in materia.

Significativa attenzione sarà prestata, in conclusione del secondo capitolo, all'*iter* di riordino del settore delle concessioni demaniali marittime avviato dalla legge n. 145/2018, con una procedura del tutto innovativa se vista in prospettiva delle riforme di diritto amministrativo attuate negli ultimi anni.

La normativa regionale sarà, invece, affrontata nel capitolo terzo, vista la stretta connessione che essa presenta con le pronunce della Corte costituzionale che in quella sede saranno trattate.

Definito e argomentato con le suddette modalità il carattere frammentario e non esaustivo delle prescrizioni statali e regionali, si avrà modo, nel terzo capitolo, di approfondire il formante giurisprudenziale, il quale ha avuto un ruolo preminente nella regolazione del settore, di fatto, creando – nell'inerzia del legislatore – un "diritto pretorio" in materia di affidamenti di aree del demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa.

La ricerca – che avrà lo scopo altresì di mettere in risalto alcune manchevolezze degli arresti giurisprudenziali – sarà compiuta partendo dal livello costituzionale, in combinato con la succinta descrizione di alcuni interventi dei legislatori regionali, sui quali la Corte costituzionale ha avuto modo di pronunciarsi a seguito di ricorso in via principale del Presidente del Consiglio.

Secondariamente, sarà dato spazio agli approfondimenti contenuti nella già citata pronuncia della Corte di Giustizia del 2016, dichiarativa della non conformità al diritto dell'Unione europea di una parte della regolazione italiana.

Infine, si procederà all'analisi della concreta applicazione delle regole di diritto positivo e delle interpretazioni compiute dal giudice amministrativo, principalmente nell'ottica della disapplicazione del diritto interno autorizzativo delle c.d. "proroghe legali".

A conclusione del presente studio, nel quarto capitolo, si esporranno sia taluni rilievi *de iure condito* sul processo evolutivo della normativa di settore, sia considerazioni di carattere critico tese alla prospettazione di alcune soluzioni, in prevalenza di natura sistematica, nell'ottica della riforma della materia.