



Osservatorio legislativo interregionale
Roma, 28-29 settembre 2017

La questione delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative ad un anno dalla sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 2016 relativa alle cause C 458/14 e C 67/2015.

Il punto sulla legislazione statale, regionale e sulla giurisprudenza costituzionale e amministrativa.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

SENTENZA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA 14 LUGLIO 2016 RELATIVA ALLE CAUSE C 458/14 E C 67/2015.

Giovanni Giardino – Regione Abruzzo

Roma – 28 settembre 2017



Art. 12 direttiva 2006/123/UE relativa ai Servizi nel mercato interno

Selezione tra diversi candidati

1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.
2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami.
3. Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.



D.Lgs. 26-3-2010 n. 59

Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

Art. 16 Selezione tra diversi candidati

1. Nelle ipotesi in cui il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato per ragioni correlate alla scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche disponibili, le autorità competenti applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali ed assicurano la predeterminazione e la pubblicazione, nelle forme previste dai propri ordinamenti, dei criteri e delle modalità atti ad assicurarne l'imparzialità, cui le stesse devono attenersi.
2. Nel fissare le regole della procedura di selezione le autorità competenti possono tenere conto di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.
3. L'effettiva osservanza dei criteri e delle modalità di cui al comma 1 deve risultare dai singoli provvedimenti relativi al rilascio del titolo autorizzatorio.
4. Nei casi di cui al comma 1 il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, né possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo.



La legislazione nazionale vigente al momento del ricorso del TAR Lombardia e della sentenza:

- la l. 25/2010 di conversione del d.l. 194/2009 ha previsto la **proroga al 31 dicembre 2015** delle concessioni per finalità turistico-ricreative **in scadenza prima di tale data e in atto al 30 dicembre 2009**, giorno dell'entrata in vigore dello stesso decreto-legge;
- l'art. 34 duodecies del d.l. 179/2012, convertito in l. **221/2012**, ha ulteriormente modificato l'art. 1, co. 18 del d.l. 194/2012 stabilendo che “**il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino al 31 dicembre 2020**”



SENTENZA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA 14 luglio 2016 relativa alle cause C 458/14 e C 67/2015

Interpretazione dell'art. 12 direttiva 2006/123/CE nonché degli artt. 49, 56 e 106 del TFUE

- l'articolo 12, par. 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-rivcreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati;
- l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-rivcreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo (Corte di Giustizia del 14 luglio 2016 relativa alle cause C 458/14 e C 67/2015).



SENTENZA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA 14 luglio 2016 relativa alle cause C 458/14 e C 67/2015

Nella medesima sentenza, al punto 52, si legge che: “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”.

Al punto 72, inoltre, la decisione richiama la pregressa giurisprudenza con la quale la stessa Corte di Giustizia, in virtù del principio di certezza del diritto, ha riconosciuto conforme al diritto europeo la previsione “di un periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili” sul presupposto che le concessioni fossero state attribuite “quando non era ancora stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza”.



SENTENZA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA 14 luglio 2016 relativa alle cause C 458/14 e C 67/2015

Nella sostanza, pur confermando l'illegittimità in astratto della proroga automatica delle concessioni demaniali marittime, la Corte di Giustizia ne ha dichiarato legittima l'applicazione alle concessioni già rilasciate dalle pubbliche amministrazioni dopo la verifica delle seguenti condizioni:

- a) la sussistenza o meglio la non sussistenza di un interesse transfrontaliero certo nel rapporto giuridico in scadenza ed oggetto della richiesta di proroga;
- b) la non conoscenza da parte dell'operatore economico che il contratto stipulato con l'interesse transfrontaliero certo fosse soggetto (al momento della sottoscrizione) agli obblighi di trasparenza e non discriminazione del diritto eurounitario .

Con riguardo poi alla esistenza di un interesse transfrontaliero certo, secondo la Corte di Giustizia esso “può risultare dall’importanza economica della convenzione di cui è prevista la conclusione, dal luogo della sua esecuzione oppure da caratteristiche tecniche”



Legislazione statale successiva alla sentenza della corte di Giustizia

Nell'agosto 2016, **con l. 160/2016 di conversione del d.l. 113/2016** il legislatore statale ha stabilito che: “**Nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea**, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, **conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.**



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Giurisprudenza costituzionale

Giovanni Giardino – Regione Abruzzo

Roma – 28 settembre 2017



GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE SUCCESSIVA ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DEL 14 LUGLIO 2016

Corte Cost. Sentenza 157/2017 ha dichiarato:

L'illegittimità costituzionale dell'art. 2, co. 1, lett. c) e d), L.r. Toscana 31/2016 .

Con tali norme si prevede, alla scadenza naturale del rapporto concessorio, l'acquisizione, da parte dell'ente concedente, del «valore aziendale relativo all'impresa insistente» sull'area demaniale .

Al concessionario uscente è riconosciuto un indennizzo pari al 90% del valore aziendale di riferimento, attestato da una perizia redatta da un professionista abilitato, acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio della concessione ultrasessennale; indennizzo che è fatto gravare sul concessionario subentrante, obbligato a pagarlo integralmente, prima del subentro.



SENTENZA CORTE COSTITUZIONALE 157/2017

MOTIVAZIONI

Tali norme violano l'art. 117 co. 2 lett e) Cost. in relazione a costante giurisprudenza “secondo cui i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime devono essere stabiliti nell’osservanza dei «principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentt. 213 /2011, 40/2017); ambiti da ritenersi estranei, in via di principio, alle possibilità di intervento legislativo delle Regioni”. La Corte evidenzia che “la previsione dell’indennizzo di cui all’art. 2, co. 1, lett. d), subordinando il subentro nella concessione all’adempimento del suindicato obbligo, incide infatti sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all’affidamento”.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Giurisprudenza amministrativa

Giovanni Giardino – Regione Abruzzo

Roma – 28 settembre 2017



GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA SUCCESSIVA ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DEL 14 LUGLIO 2016

Il TAR Campania, con la sentenza n. 11/2017, ha fatto applicazione dei principi della tutela dell'affidamento e dell'interesse transfrontaliero certo affermati dalla Corte di Giustizia accogliendo il ricorso promosso da un operatore nei confronti del Comune di Pozzuoli per l'annullamento del provvedimento con cui era stata dichiarata la decadenza della concessione n. 289/99 sulla scorta del presunto contrasto con il diritto comunitario.

Il TAR Lombardia, con sentenza n. 959/2017, par. 10.7), ha disapplicato, per contrasto con il diritto europeo, l'art. 24, co. 3, del d.l. 113/2016 convertito in l. 160/2016 - che, nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, ha prorogato i rapporti già instaurati e pendenti in base all'articolo 1, comma 18, del d.l. 194/2009



GIURISPRUDENZA AMMINISTRATIVA SUCCESSIVA ALLA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DEL 14 LUGLIO 2016

TAR TOSCANA SENTENZA N. 608/2017

La sentenza afferma che «la concessione demaniale marittima risalente a prima del d.l. 194/2009 è provvedimento amministrativo valido ed efficace, stante anche, dopo la sentenza della Corte di Giustizia 14 luglio 2016, C-458/14 e C-67/15, la sopravvenuta emanazione della previsione di conservazione di validità dei rapporti già instaurati e pendenti di cui all'art. 24, comma 3-septies, del decreto-legge n. 113 del 2016 (convertito in legge n. 160 del 2016), apparendo ancora privo di attualità il riferimento alla cessazione del suddetto regime di conservazione di validità in esito alla approvazione della nuova disciplina normativa di settore».



LE LEGGI REGIONALI IMPUGNATE DAL GOVERNO DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA DEL 14 LUGLIO 2016

L.R. ABRUZZO N. 30/2017

(**Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari**)

L'art. 1 prevede che, nelle more del riordino della materia delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, la Regione garantisce su tutto il territorio regionale:

- il rilascio di **nuove concessioni** demaniali marittime con finalità turistico ricreative in base a procedure di selezione tra i candidati secondo i criteri di cui all'art. 1, co. 18, del d.l. 194/2009 (art. 1, co. 1, lett. b);
- la **tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni demaniali con finalità turistico ricreative** nei limiti precisati dal diritto euro unitario (art. 1, co.1, lett. d).

L'art. 3, co. 3 - oggetto dell'impugnativa governativa - prevede che i **Comuni rilasciano le concessioni sui beni appartenenti al demanio marittimo** e, nell'esercizio delle proprie funzioni, **garantiscono che il rilascio delle nuove concessioni avvenga senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009.**



LE LEGGI REGIONALI IMPUGNATE DAL GOVERNO DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA DEL 14 LUGLIO 2016

L.R. ABRUZZO N. 30/2017

(Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari)

MOTIVI DELL'IMPUGNATIVA

L'art. 3 co. 3, dettando una disciplina regionale dell'assegnazione delle concessioni demaniali marittime, è invasiva delle competenze in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile, riconosciute in via esclusiva allo Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettere e) ed l) della Costituzione.

Nel ricorso si legge:

“Il presente ricorso esclude la diretta contrarietà alla legge regionale con il diritto dell’Unione Europea” (cfr.

Sent. Corte di Giustizia)



LE LEGGI REGIONALI IMPUGNATE DAL GOVERNO DOPO LA SENTENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA DEL 14 LUGLIO 2016

L.R. FRIULI VENEZIA GIULIA N. 10/2017

Art.7 che disciplina la procedura per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime;

Art. 8 relativo alla procedura di aggiudicazione della concessione;

Art. 9 comma 3, che disciplina la durata delle concessioni con finalità turistico-ricreative

Art. 49 che impone determinati obblighi ai concessionari entranti;

MOTIVAZIONI

Tali norme, dettando una disciplina regionale dell'assegnazione delle concessioni demaniali marittime, eccedono dalle competenze statutarie (industria, commercio, turismo e industria alberghiera da esplicarsi “in armonia con la Costituzione”) e risultano invasive delle competenze in materia di tutela della concorrenza e di ordinamento civile, riconosciute in via esclusiva allo Stato dall’art. 117, secondo comma lett. e) ed l) della Costituzione.



AC 4302 DELEGA AL GOVERNO PER LA REVISIONE E IL RIORDINO DELLA NORMATIVA RELATIVA ALLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME, LACUALI E FLUVIALI AD USO TURISTICO-RICREATIVO

Emendamento approvato nelle commissioni congiunte VI "Finanze" e X "Attività produttive" della Camera dei deputati del 21 settembre 2017

ART. 1

1. Il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente Legge, uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo **di cui all'articolo 03, comma 1, del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, nel rispetto della normativa europea, con riguardo anche alle previsioni dell'articolo 12, comma 3, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio e al principio del legittimo affidamento,**(riformulazione em.to 1.200).



Emendamento approvato nelle commissioni congiunte VI "Finanze" e X "Attività produttive" della Camera dei deputati del 21 settembre 2017

ART. 1 comma 1 lett.a)

prevedere criteri e modalità di affidamento nel rispetto dei principi di concorrenza, di qualità paesaggistica e di sostenibilità ambientale, di valorizzazione delle diverse peculiarità territoriali **e delle forme di gestione integrata dei beni e delle attività aziendali**,(riformulazione em.ti 1.35/1.36) di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali nonché di riconoscimento e di tutela degli investimenti, dei beni aziendali e del valore commerciale, mediante procedure di selezione che assicurino garanzie di imparzialità e di trasparenza, prevedano un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento, **la salvaguardia dei livelli occupazionali** (riformulazione em.to 1.9) e tengano conto della professionalità acquisita, sia in qualità di concessionario che di gestore (riformulazione em.ti .44/1.45), nell'esercizio di concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative nonché criteri premianti per strutture a basso impatto ambientale e per le strutture che offrono servizi di fruibilità della infrastruttura e della spiaggia ulteriori rispetto a quelli già previsti per legge a favore delle persone disabili;(riformulazione em.to 1.55)



Emendamento approvato nelle commissioni congiunte VI "Finanze" e X "Attività produttive" della Camera dei deputati del 21 settembre 2017

ART. 1 comma 1 lett.b) c) d) d bis)

- b) stabilire adeguati limiti minimi e massimi di durata delle concessioni entro i quali le regioni fissano la durata delle stesse in modo da assicurare un uso rispondente all'interesse pubblico, nonché prevedere che le regioni possono disporre che un operatore economico possa essere titolare di un numero massimo di concessioni, tale comunque da garantire adeguata pluralità e differenziazione dell'offerta, nell'ambito territoriale di riferimento;
- c) stabilire le modalità procedurali per l'eventuale dichiarazione di decadenza ai sensi della vigente normativa sulle concessioni, nonché criteri e modalità per il subingresso **con le dovute forme di garanzia a carico dei soggetti privati subentranti**; (**riformulazione em.to 1.99**);
- d) prevedere, anche in relazione alle innovazioni introdotte dalla presente legge, un adeguato periodo transitorio per l'applicazione della disciplina di riordino, **alle concessioni in essere al 31 dicembre 2009, ferme restando le previsioni dei rapporti contrattuali in corso tra concessionari e gestori**; (**riformulazione em.ti 1.114/1.115**);
- d-bis) regolamentare gli effetti giuridici, durante il periodo transitorio, degli atti di pianificazione territoriale e dei relativi strumenti di programmazione negoziata stipulati, ai fini del miglioramento dell'offerta turistica e della riqualificazione dei beni demaniali, tra le amministrazioni competenti e le associazioni maggiormente rappresentative su base nazionale delle imprese del settore;**(**riformulazione em.to 1.201**)



Emendamento approvato nelle commissioni congiunte VI "Finanze" e X "Attività produttive" della Camera dei deputati del 21 settembre 2017

ART. 1 comma 1 lett.e) e bis) e ter)

e) rideterminare la misura dei canoni concessori con l'applicazione di valori tabellari, tenendo conto della tipologia dei beni oggetto di concessione, anche con riguardo alle pertinenze e alle relative situazioni pregresse, e prevedere la classificazione dei medesimi beni, relativamente alla valenza turistica, in differenti categorie, **con un minimo di tre,**(riformulazione em.to 1.129) applicando a quelli di maggiore valenza un canone più elevato con l'attribuzione di una quota, calcolata in percentuale sulle maggiori entrate annue rispetto alle previsioni di bilancio, a favore della regione di riferimento nonché dei comuni in ragione dei costi sostenuti per la gestione amministrativa del demanio marittimo, da destinare al sostegno delle attività del settore turistico ricreativo;(riformulazione em.to 1.133);

e-bis) prevedere il riordino delle concessioni ad uso abitativo, tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 37, primo comma, del codice della navigazione e dei principi di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità;(riformulazione em.to 1.136);

e-ter) prevedere l'obbligo per i comuni di rendere pubblici, tramite i propri siti internet, i dati concernenti l'oggetto delle concessioni ed i relativi canoni, nonché l'obbligo per i concessionari di pubblicizzare tali dati sui propri siti internet, stabilendo la relativa disciplina sanzionatoria amministrativa(riformulazione em.to 1.140).



Emendamento approvato nelle commissioni congiunte VI "Finanze" e X "Attività produttive" della Camera dei deputati del 21 settembre 2017

ART. 1 comma 1 lett.f) g) h)

- f) procedere al coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni legislative vigenti in materia, con indicazione esplicita delle norme abrogate;
- g) aggiornare le procedure, prevedendo l'estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie digitali dell'informazione e della comunicazione, finalizzate al rafforzamento del sistema informativo del demanio marittimo, favorendo l'interscambio e la condivisione dei dati tra i sistemi informatici delle amministrazioni competenti in materia, nonché garantendo la trasparenza dei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, **assicurando in ogni caso la trasmissione al Sistema informativo del demanio marittimo di ogni informazione utile sul numero delle concessioni e la loro consistenza;**(riformulazione em.to 1145);
- h) definire la facile e difficile rimozione dei beni realizzati dai concessionari.(riformulazione em.to 1.167)



Emendamento approvato nelle commissioni congiunte VI "Finanze" e X "Attività produttive" della Camera dei deputati del 21 settembre 2017

ART. 1-bis 1-ter

ARTICOLO 1-bis. Sono fatte salve le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome dai rispettivi statuti speciale e dalle relative norme di attuazione.(**em.to 1.169/1.170**)

ARTICOLO 1-ter. Le norme sulle concessioni ad uso turistico ricreativo, anche introdotte in attuazione della presente legge delega, con esclusione della disciplina riguardante i canoni concessori, non si applicano ai soggetti di cui all'articolo 90, comma 17, della legge 27 dicembre 2002, n. 289.(**riformulazione em.ti 1.142/1.143**)



Emendamento approvato nelle commissioni congiunte VI "Finanze" e X "Attività produttive" della Camera dei deputati del 21 settembre 2017

ARTICOLO 2 E ARTICOLO 3

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati su proposta dei Ministri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'economia e delle finanze e per gli affari regionali, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dello sviluppo economico e per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato, da rendere nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione degli schemi di decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere.

Gli schemi di decreto sono successivamente trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati.

Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare di cui al presente comma scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi. (em.to 1.203)

3. Entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di cui al comma 1, il Governo può adottare, nel rispetto delle disposizioni dei commi 1 e 2, uno o più decreti legislativi recanti disposizioni integrative e correttive.