

STEFANO GATTAMELATA

---

## CRITICITÀ E PROSPETTIVE DI UTILIZZO DEL DEMANIO MARITTIMO (\*)

1. Si vogliono fornire alcuni spunti di riflessione su una materia ancora tutta in divenire, *partendo* dalla situazione attuale delle concessioni demaniali marittime; *passando* attraverso le problematiche relative all'*em-passe* in cui si trovano sia con riferimento ai parametri costituzionali ed al riparto delle competenze tra Stato e Regioni in relazione all'art. 117 Cost., sia con riguardo alle indicazioni europee la cui inottemperanza ha dato origine alla procedura di infrazione avviata dalla UE il 29 gennaio 2009 e che si auspica venga risolta a seguito dell'avvenuta approvazione della «legge comunitaria» lo scorso 30 novembre (1); *giungendo* ad ipotizzare un utilizzo del bene demaniale più «dinamico» rispetto a quello attuale, anche considerando soluzioni già esistenti (legislative e giurisprudenziali) in altri segmenti delle concessioni demaniali.

È qui in esame il problema della presunta inadeguatezza dell'ordinamento italiano alla realizzazione di un mercato concorrenziale in linea con le indicazioni UE, con particolare riguardo allo sfruttamento economico dei beni pubblici ed alla possibilità di un accesso agli stessi più ampio possibile; e ciò nel contesto di una nuova accezione del bene pubblico, che nasce dalla spinta alla liberalizzazione voluta proprio dall'ordinamento comunitario, e, più latamente, alle nuove modalità di utilizzo del bene medesimo, volto pur sempre a soddisfare un bisogno pubblico cui è correlata la progressiva modificazione del concetto di servizio pubblico; su tali profili non è questa la sede per soffermarsi, rimanendo essi sullo sfondo della presente riflessione.

2. Ecco allora la prima questione che ci si pone: per la gestione delle concessioni demaniali marittime, i principi di derivazione comunitaria appena accennati in tema di utilizzo del bene pubblico possono, o addirittura debbono, essere applicati alla tipologia concessoria che ci occu-

---

(\*) Il presente contributo riprende il testo di un intervento tenuto a Trieste in data 3 dicembre 2012 nell'ambito del Convegno di studi «*Una discrezionalità che cambia: fra concessioni e vincoli comunitari*», organizzato dall'Associazione Avvocati Amministrativisti del Friuli Venezia Giulia.

(1) Il provvedimento era stato presentato alla Camera in data 5 agosto 2010, approvato al Senato in prima lettura in data 2 febbraio 2011, successivamente approvato in seconda lettura alla Camera, con modifiche, in data 26 luglio 2011, quindi trasmesso al Senato in data 28 luglio 2011.

pa? E, se sì, è applicabile ad essa la direttiva «Bolkestein»? E, più latamente, dette concessioni debbono essere informate – nella fase della loro genesi – a principi di derivazione comunitaria, come quelli della libera concorrenza, pubblicità, massima partecipazione e trasparenza?

Invero si potrebbe sostenere che la «Bolkestein», riguardante espressamente i «servizi», non si attagli perfettamente alle concessioni demaniali marittime e alla loro assegnazione in uso, ove si ponga l'accento sul loro precipuo *oggetto* che, a ben vedere, non è in prima battuta il servizio che viene esercitato sul bene ovvero l'esercizio di un'attività d'impresa su di esso, ma più propriamente consiste nella attribuzione ad un dato soggetto del godimento esclusivo del bene pubblico. Astrattamente parlando, l'utilizzo del bene può avvenire (a meno di specifiche indicazioni in sede convenzionale) come meglio il concessionario crede, senza snaturarne la natura; se così è, con riguardo ad esempio ad una concessione demaniale di arenile, sarebbe possibile e dunque legittimo per il concessionario porvi dieci ombrelloni, piuttosto che due, piuttosto che nessuno; non si potrebbe allora dire che la concessione demaniale marittima sia sempre funzionale ad un servizio turistico e dunque potrebbe non essere sempre applicabile la «Bolkestein».

È evidente che quanto appena affermato è una provocazione che si può superare in modo sostanzialistico, ma ci consente di intravedere quale è il punto nodale del tema in esame, peraltro conseguente alla domanda che si appena posti cioè *cosa* il concessionario propone e si propone di fare con la concessione che richiede. E, d'altra parte, proprio su detta proposta si potrà esercitare la discrezionalità valutativa dell'ente locale, appunto correlata alla individuazione della migliore soluzione del singolo caso.

2.1. In ogni caso – e per fornire la risposta alle prime domande – va chiarito che a prescindere dalla valenza teorica delle riflessioni circa l'applicabilità diretta o meno della ricordata Direttiva comunitaria, la giurisprudenza (europea ed italiana) è concorde nel ritenere che i principi ad evidenza pubblica si applichino alle concessioni demaniali (2), sì che la fruibilità del bene pubblico può essere riservata al privato solo all'esito di un confronto concorrenziale, con idonea pubblicità e senza posizioni di vantaggio (se si tratta di riassegnazione) per l'eventuale precedente concessionario; non si quindi vede la ragione per cui i detti principi generali, non siano applicabili anche alle concessioni demaniali marittime *che qui ci occupano*.

3. Ed allora ci si deve porre una seconda domanda e chiedersi *come* il nostro ordinamento applichi tali principi, e se sia in effetti in grado di operare la verifica sui termini di detta applicazione.

3.1. È opportuno – prima di rispondere compiutamente a tale quesito- prendere le mosse dalla situazione normativa a tutti nota: la questione della proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime con fina-

---

(2) Sul punto tra le più recenti pronunce al riguardo, si ricorda Cons.Stato, Sez. V, 21 novembre 2011, n. 6132.

lità turistico ricreative (cui sono correlate quelle relative ai pontili galleggianti e ai gavitelli di ormeggio).

Come noto, su sollecitazione comunitaria (3), è stato modificato l'art. 37 cod. nav. (4), che prevedeva il c.d. diritto di insistenza (5) e cioè la preferenza da accordare al concessionario uscente che detenesse il titolo concessorio in scadenza, rispetto ai soggetti che avessero presentato nuove istanze; a fronte dell'abrogazione di tale preferenza e per l'asserita peculiarità del territorio italiano, il legislatore ha disposto la proroga *ex lege* delle concessioni in essere fino al 31 dicembre 2015.

Invero tale soluzione per un verso non è apparsa soddisfattiva per l'Unione europea (che infatti non ha chiuso la propria procedura di infrazione), e, per altro verso, è stata ulteriormente «complicata» dall'interpretazione che l'Amministrazione centrale stessa ha fatto della norma medesima, alla luce della disciplina previgente. Essa (Amministrazione) da un lato evidenziava come la (preesistente) legge n. 494/1993 avesse mantenuto la possibilità per i titoli concessori a valenza turistica di avere una durata al massimo ventennale, e, dall'altro lato, assumeva che detta previsione non fosse stata abrogata dalla nuova legge n. 25/2010, cosicché le due norme (o meglio i due benefici) avrebbero potuto in qualche modo «sommarsi» (6). In altre parole era configurata la possibilità per i concessionari di perdurare nel proprio *status*, e dunque di poter ottenere – con apposita istanza – un prolungamento della propria concessione anche oltre il termine del 2015 (cui le concessioni arrivavano automaticamente), giustificando (il concessionario) la propria pretesa con un piano economico e finanziario non solo rapportato agli investimenti realmente dallo stesso effettuati sul demanio concesso (ciò che poteva trovare una sua giustificazione logica, tutelando gli investimenti effettuati e valorizzando l'attività dei concessionari), ma anche ed addirittura con relazioni tecniche relative ad investimenti da effettuare (!). Il conflitto con i principi comunitari qui appare evidente, poiché una interpretazione come quella effettuata dal Ministero, altro non era che una surrettizia reintroduzione del diritto di insistenza, penalizzando in tal modo ed apertamente la concorrenza e congelando il mercato.

---

(3) Ci si riferisce alla procedura di infrazione avviata in data 29 gennaio 2009.

(4) Con l'art. 1 comma 18 d.l. n. 194/09 conv. in legge n. 25/10.

(5) Il diritto di insistenza (introdotto dal d.l. n. 400 del 5 ottobre 1993, modificato con la legge di conversione n. 494/1993 e successivamente dall'art. 10 della legge n. 88/2001) ha (o meglio aveva) come «*ratio*» *quella di salvaguardare l'attività in atto, codifica il diritto di insistenza del precedente concessionario ed esclude che debba darsi luogo a valutazione comparativa in presenza di domanda di altro soggetto che aspiri all'utilizzo dell'area già data in concessione, salvo l'esercizio del potere di revoca nelle ipotesi e con le modalità previste dall'art. 42 cod.nav.*; così Cons. Stato, sez. VI, 20 gennaio 2009, n. 257.

(6) Ed infatti «*entro e non oltre il periodo temporale di proroga previsto ex lege fino al 31 dicembre 2015, i soggetti interessati potranno con richieste motivate richiedere una diversa durata delle concessioni superiore agli anni sei e comunque*

3.2. Ma, ciò che ulteriormente ha acuito il problema del contrasto del diritto interno con il diritto comunitario, è che nella medesima linea interpretativa si collocava la legislazione regionale, che individuava in capo ai Comuni un potere discrezionale non già di rinnovare la concessione (il che avrebbe comportato la previa comparazione con altri soggetti) ma di prorogarla in base alla valutazione di nuovi progetti che gli fossero stati sottoposti; dunque – nella prospettazione del legislatore regionale – trattavasi di una semplice modificazione della concessione in corso (che tuttavia in tal modo ben poteva superare il termine temporale già criticabile disposta dalla proroga *ex lege*). Non è dunque un caso se le leggi regionali di tal fatta (7), sono state dichiarate incostituzionali dalla nostra Sovrana Corte (8).

4. Ed allora riemerge (o meglio perdura) il problema della compatibilità delle previsioni normative interne con la normativa comunitaria, poiché – come detto – le concessioni non sfuggono alle norme e ai principi del Trattato CE che devono pertanto trovare applicazione ogniqualvolta oggetto della concessione sia un vantaggio economico offerto al concessionario (9). Torna anche in evidenza la Direttiva Bolkstein che

*non superiore ai venti anni, in ragione dell'entità degli investimenti e delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione del demanio marittimo predisposti dalle Regioni»; così la circolare interpretativa dell'art. 1 comma 18 del d.l. n. 194/2009, conv. in legge n. 25/2010, emessa dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Dir. gen. porti, prot. 6105 del maggio 2010.*

(7) Ci si riferisce – in primo luogo con riguardo alla Regione Friuli Venezia Giulia – all'art 36, comma 2, della L.R. 30 luglio 2009, n. 13, il quale, nel modificare l'art. 58, comma 2, della L.R. 5 dicembre 2008, n. 16 individuava i destinatari della proroga delle concessioni demaniali marittime che è stato dichiarato incostituzionale dalla Corte con sentenza n. 233 del 23 giugno 2010, poiché detta disposizione ha illegittimamente «*esteso anche ai soggetti «non in possesso dei requisiti di legge» la possibilità di usufruire della proroga delle concessioni demaniali marittime in atto e, quindi, si è introdotta una disciplina che risulta in contrasto con i principi comunitari in materia di libera concorrenza e con l'art. 117, primo comma, della Costituzione (...). In particolare, la norma regionale, nel consentire il rinnovo automatico della concessione, determina una violazione del principio di concorrenza, in quanto a coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo è preclusa la possibilità, alla scadenza della suddetta concessione, di prendere il posto del precedente gestore».*

(8) Ci si riferisce in particolare a: 1) L.R. Emilia Romagna n. 8 del 23 luglio 2009 definita con sentenza Corte cost. n. 180/2010; 2) L.R. Toscana n. 77 del 23 dicembre, definita con sentenza Corte cost. n. 340/2010; 3) LL.RR. Marche n. 7 dell'11 febbraio 2010, Veneto n. 13 del 16 febbraio 2010, Abruzzo n. 3 del 18 febbraio 2010, tutte definite con sentenza n. 213/11 del 20 luglio 2011.

(9) Comunicazione interpretativa della Commissione Europea sulle concessioni nel diritto comunitario (2000/C 121/02) del 29 aprile 2000, confermata anche con la Comunicazione del 29 aprile 2008 ripresa da Corte di Giustizia CE, 7 dicembre 2008 in causa C-324/98. Sulla stessa linea la comunicazione della Commissione Europea (2007) 616 del 18 ottobre 2007 la quale, con più specifico riferimento alle concessioni in ambito portuale, ha inequivocabilmente precisato che «*quando una concessione giunge a scadenza, il suo rinnovo è assimilabile a una nuova concessione e, pertanto, è soggetta ai principi sopra enunciati»* proprio muovendo dal presupposto che, nella maggior parte dei casi, l'accesso all'area portuale è una condizione preliminare per la prestazione di servizi.

all'art. 12 prevede che «qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali ... gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento» (par. 1). In tali casi «l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami» (par. 2).

Ma – e qui potrebbe trovarsi una possibile soluzione all'empasse italiano – nel rispetto del primo paragrafo dell'articolo 12, in deroga alla disposizione di cui al paragrafo 2, agli Stati membri è consentito tenere conto, «nello **stabilire le regole della procedura di selezione**, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della **protezione dell'ambiente**, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario».

5. Prima di approfondire tale ultimo, aspetto torniamo alla domanda postaci innanzi: il nostro ordinamento è capace di operare la verifica della «incoerenza» delle norme interne con quelle comunitarie? Ebbene: nonostante quanto appena illustrato credo si debba rispondere affermativamente ma – va anche detto – che allo stato la situazione sostanziale rimane «fluida».

5.1. Come noto l'ordinamento verifica il contrasto tra norma interna e quella comunitaria e, una volta riscontrato, opera la disapplicazione della prima. E questo lo fa attraverso l'Amministrazione locale (10) ed il Giudice. Se della Corte costituzionale si è detto, rileva l'azione svolta dal Giudice amministrativo che, pur ispirandosi ai principi del diritto europeo (come sancito dall'art.1 del c.p.a.), tuttavia lo interpreta in modo non uniforme. Paiono significativi al riguardo due richiami giurisprudenziali relativi a due T.A.R., che forniscono soluzioni opposte al medesimo problema. A) Il primo (11), interpellato in sede cautelare, ha disapplicato la previsione della proroga *ex lege* sino al 31 dicembre 2015 (della durata delle concessioni demaniali marittime in essere alla data di entrata in vigore del decreto legge n. 194/09 ed in scadenza appunto entro il 31 dicembre 2015), in quanto – a suo dire – detta previsione normativa non sarebbe stata coerente con i principi comunitari in materia di tra-

---

(10) L'obbligo della non applicazione o della disapplicazione da parte delle amministrazioni locali delle disposizioni nazionali quando si pongano in contrasto con l'ordinamento comunitario, è stato sancito dalla sentenza CG 22 giugno 1989, n. C-103/88 F.lli Costanzo c/C.Milano.

(11) T.A.R. Sardegna, Sez. I, ordinanza 27 ottobre 2010 n. 473. A commento di tale ordinanza importante appare il contributo di M.D'Orsogna «Le concessioni demaniali marittime nel prisma della concorrenza: un nodo ancora irrisolto», in *Urb. e app.*, 5/2011.

sparenza, non discriminazione, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi (nella sostanza contenuti nella Bolkestein), poichè volta a sottrarre dal mercato beni produttivi al di fuori di ogni procedimento concorsuale. In linea con tale convincimento, il Giudice sardo ha rigettato la domanda cautelare sottopostagli, con la quale, sulla base della richiamata disposizione di legge, era stata chiesta la sospensione della esecuzione di una determinazione comunale che aveva prorogato la concessione demaniale sino al «31 dicembre 2010» e non già sino al «31 dicembre 2015». B) Il secondo (12) per un verso si è soffermato sull'art. 12 della direttiva, assumendo che essa mirerebbe ad attuare appieno il principio della libera concorrenza, fissando anche dei parametri cui la procedura selettiva per la scelta del concessionario si deve ispirare (13), ma altresì affermando che «non presenta, nel suo complesso, i caratteri della direttiva dettagliata e particolareggiata e, dunque, self-executing»; non essendo di tal natura, ne consegue che – a dire del medesimo Giudice – non si potrebbe disapplicare la norma nazionale che fosse con essa contrastante. Per altro verso il Giudice campano ha affermato come, alla luce di una normativa comunitaria non specifica e dettagliata, risulterebbe viepiù necessario l'intervento del legislatore nazionale essendo peraltro la proroga disposta dall'articolo 18 – a suo dire – non contrastante «con la disposizione comunitaria unitariamente intesa, in quanto reca una disciplina di proroga temporalmente limitata» appunto finalizzata a consentire al «legislatore nazionale l'emanazione di una organica disciplina della materia completa in tutti gli aspetti (procedurali e contenutistici) ritenuti necessari dal legislatore comunitario».

5.2. Dunque se l'ordinamento (*rectius* il sistema giudiziario) è astrattamente in grado di garantire la coerenza del sistema interno con i principi comunitari, una risposta risolutiva – anche per evitare difformità di soluzioni – dovrebbe pervenire dal Legislatore nazionale invero da troppo tempo in confusione ed il cui sforzo di adeguamento non può ritenersi esaurito con l'approvazione della legge comunitaria 2010, volta esplicitamente (all'art. 11) a (far) chiudere la procedura di infrazione ed a rispondere all'esigenza degli operatori del mercato di usufruire di un quadro normativo stabile, per stabilire «i minimi ed i massimi di durata delle concessioni entro i quali le regioni fissano la durata delle stesse, in

---

(12) T.A.R. Campania, Sez. Salerno, 27 settembre 2011, n. 1582.

(13) A dire del T.A.R. campano «la ratio della disposizione ne disvela la portata unitaria ed inscindibile: la procedura selettiva realizza la concorrenza tra gli aspiranti, ma quest'ultima sarebbe vanificata se l'autorizzazione così rilasciata avesse una durata eccessiva, consolidando la posizione di un unico soggetto; di contro, la durata deve essere adeguata, cioè non così breve da impedire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione del capitale investito, in tal modo perseguendosi la tutela del privato imprenditore e nel contempo anche l'allargamento della platea degli aspiranti, la quale verrebbe – con detrimento del principio di concorrenza- inevitabilmente ridotta dalla prospettiva di una attività non remunerativa, riveniente dalla durata esigua dell'autorizzazione».

*modo da assicurare un uso rispondente all'interesse pubblico nonché proporzionato all'entità degli investimenti»* (lett. a del punto 2 del citato art. 11) e fissare i criteri su base concorrenziale per il relativo affidamento concessorio. Una previsione normativa di principio che non si discosta molto dall'attuale art. 37 del cod. nav. che, nel disciplinare la scelta tra due domande di concessione, indica che debba essere preferito il soggetto che offra «*maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione*» nell'ottica di un «*più rilevante interesse pubblico*».

6. Ecco allora che i principi cui fa riferimento la normativa recentemente promulgata, vanno «riempiti» per una loro lettura costituzionalmente ed europeisticamente orientata; ciò che porta l'interprete a ragionare in tale direzione per suggerire soluzioni al legislatore.

Se, dunque, appare pacifica la necessità di ricorrere a procedure volte alla tutela della concorrenza per assegnare i beni demaniali, ciò che bisogna fare è individuare i criteri per la detta assegnazione per tracciare le linee di azione anche delle amministrazioni locali per le procedure di rilascio/rinnovo delle concessioni. Tali criteri devono essere volti a perseguire l'interesse generale tenendo conto che la concorrenza non è il fine in sé ma rappresenta lo strumento – l'occasione – per far crescere il territorio. In altre parole la fase concorrenziale genetica non deve essere fine a sé stessa e dunque rivolta ad individuare quel concessionario che paghi il canone più elevato, ma invece colui che proponga uno sviluppo «migliore» dell'area concessa, garantendone la tutela e lo sviluppo e contribuendo altresì a creare un indotto dalla attività che sul demanio dovesse essere svolta.

6.1. Si badi però che tali principi non sono sconosciuti né al Giudice né al Legislatore, con riguardo alle (altre) concessioni demaniali; così si desidera effettuare due richiami che paiono significativi.

Il primo trova spunto in una vicenda di concessione demaniale di derivazione di acque minerali (14) di cui il Giudice amministrativo ha confermato la revoca alla luce di una valutazione del programma di investimenti proposto dalla società concessionaria, che questi (come già l'amministrazione comunale) ha ritenuto inadeguato a compensare la sottrazione della risorsa idrica alla sua destinazione naturale. Più esattamente, a dire del T.A.R., se è vero che lo sfruttamento di un bene del patrimonio indisponibile è un qualificato come un «*interesse pubblico*» è «*anche evidente che occorre tenere conto degli altri interessi pubblici di rilievo costituzionale prioritario – alla tutela dell'ambiente ... alla tutela del paesaggio – necessariamente coinvolti dal prelievo ad uso commerciale*», sì che si devono comparare sacrifici e benefici di pubblici interessi ugualmente rilevanti per poterne comprimere uno. Ecco la rilevanza che ha avuto nel contesto così delineato il programma degli investimenti proposto dal concessionario che – per essere considerato favorevolmente – avrebbe dovuto avere «*una ricaduta diretta ed apprezzabile sull'economia locale*».

---

(14) Il riferimento è alla sentenza del T.A.R. Umbria, n. 189 del 20 maggio 2008, confermata dalla Sez. V del Consiglio di Stato con la sentenza n. 4679 del 4 agosto 2011.

Il secondo richiamo trova invece spunto negli artt. 704 e 705 del cod. nav. che prevedono che all'esito del rilascio di una concessione aeroportuale (atto finale di una procedura ad evidenza pubblica ispirata a criteri in sostanza assimilabili a quelli di un'offerta economicamente più vantaggiosa) venga effettuata (a cadenza almeno quadriennale) dall'ente concedente, una verifica circa il perdurare delle condizioni che hanno determinato la scelta del concessionario «*compresa la rispondenza dell'effettivo sviluppo e della qualità del servizio reso ... alle previsioni contenute nei piani di investimento di cui all'atto di concessione*».

Ed allora: le soluzioni comunitariamente orientate relativamente alla gestione in concessione del bene demaniale sono note al nostro ordinamento che dunque non solo le conosce ma anche le applica; dette soluzioni ben possono quindi attuarsi anche con riguardo alle concessioni demaniali marittime.

7. Da quanto esposto mi pare si possa affermare che quella della proprietà pubblica concessa – e dunque anche quella della gestione ottimale del demanio marittimo – è una delle sfide che più di altre evidenziano la necessità di raggiungere e garantire un equilibrio tra pianificazione locale (con la relativa discrezionalità) e programmazione «superiore», mirando ad una gestione dinamica (e non statica) della demanialità attraverso un utilizzo del bene demaniale rivolto a soddisfare esigenze compatibili con il suo pubblico uso (come afferma l'art. 36.1 cod. nav.) nell'ottica del difficile contemperamento del mercato e della tutela del consumatore. Ciò che solo può avvenire attraverso l'ottimizzazione delle modalità di scelta del concessionario da parte delle amministrazioni locali, all'esito di una procedura comparativa (che possa tenere se del caso conto dei valori già investiti da porsi a base d'asta), con un criterio guida per detta scelta che non può che essere quello dell'attenzione ai progetti presentati dai soggetti che richiedono la concessione del bene, con una valutazione – si passi i termini semplicistici – orientata il più possibile al «domani». Ciò che conta realmente, allora è la ricaduta sul territorio, cioè l'utilità complessiva dell'assegnazione del bene ad un unico soggetto, che – come già detto – non deve solo essere correlata al canone ma che trova il suo fondamento reale nella progettualità.

È allora questa – ritengo – la direzione nella quale si deve orientare la scelta valutativa degli enti locali che sono chiamati a partecipare alla costruzione di quel «federalismo verticale» che ci deriva dall'essere nella UE, nell'ambito del quale il «federalismo demaniale – orizzontale» può giocare un ruolo importante con un utilizzo comunitariamente orientato della discrezionalità dell'ente locale.