



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Ministro per le Politiche Europee

On. Anna Maria Bernini

Roma, 4 ottobre 2011

SENATO DELLA REPUBBLICA

Audizione dinanzi alle Commissioni riunite VIII e X

Oggetto: Concessioni balneari (procedura d' infrazione n. 2008/4908)

1. Facendo seguito ad un reclamo pervenuto alla Commissione in relazione alla legge regionale Friuli-Venezia Giulia, nel febbraio del 2009 la Commissione europea ha avviato una procedura d'infrazione, censurando il fatto che in Italia l'attribuzione delle concessioni demaniali marittime per finalità ricreative (le concessioni per stabilimenti balneari) fosse basata su un sistema di preferenza per il concessionario uscente, che portava ad un sostanziale rinnovo automatico delle concessioni esistenti.
2. Con la lettera di messa in mora di avvio della procedura la Commissione ha in sostanza contestato la contrarietà di tale sistema all'art. 43 dell'allora Trattato CE (ora art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, TFUE), relativo alla libertà di stabilimento nel mercato interno. Alla luce di una giurisprudenza costante e risalente della Corte di giustizia, la libertà di stabilimento impone il ricorso a procedure di evidenza pubblica, non discriminatorie, per l'affidamento anche di dette concessioni. Ciò perché, come ha del resto sottolineato anche la nostra Corte costituzionale nella sentenza n. 180 del 2010, ogni automatismo a favore del concessionario uscente *“determina una disparità di trattamento tra gli operatori economici in violazione dei principi di concorrenza, dal momento che coloro che in precedenza non gestivano il demanio marittimo non hanno la possibilità, alla scadenza della concessione, di prendere il posto del vecchio gestore”*.

3. La Commissione ha quindi richiesto di modificare l'art. 37 cod. nav., nella parte in cui prevedeva il c.d. *diritto d'insistenza* (preferenza per il concessionario uscente), così da passare ad un sistema basato su concessioni di durata massima di 20/25 anni da attribuire mediante procedure di evidenza pubblica.
4. Dopo una trattativa non facile con la Commissione, si è riusciti con fatica ad ottenere di accompagnare l'abrogazione della norma sopra citata con una **proroga al 31 dicembre 2015** delle concessioni in essere (rispetto al 2012 che la Commissione ci avrebbe voluto tutt'al più concedere). La Commissione ha riconosciuto l'esigenza da noi rappresentata di disporre di un periodo adeguato per l'emanazione da parte delle Regioni interessate di proprie discipline in materia dopo l'entrata in vigore del federalismo demaniale.
5. In attuazione di questo compromesso, fu inserita nell'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 194/2009 (mille-proroghe) un'apposita previsione, che ha abrogato l'art. 37 del codice della navigazione (nella parte in cui prevedeva il diritto d'insistenza) e prorogato le concessioni in essere al 31 dicembre 2015. Tuttavia in fase di conversione, in questa stessa disposizione fu inserito al Senato (sulla base di un emendamento di origine parlamentare) un rinvio all'art. 01, comma 2, del decreto-legge 400/1993 che prevede un **meccanismo di rinnovo automatico delle concessioni sessennali**. Ciò ha impedito la chiusura della procedura d'infrazione: la Commissione ci ha infatti inviato il **5 maggio 2010 una lettera di messa in mora complementare** con cui, oltre a rilevare il contrasto del sistema italiano anche con l'art. 12 della **Direttiva Servizi**, entrata nel frattempo in vigore (28 dicembre 2009), essa ci ha chiesto di correggere l'art. 1, comma 18 del decreto "mille proroghe", espungendo il rinvio in questione ed abrogando il meccanismo di rinnovo automatico previsto dal citato decreto-legge 400/1993.
6. A questo scopo è stato inserito un emendamento nel **disegno di legge comunitaria 2010** (atto Senato n. 2322-B)¹, articolo 11 "*Modifiche al decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. Procedura d'infrazione n. 2008/4908. Delega al Governo in materia di concessioni demaniali marittime*" (in allegato).
7. Va poi rilevato che, a seguito di una modifica apportata alla Camera, **l'emendamento inserito nella Legge Comunitaria 2010 contiene un'ulteriore novità rispetto alla disposizione originariamente inserita nel mille-proroghe**. Vi si prevede infatti una **delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo per la revisione e il riordino della legislazione relativa all'affidamento delle concessioni demaniali marittime**. Si è infatti ritenuto che, trattandosi di una questione di concorrenza, spetti allo Stato definire i criteri generali del passaggio ad un sistema di evidenza pubblica.

¹ Assegnato alla 14^a Commissione (Politiche dell'Unione europea) del Senato **in sede referente** il 17 agosto u.s.

8. Alla luce di questa situazione, è **prioritario il perseguimento dell'obiettivo della chiusura della procedura d'infrazione** prima di formalizzare soluzioni dirette ad aiutare le categorie interessate ad entrare nel nuovo regime con meno inconvenienti possibili. Ciò per due motivi. In primo luogo, **fino a quando la procedura d'infrazione rimane aperta, la proroga al 2015 risulta illegittima**, perché priva di una formale "copertura" comunitaria, ed è quindi attaccabile in giudizio (nel febbraio 2012 il Consiglio di Stato si dovrà pronunciare in materia, a seguito di una decisione del TAR Puglia). In secondo luogo, soluzioni a tutela delle categorie interessate è meglio trovarle e attuarle fuori dei riflettori della Commissione.
9. **Si auspica che l'art. 11 del disegno di Legge comunitaria 2010 non subisca modifiche, così da consentire al Senato di approvare definitivamente la Legge entro il mese di ottobre.** Lo stesso Commissario Barnier ha infatti assicurato che, una volta approvata la norma contenuta nella legge comunitaria, non vi sarà più ostacolo all'archiviazione della procedura d'infrazione. Un'ulteriore ritardo ci porterebbe invece ad un sicuro aggravamento della procedura (parere motivato), che travolgerebbe anche la proroga al 2015 concordata con la Commissione.
10. Per quanto riguarda i successivi passi che possono essere fatti a tutela delle comprensibili ragioni delle categorie interessate, è facile comprendere che la richiesta di **una ulteriore proroga delle attuali concessioni oltre la data del 31 dicembre 2015 sarebbe inevitabilmente destinata a scontrarsi con un netto rifiuto della Commissione.**
11. Quanto poi alla questione dell'eventuale **esclusione (o deroga) delle concessioni demaniali marittime dall'ambito di applicazione della Direttiva Servizi**, anch'essa appare di assai difficile ipotizzabilità, visto che la Direttiva prospetta per il futuro una estensione e non una riduzione del suo ambito di applicazione. In ogni caso **l'esclusione non avrebbe comunque l'effetto di far venir meno l'obbligo di ricorrere a procedure di evidenza pubblica per l'affidamento delle concessioni.** Si ricorda infatti che la procedura d'infrazione è nata per il contrasto del nostro sistema non con la Direttiva Servizi, ma con l'art. 49 del Trattato. Solo successivamente, in sede di lettera di messa in mora complementare del maggio 2010, la Commissione ha evocato l'incompatibilità del sistema italiano anche con la Direttiva Servizi - e più specificamente con il suo art. 12 -, entrata nel frattempo in vigore (28 dicembre 2009).
12. Le possibili soluzioni devono essere invece cercate in sede di definizione delle regole e dei criteri su cui si baserà il futuro regime di affidamento delle concessioni balneari, e per il quale l'art. 11 del disegno di Legge Comunitaria 2010 prevede una delega al Governo. Per l'elaborazione del decreto legislativo di attuazione della delega sarà infatti necessario avviare un **tavolo di coordinamento tra il Governo e le Regioni, con la consultazione delle categorie di settore.** Sarà questa la prima sede in cui si potrà giungere alla

definizione di un testo che rappresenti l'equilibrio fra il rispetto della normativa dell'Unione e la tutela degli interessi delle organizzazioni di categoria.

- 13.** So bene che un tavolo tecnico era già stato avviato, sotto la presidenza del Ministro Fitto, per l'attuazione della disposizione a suo tempo inserita nel milleproroghe. E so che non ne sono derivati risultati rilevanti. Credo però che ciò sia stato dovuto soprattutto al fatto che la discussione si è svolta a procedura d'infrazione aperta. Sono invece convinta che in un contesto più sereno sarà anche più facile trovare tutti insieme soluzioni che garantiscano un realistico equilibrio fra il rispetto della normativa dell'Unione e la tutela degli interessi delle organizzazioni di categoria. Ma voglio anche dire che questo equilibrio potrà e dovrà essere assicurato non solo in sede di attuazione della delega, ma, con intensità diverse, lungo tutta la filiera normativa e amministrativa (statale, regionale, locale) che concretamente governerà il sistema di evidenza pubblica previsto dal diritto dell'Unione europea.
- 14.** E' ovvio che, come ho già sottolineato, al tavolo della delega dovranno essere consultate anche le rappresentanze di categoria. Ho già avuto modo di incontrare, dopo il mio insediamento, alcune delegazioni di gestori; e ho dovuto purtroppo constatare come la loro rappresentanza sia molto frammentata, e ciò bene al di là delle differenze dimensionali e strutturali che le stesse concessioni balneari oggettivamente presentano. Credo che questo sia stato e sia un punto di debolezza della categoria, cui la stessa dovrà in qualche modo porre rimedio, per meglio prospettare al tavolo di consultazione tutti gli interessi e tutte le peculiarità che il mondo delle concessioni balneari presenta nelle diverse regioni italiane.
- 15.** In queste prime interlocuzioni con la categoria dei gestori, nel ribadire la necessità, nel loro interesse, di uscire il prima possibile dalla procedura d'infrazione, ho peraltro sottolineato come le soluzioni auspicate possono essere trovate anche nel quadro della diversa considerazione oggi data, tanto nelle sedi nazionali che in quelle europee, al fenomeno delle piccole e medie imprese. Sono convinta che questo, come quello della qualità imprenditoriale da preservare nella gestione di questo settore rilevante dell'economia italiana, sia il vero terreno su cui si dovrà agire per consentire un passaggio morbido del mondo delle concessioni balneari ad un nuovo sistema.