REGIONE
ABRUZZO

Presidente della IV
Commissione Consiliare

RELAZIONE IV° COMMISSIONE CONSILIARE REGIONE ABRUZZO

La questione delle concessioni sul demanio marittimo in Italia può essere letta sotto tanti punti di vista non fosse altro per la quantità e qualità di problemi che essa solleva. Il discorso può essere affrontato sotto l'aspetto giuridico, economico, sociologico e potrebbero toccarsi via via i diversi profili di tipo ambientale, occupazionale, sociale che tale questione sta ponendo. Non si deve tuttavia dimenticare che ognuno di questi profili deve fare i conti con una realtà normativa dinamica, che non riguarda soltanto "come si sceglie di affidare un bene pubblico e se si sceglie di farlo in questo o quell'altro modo" ma che va a toccare punti sensibili dell'ordinamento giuridico europeo quali il rapporto tra la disciplina sovranazionale e le specificità dei singoli Stati membri; la garanzia che tali specificità non vengano annientate da una disciplina europea troppo rigida e poco o per nulla sensibile ad esse; la partecipazione attiva e influente degli attori di tutta la filiera normativa ed amministrativa ad una costruzione giuridica che non sia percepita come ostile e insidiosa dai cittadini europei; la necessità assoluta di evitare lo scontro e, quindi, di trovare un equilibrio tra i valori che guidano l'attività normativa ed amministrativa europea ed i valori che guidano tali attività a livello statale e territoriale.

Ebbene, è utile considerare che abbiamo dinanzi una sfida politica e che tale sfida non può essere risolta eludendo il problema con l'ennesimo, zoppicante intervento legislativo dell'ultimo istante. Bisogna andare, seppur con fatica, alla ricerca di quell'equilibrio a cui si faceva riferimento poc'anzi. Occorre prendere atto che non si sta parlando di sfuggire all'applicazione della disciplina europea per permettere a 30'000 imprese di continuare ad esistere. Non si sta parlando nemmeno, e questo concetto deve essere chiaro, di far finta di trovare una soluzione ad un problema da cui successivamente possono scaturirne una miriade, solo per accontentare una categoria, come sembra suggerire l'attività normativa di altri contesti nazionali. Si sta parlando di trovare una soluzione sostenibile dove l'esigenza di assicurare una libera concorrenza ed un mercato aperto, valori primari dell'ordinamento europeo, conviva con la nostra realtà economica e sociale, dove la concorrenza è certo fondamentale ma non è e non può essere l'unico valore che ci si propone. Come si vede la sfida non è di poco conto.

Spesso si sente fare una ricostruzione dei fatti, accaduti in questi anni, tesa a "demonizzare" la direttiva Bolkestein. Si imputa all'articolo 12 della direttiva servizi lo scoppio della crisi dell'assetto giuridico su cui si basava l'uso particolare del demanio marittimo in Italia. Nello specifico, ad entrare in crisi è stato, come tutti sanno, il "diritto di insistenza" del concessionario precedente previsto all'articolo 37 del Codice della navigazione. Dopo varie vicissitudini, che non serve ricordare perché sono ben note, si è arrivati al precario regime di proroga *ex lege*. Questa ricostruzione è corretta solo in parte. Poiché si devono avere le idee chiare per poter giungere ad una soluzione giuridicamente sostenibile, è bene che si faccia luce sulla circostanza che l'articolo 12 è una parte del problema e come tale non va sopravvalutato. In altre parole: vi è la certezza che, se la Bolkestein non esistesse, il problema non si sarebbe posto comunque? Basta guardare al formante giurisprudenziale sia nazionale che europeo per capire che non è così. La Corte costituzionale, in occasione dei giudizi di legittimità su diverse leggi regionali che disponevano regimi di proroga sul demanio marittimo, ha fatto menzione svariate volte dei «vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza» ai sensi dell'articolo 49 del Trattato sul Funzionamento. La Corte di giustizia, dal canto suo, ha da molto tempo statuito che «la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi» sono «principi fondamentali del Trattato». Del Trattato, si badi bene. Più volte la Corte di giustizia ha dichiarato incompatibili normative nazionali sul regime delle concessioni senza fare riferimento ad una disciplina di diritto derivato, come la Bolkestein, ma richiamando direttamente i principi dei Trattati.

In questa prospettiva, due sono le considerazioni da fare: anzitutto, concentrare tutta l'attenzione sulla Bolkestein è assolutamente riduttivo se non altro perché la Bolkestein non coincide, o almeno non del tutto, con la questione demaniale marittima italiana ma per trovare un assetto giuridico ragionevole occorre ponderare la disciplina sull'uso particolare del bene demaniale con l'intero quadro giuridico dell'Unione europea; in secondo luogo, si sa che vi sono due rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia che mettono in discussione il regime di proroga sino al 2020. È inutile dire che, sulla base di queste premesse, è difficile aspettarsi una risposta positiva dalla Corte. Al di là di quello che deciderà la Corte, sarà assolutamente importante vagliare le considerazioni che essa svolgerà sul valore del principio di libertà di stabilimento così come sancita dal Trattato sul Funzionamento. È chiaro che da esse dipenderà la definizione di una disciplina che sia in grado di considerare e comporre i diversi interessi in campo.

Dai pronunciamenti che si attendono dalla Corte di giustizia dipenderà anche la sostenibilità della strategia del doppio binario che ha trovato un ampio consenso nei mesi passati. È evidente che il doppio binario rimane, dal nostro punto di vista, la soluzione più armonica e proporzionata rispetto alla situazione italiana, in grado di garantire la concorrenza da un lato e, dall'altro lato, il legittimo affidamento e la posizione giuridica di chi in questi anni ha effettuato e continua ad effettuare corposi

investimenti che garantiscono la cura, la fruizione e il miglioramento del bene demaniale. Infatti, non deve sottacersi che la dimensione degli stabilimenti balneari in Italia esorbita rispetto al mero fine di lucro. Essa piuttosto appartiene ad una tradizione che, seppure con tutte le eccezioni del caso, costituisce una sana forma di imprenditorialità familiare in cui, rispetto allo svolgimento dell'attività economica, si lega sia una dimensione ambientale, fatta di tutela del territorio demaniale, di conservazione e miglioramento dello stesso, ed una dimensione sociale, in cui la caratteristica fondamentale dell'impresa è il legame, potrebbe dirsi affettivo, con la realtà marittima. Questo è un patrimonio della tradizione italiana che non può e non deve essere disperso soprattutto a causa dell'applicazione di una disciplina che non fornisce alcuna garanzia su quale sarà il futuro dell'attività balneare e su quali saranno le garanzie per la tutela del bene demaniale.

Certamente, se vi sarà un intervento legislativo nel senso del doppio binario, questo va colto come una eccellente occasione per incrementare ed ottimizzare gli obblighi di tutela del paesaggio costiero e delle risorse biologiche di esso, a carico sia dei soggetti pubblici che di quelli privati, di rispetto della vocazione di ogni singola area demaniale, di orientamento, nei sensi sopra indicati oltre ovviamente alla finalità turistica, degli investimenti privati. Occorre fare anche in modo che le amministrazioni possano svolgere con efficacia l'attività e le funzioni connesse a questi aspetti sia per le nuove concessioni sia per le vecchie.

Come si accennava, dalle decisioni della Corte di giustizia dipenderà il destino del doppio binario. Occorre quindi domandarsi quale soluzione alternativa ad esso potrebbe trovarsi nel caso di un esito negativo. La prospettiva, è bene ribadirlo, deve essere quella di preservare il patrimonio delle imprese balneari italiane. Se il doppio binario, come lo si intende oggi, dovesse cadere, non è comunque ipotizzabile adottare una disciplina che vada a dissipare il bagaglio di esperienza che hanno accumulato le imprese balneari. In tale ipotesi, si potrebbe immaginare in ogni caso un doppio binario ovvero un regime temporaneo di graduale apertura del mercato per i concessionari attuali. Quello che occorre rimarcare è che un'apertura improvvisa e totale del mercato non è utile a nessuno. Primo, perché andrebbe a scapito delle piccole imprese; secondo, perché andrebbe a svantaggio delle amministrazioni pubbliche, che non avrebbero il tempo per organizzare l'esercizio dell'attività amministrativa; terzo, perché andrebbe a scapito degli utenti. Un doppio binario comunque potrebbe rendersi necessario: per le nuove concessioni si applicherebbe una gara aperta; per le vecchie, un regime di transizione verso l'apertura del mercato. Non si tratterebbe di una nuova proroga ma di una disciplina che sia in grado di non distruggere le piccole imprese balneari. Affinché un mercato funzioni, occorre preparare gli attori coinvolti in esso. Il mercato non può essere la legge del più forte. Per questo non può immaginarsi una disciplina che smantelli completamente la rete di piccole imprese balneari in Italia, gettandole nella giungla economicista di un mercato senza controllo.

D'altra parte, questa necessità non è sentita solo dal legislatore o dall'amministratore nazionale o territoriale. I Trattati impongono di «promuovere un ambiente favorevole all'iniziativa ed allo sviluppo (…) delle piccole e medie imprese» e di evitare di «ostacolare la creazione e lo sviluppo» di esse. La stessa Commissione, nello *Small Business Act* per l'Europa, ha stabilito che il primo principio guida per la formulazione e l'attuazione della politica dell'Unione è quello di «dar vita a un contesto in cui imprenditori e imprese familiari possano prosperare e che sia gratificante per lo spirito imprenditoriale». Una normativa che comporti la distruzione di migliaia di piccole imprese familiari, che da decenni svolgono un'attività essenziale per l'economia italiana, attraverso l'applicazione rigida ed ottusa della libertà di stabilimento, di certo non gratificherebbe lo spirito imprenditoriale. Come si vede, anche la legislazione europea promuove lo sviluppo della piccola impresa, oltre a valorizzare il legittimo affidamento, la tutela ambientale, la dimensione sociale che, certamente, sono valori ben espressi dalla realtà degli stabilimenti balneari italiani nell'esercizio della loro attività.

Per questi motivi occorre rimarcare che non si tratta di sfuggire alla normativa o ai principi del diritto dell'Unione europea. Si vuole piuttosto trovare legittimamente la maniera di tutelare questo patrimonio imprenditoriale italiano, nel quadro dei principi europei. Come lo si può fare? Come si diceva, occorrono anzitutto gradualità, proporzionalità e misura. Vi è la certezza che anche applicando il diritto dell'Unione europea si possa benissimo trovare il modo di garantire questi tre principi che devono guidare una riforma complessiva del settore. L'articolo 12 della Bolkestein, per fare un esempio, stabilisce al secondo paragrafo che non si possono accordare vantaggi al prestatore uscente. Ma questo vuol dire che un'amministrazione locale non possa conferire una qualche forma di riconoscimento ad un concessionario che ha garantito il buon uso del bene demaniale; che ha tutelato e migliorato, per quanto in sua possibilità, l'ambiente e la risorsa naturale; che ha sfruttato l'area occupata in una maniera sostenibile; che non ha fatto sì che la concessione del bene demaniale abbia costituito una privatizzazione *de facto* del bene stesso? Vuol dire, in breve, che non si possa forse accordare al concessionario un riconoscimento verso la sua esperienza e professionalità? La risposta è sicuramente negativa. È certamente possibile riconoscere l'esperienza e la professionalità di questi soggetti. Questo non lo si fa per accordare un vantaggio in vista della procedura ad evidenza pubblica ma per attribuire un valore alla piccola impresa in grado di gestire il bene pubblico. Lo stesso diritto dell'Unione europea lo prevede. L'articolo 38 della recente direttiva concessioni ammette che la selezione e la valutazione dei candidati possa avvenire sulla base di titoli quali quelli menzionati. Inoltre, l'articolo 41 ammette che tra i criteri di aggiudicazione vi sia una valorizzazione della dimensione sociale ed ambientale. Addirittura, la direttiva concessioni riconosce il valore fondamentale degli investimenti che possono portare ad un prolungamento della durata della concessione.

Occorre insistere un altro istante sulla direttiva concessioni del 2014. Qualcuno ha giustamente notato che il considerando numero 15, laddove dispone che «taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico (…) non dovrebbero configurarsi come concessioni ai sensi della presente direttiva», aprirebbe uno spiraglio per evitare la procedura ad evidenza pubblica, potendosi applicare la disciplina della locazione di diritto comune. Tale prospettiva va sicuramente tenuta in debita considerazione in caso di fallimento del doppio binario. Ovviamente, non può non rimarcarsi anche qui che una simile soluzione non potrebbe essere applicata senza una riforma che incida sul contenuto del contratto di locazione.

Anche in tale caso occorrerebbe mettere al primo posto la tutela, sotto tutti i profili, del bene demaniale. In altre parole, oltre alle clausole economiche, il contratto non potrà che essere il frutto di una considerazione di valori non economici relativi al sostenibile e responsabile uso del bene pubblico sia nei confronti dell'amministrazione che nei confronti della collettività.

Concludendo, la sfida politica è quella di trovare una soluzione equilibrata. L'apertura della Commissione europea sul doppio binario va apprezzata e ci si aspetta che, eventualmente, anche su una proposta diversa si possa ragionare con essa per salvaguardare e conciliare tutti i valori e gli interessi in gioco.

L'Aquila 24 giugno 2015

Luciano Monticelli

Luciano Monticelli – Presidente della IV Commissione Consiliare ***"Politiche europee, internazionali, Programmi della Commissione europea, Partecipazione ai processi normativi dell'Unione europea".***
Consiglio Regionale dell'Abruzzo- Via Michelle Iacobucci n. 4 - 67100 L'Aquila
Email: luciano.monticelli@crabruzzo.it