

SENATO

Executive Summary

SENATO - Presentata ieri una mozione a firma FI-PdL (primo firmatario Sen. Gasparri, Commissione Difesa), sulle necessità di tutela del comparto balneare italiano alla luce della pronuncia dell'Avvocato Generale della Corte di Giustizia dell'Unione Europea e della prossima emanazione della sentenza, presumibilmente a sfavore dell'Italia.

Analisi

I firmatari ripercorrono le vicende politiche e giuridiche legate al comparto balneare, con riferimento all'incompatibilità della normativa italiana rispetto a quanto previsto dalla Direttiva Bolkestein e alla previsione normativa italiana per cui l'Italia ha disposto la proroga automatica della durata delle concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative, inizialmente sino al 31 dicembre 2012, e quindi sino al 31 dicembre 2020.

Si ricorda, a tal proposito, che a fine febbraio 2016, Maciej Szpunar, avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea, ha formulato delle "conclusioni" sulla questione delle concessioni demaniali, sulle cause riunite C-458/14 e C-67/15, riguardanti rispettivamente la società Promoimpresa Srl per lo sfruttamento di una zona demaniale della sponda del lago di Garda e alcuni gestori di attività turistico-ricreative (Mario Melis, Tavolara Beach Sas, Dionigi Pirredda, Claudio del Giudice) di aree demaniali marittime, e quale convenuto il Comune di Loiri Porto San Paolo (Olbia Tempio).

Con riferimento alle due cause, che mettono in discussione la legittimità della proroga al 2020 delle concessioni demaniali turistiche, l'avvocato generale ha effettuato una serie di rilievi, indicati nel testo, che lasciano presagire che la sentenza della Corte sarà contraria alla posizione italiana, e dovrà pronunciarsi su aspetti delicati quali la possibilità che la generalizzazione del termine di durata della concessione faccia venire meno il principio di proporzionalità e che l'automatismo della proroga possa considerarsi come una sottrazione al mercato, per un periodo molto lungo, delle concessioni di beni.

In considerazione del fatto che in ambito europeo, altri Paesi hanno legiferato in materia, prevedendo concessioni lunghissime rispetto all'Italia, si impegna il Governo:

- a sostenere in sede Europea che l'Italia non sia imputabile di un procedimento di infrazione nel caso di disapplicazione della direttiva 2006/123/CE per quanto concerne la concessione in uso di beni demaniali, anche alla luce del fatto che le concessioni riguardano beni e non lo svolgimento di servizi, e che le risorse non sono esaurite permettendo il rilascio di nuove concessioni attraverso un'evidenza pubblica, che le concessioni esistenti hanno già sostenuto all'origine;
- ad estendere, ai fini della tutela delle proprie aziende, come fatto dal Regno di Spagna, per la salvaguardia ai fini occupazionali, economici, sociali e culturali, alle concessioni demaniali marittime turistico-ricreative in essere un periodo di "proroga" di almeno 30 anni a partire dall'anno 2020;
- a riconoscere alle aziende che hanno esercitato l'attività in regime concessorio il valore commerciale a tutela degli investimenti e dell'attività svolta, attraverso l'acquisizione dal concessionario originario di una perizia giurata svolta da un professionista abilitato, nella quale venga evidenziato il valore economico aziendale dell'impresa;
- a riconoscere alle aziende che hanno esercitato l'attività in regime concessorio il valore commerciale a tutela degli investimenti e dell'attività svolta, attraverso l'acquisizione dal concessionario originario di una perizia giurata svolta da un professionista abilitato, nella quale venga evidenziato il valore economico aziendale dell'impresa;

Fonte

Di seguito il testo della mozione.

[GASPARRI](#), [Paolo ROMANI](#), [BERNINI](#), [PELINO](#), [FLORIS](#), [MALAN](#), [ARACRI](#), [CARDIELLO](#), [FASANO](#) - Il Senato,

premessi che:

gli articoli da 9 a 13 della direttiva 2006/123/CE, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, contengono le disposizioni applicabili ai regimi di autorizzazione che condizionano l'accesso alle attività di servizi o il loro esercizio. L'articolo 12, rubricato "Selezione tra diversi candidati", dispone che qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, 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. 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;

il codice della navigazione italiana di cui al regio decreto n. 327 del 1942 accordava una preferenza per il concessionario esistente in caso di rinnovo della concessione. Venuta meno tale possibilità, in seguito all'avvio di un procedimento di infrazione da parte della Commissione europea, con decreti-legge emanati dal 2009 al 2012, successivamente convertiti in legge, l'Italia ha previsto la proroga automatica della durata delle concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative, inizialmente sino al 31 dicembre 2012, e quindi sino al 31 dicembre 2020;

recentemente, a fine febbraio 2016, Maciej Szpunar, avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea, ha formulato delle "conclusioni" sulla questione delle concessioni demaniali, (cause riunite C-458/14 e C-67/15). Tali conclusioni non vincolano la Corte di giustizia europea a pronunciarsi con una determinata sentenza e rappresentano una valutazione giuridica sull'aderenza della legislazione di uno Stato alle norme emanate dall'Unione europea;

la prima causa riguarda Promoimpresa Srl. La società ha chiesto il rinnovo della concessione, in scadenza il 31 dicembre 2010, per lo sfruttamento di una zona demaniale della sponda del lago di Garda, domanda che è stata rigettata dal Consorzio dei Comuni della sponda bresciana del lago di Garda e del lago di Idro, con decisione del 6 maggio 2011, con la motivazione che la concessione a scadenza era limitata a una durata di 5 anni con esclusione di qualsiasi forma di rinnovo automatico, e la nuova concessione avrebbe dovuto essere aggiudicata mediante gara d'appalto. La società Promoimpresa ha allora impugnato il rifiuto di rinnovo della concessione davanti al Tribunale amministrativo regionale per la Lombardia. Il Tribunale ha ritenuto che la disposizione di proroga della durata delle concessioni demaniali possa determinare una restrizione ingiustificata alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi, rendendo impossibile a qualsiasi altro concorrente l'accesso alle concessioni in scadenza. In tale contesto, il Tribunale ha deciso di sospendere il procedimento e di sottoporre alla Corte la seguente questione pregiudiziale: se i principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, nonché il canone di ragionevolezza in essi racchiuso, ostino ad una normativa nazionale che, per effetto di successivi interventi legislativi, determina la reiterata proroga del termine di scadenza di concessioni di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale di rilevanza economica, la cui durata viene incrementata per legge per almeno 11 anni, così conservando in via esclusiva il diritto allo sfruttamento ai fini economici del bene in capo al medesimo concessionario, nonostante l'intervenuta scadenza del termine di efficacia previsto dalla concessione già rilasciatagli, con conseguente preclusione per gli operatori economici interessati di ogni possibilità di ottenere l'assegnazione del bene all'esito di procedure ad evidenza pubblica;

la seconda causa riguarda alcuni gestori di attività turistico-ricreative (Mario Melis, Tavolara Beach Sas, Dionigi Pirredda, Claudio del Giudice) di aree demaniali marittime, e quale convenuto il Comune di Loiri Porto San Paolo (Olbia Tempio). L'11 maggio 2012, il Comune ha pubblicato un bando per l'aggiudicazione di 7 nuove concessioni, alcune delle quali relative ad aree che costituivano già oggetto delle concessioni rilasciate ai ricorrenti e con successiva decisione dell'8 giugno 2012 ha proceduto all'aggiudicazione delle concessioni a persone diverse dai ricorrenti nel procedimento principale. I gestori decaduti hanno allora presentato ricorso al Tribunale amministrativo regionale per la Sardegna, contestando al Comune di non aver tenuto

conto della proroga automatica delle concessioni prevista dalla normativa nazionale e impugnato i provvedimenti con i quali la Polizia municipale aveva ordinato loro di rimuovere le attrezzature. Il Tribunale ha chiesto alla Corte se i principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, ostino ad una normativa nazionale che, per effetto di successivi interventi legislativi, determina la reiterata proroga del termine di scadenza di concessioni di beni del demanio marittimo, di rilevanza economica; se l'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE osti ad una disposizione nazionale, quale l'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, e successive modifiche ed integrazioni, che consente la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere per attività turistico-ricreative, fino al 31 dicembre 2015, ovvero fino al 31 dicembre 2020, ai sensi dell'articolo 34-*duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221;

l'avvocato generale ha ritenuto che sulla questione della libertà di stabilimento su demanio pubblico, quando le concessioni sono limitate a causa della scarsità delle risorse naturali, la direttiva impedisca, a qualsiasi normativa nazionale, di prorogare in modo automatico la data di scadenza delle concessioni per lo sfruttamento economico del demanio pubblico marittimo e lacustre (acque interne). L'avvocato generale ha specificato che le convenzioni in questione non costituiscono "servizi" ai sensi delle norme dell'Unione in materia di appalti pubblici, ma "servizi" ai sensi della direttiva, secondo la quale, allorché il numero di autorizzazioni disponibili sia necessariamente limitato in ragione della rarità o comunque della limitatezza delle risorse naturali, tali autorizzazioni devono essere concesse secondo una procedura di selezione imparziale e trasparente, per una durata limitata, e non possono essere oggetto di una proroga automatica;

l'avvocato generale ha fatto rilevare che i ricorrenti nel procedimento principale, in entrambe le cause, sostengono che le concessioni demaniali marittime e lacuali costituiscono locazioni commerciali che attribuiscono a un individuo la possibilità di godere del bene pubblico, senza costituire un'autorizzazione che condiziona l'accesso all'attività di servizio. L'avvocato generale ha posto in evidenza, tuttavia, che l'accesso all'attività relativa allo sfruttamento dei beni del demanio pubblico marittimo o lacuale in Italia necessita del rilascio di un atto di concessione da parte dell'autorità comunale competente, come infatti dimostra l'azione dei ricorrenti innanzi al Tribunale che impugna gli atti di diniego della proroga di autorizzazione;

la questione che si pone è la medesima da anni e riguarda il bene pubblico concesso in godimento per un determinato numero di anni (quindi non per sempre), dal quale il gestore ricava un guadagno, indipendentemente dal fatto che investa o meno nella concessione, che vorrebbe comunque per sempre, con passaggio del bene, in futuro, anche ad eventuali eredi;

la Corte di giustizia dell'Unione europea dovrà pronunciarsi sui seguenti aspetti: a) se la legislazione italiana in materia di concessioni demaniali per finalità economiche, per la sua idoneità a sottrarre dal mercato beni produttivi al di fuori di ogni procedimento concorsuale, possa ritenersi compatibile con i principi di libertà di stabilimento, di protezione della concorrenza e di eguaglianza di trattamento tra operatori economici, così come con i principi di proporzionalità e di ragionevolezza; b) se la generalizzazione del termine di durata della concessione faccia venire meno il principio di proporzionalità; c) se l'automatismo della proroga sia da considerarsi come una sottrazione al mercato, per un periodo molto lungo, delle concessioni di beni; d) se il meccanismo della proroga determini una discriminazione tra gli operatori economici e incida in modo eccessivamente penalizzante sui diritti degli operatori del settore, che non hanno la possibilità di ottenere una concessione, malgrado l'assenza di concrete esigenze che giustifichino il protrarsi delle proroghe;

l'avvocato generale della Corte di giustizia dell'Unione europea ha proposto alla Corte di rispondere alle questioni pregiudiziali sollevate dai due TAR dichiarando che l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE deve essere interpretato nel senso che esso osta ad una normativa nazionale che proroga automaticamente la data di scadenza delle autorizzazioni relative allo sfruttamento del demanio pubblico marittimo e lacuale;

evidenziato che, per l'Unione europea, l'Italia deve giungere, definitivamente, ad una soluzione che: a) interrompa, in materia, l'emanazione di disposizioni legislative di differimento del termine di scadenza della concessione; b) eviti al Governo italiano il pagamento di sanzioni economiche per il mancato rispetto e la mancata applicazione del diritto comunitario, dove le sanzioni potrebbero risultare di gran lunga superiori al valore generato della concessione; c)

garantisca a nuovi operatori economici di concorrere all'assegnazione di aree demaniali per il loro utilizzo a fini turistici;

tenuto conto che:

vi è tempo residuo sufficiente, dal 2016 al 2020, per il superamento delle contestazioni rivolte all'Italia dall'Unione europea sulle modalità di concessione del demanio pubblico;

sino ad oggi, comunque, le concessioni hanno determinato un introito per il bilancio dello Stato; le concessioni riguardano i beni e non lo svolgimento di servizi, cioè concernono il conferimento in uso di una superficie e non l'autorizzazione a svolgere un servizio (ad esempio, il servizio effettuato attraverso una concessione per il trasporto dei passeggeri da una sponda ad un'altra di un lago);

i beni demaniali costieri non sono esauriti, ma vi è ancora disponibilità di superfici, da concedere, tramite bando, in nuova concessione; e ciò deve essere considerato come motivo per l'esclusione dall'applicazione della cosiddetta direttiva servizi;

occorre considerare che, in ambito europeo, altri Paesi hanno legiferato in materia, e, a seguito dell'indagine svolta presso altri Paesi da Assobalneari Italia Federturismo Confindustria, si evidenzia in particolare: la Spagna (legge 28 luglio 1988, n. 22, come modificata dalla legge 29 maggio 2013, n. 2, di protezione e uso sostenibile del litorale, e con il reale decreto del 10 ottobre 2014, n. 876) che ha prorogato fino a 75 anni le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo scadute o che scadranno nel 2018 (proroga straordinaria e selettiva delle concessioni in essere che permette la trasmissione delle concessioni *mortis causa*) notifica in 4 anni, e tra viventi, previa autorizzazione; il Portogallo nel 2007 ha emanato una disciplina che ammette che il precedente concessionario possa esercitare un diritto di prelazione nel momento in cui si procede alla riassegnazione della concessione. Ambedue gli interventi normativi riguardano l'impulso ad attività economiche e la generazione di occupazione, che siano compatibili con la protezione delle coste, sostenuti dalla volontà politica di questi Paesi a difesa del loro comparto balneare che copia quello italiano,

impegna il Governo:

1) ricordato quanto disposto dalla normativa della Spagna e del Portogallo, a sostenere in sede Europea che l'Italia non sia imputabile di un procedimento di infrazione nel caso di disapplicazione della direttiva 2006/123/CE per quanto concerne la concessione in uso di beni demaniali, anche alla luce del fatto che le concessioni riguardano beni e non lo svolgimento di servizi, e che le risorse non sono esaurite permettendo il rilascio di nuove concessioni attraverso un'evidenza pubblica, che le concessioni esistenti hanno già sostenuto all'origine;

2) ad estendere, ai fini della tutela delle proprie aziende, come fatto dal Regno di Spagna, per la salvaguardia ai fini occupazionali, economici, sociali e culturali, alle concessioni demaniali marittime turistico-ricreative in essere un periodo di "proroga" di almeno 30 anni a partire dall'anno 2020;

3) a riconoscere alle aziende che hanno esercitato l'attività in regime concessorio il valore commerciale a tutela degli investimenti e dell'attività svolta, attraverso l'acquisizione dal concessionario originario di una perizia giurata svolta da un professionista abilitato, nella quale venga evidenziato il valore economico aziendale dell'impresa;

4) a riconoscere al concessionario attuale la "competenza o professionalità" nel condurre la sua azienda, che, insieme a tutte le aziende balneari italiane, ha contribuito a congegnare un sistema che ha creato e sviluppato la più importante economia costiera nazionale.

(1-00539)