

---

# LA DIRETTIVA BOLKESTEIN E LE CONCESSIONI DEMANIALI DELLE SPIAGGE: DALLA GENESI AI RECENTI SVILUPPI

*David Sassoli*

*Matteo Fabbri*



Gruppo dell'Alleanza Progressista dei  
**Socialisti & Democratici**  
al Parlamento europeo

---



## INDICE

- *Introduzione.....4*
- *La genesi della Direttiva 2006/123.....5*
- *La Direttiva Bolkestein: libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi.....5*
- *Le reazioni degli Stati membri.....7*
- *Il sistema delle concessioni demaniali in Italia prima della Bolkestein:  
il Codice della Navigazione.....8*
- *Le modifiche dopo il 2006 e la procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia.....9*
- *Il sistema spagnolo.....10*
- *Gli sviluppi degli ultimi anni fino alla sentenza della Corte di Giustizia dell'UE.....12*
- *Impatto economico e incertezza della categoria.....14*
- *La proposta di Direttiva della Commissione Europea per migliorare l'applicazione  
della direttiva Bolkestein.....17*
- *Sentenza 153/2017: il TAR Lombardia applica la sentenza della CGUE.....18*
- *Il Disegno di legge del 2017 per la revisione e il riordino della normativa sulle  
concessioni demaniali.....19*
- *Doppio binario, legittimo affidamento e periodo transitorio.....21*
- *Conclusioni e spunti riflessivi.....24*

## **Introduzione**

Il 27 dicembre 2006 è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea la Direttiva 123/2006, la cosiddetta [Direttiva Bolkestein](#), dal nome dell'allora Commissario per il mercato interno, Frits Bolkestein. Nel rispetto dei criteri della strategia di Lisbona, la Direttiva ha posto un programma di semplificazione amministrativa volta a garantire ai cittadini europei la possibilità di avvalersi più facilmente di due delle libertà fondamentali sancite dal TFUE: la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi. La Bolkestein ha infatti eliminato del tutto il principio del paese d'origine, per assumere come riferimento quello dell'uguaglianza di tutti i cittadini dell'Unione.

Il legislatore italiano ha riscontrato numerose difficoltà nel recepimento di questa Direttiva, legate in particolare al sistema delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico ricreativa. La materia delle concessioni balneari è caratterizzata da un quadro normativo complesso, che ha generato diverse tensioni. Questo perché la disciplina italiana ha delineato un sistema piuttosto "chiuso", fatto di rinnovi automatici e concessioni estremamente lunghe. Nulla a che vedere con quanto introdotto della Direttiva Servizi, che fa della selezione basata sui principi di libera concorrenza e trasparenza il suo punto cardine. La mancanza, in Italia, di una regolamentazione adeguata del settore, caratterizzato da una frammentazione delle competenze fra i diversi livelli istituzionali e da proroghe reiterate nel tempo, in attesa di un riordino della disciplina, ha determinato una procedura di infrazione e una pronuncia avversa della Corte di giustizia dell'Unione Europea, oltre ad alimentare una situazione d'incertezza per gli operatori e per gli investimenti nel settore. Questo quadro ha portato inoltre ad una scarsa concorrenza nel mercato, con conseguenze dirette sui consumatori, sull'innovazione e sulle nuove imprese. È auspicabile, al fine di restituire certezza agli imprenditori, che si intervenga in tempi brevi con una seria e realistica revisione della disciplina, che si discosti dalle iniziative dilatorie di questi ultimi anni.

Obiettivo di questa analisi sarà quello di ripercorrere i passaggi più significativi che hanno caratterizzato la situazione italiana, partendo dalla genesi della Direttiva fino ad arrivare alle problematiche più recenti, cercando, infine, di fornire qualche spunto utile per la revisione del quadro normativo del nostro Paese.

## ***La genesi della Direttiva 2006/123***

La Direttiva Bolkestein può essere considerata una delle iniziative più importanti della Commissione Europea in quegli anni ed è senza dubbio uno degli strumenti giuridici più ambiziosi, per il mercato interno e per l'integrazione dei tessuti economici nazionali, che la Commissione abbia elaborato durante il suo mandato.

Essa, infatti, nasce dal rafforzamento e perfezionamento di principi già esistenti in ambito comunitario e dalla codifica di principi giurisprudenziali, introducendo meccanismi di semplificazione amministrativa e normativa, cooperazione amministrativa ed infine regole e norme a tutela sia degli utenti dei servizi che dei prestatori degli stessi.

Il carattere innovativo della Direttiva Servizi è da ricercarsi nell'accostamento delle disposizioni che per la prima volta ha fatto in modo che si trovassero a coesistere, in un insieme coerente e organico, le regole comunitarie fondamentali.

Trattandosi di una Direttiva quadro, essa non ha fissato norme dettagliate con la funzione di armonizzare direttamente il complesso delle norme degli Stati membri applicabili alle attività di servizi. Come indicato dalla Commissione, un approccio del genere avrebbe comportato una regolamentazione eccessiva e l'uniformazione delle specificità dei sistemi nazionali che disciplinano i servizi, molto differenti tra loro. La Direttiva ha trattato invece esclusivamente le questioni fondamentali per il regolare funzionamento del mercato interno dei servizi, intervenendo con disposizioni che hanno armonizzato punti specifici in maniera mirata, definendo chiari vincoli di risultato e chiarendo i rispettivi ruoli dello Stato membro d'origine e dello Stato membro di destinazione del servizio. La Direttiva, al fine di consolidare la libera prestazione di servizi, ha previsto che gli Stati membri garantissero il libero accesso ad un'attività di servizi nonché il suo libero esercizio sul loro territorio. Gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizi o l'esercizio della stessa sul proprio territorio solamente a requisiti che rispettino i principi di non discriminazione e di necessità, come ragioni di ordine pubblico, pubblica sicurezza, sanità pubblica o tutela dell'ambiente.

## ***La Direttiva Bolkestein: libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi***

La Direttiva Europea 123/2006 -o Direttiva Servizi- ha radicalmente cambiato il mercato dei servizi in Europa. La Bolkestein nasce, infatti, con

lo scopo di facilitare la libertà di stabilimento e la circolazione dei servizi all'interno dell'Unione Europea, favorendo lo sviluppo del mercato interno e una maggiore integrazione tra i vari mercati nazionali.

La libertà di stabilimento comprende il diritto di svolgere attività indipendenti e di creare e gestire imprese per poter esercitare un'attività permanente su base stabile e continuativa, alle stesse condizioni che la legislazione dello Stato membro di stabilimento definisce per i propri cittadini. La libertà di prestare servizi si applica a tutti i servizi remunerati che vengono generalmente forniti, nella misura in cui essi non sono regolamentati dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone. La persona che presta un «servizio» può, a tal fine, esercitare temporaneamente la propria attività nello Stato membro in cui il servizio viene prestato, alle stesse condizioni imposte da tale Stato ai propri cittadini<sup>1</sup>.

L'art. 49 TFUE prevede che debbano essere vietate tutte le restrizioni al libero stabilimento di un cittadino di uno Stato membro che si sposta verso un altro Stato membro. Per servizi, come anticipato, si intendono le attività economiche indicate dagli artt. 56 e 57 del Trattato fornite dietro retribuzione, non regolata dalle disposizioni relative alla libera circolazione delle merci, dei capitali e delle persone.

La Corte di giustizia dell'UE ha fatto chiarezza sulla collocazione delle concessioni demaniali stabilendo se queste dovessero rientrare, a seconda dei casi, nell'una o nell'altra situazione. La giurisprudenza della Corte ci ha indicato, infatti, come la discriminante tra le due libertà sia legata al carattere temporale della prestazione fornita<sup>2</sup>. Sempre la Corte di giustizia ha evidenziato come le attività legate al turismo (quindi anche l'attività turistico-ricreativa svolte su aree demaniali oggetto di questa analisi), siano da considerarsi servizi a tutti gli effetti<sup>3</sup>.

Per garantire la libera prestazione temporanea dei servizi, anche a livello transfrontaliero, la Direttiva richiede che gli Stati membri assicurino il libero accesso a un'attività di servizi, nonché il suo libero esercizio sul territorio. Ogni Stato membro ha la possibilità di regolare l'accesso alle professioni all'interno dei propri confini nazionali, ammesso che non vi sia una

---

<sup>1</sup> Fonte

[http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_3.1.4.html](http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/it/displayFtu.html?ftuId=FTU_3.1.4.html)

<sup>2</sup> Si veda Cfr. Corte Giust., causa C-55/94, *Gebhard* [1995], ECR I-4165

<sup>3</sup> Si veda Cfr. Cause riunite in Corte Giust. 286/82 e 26/83, *Luisi e Carbone c. Ministero del Tesoro* [1984], ECR 377

discriminazione anche indiretta basata sulla nazionalità del soggetto. La Corte, infatti, considera qualsiasi misura nazionale capace di ostacolare o semplicemente di rendere meno attrattivo l'esercizio delle libertà fondamentali così come sono garantite dai Trattati, nello specifico l'accesso alla prestazione dei servizi o l'esercizio della libertà di stabilimento, come una violazione degli articoli 49 e 56 del TFUE.

### ***Le reazioni degli Stati membri***

L'iter che portò all'approvazione della Direttiva fu caratterizzato da numerosi ostacoli, in virtù delle proteste che si manifestarono in diversi Stati membri. Le controversie legate al principio del paese d'origine furono subito molto contestate e destarono non poche preoccupazioni: gli oppositori sostenevano che potesse portare a del dumping sociale, ovvero stimolare una corsa al ribasso per quanto riguarda le tutele sociali, i diritti dei lavoratori e il livello delle retribuzioni.

Vi furono grandi proteste soprattutto in Francia: il timore di un'eccessiva apertura dei mercati fu rappresentato dal cosiddetto caso "dell'idraulico polacco", che avrebbe costituito una potenziale minaccia per i colleghi francesi. La preoccupazione maggiore fu legata al fatto che aprendo l'accesso ai servizi anche a lavoratori di altri stati membri, in questo caso dell'est Europa, questi avrebbero potuto trarne vantaggio garantendo la stessa prestazione ad un minor costo.

Uno dei casi giurisprudenziali emblematici, che portò alla luce i problemi della mancanza di uniformità delle varie discipline nazionali sulla prestazione dei servizi già prima della Direttiva, si ebbe in Svezia con il caso *Laval*<sup>4</sup>. In Svezia non esisteva una legge sul salario minimo e una ditta lettone, che vinse un appalto di costruzione nella cittadina di Vaxholm, si ritenne autorizzata, alla luce della direttiva 96/71/CE, ad applicare il salario lettone. Il caso fu portato all'attenzione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea che accolse le ragioni dell'azienda lettone con un giudizio sfavorevole all'azione sindacale, considerandola «una restrizione alla libera circolazione dei servizi».

In Italia i problemi si riscontrarono diversi anni dopo l'entrata in vigore della Bolkestein, soprattutto nell'ambito delle concessioni demaniali a finalità turistico ricreativa. Fu l'articolo 12, quello ad avere l'impatto più rilevante: <Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività

---

<sup>4</sup> Sentenza C-341/05, caso *Laval*.

*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>.* Questo passaggio aprì ad una selezione concorrenziale tra i candidati anche in settori, come quello delle concessioni demaniali, per i quali non era prevista una gara per il rilascio delle autorizzazioni. La Direttiva impose inoltre una durata delle autorizzazioni limitata: da un minimo di 6 ad un massimo di 25 anni. Un cambiamento radicale rispetto alla disciplina che regolava il mercato italiano fino al 2006.

### ***Il sistema delle concessioni demaniali in Italia prima della Bolkestein: il Codice della Navigazione***

Prima del 2006 il settore delle concessioni demaniali in Italia era disciplinato dal Codice della navigazione del 1942. In particolare, l'art. 37 del Codice, prevedeva che *<nel caso di più domande di concessione, sia preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico>.*

Veniva inoltre data una preferenza alle precedenti concessioni già rilasciate in sede di rinnovo, rispetto alle nuove istanze. Un meccanismo che si poneva in forte contrasto con i principi della Direttiva servizi. È evidente che in un sistema fondato sulla libera concorrenza come il mercato unico europeo, il modello italiano potesse rappresentare quantomeno una distorsione, sia nei confronti di altri operatori nazionali, che in quelli di potenziali imprenditori stranieri.

Tuttavia l'art 37 del Codice della Navigazione non fu l'unica normativa di riferimento in Italia. Nel 1993, infatti, venne affiancato dal decreto legge n. 400/1993, che introdusse nuove previsioni normative per le concessioni demaniali marittime. Nonostante questa modifica, però, rimase inalterato il principio in base al quale qualora il concessionario uscente avesse presentato domanda di rinnovo prima della scadenza della concessione (della durata di 6 anni), fosse espressamente *<data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze>.*



A questo decreto legge si aggiunsero poi, le modifiche apportate dalla legge n. 88/2001<sup>5</sup>, che finì per accrescere i caratteri derogatori della disciplina introducendo il meccanismo del rinnovo automatico delle concessioni. Questo meccanismo di rinnovo creò un'ulteriore chiusura del mercato, garantendo al concessionario la possibilità di poter sfruttare la concessione praticamente in eterno.

### ***Le modifiche dopo il 2006 e la procedura d'infrazione nei confronti dell'Italia***

Apparvero sin da subito evidenti le divergenze normative tra il sistema italiano e la nuova Direttiva europea. Non fu quindi una sorpresa la procedura d'infrazione avviata dalla Commissione nei confronti del nostro Paese nel 2009.

Nel gennaio del 2009 la Commissione europea avviò nei confronti dell'Italia una procedura d'infrazione, contestando la compatibilità dell'articolo 37 secondo comma del Codice della Navigazione, con la normativa comunitaria. In secondo luogo venne anche contestata la compatibilità con la nuova Direttiva del d.l. 400/1993 (integrato dalla l. 88/2001), laddove questo prevedeva che le concessioni demaniali marittime dovessero *<avere una durata di sei anni e possano essere automaticamente rinnovate ad ogni scadenza per ulteriori sei anni, su semplice richiesta del concessionario>*.

Nel 2010, in seguito all'avvio della procedura, il Governo italiano notificò alla Commissione Europea alcune modifiche del quadro giuridico con l'obiettivo di adeguare le disposizioni del Codice della Navigazione oggetto di rilievi, eliminando la preferenza in favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di rilascio delle concessioni. Venne inoltre previsto che le concessioni demaniali in essere al 30 dicembre 2009, ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015, fossero prorogate fino a tale data.

Le modifiche non convinsero pienamente la Commissione che chiese nuovi accorgimenti. Conseguentemente agli ulteriori interventi legislativi, nel febbraio 2012 la Commissione decise di chiudere la procedura d'infrazione. Nei mesi successivi intervenne nuovamente il Governo Italiano con il d.l. 179/2012<sup>6</sup>, disponendo la proroga sino al 31 dicembre 2020 delle

---

<sup>5</sup> Art 6 legge n.88/2010

<sup>6</sup> Il d. l. 18 ottobre 2012, n. 179 pubblicato in *G. U.* n. 45 del 19 ottobre 2012, all'art 34 duodecies prevede che il termine delle concessioni *"viene ulteriormente prorogato il termine fino al 31-12- 2020."*

concessioni demaniali in scadenza entro il 31 dicembre 2015. In questo modo il legislatore nazionale non fece altro che rimandare nuovamente l'adeguamento della disciplina italiana ai principi della Direttiva Servizi.

Dall'intervento della Commissione infatti, non è stato ancora regolamentato il settore e questa incertezza giuridica ha creato numerosi problemi, in primis agli operatori balneari. Molte difficoltà sono state riscontrate anche dalle Regioni che non hanno potuto beneficiare, in questi anni, di una normativa quadro di riferimento. Diverse leggi regionali hanno visto la bocciatura da parte della Corte Costituzionale, in quanto in contrasto con i principi europei di concorrenza. I casi di Toscana<sup>7</sup>, Emilia Romagna<sup>8</sup> e Friuli Venezia Giulia<sup>9</sup> hanno fatto da apripista, seguiti dai ricorsi contro le leggi della Regione Puglia e, nuovamente, della Regione Toscana<sup>10</sup>.

### ***Il sistema spagnolo***

Spesso in questi anni si è preso come termine di paragone il sistema di concessioni demaniali spagnolo. Esponenti politici e rappresentanti della categoria, hanno fatto leva su questo parallelismo tra i due ordinamenti, rivendicando il fatto che alla Spagna fosse stata accordata la possibilità di rilasciare concessioni fino ad un massimo di 75 anni.

Analizzando la normativa spagnola ci si accorge dell'inesattezza di questo paragone e delle molteplici differenze tra la situazione dell'ordinamento italiano e di quello spagnolo.

Ai sensi della *Ley de costas* del 1988, la legge che disciplinava il demanio marittimo in Spagna, le concessioni demaniali potevano avere una durata di trent'anni. In seguito all'adeguamento del sistema spagnolo alla Direttiva le concessioni sono state estese, in determinate circostanze, fino a 75 anni. Ma esiste una spiegazione se agli operatori spagnoli è stata concessa una deroga al massimale di 25 anni stabilito dalla Bolkestein.

Innanzitutto, occorre sottolineare che nel sistema spagnolo esistono due tipi di permesso: le autorizzazioni e le concessioni. La *ley n. 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral y de Modificación de la Ley de Costas*

---

<sup>7</sup> Sentenza della Corte costituzionale n. 340/2010

<sup>8</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 180/2010

<sup>9</sup> Sentenza della Corte Costituzionale n. 233/2010

<sup>10</sup> Ricorso presso la Corte Costituzionale avverso la legge della regione Toscana n. 31 del 9 maggio 2016.

ha indicato che lo sfruttamento dei servizi stagionali sulle spiagge fosse soggetto ad autorizzazione della durata massima di 4 anni. Per quanto concerne le concessioni invece, la stessa legge ha previsto una proroga fino al limite massimo di 75 anni. Questa deroga è stata concessa in virtù del fatto che gran parte delle concessioni sono state rilasciate come indennizzo ai proprietari di immobili privati costruiti su una spiaggia pubblica o, in alcuni casi, su una parte di spiaggia privata. Il proprietario è stato quindi espropriato per far prevalere l'interesse pubblico, di mantenere tutta l'area demaniale, su quello privato.

Il Governo spagnolo ha precisato in una nota che: *<la demarcazione concede la titolarità e i diritti di proprietà allo Stato, ed è definita in modo tale che la registrazione nel catasto non possa prevalere sulla natura di demanio pubblico delle proprietà demarcate. L'indennizzo ai proprietari di immobili privati che vantano diritti di proprietà pre-esistenti è concesso pertanto solo sotto forma di concessione; l'interesse pubblico prevale sui diritti dei privati cittadini detentori dei diritti su terreni che rientrano nel "Dominio Público Marítimo Terrestre" (DPMT) godono pertanto, secondo la nuova legge, di un diritto di usufrutto e devono richiedere l'autorizzazione di utilizzare la concessione, per la quale sono tenuti a pagare, inoltre, un corrispettivo>*<sup>11</sup>. Il fatto che siano state rilasciate concessioni di 75 anni in Spagna ha costituito un indennizzo per il privato proprietario di immobili o, in alcuni casi, della spiaggia stessa.

Differente la situazione delle concessioni in Italia dove le spiagge sono patrimonio della pubblica amministrazione, che le rilascia in concessione a determinati soggetti per lo sfruttamento economico.

Anche la Commissione si è pronunciata sull'argomento. Nel 2012, dopo le interrogazioni di alcuni eurodeputati italiani<sup>12</sup>, il Commissario responsabile per il mercato interno ed i servizi dell'UE Michel Barnier, ha risposto in questo modo a chi chiedeva se la legge spagnola fosse compatibile con la direttiva servizi e se fosse possibile riprodurre dette misure anche in altri paesi membri:

*"Il quesito posto dall'onorevole parlamentare fa riferimento alla proposta spagnola di riforma della Ley de Costas. In base alle informazioni in*

---

<sup>11</sup> Nota contenuta all'interno del progetto di documento di lavoro "sulle deliberazioni del gruppo di lavoro sui diritti di proprietà spagnoli e la legge spagnola "Ley de Costas" (legge costiera) del 1988, del 19 settembre 2013 dove il governo spagnolo fa riferimento agli articoli 132 e 33 della costituzione spagnola.

<sup>12</sup> Interrogazione delle deputate Roberta Angelilli (PPE) e Mara Bizzotto (EFD) E-010266/2012

*possesso della Commissione, e come ha spiegato la Commissione nella sua recente risposta all'interrogazione E-10266/2012, tale periodo si riferisce all'indennizzo concesso ai legittimi proprietari di fabbricati ubicati sul litorale demaniale per la conversione dei loro diritti di proprietà in diritti di occupazione del suolo (le cosiddette "concessioni") di durata limitata. (...). La Commissione è consapevole del fatto che diversi Stati membri regolamentano la concessione di licenze di occupazione del demanio costiero per attività private di servizi. Nella misura in cui le attività disciplinate dalla direttiva sui servizi sono contemplate anche dalla Ley de Costas, il periodo di validità della licenza dovrebbe essere tale da consentire un ritorno sugli investimenti effettuati da prestatori di servizi per l'esercizio della loro attività. Occorre altresì tener conto del fatto che le licenze concesse in applicazione della Ley de Costas non possono essere ulteriormente rinnovate. Per pronunciarsi sulla compatibilità della durata delle licenze con la legislazione dell'Unione, la Commissione dovrà attendere che vengano adottate misure di esecuzione della Ley de Costas".*

### ***Gli sviluppi degli ultimi anni fino alla sentenza della Corte di Giustizia dell'UE***

L'instabilità dei Governi italiani che si sono susseguiti negli ultimi anni e i conseguenti rinvii hanno paralizzato l'intero settore. Questo stallo ha determinato maggiore incertezza per una categoria che da tempo cerca di avere chiarezza sul proprio futuro. Diversi disegni di legge, da quello del Ministro Gnudi con il Governo Monti in poi, non sono riusciti ad arrivare alla conclusione dell'iter parlamentare a causa della mancanza di un accordo politico. Senza una disciplina si è tentato di prendere tempo, prolungando la proroga delle concessioni dal 2015 al 2020. Fino a quando non sono intervenuti i tribunali.

Tra il 2014 e il 2015 infatti, i TAR di Lombardia e Sardegna hanno rimandato alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea due procedimenti con ad oggetto le concessioni demaniali: marittime nel caso sardo e lacustri nel caso lombardo<sup>13</sup>. In particolare, la Corte di giustizia dell'Unione Europea è stata chiamata a pronunciarsi sulla legittimità delle proroghe automatiche delle concessioni demaniali riconosciute dall'Italia fino al 2020. Alla Corte è stato chiesto se, considerato che la Direttiva Bolkestein si sarebbe dovuta applicare già da diversi anni, la legge italiana che ha previsto la proroga

---

<sup>13</sup> Nelle cause riunite C458/14 e C67/15, Promoimpresa Srl (C458/14) e Mario Melis e altri (C67/15)

automatica della durata delle concessioni fino al 31 dicembre 2020, fosse compatibile con il diritto comunitario.

Prima della pronuncia della Corte, il 25 febbraio 2016, sono arrivate [le conclusioni dell'Avvocato Generale Szpunar](#) che ha ritenuto fondati i dubbi espressi dai due Tribunali sulla legittimità delle proroghe, sottolineando come la Bolkestein impedisca alla normativa nazionale di prorogare in modo automatico la data di scadenza delle concessioni per lo sfruttamento economico del demanio pubblico.

L'indirizzo dell'A. G. Szpunar era stato piuttosto chiaro. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea lo ha poi confermato con la sentenza del 14 luglio 2016: le proroghe delle concessioni demaniali concesse dallo Stato italiano sono in contrasto con il diritto europeo. Le concessioni sulle spiagge italiane dovranno essere quindi messe a gara, in quanto la proroga automatica e generalizzata fino al 31 dicembre 2020 per lo sfruttamento turistico di beni demaniali marittimi prevista dalla legge italiana, impedisce di effettuare una selezione imparziale e trasparente dei candidati. Procediamo con ordine: la Corte ha iniziato la sua analisi rilevando che spetterà al giudice nazionale decidere se le concessioni demaniali marittime siano oggetto di un numero limitato di autorizzazioni, per via della scarsità delle risorse naturali. Questo aspetto non è di poco conto in quanto è il passaggio su cui poggia tutto il percorso logico: l'art. 12 della Direttiva infatti parla di procedure di selezione solo per le autorizzazioni il cui numero "sia limitato". Su questo tema però, si è già pronunciata la Corte Costituzionale italiana con la sentenza 180/2010, sottolineando come il rilascio delle concessioni demaniali debba essere soggetto ad una procedura fondata sui principi di libera concorrenza stabiliti dalla Direttiva (se ne può dedurre che la Corte abbia eccepito la limitatezza delle spiagge). Recentemente è poi intervenuto il TAR della Puglia con la sentenza 1329/2017 che non ha lasciato spazio ad altre interpretazioni: le concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative hanno come oggetto un bene/servizio limitato nel numero e nell'estensione a causa della scarsità delle risorse naturali<sup>14</sup>.

In ogni caso, il rilascio delle autorizzazioni per lo sfruttamento economico delle spiagge dovrà necessariamente "essere oggetto di una procedura di selezione tra i potenziali candidati, che deve presentare tutte le garanzie di imparzialità e trasparenza, in particolare un'adeguata pubblicità" così come previsto dalla Direttiva. Va da sé che in questo contesto "la proroga automatica delle autorizzazioni non consente di organizzare una siffatta procedura di selezione" ed è quindi da ritenersi illegittima perché impedisce

---

<sup>14</sup> Sentenza del TAR della Puglia n. 1329/2017 del 28 luglio 2017

di effettuare una selezione imparziale e trasparente dei candidati. La proroga è da ritenersi illegittima anche nei casi in cui il giudice nazionale stabilisca che la Direttiva non sia applicabile ma sia comunque limitato l'accesso nei confronti degli altri cittadini europei. La proroga automatica, infatti, *"costituisce una disparità di trattamento a danno delle imprese con sede negli altri stati membri e potenzialmente interessate"*.

Procedendo con l'analisi, la Corte ha sottolineato che gli Stati membri *"dovranno tenere conto di motivi imperativi di interesse generale quali, in particolare, la necessità di tutelare i titolari delle autorizzazioni in modo che essi possano ammortizzare gli investimenti effettuati. Tuttavia considerazioni di tal genere non possono giustificare una proroga automatica, qualora al momento del rilascio iniziale delle autorizzazioni non sia stata organizzata alcuna procedura di selezione"*. Questo aspetto risulta essere di particolare rilevanza: possono (e devono) essere previste le adeguate tutele degli investimenti fatti che, stabiliti gli opportuni criteri, dovrebbero essere completamente salvaguardati.

Il testo integrale della sentenza è consultabile al seguente [Link](#)

### ***Impatto economico e incertezza della categoria***

Per avere un quadro completo di ciò che sta accadendo in Italia, è necessario comprendere a fondo quali siano le ragioni degli operatori balneari che hanno portato alle proteste degli ultimi anni. Gli stabilimenti e le aziende balneari costituiscono una realtà considerevole per il sistema turistico nazionale. Risultano infatti censite in Italia circa 30.000 concessioni rilasciate per finalità turistico ricreativa con strutture amovibili e circa 1000 pertinenze demaniali marittime con manufatti "inamovibili" di proprietà dello Stato. Come evidenzia il documento di analisi di impatto della nuova regolamentazione sul demanio del Governo<sup>15</sup> *<in Italia vi è una larga diffusione, sul demanio marittimo, lacuale e fluviale, di impianti turistico-ricreativi, che rappresentano una componente di primaria importanza dell'offerta turistica nazionale (...). L'Italia, con i suoi 7.375 chilometri di coste (di cui il 96,6% balneabile per le acque marine), è il Paese europeo che vanta il maggior numero di aree di balneazione (circa 5.500) e uno dei più elevati livelli di tutela sanitaria nel settore. Un riconoscimento, certificato anche dall'Agenzia europea dell'ambiente, che ne fa il prodotto*

---

<sup>15</sup> Il documento integrale del Governo Italiano è disponibile al seguente [Link](#)

turistico nazionale più scelto: nel 2014 il soggiorno al mare ha rappresentato il 48,8% delle mete di vacanza>.



#### Presenze degli stranieri per tipologia di località



Il grafico evidenzia l'impatto del turismo balneare sull'intero sistema turistico italiano.

Fonte: Camera dei Deputati ([Link](#))

Il settore turistico vale il 10,2% del PIL e l'11,6% dell'occupazione. Il turismo marittimo e lacuale costituisce la componente di maggior rilievo, tra il 45 e il 50% del PIL e dell'occupazione del settore<sup>16</sup>. Un impatto economico significativo.

Il tessuto economico nel settore del turismo balneare è costituito per la maggior parte piccole medie imprese e la particolare cura del cliente garantita da una gestione "familiare" ha rappresentato, nella maggior parte dei casi, sinonimo di standard qualitativi elevati. Nel settore delle concessioni delle spiagge, il sistema normativo caratterizzato da concessioni estremamente lunghe e dal meccanismo del rinnovo automatico ha permesso alle imprese (in maggioranza a conduzione familiare) di pianificare, negli anni, investimenti per il futuro. Una continuità che ha portato benefici notevoli e che ha consentito ai concessionari di prevedere un piano di investimenti a lunga scadenza, come se si trattasse di una proprietà privata. Ed è proprio questo il nodo principale: gli imprenditori hanno investito nella spiaggia grazie ad un contesto normativo favorevole, innalzando la qualità dei servizi e contribuendo a rendere l'offerta turistica un'eccellenza del nostro Paese, unica in Europa. E se la concessione dovesse andare ad un altro imprenditore rischierebbero di non riuscire ad ammortizzare l'investimento.

La preoccupazione principale dei concessionari infatti, è quella di non riuscire a recuperare gli investimenti effettuati. Questo aspetto è stato però scongiurato dalla sentenza della Corte di giustizia del luglio 2016, nel passaggio in cui indica che sarà necessario *"tutelare i titolari delle autorizzazioni in modo che essi possano ammortizzare gli investimenti effettuati"*. Bisognerà tenere conto caso per caso del valore dell'impresa, che potrà variare in relazione ai fatturati, dando la possibilità agli imprenditori di recuperare l'investimento. Prevedere che sia garantito un indennizzo al concessionario uscente che consideri il valore dell'azienda e degli investimenti sarà quindi imprescindibile. È stata la Corte ad indicarlo.

Gli operatori chiedono inoltre che sia garantito un adeguato periodo transitorio, in modo da avere il tempo sufficiente per conformarsi alla Direttiva. Appare però evidente che non ci si potranno aspettare tempi particolarmente lunghi (come ad esempio i 30 anni richiesti da una parte della categoria). Anche perché la Bolkestein nel 2017 "ha compiuto" 11 anni.

---

<sup>16</sup> Fonte: Stime WTTC- Travel and tourism economic impact 2016 Italy



## ***La proposta di Direttiva della Commissione Europea per migliorare l'applicazione della direttiva Bolkestein***

Il 10 gennaio 2017 la Commissione Europea ha pubblicato la *Proposta di Direttiva concernente l'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che istituisce una procedura di notifica dei regimi di autorizzazione e dei requisiti relativi ai servizi, e che modifica la direttiva 2006/123/CE e il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno.*

La Commissione non si è ritenuta soddisfatta dello strumento di notifica della Direttiva e ha proposto di migliorarlo attraverso la riforma dell'attuale procedura di notifica nel settore dei servizi. Dalle valutazioni della Commissione emerge, in questi ultimi anni, un'attuazione non soddisfacente della Direttiva 2006/123. Il 40% dei dialoghi strutturati che la Commissione ha dovuto avviare con gli Stati membri per garantire la conformità alla Direttiva servizi, hanno riguardato misure nazionali recentemente introdotte.

In realtà la Direttiva 2006/123 prevede già un sistema di notifica (articolo 15 par. 7). Questo strumento sembra però non aver funzionato. La Commissione Europea ha indicato che lo strumento adottato fino ad oggi *<non ha contribuito in modo adeguato ad una corretta e piena attuazione della Direttiva Servizi. La Commissione presenta pertanto uno strumento legislativo autonomo per ammodernare l'attuale procedura di notifica nel quadro della direttiva servizi al fine di migliorare l'applicazione delle disposizioni vigenti di tale direttiva stabilendo una procedura più efficace ed efficiente per prevenire l'adozione, da parte degli Stati membri, di regimi di autorizzazione o di taluni requisiti non conformi alla direttiva servizi>.*

La proposta di Direttiva mira ad introdurre l'obbligo per gli Stati membri di notificare alla Commissione *<qualsiasi progetto di misura che introduce nuovi requisiti o regimi di autorizzazione>* che rientri nel campo di applicazione della Bolkestein, tre mesi prima della loro adozione. L'inosservanza di questo obbligo costituirà *<vizio procedurale sostanziale di natura grave>*. La Commissione valuterà poi la compatibilità dell'atto con la Direttiva servizi, effettuando un controllo preventivo sugli atti legislativi nazionali.

Più nello specifico, gli obiettivi della Direttiva sono l'incremento dell'efficienza della procedura di notifica, il miglioramento della qualità e del contenuto delle notifiche trasmesse, l'inclusione di requisiti aggiuntivi che, come dimostrato dall'applicazione della direttiva servizi, possono costituire

ostacoli significativi al mercato interno dei servizi, e il potenziamento dell'effettiva osservanza dell'obbligo di notifica. Sostanzialmente questa modifica riguarderà in particolar modo le amministrazioni e, se dovesse essere approvata, non consentirà ulteriori proroghe o deroghe all'applicazione della Direttiva. Qualora non si arrivi in fretta ad un riordino del quadro normativo, varrà anche per le concessioni demaniali delle spiagge.

Il dossier è stato trasmesso al Parlamento Europeo e votato nella commissione mercato interno, ed è in attesa del voto nella seduta plenaria di Strasburgo. Al seguente [Link](#) è possibile trovare la proposta di Direttiva della Commissione.

### ***Sentenza 153/2017: il TAR Lombardia applica la sentenza della CGUE***

Il 24 gennaio 2017 il Tar di Milano, con la sentenza 153/2017, ha disapplicato per la prima volta la proroga al 2020 delle concessioni balneari. La sentenza del Tribunale Amministrativo, seguendo i dettami contenuti nella sentenza della Corte di Giustizia UE del 14 luglio 2016, ha dichiarato illegittimo il concetto di "*proroga generalizzata*" rilasciato alle concessioni balneari dallo Stato italiano.

Il Tribunale lombardo ha accolto le motivazioni del Consorzio e della Regione Lombardia contro il ricorso di Promoimpresa, azienda che beneficiava delle proroghe delle concessioni demaniali. In particolare il TAR nell'adottare le indicazioni della CGUE ha messo in evidenza diversi aspetti già precedentemente trattati. Innanzitutto, la proroga delle concessioni al 2020 è in contrasto con il diritto comunitario e pertanto deve essere disapplicata. In secondo luogo ha sottolineato l'impossibilità di invocare l'esistenza di situazioni imperative di interesse generale, tali da giustificare una deroga rispetto a quanto imposto dal diritto comunitario e, di conseguenza, la necessità di predisporre una procedura di gara. È stata infine esclusa la possibilità di un rinnovo automatico della concessione, che rappresenterebbe una disparità di trattamento ed una violazione dell'art.49 TFUE.

Il Tribunale di Milano ha evidenziato infatti come le proroghe siano contrarie a *<I principi della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56, e 106 del TFUE, nonché il canone di ragionevolezza in essi racchiuso, di 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, (...) 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 sentenza è disponibile al seguente [Link](#).

### ***Il Disegno di legge del 2017 per la revisione e il riordino della normativa sulle concessioni demaniali***

Il 27 gennaio 2017 il Consiglio dei Ministri ha approvato il disegno di legge delega, proposto dal Ministro Costa, sul riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali. Nel procedere con l'analisi della nuova proposta è necessario partire dal comunicato ufficiale di Palazzo Chigi riportato in seguito.

*<Il Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro per gli affari regionali Enrico Costa, ha approvato un disegno di legge di delega al governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo per favorire, nel rispetto della normativa europea, lo sviluppo e l'innovazione dell'impresa turistico-ricreativa. La delega, che mira anche al superamento delle problematiche che la normativa nazionale pone in relazione a quella europea come evidenziate da ultimo dalla Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la sentenza del 14 luglio 2016, elenca i principi e i criteri direttivi cui il Governo deve attenersi, prevedendo in particolare modalità di affidamento delle concessioni nel rispetto dei principi di concorrenza, di qualità paesaggistica e di sostenibilità ambientale, di valorizzazione delle diverse peculiarità territoriali, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di riconoscimento e tutela degli investimenti, dei beni aziendali e del valore commerciale, mediante procedure selettive che assicurino imparzialità, trasparenza e pubblicità e che tengano conto della professionalità acquisita nell'esercizio di concessioni di beni demaniali marittimi, nonché lacuali e fluviali, per finalità turistico-ricreative. Dovranno, altresì essere stabiliti adeguati limiti minimi e massimi di durata delle concessioni entro i quali le regioni potranno a loro volta fissare la durata delle stesse per assicurare un uso rispondente all'interesse pubblico, prevedendo anche che le regioni, per garantire la pluralità e la differenziazione dell'offerta, possano disporre limitazioni sul numero massimo di concessioni negli ambiti territoriali di riferimento per singolo operatore economico. Proprio per le innovazioni che verranno introdotte, è*

*previsto tra i principi e criteri direttivi un adeguato periodo transitorio per l'applicazione della disciplina di riordino*<sup>17</sup>.

Questo disegno di legge delega stabilisce tre principi importanti: in primo luogo si parla di procedure selettive, che dovranno necessariamente esserci e dovranno rispettare i principi di concorrenza. Si fa poi riferimento al riconoscimento degli investimenti e della professionalità acquisita prevedendo una maggiore tutela per i concessionari, come indicato dalla sentenza della CGUE. Viene infine menzionato un adeguato periodo transitorio, per consentire al sistema di adattarsi alle nuove regole. La durata di questo periodo non viene specificata. Il passaggio del periodo transitorio lascia, invero, diverse perplessità proprio perché la Commissione ha già bocciato diverse volte la possibilità di nuove proroghe, scoraggiando ulteriori temporeggiamenti, considerando anche che la Direttiva è in vigore dal 2006. Il dossier è stato trasmesso alla Camera dei Deputati dove sono stati individuati i relatori: l'On. Sergio Pizzolante (Area Popolare-NCD) per la VI Commissione (Finanze) e all'On. Tiziano Arlotti (Partito Democratico) per la X Commissione (Attività produttive).

Nell'aprile 2017 i relatori hanno presentato il disegno di legge nel quale, per la prima volta, si è parlato chiaramente di gare per l'aggiudicazione dell'area demaniale. A dire il vero però, anche in questo testo è stato solo definito il perimetro della disciplina, lasciando irrisolte le questioni principali. Non è stata indicata infatti, né la durata del periodo transitorio, né la modalità di svolgimento delle gare e dei relativi criteri di aggiudicazione.

Il provvedimento è stato votato alla Camera dei Deputati il 26 ottobre 2017, con i voti contrari di Forza Italia, fermamente contraria alle gare. Proprio il partito di centrodestra ha bloccato insieme al Movimento 5 stelle l'iter in Senato, dove la maggioranza di Governo non ha trovato i numeri per approvare il d.d.l., impedendo ancora una volta il riordino della disciplina. Il 27 dicembre 2017, con lo scioglimento delle Camere da parte del Presidente Mattarella, si è avuto ufficialmente l'ennesimo rinvio al riordino di una disciplina, lasciando nell'incertezza migliaia di operatori costretti a navigare a vista ormai da troppi anni.

Tutte le informazioni relative al disegno di legge sono disponibili al seguente [Link](#).

---

<sup>17</sup> Comunicato stampa del Consiglio dei Ministri n. 10 del 27 gennaio 2017

## ***Doppio binario, legittimo affidamento e periodo transitorio***

In seguito alle reazioni emerse dopo la presentazione del D.d.l. del 2017, è possibile individuare tre elementi chiave su cui categorie e politica dovranno necessariamente confrontarsi: il doppio binario, il legittimo affidamento e il periodo transitorio.

Tra le proposte caldegiate da una parte degli operatori vi è il sistema del cosiddetto doppio binario. Questo meccanismo prevede che la concessione demaniale già in essere rimanga al concessionario uscente, mentre per le nuove concessioni sia fatta regolare gara. Il principio su cui fondare questo sistema potrebbe essere quello secondo il quale la Direttiva -e di conseguenza le procedure di selezione- si dovrebbe applicare solo nel caso in cui le risorse in oggetto "*siano limitate*". In particolare, i rappresentanti della categoria fanno notare come una parte consistente delle spiagge italiane (circa il 48%) non sia sfruttato, deducendone la non scarsità del bene demaniale. Verrebbe proposta quindi una differenziazione: le spiagge non ancora sfruttate andrebbero a gara come nuove concessioni, mentre quelle già in essere rimarrebbero ai vecchi concessionari. Questo aspetto andrebbe approfondito: si potrebbe prevedere una mappatura delle aree demaniali su base regionale e/o comunale per verificare quelle situazioni in cui il bene spiaggia non risulti "scarso". La Corte di Giustizia ha indicato nella sentenza del 2016 che spetterà al giudice nazionale determinare se le concessioni demaniali marittime siano oggetto di un numero limitato di autorizzazioni, per via della scarsità delle risorse naturali. Sebbene la già citata sentenza 1329/2017 del TAR della Puglia abbia chiarito che le concessioni demaniali marittime a finalità turistico ricreativa hanno come oggetto un bene/servizio limitato, una mappatura completa delle aree demaniali italiane aiuterebbe il giudice e, soprattutto, il legislatore a fare chiarezza. Il tentativo di eccepire la non scarsità delle concessioni demaniali al fine di evitare le gare, appare un percorso di difficile percorribilità senza un'adeguata identificazione delle aree demaniali "libere".

Veniamo al secondo dei principi in analisi in questo paragrafo sul quale potrebbe fondarsi proprio il principio del doppio binario: il legittimo affidamento. Questo aspetto viene chiamato in causa sempre dalla CGUE nella sentenza del 2016. In particolare la Corte fa notare come *<I ricorrenti nei procedimenti principali nonché il governo italiano fanno tuttavia valere che la proroga automatica delle autorizzazioni è necessaria al fine di tutelare il legittimo affidamento dei titolari di tali autorizzazioni, in quanto consente di ammortizzare gli investimenti da loro effettuati.>* L'art. 12 paragrafo 3 della Direttiva prevede che gli Stati membri possano tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni legate a

motivi imperativi d'interesse generale. Tuttavia, prosegue la Corte, *<è previsto che si tenga conto di tali considerazioni solo al momento di stabilire le regole della procedura di selezione dei candidati potenziali e fatto salvo, in particolare, l'articolo 12, paragrafo 1, di tale direttiva. Pertanto l'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva in questione non può essere interpretato nel senso che consente di giustificare una proroga automatica di autorizzazioni allorché, al momento della concessione iniziale delle autorizzazioni suddette, non è stata organizzata alcuna procedura di selezione ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo.>* È questo il passaggio cruciale: la Corte parla inizialmente di legittimo affidamento per consentire ai concessionari il recupero degli investimenti ex art. 12 par. 3 della Direttiva, salvo poi escludere -nel passaggio successivo- che questo possa giustificare una proroga automatica delle concessioni. In maniera particolare, se al momento della concessione iniziale delle autorizzazioni suddette non è stata organizzata alcuna procedura di selezione. Infine, aggiunge la Corte nel passaggio 56 della sentenza, *<come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 92 e 93 delle conclusioni, una giustificazione fondata sul principio della tutela del legittimo affidamento richiede una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare che il titolare dell'autorizzazione poteva legittimamente aspettarsi il rinnovo della propria autorizzazione e ha effettuato i relativi investimenti. Una siffatta giustificazione non può pertanto essere invocata validamente a sostegno di una proroga automatica istituita dal legislatore nazionale e applicata indiscriminatamente a tutte le autorizzazioni in questione>*.

Sarebbero ammissibili perciò ammissibili valutazioni caso per caso che consentirebbero, in alcune situazioni, una proroga della concessione limitata al recupero degli investimenti, quantificata sulla base di dati oggettivi. Sembrerebbe, quindi, che sebbene il principio del legittimo affidamento possa avere un utilizzo limitato, potrebbe risultare efficace in particolari situazioni.

Il terzo punto oggetto della discussione appare, al momento, quello di più difficile risoluzione. Il periodo transitorio, menzionato più volte, è tutt'altro che di facile commisurazione. Sarà sicuramente necessario prevedere un periodo nel quale le amministrazioni e le imprese potranno avere il tempo di adeguarsi alla nuova disciplina. Sulla lunghezza di questo periodo tuttavia, c'è ancora incertezza. Sulla lunghezza di questo periodo tuttavia, c'è incertezza.

Non avendo parametri certi sul quale basarsi per determinare questo periodo, è possibile trarre qualche indicazione dagli indirizzi delle varie forze politiche. Notevoli sono infatti le differenze tra le maggiori forze politiche

del Paese: il centrosinistra parla di una valutazione caso per caso basata su ammortamento e investimenti; il Movimento 5 stelle sostiene che possano essere sufficienti 15 anni; la coalizione di centrodestra ne chiede 30 innalzabili a 50<sup>18</sup>. Uno scenario, quest'ultimo, che appare difficilmente realizzabile. Il primo nodo dovrà quindi essere sciolto all'interno della coalizione di Governo formata da Lega e Movimento 5 stelle che, come evidenziato, hanno posizioni abbastanza distanti sull'argomento.

---

<sup>18</sup> Posizioni espresse durante il confronto politico nazionale sulla riforma delle spiagge organizzato da Mondo Balneare a Ravenna il 9 febbraio 2018 [Link](#)

## ***Conclusioni e spunti riflessivi***

Nel contesto appena esaminato emergono le numerose difficoltà che hanno impedito di arrivare in questi anni ad una riforma adeguata delle concessioni demaniali.

È auspicabile che si intervenga rapidamente per porre fine all'incertezza normativa che gli imprenditori del settore si trovano ad affrontare e che sta determinando uno svantaggio per le imprese, per gli investimenti e, di conseguenza, per i consumatori. Occorre iniziare a pensare al riordino della disciplina in maniera realistica, partendo dai principi stabiliti dall'UE. Diversi sono i benefici che ne deriverebbero: lo sviluppo di un mercato che tenga conto delle professionalità presenti ma che allo stesso tempo possa favorire la nascita di nuove imprese, un sistema di canoni trasparente e adeguato negli importi, anche a beneficio dell'erario, oltre a servizi concorrenziali determinanti per promuovere ulteriormente l'offerta turistica nazionale. Non è più possibile rimandare e anche il discusso periodo transitorio difficilmente potrà godere dei tempi eccessivamente lunghi, anche in virtù delle continue proroghe che hanno ritardato l'applicazione della Direttiva, in vigore da quasi 11 anni.

Tentando di fornire qualche spunto, è necessario partire da un presupposto sul quale la Corte di Giustizia è stata chiara: le concessioni dovranno essere rilasciate sulla base di una procedura di selezione tra i potenziali candidati, che dovrà presentare tutte le garanzie di imparzialità e trasparenza. È inverosimile che ci si possa discostare da questo principio. Sarà importante lavorare allora sui criteri che determineranno l'esito delle gare e sotto questo aspetto saranno cruciali i criteri di aggiudicazione. Ma la Corte, d'altra parte, è stata anche molto chiara sulla tutela del legittimo affidamento e, in particolare, sulla tutela degli investimenti effettuati. E da questo si dovrà ripartire. Si dovrebbero prevedere criteri premianti per il concessionario uscente che tengano conto del valore d'impresa e degli investimenti.

Il compito più difficile sarà proprio trovare criteri che riescano a conciliare il riconoscimento della professionalità acquisita con i principi di libera concorrenza imposti dalla Direttiva. Proviamo a fare qualche esempio: nelle gare pubbliche, potrebbero essere introdotti dei punteggi attribuiti ai diversi criteri di aggiudicazione e il punteggio più alto si aggiudica la concessione.

Il discrimine per l'aggiudicazione di una concessione non dovrà essere, evidentemente, solo economico. In caso contrario verrebbero tagliate fuori le piccole imprese, che si troverebbero in difficoltà a fronteggiare eventuali offerte di multinazionali o grandi cordate con capacità economiche superiori.



Dovrebbero essere stabiliti parametri che considerino la totalità del contesto in cui viene rilasciata una concessione. L'aspetto economico dovrà essere uno di questi ma sicuramente non l'unico.

Potrebbero giocare un ruolo importante anche impatto ambientale, impatto sul territorio e le competenze acquisite. Quest'ultimo aspetto non si tradurrebbe in una posizione di vantaggio, ma nel riconoscimento del *know how* acquisito, come avviene quando si esamina un curriculum. Seguendo questo ragionamento, dunque, gli investimenti effettuati potrebbero trasformarsi anche in un test di professionalità ed esperienze. Per farlo si potrebbe inserire anche una certificazione a garanzia della qualità nella gestione della spiaggia, che potrebbe rappresentare un valore aggiunto per i concessionari uscenti che hanno lavorato in maniera virtuosa negli ultimi anni<sup>19</sup>. In questo senso un "assist" importante arriva da un recente Regolamento dell'Unione Europea. Dal 23 marzo 2016 infatti è entrato in vigore il regolamento 2424/2015, che ha introdotto - con effetto dal giorno 01.10.2017 - il Marchio di Certificazione UE. In particolare: *<Marchi di certificazione UE – 1. Possono costituire marchi di certificazione UE i marchi UE così designati all'atto del deposito della domanda e idonei a distinguere i prodotti o i servizi certificati dal titolare del marchio in relazione al materiale, al procedimento di fabbricazione dei prodotti o alla prestazione del servizio, alla qualità, alla precisione o ad altre caratteristiche, ad eccezione della provenienza geografica, da prodotti e servizi non certificati. 2. Ogni persona fisica o giuridica, tra cui istituzioni, autorità e organismi di diritto pubblico, può presentare domanda di marchio di certificazione UE purché detta persona non svolga un'attività che comporta la fornitura di prodotti o servizi del tipo certificato>*.

Semplificando, i servizi balneari e turistici potranno essere certificati e gli operatori che dovessero uniformarsi a determinati standard qualitativi, potrebbero fregiarsi del Marchio di Certificazione UE. L'adozione di questo marchio potrebbe, in prospettiva normativa, divenire uno dei vari criteri di aggiudicazione della concessione demaniale, premiando chi ha precedentemente gestito l'area in maniera virtuosa<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> Negli ultimi mesi è emersa l'idea di rilasciare una certificazione sulla gestione dello stabilimento che dimostri a turisti, residenti e amministrazioni locali, le caratteristiche di una gestione sostenibile della spiaggia, il rispetto di requisiti di qualità del servizio e delle strutture, rispetto dell'ambiente, fruibilità e accessibilità, sicurezza e comportamento eticamente responsabile. Approfondimenti sul tema disponibili su [www.mondobalneare.it](http://www.mondobalneare.it)

<sup>20</sup> "Nota RE: entrata in vigore Marchio di certificazione UE per servizi alberghieri, servizi balneari, servizi turistici, servizi in genere." Studio Legale Casanti.

In aggiunta, annoverare tra i criteri la tutela ambientale, l'attenzione al contesto socio-economico di una determinata comunità e il rispetto degli aspetti tradizionali potrebbe contribuire a tutelare il sistema turistico nazionale e locale. Volendo forzare un po' il ragionamento, si potrebbero prendere in considerazione alcuni aspetti legati al territorio e alla cultura menzionati proprio dalla Direttiva<sup>21</sup>. In alcuni Considerando allegati alla Bolkestein - n. 11 sull'identità linguistica, n. 32 sulla tutela dei consumatori, n. 40 sugli obiettivi culturali e sociali - emergono alcuni criteri che potrebbero essere declinati per sostenere l'identità culturale e sociale del territorio, l'agroalimentare locale, la vendita e la promozione di prodotti IGP. Questo contribuirebbe alla promozione del territorio, oltre a mettere in una condizione favorevole l'operatore "locale".

Concentrarsi sui criteri di aggiudicazione potrà essere utile per definire il futuro di una categoria che vive da troppo tempo nell'incertezza. In questi anni pochi sono stati gli investimenti in strutture o in semplici attrezzature, con una ricaduta sulla qualità dell'offerta turistica e sull'indotto economico del settore. Dopo la sentenza della Corte di Giustizia si è aperta una fase nuova che richiede equilibrio e oggettività. E il nuovo Governo, dovrà essere bravo ad avviare una riforma realistica fondata sui principi di concorrenza, trasparenza e libero mercato. Ne va del futuro di trentamila imprese italiane.

---

<sup>21</sup> Si veda [Spiagge: la Corte di Giustizia Ue blocca la strada delle proroghe alle concessioni](#), David Sassoli, Huffington Post.



Gruppo dell'Alleanza Progressista dei  
**Socialisti & Democratici**  
al Parlamento europeo

---