

Il Sole 24 Ore Mercoledì 10 Novembre 2021 - N.309

Primo Piano
Concorrenza & Semplificazioni



Spiagge. L'esecutivo Draghi dovrà adeguare alla sentenza del Consiglio di Stato la normativa sulle concessioni balneari, su cui pende anche una procedura d'infrazione Ue

Spiagge, concessioni prorogabili soltanto fino a dicembre 2023

La sentenza. Il Consiglio di Stato: l'estensione fino al 2033 è abnorme e viola il diritto Ue, più crescita con gare da preparare «sin d'ora». Governo pronto alla riforma: l'ipotesi di un intervento in manovra

Carmine Fotina
ROMA

Il Consiglio di Stato riapre subito la partita delle gare per le concessioni balneari. Proghesi ma solo fino al 31 dicembre 2023, dieci anni in meno di quanto previsto dalla legge 145 del 2018. Questa, in sintesi, la conclusione cui è giunto Palazzo Spada. Ieri sono state pubblicate le sentenze relative ai due ricorsi esaminati in adunanza plenaria lo scorso 20 ottobre. Ora il governo, dopo aver tatticamente lasciato il tema fuori dal disegno di legge per la concorrenza, ha un'incontestabile base giuridica per intervenire mettendosi al riparo dai veti dei partiti di maggioranza. Lega e non solo, contrari a bloccare la proroga.

L'esecutivo Draghi dovrà adeguare alla sentenza la normativa sulla quale, peraltro, pende una procedura d'infrazione della Commissione Ue per violazione della direttiva Bolkestein. Ci sono teoricamente ancora due anni di tempo rispetto alla nuova scadenza del 2023 e il governo potrebbe prendere tempo per varare una riforma organica. D'altro canto vanno predisposte le gare con congruo anticipo, bisogna rispondere alle sollecitazioni di Bruxelles per questo non si esclude un intervento rapido. Una delle ipotesi filtrate nelle ultime ore è che possedere la legge di bilancio in arrivo il provvedimento per un intervento correttivo (più difficile uno specifico decreto legge), magari attraverso un emendamento da approvare durante l'iter parlamentare. La stessa sede potrebbe ospitare anche il decreto delle concessioni per il commercio ambulante. Dal leader leghista Matteo Salvini è però subito arrivata una frenata:

«Spiagge e mercati italiani non sono in svendita, si rassegnino i burocrati di Bruxelles e i loro complici».

Era stata proprio una legge di bilancio, quella del 2019 del primo governo Conte, a inglobare la proroga designata dall'allora ministro del Turismo, l'esponente della Lega Gian Marco Genaino. La durata delle concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo fu prorogata per 15 anni, quindi fino a tutto il 2033. Da allora si sono susseguite pronunce di condanna diametralmente opposte. L'Antitrust ha evidenziato la violazione della Bolkestein. Una serie di Comuni, anche sulla base di questa valutazione, ha disapplicato la proroga. I Tar sono intervenuti allora volta in ordine sparso con sentenze in un senso e nell'altro. Significativo che i due ricorsi discussi dal Consiglio di Stato partissero proprio da posizioni contrapposte. Il primo nasce da una sentenza del Tar Sicilia che ha respinto il ricorso di un titolare di concessione contro il decreto dell'Autorità portuale dello Stretto che aveva bocciato l'istanza di proroga al 2033. Il secondo

ricorso, invece, muoveva da una sentenza del Tar Lecce che aveva ritenuto illegittima la decisione dell'amministrazione comunale di disapplicare la legge 145 che prevede la proroga, sostenendo in particolare che l'articolo 12 della direttiva Bolkestein non sia «self-executing» cioè autoapplicativo. Ma per Palazzo Spada, che in riferimento al 2033 parla di proroga «abnorme», l'assenza di un intervento di riforma è indubbiamente in contrasto con il diritto Ue. Per i giudici amministrativi, inoltre, il confronto concorrenziale «è estremamente prezioso per garantire ai cittadini una gestione del patrimonio nazionale costiero e una corretta offerta di servizi pubblici più efficienti e di migliore qualità». L'«Antitrust ha evidenziato la violazione della Bolkestein. Una serie di Comuni, anche sulla base di questa valutazione, ha disapplicato la proroga. I Tar sono intervenuti allora volta in ordine sparso con sentenze in un senso e nell'altro. Significativo che i due ricorsi discussi dal Consiglio di Stato, sottolineando che i concessionari attuali potranno comunque partecipare alle gare che dovranno essere bandite, giustifica la mini-proroga al 2023 proprio con l'esigenza di consentire alla Padi intraprendere «sin d'ora» le operazioni funzionali alle procedure di gara e di consentire a governo e parlamento di approvare doverosamente una normativa che possa «finalmente» adeguare la disciplina all'ordinamento comunitario. Il cuscinetto di poco più di due anni a partire da oggi dovrebbe anche permettere di evitare l'impatto sociale ed economico della decisione». Tassativo, ad ogni modo, il termine del 31 dicembre 2023: non ci sarà alcuna possibilità di proroga ulteriore e tutte le concessioni demaniali dovranno considerarsi prive di effetto, indipendentemente da se via sia - o meno - un soggetto subentrante nella concessione.

Altri due anni per evitare impatti sociali ed economici. Poi potranno gareggiare anche i concessionari uscenti

Tassisti verso lo sciopero nazionale

La protesta

Lo stop probabilmente il 24 novembre. Nel mirino il riordino e le app

ROMA

Se la sentenza del Consiglio di Stato rischia di riaccendere la protesta dei concessionari attuali, i tassisti sono già sul piede di guerra. Si va infatti verso lo sciopero nazionale delle 40mila auto bianche contro il Ddl concorrenza, approvato dal Consiglio dei ministri il 4 novembre, che prevede una delega al governo per il riordino del settore.

La linea è stata decisa dai sindacati nazionali in una riunione in vi-

de concorrenza, durata più di tre ore, alla quale hanno partecipato 23 sigle sindacali.

Il 24 novembre, ovvero la data in cui probabilmente sarà indetto lo sciopero - si pensa a una grande manifestazione nazionale - dovrà essere confermata dalla Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali. Ci sarà anche una grande manifestazione a Roma. E se non ci sarà una risposta positiva altre iniziative saranno messe in campo.

I tassisti chiedono lo stralcio dell'articolo 8 e che siano attuate le riforme del settore

I tassisti chiedono lo stralcio dell'articolo 8 e che siano attuate le riforme del settore

me sulle concessioni balneari e sugli ambulanti e che siano attuate le riforme di regolamentazione del settore varate nel 2019. I sindacati dei taxi temono in particolare le modalità dell'apertura alle «app».

«È un paradosso tutto italiano che siano state escluse dal Ddl Concorrenza categorie come gli ambulanti che avrebbero dovuto essere incluse, mentre ci sono i taxi che, come le ambulante, secondo la Bolkestein non dovevano essere inseriti», ha sottolineato Walter Drovetto, vice segretario nazionale Ugl Taxi.

«Quando si aspettano per tre anni dei decreti attuativi e un pdm che regolamenti le piattaforme tecnologiche, che potevano essere fatti in un giorno, viene da pensare che non ci sia mai stata la volontà di farlo», ha scritto su Facebook il portavoce nazionale di Federtaxi Cisa, Federico Rolando.

Le tappe principali

1

IL BRACCIO DI FERRO
La direttiva Bolkestein
Il braccio di ferro tra Italia e Commissione Ue dura da 15 anni, ossia dalla direttiva comunitaria 123/2006, la «Bolkestein», che obbliga a bandire gare per concedere beni pubblici (le spiagge sono considerate tali da Bruxelles)

2

NORME ITALIANE BOCCIATE
La sentenza della Corte Ue
La Commissione porta il Governo davanti alla Corte di giustizia Ue che con la sentenza 14 luglio del 2016 boccia le norme italiane: l'articolo 12 della Bolkestein va interpretato nel senso che essa osta a una misura nazionale che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative

3

PROROGA A FINE 2033
La legge di Bilancio 2019
La legge 145/2018 (legge di Bilancio 2019) ha esteso la durata delle concessioni a uso turistico ricreativo in scadenza nel 2020 fino al 2033. La proroga delle concessioni balneari marittime scadute fino alla fine del 2033 è stata confermata a luglio del 2020 dal Decreto Rilancio (dl 34/2020), con conseguente invio il 3 dicembre da parte della Commissione di una nuova lettera di messa in mora dell'Italia

4

LA RICOGNIZIONE
Il Ddl Concorrenza
Con il Ddl Concorrenza approvato dal CdM il 4 novembre 2021 il governo annuncia una ricognizione delle concessioni balneari, non una liberalizzazione. La portavoce della Commissione europea per il Mercato interno Gospodnova: «È importante che le autorità italiane mettano rapidamente in conformità la loro legislazione con il diritto europeo e la giurisprudenza della Corte di Giustizia»

PALAZZO SPADA

Le norme che prorogano in modo automatico le concessioni demaniali marittime contrastano con il diritto europeo e quindi non vanno applica-

te, ma quelle attualmente in vigore restano efficaci fino a non oltre il 31 dicembre 2023 per dare il tempo alle Pa di organizzare le gare. Lo ha stabilito il Consiglio di Stato

I giudici: indennizzi per gli investimenti dei titolari uscenti

Le sentenze

Palazzo Spada sulle future selezioni: know how acquisito da valorizzare

Giuglielmo Saporito

I giudici amministrativi mantengono le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative fino al 31 dicembre 2023. Oltre tale data, cesseranno di produrre effetti, nonostante le proroghe statali e regionali, e anche superando le sentenze, tutte le situazioni che spostavano al 2033 la definizione dei problemi.

I provvedimenti, sia del legislatore (statale e regionale) che delle pubbliche amministrazioni (Comuni, Regioni, Demanio) che hanno previsto proroghe al dicembre 2033 di concessioni demaniali, turistiche sono dichiarate in contrasto con il diritto eurounitario e, quindi, non devono essere applicati né dai giudici né dalle pubbliche amministrazioni.

Con una scelta radicale, il Consiglio di Stato taglia così il nodo gordiano formatosi sulla materia delle concessioni demaniali, dove si sono ingarbugliati i fili del legislatore nazionale e comunitario, aggrovigliandosi ai provvedimenti delle autorità locali ed alle sentenze dei giudici penali ed amministrativi. La chiave di lettura delle sentenze dell'Adunanza Plenaria (n. 17 e 18/2021), è nella direttiva 123/2006 (articolo 12) che impone concorrenza nel offerta dei beni e servizi pubblici. Tutti i provvedimenti, siano essi del legislatore o delle amministrazioni, comprese quindi le sentenze, che prevedono rapporti di concessione sono dichiarati incompatibili con l'ordinamento comunitario e, come una moneta che diventi fuori corso, dal 1° gennaio 2024 non hanno più valore. Il Consiglio di Stato, utilizzando il criterio dell'incompatibilità comunitaria, incide su tutti i provvedimenti relativi al demanio turistico-balneare, quindi anche sui rapporti che non sono oggetto di contenzioso: se i concessionari, fino ad oggi, si ritenevano protetti da una norma (articolo 182 del Dl 34/2020) che stabiliva una proroga indifferenziata, con l'ultimo giorno del 2023 perdono qualsiasi diritto e diventano occupanti di fatto delle coste e dei relativi manufatti demaniali. Solo le rare concessioni assegnate con gara pubblica e trasparente (quindi, senza beneficiare in alcun modo delle proroghe) possono sperare di restare in vita sino alla propria scadenza, ma tutte le altre concessioni turistiche (marine, fluviali, lacuali) cessano al 31 dicembre 2023.

Il virus che le azzera è il contrasto con la normativa comunitaria, aggravato da una serie di errori del legislatore centrale e di quello regionale. Le sentenze di ieri, consapevoli degli effetti dirompenti, hanno una clausola di efficacia differita: ciò significa che, com'è avvenuto in pochi altri casi (Consiglio di Stato n. 2752/2021 in materia ambientale e in tema di diritti fondamentali) con la vicenda Cappato decisa dalla

Corte costituzionale), tutto può rimanere fermo fino alla fine del 2023, in quanto un immediato crollo del settore avrebbe avuto effetti imprevedibili. La data del dicembre 2023 è tuttavia immodificabile perché l'Adunanza plenaria precisa che eventuali, successive proroghe legislative delle concessioni dovranno intendersi prive di qualsiasi effetto.

Il 1° gennaio 2024, quindi, le concessioni prorogate cesseranno e, in mancanza di una norma temporanea (che non potrà essere di generica proroga) inizierà un periodo di occupazione «di fatto», come se si fosse in presenza di un occupante abusivo. Poiché peraltro non è ipotizzabile un periodo di assoluta anarchia nel regime dei beni demaniali turistici (si pensi alle esigenze di custodia e di manutenzione), dal 1° gennaio 2022, diventerà solo difficile utilizzare le spiagge che erano in concessione.

Nelle sentenze dell'Adunanza plenaria non mancano i riferimenti al potenziale valore economico, sociale ed ambientale del settore turistico, né alle esigenze di tutelare i beni del relativo demanio; anzi, proprio auspicando una miglior utilizzazione, i giudici prevedono immediate innovazioni al sistema e precisano alcuni criteri da applicare. Le selezioni dei concessionari dovranno essere imparziali e trasparenti, dovranno valutare la salute pubblica, la politica sociale, la protezione all'ambiente, la salvaguardia del patrimonio culturale. I precedenti concessionari potranno far pesare gli investimenti da loro effettuati attraverso eventuali indennizzi, mentre i criteri di selezione, oltre ad essere proporzionati, non discriminatori ed equi, valuteranno la capacità tecnica, professionale, finanziaria ed economica degli operatori. Sarà poi da valorizzare l'esperienza professionale ed il know-how acquisito: il tutto però senza precludere l'accesso al settore di nuovi operatori.

Infine, la durata delle concessioni dovrebbe essere limitata e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie al fine di evitare preclusioni all'accesso al mercato, in caso di scadenza anticipata, andranno valutati gli investimenti già effettuati dal concessionario. Da ultimo, il Consiglio di Stato auspica che la misura dei canoni concessori rifletta il reale valore economico e turistico dei beni da affidare.

IL SOSPITO

L'adunanza plenaria n. 17
«Le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.»

Spiagge, concessioni prorogabili soltanto fino a dicembre 2023

Carmine Fotina

La sentenza. Il Consiglio di Stato: l'estensione fino al 2033 è abnorme e viola il diritto Ue, più crescita con gare da preparare «sin d' ora». Governo pronto alla riforma: l'ipotesi di un intervento in manovra ROMA Il Consiglio di Stato riapre subito la partita delle gare per le concessioni balneari. Proroghe sì ma solo fino al 31 dicembre 2023, dieci anni in meno di quanto previsto dalla legge 145 del 2018. Questa, in sintesi, la conclusione cui è giunto Palazzo Spada. Ieri sono state pubblicate le sentenze relative ai due ricorsi esaminati in adunanza plenaria lo scorso 20 ottobre. Ora il governo, dopo aver tatticamente lasciato il tema fuori dal disegno di legge per la concorrenza, ha un'incontestabile base giuridica per intervenire mettendosi al riparo dai veti dei partiti di maggioranza, Lega e non solo, contrari a bloccare la proroga. L'esecutivo Draghi dovrà adeguare alla sentenza la normativa sulla quale, peraltro, pende una procedura d'infrazione della Commissione Ue per violazione della direttiva **Bolkestein**. Ci sono teoricamente ancora due anni di tempo rispetto alla nuova scadenza del 2023 e il governo potrebbe prendersi del tempo per varare una riforma organica. D'altro canto vanno predisposte le gare con congruo anticipo, bisogna rispondere alle sollecitazioni di Bruxelles e per questo non si esclude un intervento rapido. Una delle ipotesi filtrate nelle ultime ore è che possa essere la legge di bilancio in arrivo il provvedimento utile per un intervento correttivo (più difficile uno specifico decreto legge), magari attraverso un emendamento da approvare

durante l'iter parlamentare. La stessa sede potrebbe ospitare anche il riassetto delle concessioni per il commercio ambulante. Dal leader leghista Matteo Salvini è però subito arrivata una frenata: «Spiagge e mercati italiani non sono in svendita, si rassegnino i burocrati di Bruxelles e i loro complici». Era stata propria una legge di bilancio, quella del 2019 del primo governo Conte, a inglobare la proroga disegnata dall'allora ministro del Turismo, l'esponente della Lega Gian Marco Centinaio. La durata delle concessioni demaniali marittime a uso turistico-ricreativo fu prorogata per 15 anni, quindi fino a tutto il 2033. Da allora si sono susseguite pronunce in direzione diametralmente opposta. L'Antitrust ha evidenziato la violazione della **Bolkestein**. Una serie di Comuni, anche sulla base di questa valutazione, ha disapplicato la proroga, i Tar sono intervenuti a loro volta in ordine sparso con sentenze in un senso e nell'altro. Significativo che i due ricorsi discussi dal Consiglio di Stato partissero proprio da posizioni contrapposte. Il primo nasce da una sentenza del Tar Sicilia che ha respinto il ricorso di un titolare di concessione contro il decreto dell'Autorità portuale dello Stretto che aveva bocciato l'istanza di proroga al 2033. Il secondo ricorso, invece, muoveva da una sentenza del Tar Lecce che aveva ritenuto illegittima la decisione dell'amministrazione comunale di disapplicare la legge 145 che prevede la proroga, sostenendo in particolare che l'articolo 12 della direttiva **Bolkestein** non sia «self-executing» cioè autoapplicativo. Ma per Palazzo Spada, che in riferimento al 2033 parla di proroga «abnorme», l'assenza di un

intervento di riforma è indubbiamente in contrasto con il diritto Ue. Per i giudici amministrativi, inoltre, il confronto concorrenziale «è estremamente prezioso per garantire ai cittadini una gestione del patrimonio nazionale costiero e una correlata offerta di servizi pubblici più efficiente e di migliore qualità e sicurezza» e può contribuire alla crescita dell' economia. Il Consiglio di Stato, sottolineando che i concessionari attuali potranno comunque partecipare alle gare che dovranno essere bandite, giustifica la mini-proroga al 2023 proprio con l' esigenza di consentire alla Pa di intraprendere «sin d' ora» le operazioni funzionali alle procedure di

gara e di consentire a governo e parlamento di approvare doverosamente una normativa che possa «finalmente» adeguare la disciplina all' ordinamento comunitario. Il cuscinetto di poco più di due anni a partire da oggi dovrebbe anche permettere di «evitare l' impatto sociale ed economico della decisione». Tassativo, ad ogni modo, il termine del 31 dicembre 2023: non ci sarà alcuna possibilità di proroga ulteriore e «tutte le concessioni demaniali dovranno considerarsi prive di effetto, indipendentemente da se via sia - o meno - un soggetto subentrante nella concessione». © RIPRODUZIONE RISERVATA.