

Roma, 2 ottobre 2019

BREVE NOTA PER IL MINISTRO FRANCESCO BOCCIA

Sulla riforma del sistema delle concessioni demaniali marittime

I commi da 675 a 684 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante «*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*», delineano un'articolata procedura per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime, che prevede l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che ne fissi i termini e le modalità, nonché successive attività di implementazione da parte delle Amministrazioni competenti, tra cui una consultazione pubblica al termine della quale saranno assegnate le aree concedibili che attualmente non sono date in concessione.

In particolare, il comma 675 dispone l'emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri che fissi i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime. La finalità indicata nella norma è quella di tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese, in un'ottica di armonizzazione delle normative europee.

Il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri dovrà essere adottato su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti e del Ministro per le Politiche Agricole, Alimentari, Forestali e del Turismo, di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze, sentito il Ministro dello Sviluppo Economico, il Ministro degli Affari Europei, il Ministro dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro per gli Affari Regionali e la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome.

Sulla estensione di quindici anni della durata delle concessioni vigenti

I commi 682 e 683 dell'art. 1 della stessa legge hanno disposto, «*una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici*» per le concessioni demaniali marittime disciplinate dall'art. 1, comma 01 del decreto legge 5 ottobre 1993 n. 400 convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 1993 n. 494.

I titolari di siffatte concessioni hanno interesse ad ottenere l'immediata formalizzazione di questa diversa nuova durata della concessione demaniale di cui sono titolari ai fini non solo del pagamento dell'imposta di registro, ex art. 19 del DPR 26 aprile 1986 nr. 131, ma soprattutto per usufruire sia di credito bancario che delle provvidenze regionali al fine di effettuare investimenti nel settore.

Le aziende balneari rappresentate dalla scrivente Organizzazione lamentano ritardi da parte dei Comuni costieri nell'applicazione della legge in oggetto indicata.

Siffatti ritardi sono assolutamente ingiustificati perché la norma è valida ed efficace in presenza delle circostanze qui di seguito, succintamente, illustrate.

In primo luogo e a differenza di quanto da taluno strumentalmente paventato, è da considerare che la Commissione Europea, dopo nove mesi dall'entrata in vigore della Legge di Stabilità (nr. 145 del 30 dicembre 2018) non ha intrapreso nei confronti dell'Italia nessuna procedura di infrazione per la norma che ha stabilito il differimento di quindici anni della scadenza delle concessioni demaniali marittime.

Circostanza non certamente dovuta al venir meno di un'attività di controllo da parte della Commissione Europea sulla nostra legislazione o a un eventuale suo affievolimento.

Infatti negli ultimi nove mesi la Commissione Europea ha intrapreso ben 22 procedure di infrazione a carico del nostro Paese, per violazione del diritto dell'UE o per il mancato recepimento di sue direttive: il 24 gennaio 2019 sei; il 7 marzo 2019 quattro; il 6 giugno 2019 due e il 25 luglio u.s. dieci.

Nessuna di queste ha significativamente riguardato l'art. 1 comma 682 e segg. della legge 30 dicembre 2018 nr. 145 che ha disposto il differimento della scadenza di quindici anni.

A ciò si aggiunga che non vi è stata alcuna sentenza, amministrativa, civile o penale, che abbia disapplicato la disposizione normativa in questione.

La ragione, sia della mancata attivazione della procedura di infrazione da parte della Commissione Europea che la non disapplicazione da parte della giustizia italiana del differimento quindicennale disposto con la Legge cd *di Stabilità* la si può comprendere se ben si esamina attentamente la norma medesima.

Infatti, come sopra detto ed evidenziato, questa estensione della durata delle concessioni non solo si inserisce ed è funzionale a un articolato e complesso processo di riforma di cui ai commi 675 e segg. dell'art. 1 della legge 30 dicembre 2018 nr. 145 ma, nel contempo, si estrinseca in due diverse disposizioni (rispettivamente ex commi 682 e 683) che pur individuando lo stesso termine di differimento (quindici anni) hanno presupposti e *ratio* diversi.

Con questa norma, in definitiva, il nostro Legislatore ha avviato un processo di riforma del settore tentando, nel contempo, di non pregiudicare i diritti, sia del legittimo affidamento che della proprietà aziendale, che possono fondatamente e legittimamente vantare i titolari delle concessioni in essere in applicazione dei principi giuridici costituzionali e comunitari.

Sulle posizioni giuridiche che possono vantare i titolari delle concessioni demaniali vigenti

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea, nella sentenza del 14 luglio 2016, C-458/14, *Promoimpresa*, riconosce la doverosità di una tutela del cd *legittimo affidamento*, invocabile dai balneari per l'abrogazione, a seguito del d.l. 30 dicembre 2009 nr. 194, del loro diritto cd *di insistenza* precedentemente riconosciuto dal Codice della Navigazione (v. punto 56).

È bene ricordare, in proposito, che la nostra Costituzione italiana (art. 42), il Trattato Europeo di Lisbona (art. 17) e la Convenzione Europea per i diritti dell'uomo (art 1 del Primo protocollo addizionale) salvaguardano in maniera rigorosa il diritto di proprietà aziendale che rischia di essere pregiudicato da un'errata applicazione della cd *Direttiva Bolkestein* stante l'intima connessione fra l'azienda balneare e il suolo dove la stessa viene esercitata (v. sentenza CdS n. 4837 del 30.8.2011).

È la stessa Corte (v. la sentenza del 28 gennaio 2016 C-375/14, *Laezza*) che ha anche chiarito il contrasto con il Trattato Europeo di una eventuale coattiva cessione a titolo gratuito in favore dello Stato dei beni e attrezzature aziendali alla scadenza della concessione.

Sulla deroga all'applicazione della cd *Direttiva Bolkestein*

È opportuno anche precisare che per la giurisprudenza comunitaria, sia la tutela del legittimo affidamento che la proprietà aziendale, costituiscono "*motivi imperativi di interesse generale*" sufficienti a derogare al principio della pubblica evidenza affermato nella cd *Direttiva Bolkestein*.

A tal proposito, il nostro Consiglio di Stato (sentenza nr. 5157 del 3 settembre 2018), ha chiarito che la cd *Bolkestein* (suoi Considerando 40, art. 4 e 12, comma 3), prevede la possibilità di "*deroga al principio della gara pubblica in ragione*" qualora sussistano motivi imperativi di interesse generale.

Il Consiglio di Stato, in questa sentenza (al punto 18), ha precisato che "*il principio di evidenza pubblica è suscettibile di eccezionale deroga in presenza di esigenze imperative connesse alla tutela di un interesse generale: per un'esigenza stimata in sé superiore, di derogare al principio della gara perché si riferiscono ad interessi prioritari che prevalgono sulle esigenze stesse che sono a base della garanzia di concorrenza*".

CONCLUSIONI

Il Governo è chiamato a difendere la balneazione attrezzata italiana e, a tale scopo dovrà adoperarsi per sottrarre il settore dall'applicazione della cd *Direttiva Bolkestein*.

La legge che ha differito di quindici anni le concessioni vigenti, nelle more di una riforma organica del settore è costituzionalmente e comunitariamente corretta e va tempestivamente applicata.

In mancanza, perdurando l'inapplicabilità della norma, verrebbero lesi i legittimi diritti dei concessionari che ben potrebbero agire, in sede giudiziaria, nei confronti dei Comuni inadempienti per i danni procurati in conseguenza della mancata applicazione della legge.

Il Presidente
Avv. Antonio Capacchione

