

Concessioni balneari marittime fino al 2033

La decisione della Commissione Europea del 3.12.2020: un gruppo imprevisto (ma non troppo) e alcune strategie possibili

Di **Diego De Carolis**

Pubblicato il 27 dicembre 2020

1. Il gruppo, in termini nautici, è un fenomeno atmosferico tipicamente estivo, improvviso ed imprevedibile.

Ricorda M. Manzo, in Focus Storia, 2020, pag. 166, nel 1927 a Viareggio sorse lo "stabilimento de' Bagni" del Bel Paese, ideato affinché gli ospiti potessero ritrovarvi dei "comodi sufficienti onde, al coperto dagli sguardi altrui, liberamente si spogliano e si rivestano, con tutti quei riguardi che si devono alla decenza". In seguito sorse a Rimini lo "Stabilimento privilegiato dei Bagni Marittimi" (1843), sulla scia del quale si attrezzarono aree analoghe sulla riviera romagnola. E poi ne spuntarono altri a Livorno (1846), al Lido di Venezia (1857), sulla costa ligure e in città di mare come Napoli e Palermo.

E così gli presentarono il progetto

per lo snellimento della burocrazia.

Ringrazia vivamente.

Deplora l'assenza del modulo H.

Conclude che passerà il progetto,

per un sollecito esame, all'ufficio

competente, che sta creando.

Ennio Flaiano,

in D. De Carolis, Flaiano e La pubblica amministrazione,

Rea Ed. L'Aquila, 2010, pag. 35, nota 35)

1.1. Oggi "fenomeno" sociale ed economico degli stabilimenti balneari e delle relative concessioni, invece è frutto di un dibattito quasi trentennale, che a livello primordiale inizia a metà degli anni '90 del secolo scorso e che non sembra ancora trovare un suo assetto stabile e certo, in relazione all'incidenza della Direttiva Bolkestein.

. Sul punto è di estremo interesse il saggio di G. DI PLINIO, *Il Mostro di Bolkestein in spiaggia. La "terribile" Direttiva e le concessioni balneari, tra gli eccessi del Judicial Italian Style e la crisi del federalizing process in Federalismi.it*, 4 marzo 2020, che si sforza di coniugare i profili "romantici" con quelli meno tali derivanti da rigidi schematismi giuridici e soprattutto per quanto attiene l'obbligatorietà delle procedure di evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni, in relazione al divieto di rinnovo automatico della durata introdotto dalla stessa Direttiva. "Senza concludere" l'A. pone l'accento sulle conseguenze che potrebbero essere evitate forse seguendo le deroghe ammesse dalla stessa Direttiva. La peculiarità del caso italiano deve tenere presente le "fragilità" degli interessi: "Perché la fragilità non è solo una peculiarità della persona, dei soggetti difesi dagli **artt. 2 e 3**, dall'**art. 13** e seguenti, dall'**art. 32** e seguenti (*della Costituzione, n.d.r.*), ma anche delle piccole istituzioni economiche e della loro utilità sociale nelle tradizioni

e nella cultura dei territori in cui sono innestate, e da cui non possono essere strappate con la violenza del diritto vivente, senza strappare e fare a pezzi, insieme a esse, il sogno dell'Unione".

2. Non è possibile in questa sede, per ovvie ragioni, ripercorrere compiutamente l'evoluzione legislativa in materia, ma ancora oggi rimane in primo piano la criticità di fondo.

La nostra legislazione, e conseguente organizzazione amministrativa dei procedimenti, ha una posizione quasi ancipite rispetto alla direttiva Bolkestein e ai principi affermati dalla giurisprudenza comunitaria, in massima parte di recente recepita da quella interna, amministrativa e penale.

La Commissione europea, in data 3 dicembre 2020, ha deciso di inviare "una lettera di costituzione in mora all'Italia in merito al rilascio di autorizzazioni relative all'uso del demanio marittimo per il turismo balneare e i servizi ricreativi (concessioni balneari)."

Va subito chiarito, seppure in modo esemplificativo, che in Europa il concetto e il modello della concessione di un bene pubblico non è strutturato e non è sempre previsto come accade da noi.

Per cui, nel considerare n. 39 della Direttiva del 2006 [Secondo il Considerando n. 39, la nozione di regime di autorizzazione dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di autorizzazioni, licenze, approvazioni concessioni, ma anche l'obbligo, per potere esercitare l'attività, di essere iscritto in un albo professionale, in un registro, ruolo o in una banca dati, di essere convenzionato con un organismo o di ottenere una tessera professionale. L'autorizzazione può essere concessa non solo in base ad una decisione formale, ma anche in base ad una decisione implicita derivante, ad esempio, dal silenzio dell'autorità competente o dal fatto che l'interessato debba attendere l'avviso di ricevimento di una dichiarazione per iniziare l'attività o affinché quest'ultima sia legittima], è stato subito chiarito che il termine autorizzazione si riferisce alle concessioni comunque intese dagli Stati membri e quindi anche alle concessioni balneari.

3. Ciò posto e chiarito, occorre ora analizzare i rilevi mossi dalla Commissione europea nella decisione di riconoscere un caso di infrazione a carico del nostro Paese, anche a seguito della introduzione delle disposizioni dell'art. 1, commi 675 e ss., della **L. n. 145 del 2018** che fissa il termine del 31.12.2020, per prendere atto che la durata delle concessioni "vigenti" al 1.1.2019 viene differita *ope legis* di quindici anni e quindi fino al 31.12.2033.

Questo automatismo che dura da quasi 20 anni, è oggetto di (ennesime) censure da parte della Commissione europea.

La recente decisione, infatti, con l'intento di garantire la corretta applicazione del diritto dell'UE a favore dei cittadini e delle imprese, è stata così ufficialmente sintetizzata: "Gli Stati membri sono tenuti a garantire che le autorizzazioni, il cui numero è limitato per via della scarsità delle risorse naturali (ad esempio le spiagge), siano rilasciate per un periodo limitato e mediante una procedura di selezione aperta, pubblica e basata su criteri non discriminatori, trasparenti e oggettivi. L'obiettivo è fornire a tutti i prestatori di servizi interessati -attuali e futuri- la possibilità di competere per l'accesso a tali risorse limitate, di promuovere l'innovazione e la concorrenza leale e offrire vantaggi ai consumatori e alle imprese, proteggendo allo stesso tempo i cittadini dal rischio di monopolizzazione di tali risorse. In una sentenza del 14 luglio 2016 emessa a seguito di un rinvio pregiudiziale del Tribunale amministrativo regionale della Lombardia (cause riunite C-458/14 e C-67/15), la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito che la normativa pertinente e la pratica esistente a quel tempo in Italia di prorogare automaticamente le autorizzazioni vigenti relative alle concessioni balneari erano incompatibili con il diritto dell'Unione. L'Italia non ha attuato la sentenza della Corte."

"Inoltre- prosegue la sintesi della decisione- l'Italia da allora ha prorogato ulteriormente le autorizzazioni vigenti fino alla fine del 2033 e ha vietato alle autorità locali di avviare o proseguire procedimenti pubblici di selezione per l'assegnazione di concessioni, che altrimenti sarebbero scadute, violando il diritto dell'Unione."

E così "La Commissione ritiene che la normativa italiana, oltre a essere incompatibile con il diritto dell'UE, sia in contrasto con la sostanza della sentenza della CGUE sopra menzionata e crei incertezza giuridica per i

servizi turistici balneari, scoraggi gli investimenti in un settore fondamentale per l'economia italiana, già duramente colpito dalla pandemia di coronavirus, causando nel contempo una perdita di reddito potenzialmente significativa per le autorità locali italiane”.

Infine, viene stabilito che “L'Italia dispone ora di 2 mesi per rispondere alle argomentazioni sollevate dalla Commissione, trascorsi i quali la Commissione potrà decidere di inviare un parere motivato.”

In sintesi, si tratta di una comunicazione di avvio del procedimento con assegnazione di un termine fino al 3 febbraio per confutare le argomentazioni ostative.

All'esito della valutazione delle argomentazioni difensive, la Commissione potrà archiviare ovvero procedere con l'espressione di un parere motivato.

In questo caso, l'Italia avrà a disposizione ulteriori due mesi per rispondere alle argomentazioni sollevate dalla Commissione, trascorsi i quali la Commissione potrà decidere di deferirla (o meno) alla Corte di giustizia.

4. Se questo è lo stato dell'arte, occorre brevemente verificare se i rilievi mossi siano giustificati, come è sembrato alla Commissione.

A tal fine è necessario esaminare l'intervento del legislatore italiano a seguito delle affermazioni della Corte di Giustizia del 2016, richiamata nella lettera di diffida.

La Corte, interpretando le disposizioni vigenti al momento della pronuncia, ha statuito che: 1) L'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta 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 ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati. 2) L'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo”.

Oggi, come si vedrà più avanti, al regime della proroga esplicita, il legislatore ha introdotto il concetto di durata degli effetti giuridici per le concessioni “vigenti” ad una certa data, parrebbe come elemento essenziale di un atto amministrativo in essere.

La questione merita approfondimenti che non possono essere compiuti in questa sede, ma che sarebbe necessario comunque fare in altra occasione.

4.1. Procedendo con ordine, come appena accennato, dall'analisi delle disposizioni introdotte con l'art.1, commi 675 e ss., L. n. 145/018, si evince chiaramente il tentativo, rimasto parzialmente incompiuto, da parte dello Stato italiano di disciplinare la materia in conformità con il diritto dell'U.E.

Infatti, dopo avere dedicato i primi sette commi a individuare i principi generali da seguire e sviluppare nell'apposito DPCM, frutto delle proposte del MIT, da redigere sentiti gli altri ministeri coinvolti, nei successivi commi 682, 683 e 684 il legislatore ha mostrato di perseverare nell'atteggiamento di fondo di fissazione automatica, *ope legis*, della durata, stabilendo che le concessioni “vigenti alla data di entrata in vigore della legge hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore, di anni quindici”.

Al termine del già menzionato periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677, dovrebbero rappresentare “lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale”.

Al riguardo occorre sottolineare che, dopo questa previsione di carattere generale, il legislatore ha indicato due altre tipologie generali di ultrattività automatica, peraltro la prima ulteriormente ampliativa e ricognitiva delle tipologie esistenti (comma 683) e l'altra relativa ad una specifica categoria (concessioni di aree demaniali con finalità residenziali e abitative).

Per giustificare la scelta, e forse in maniera non pienamente consapevole, ha indicato una serie di interessi generali che, in relazione al considerando n. 40 e al combinato disposto degli art. 4, n. 8, e 12, n. 3 della Direttiva potrebbero essere utili a giustificare delle possibili deroghe (anche parziali) alle procedure autorizzatorie stabilite dalla direttiva stessa, che vieta appunto il rinnovo automatico senza procedure di evidenza pubblica.

Disposizioni che militano in tal senso si trovano nell'incipit dell'art. 1, comma 675, L.145/2018, il quale prevede che il DPCM abbia la finalità di *"tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese, in un'ottica di armonizzazione delle normative europee"*.

Più in particolare il comma 683 precisa che la *ratio* e lo scopo della durata ulteriore stabilita dalla legge sono anche quelli *"di garantire la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese"* e di *"tutelare l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari"*.

A ciò oggi potremmo aggiungere anche le devastanti conseguenze che si stanno delineando dall'emergenza COVID-19 e la limitazione dei movimenti delle persone all'interno del proprio territorio, tra Stati membri e a livello internazionale.

Questo ultimo rilevante profilo, peraltro, come si evince dal tenore della nota di sintesi, sembra aver dato ingresso ad una diversa interpretazione del fenomeno, nel senso che, secondo la Commissione, il mancato rispetto della decisione della CGUE del 2016 e il prolungamento della durata "scoraggi gli investimenti in un settore fondamentale per l'economia italiana, già duramente colpito dalla pandemia di coronavirus, causando nel contempo una perdita di reddito potenzialmente significativa per le autorità locali italiane".

Come si vede, questa palesata diversità di lettura del fenomeno pandemico e della sua coniugazione con le conseguenze sulla economia, ribadisce lo snodo fondamentale che divide gli intenti di armonizzazione.

La questione meriterebbe ulteriori approfondimenti, ma ragioni di limite posti da questa sede consentono di sintetizzare, a grandi linee e senza presunzione di completezza, le due posizioni contrapposte.

Da un lato, l'U.E. reclama il rispetto della direttiva, dei trattati e delle finalità di integrazione normativa e dei mercati, ribadendo che l'automatismo sceso da qualsiasi procedura di evidenza pubblica imponga limitazioni che cozzano contro l'obbligo per gli Stati membri di garantire che "le autorizzazioni, il cui numero è limitato per via della scarsità delle risorse naturali (ad esempio le spiagge), siano rilasciate per un periodo limitato e mediante una procedura di selezione aperta, pubblica e basata su criteri non discriminatori, trasparenti e oggettivi", come sopra accennato.

Per l'U.E. l'obiettivo "è fornire a tutti i prestatori di servizi interessati -attuali e futuri- la possibilità di competere per l'accesso a tali risorse limitate, di promuovere l'innovazione e la concorrenza leale e offrire vantaggi ai consumatori e alle imprese, proteggendo allo stesso tempo i cittadini dal rischio di monopolizzazione di tali risorse".

Dall'altro, vi è il nostro Paese che per ragioni storiche, sociali, culturali ed economiche si è trovato ad essere sempre tetragono sulle proprie posizioni e in particolare sulle modalità amministrative di utilizzo delle spiagge e dei lidi che circondano il paese.

Prima dell'attuale qualificazione giuridica di bene pubblico caratterizzato da una "scarsità di risorse naturali", lo stesso era utilizzato dalle popolazioni native.

Poi, attraverso un percorso di quasi due secoli di continue evoluzioni a partire dal primo stabilimento balneare per "privilegiati" che, secondo tradizione, nacque a Viareggio nel 1827, si giunge alla nascita e allo sviluppo di un assetto legislativo ed organizzativo di governo e gestione del bene "le spiagge".

Compiendo un lungo salto in avanti, è questo l'humus sul quale si è consolidato il rilevante fenomeno che rappresenta "un settore fondamentale per l'economia italiana".

Tale considerazione porta a ritenere che la decisione sia basata esclusivamente sulla rilevanza economica

del fenomeno, forse con l'intento di utilizzare l'orientamento della CGUE che esclude la sussistenza di motivi imperativi di interessi generali ostativi quando le questioni siano meramente economiche.

Si veda CGUE, sentenza 24 marzo 2011, Commissione europea c. Regno di Spagna, punto 74: «Fra tali motivi imperativi riconosciuti dalla Corte figurano, tra gli altri, la protezione dell'ambiente, la razionale gestione del territorio nonché la tutela dei consumatori. Per contro, finalità di natura puramente economica non possono costituire un motivo imperativo di interesse generale».

Ma così oggettivamente non è.

Verosimilmente, è questa la chiave di lettura che indebolisce la posizione dell'Italia e la coinvolge inevitabilmente nel rispetto dell'ordinamento sovranazionale in cui è inserita, imponendo l'obbligo di garantire la possibilità di competere per l'accesso a tali risorse limitate, di promuovere l'innovazione e la concorrenza leale e offrire vantaggi ai consumatori e alle imprese, proteggendo allo stesso tempo i cittadini dal rischio di monopolizzazione di tali risorse.

Invece, proprio prendendo le mosse dalla stessa disciplina europea che consente deroghe alle procedure, occorrerebbe prevedere un assetto normativo che privilegi gli aspetti tradizionali, culturali e sociali e che faccia recepire che le *gicane* legislative guidate dal legislatore non sono solo frutto della creatività italiana preordinata a sottrarsi alla disciplina comunitaria, come anche è accaduto in molti settori (si pensi per tutti alla riforma delle autonomie locali del 1990, alle procedure di scelta del socio e agli affidamenti di appalti in house, allo stesso codice dei contratti pubblici).

Per cui l'allerta dell'U.E. sul punto è altissima.

In realtà, si tratta di un fenomeno sociale che tocca un settore dell'economia italiana proprio perché rappresenta un punto centrale delle tipiche attività "manifatturiere" delle spiagge che nel numero complessivo di piccole e microimprese rappresentano un fattivo alveare in continuo fermento che fornisce un appetibile miele prelibato e prezioso.

Ma le api non possono essere sostituite facilmente e con metodi burocratici.

Fuor di metafora, il legislatore italiano, dopo molti richiami e inspiegabili mancanze di espresse prese di posizione sulla natività, specialità e particolarità del fenomeno, a fronte dell'ennesimo richiamo della Corte di Giustizia, ha adottato le citate disposizioni del 2018 per tentare di supportare la propria posizione, come sopra ricordato.

Ma è previsto il lungo lasso di tempo di tre lustri per dare operatività al prescritto obbligo di tutela della concorrenza.

L'ultimo periodo dei commi 682 e 683 è identico e chiaro al riguardo: "Al termine del predetto periodo (*di ulteriore durata*), le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677, rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale".

Oggettivamente al lettore europeo sembra un ennesimo tentativo di svicolarsi dai ricordati obblighi dei trattati, prima, e poi, anche dalla direttiva servizi, oggi oggetto di apposita lettera di diffida, preparatoria di un nuovo probabile parere motivato per la procedura d'infrazione.

In estrema sintesi, lo Stato italiano si è impegnato ad adottare misure normative per individuare le migliori procedure da seguire per ogni singola gestione del bene demaniale, prevedendo altresì l'adozione di ulteriore DPCM per definire "i principi ed i criteri tecnici ai fini dell'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime".

Ma ha differito la sua concreta applicazione, senza esprimere chiaramente le ragioni giuridiche e coniugare con specifici interessi generali, diversi da quelli meramente economici.

Sta di fatto che è stata prolungata la durata in maniera apparsa automatica all'Europa senza nemmeno prevedere una preventiva attività istruttoria, ma solo attraverso operazioni di ricognizione "cartacea" delle concessioni "vigenti" (comma 682) o di verifica della corrispondenza con quelle indicate nei commi 683 e

4.2. Ciò posto, seppure in maniera non esaustiva, è chiaro che le due posizioni sono rigorosa l'una e dilatoria l'altra, essendo evidente che quella italiana, al di là degli annunci e della bontà degli interessi che si vorrebbero garantire, di fatto non risolve la questione di fondo.

A fronte di queste due divergenti impostazioni, si continua ad alimentare uno "stile" dilatorio senza dimostrare, da una lato, di voler esercitare le funzioni previste in merito al potere-dovere di verifica del permanere dei requisiti soggettivi e oggettivi per godere dei benefici della concessione; dall'altro, e conseguentemente, non viene legislativamente posto che si tratta di una attività che ben potrebbe essere soggetta alla deroga prevista dall'art. 12, n. 3, secondo periodo, della Direttiva del 2006, poi confluita pedissequamente nella disposizione dell'art. 16 del D. lgs 59/2010, come sopra accennato.

5. Peraltro, dalla giurisprudenza si possono individuare dei criteri ermeneutici interposti che sono in grado di superare le criticità rilevate.

In primo luogo, la sentenza della CGUE del 2016, in motivazione (punto 56) ha precisato che le Autorità nazionali possano adottare soluzioni fondate sulla tutela del "legittimo affidamento" dei concessionari; tali soluzioni richiedono "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."

Sulla stessa linea il Consiglio di Stato, con la nota sentenza del novembre 2019, ha precisato, nella motivazione, che "per completezza d'esame, ritiene di dovere dare conto della circostanza che la più volte citata sentenza della Corte di giustizia UE, sebbene abbia dichiarato che le disposizioni nazionali che consentono la proroga generalizzata ed automatica delle concessioni demaniali fino al 31 dicembre 2020 contrastano con l'ordinamento comunitario, ha nel contempo però precisato che una proroga di una concessione demaniale è giustificata laddove sia finalizzata a tutelare la buona fede del concessionario, ovvero sia qualora questi abbia ottenuto una determinata concessione in un periodo in cui non era ancora stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza".

Sulla stessa linea si muovono altri plessi giurisdizionali interni, ed in particolare, la Cassazione Penale (Sent. n. 21281/2018) afferma che "la norma implicherebbe una espressa istanza da parte del concessionario ed un provvedimento espresso da parte del Comune previa necessaria verifica, non solo della esistenza a monte di un titolo valido ma anche del permanere dei requisiti in capo al concessionario. Ed infatti la proroga è applicabile soltanto ad alcune tipologie di concessione, circostanza che impone una verifica da parte della competente amministrazione sul rilievo che la proroga, riguardando una concessione valida ed ancora in essere, presuppone un controllo circa la sussistenza di tale condizione e la permanenza dei requisiti richiesti per il suo rilascio, il che implica, ancora una volta, l'esigenza di una verifica".

Ancora più di recente, il giudice amministrativo di primo grado, (TAR Puglia, Lecce, 27.11.2020, n. 1321) analizzando la portata della L. n. 145/2018 ha, in modo del tutto condivisibile, affermato che "la norma nazionale risulta vincolante per la pubblica amministrazione e, nel caso in esame, per il dirigente comunale che sarà tenuto ad osservare la norma di legge interna e ad adottare provvedimenti conformi e coerenti con la norma di legge nazionale. (omissis) La disapplicazione vincolata ed automatica disposta dalle singole pubbliche amministrazioni determinerebbe una situazione caotica ed eterogenea, nonché caratterizzata, in ipotesi, da disparità di trattamento tra gli operatori a seconda del comune riferimento".

Conclude poi la sentenza affermando che "rileva il Collegio che risulterebbe del tutto illogico ritenere che il potere di disapplicazione della legge nazionale, attribuito prudentemente al Giudice dell'ordinamento interno e dall'ordinamento eurounioniale e supportato all'uopo dalla specifica attribuzione di poteri ad esso funzionali e prodromici, si ritenesse viceversa sic et simpliciter attribuito in via automatica e addirittura vincolata al dirigente comunale che non dispone della possibilità di ricorrere all'ausilio di tale facoltà".

In precedenza, altro giudice territoriale (TAR Calabria Sent. n. 1742/2019) si è pronunciato in una fattispecie in cui il Comune non si era determinato sulle istanze presentate dall'esponente.

In quella sede ha affermato l'illegittimità del silenzio sull'istanza "di valutare la sussistenza dei presupposti che, in base al richiamato art. 1, commi 682, 683 L. n. 145 del 2018, consentano all'Ente territoriale -in conformità alle indicazioni prescritte dalla Regione Calabria nella circolare prot. n. 86233 del 28.02.2019- di apporre sui citati titoli abilitativi l'inciso "Concessione estesa di validità a tutto il 31.12.2033 ai sensi dell'art. 1 commi 682 e 683 della L. n. 145 del 2018" ovvero a rilasciare un separato provvedimento di estensione fino alla data indicata dalla legge richiamata".

6. In conclusione, occorre mettere in atto una serie di azioni che possono rappresentare una possibile strategia volta ad evitare di affondare nel mare in tempesta.

E ciò anche perché il fenomeno si ripete da oltre 5 lustri e si coniuga (purtroppo) con l'endemica e sistemica caratterizzazione dell'attività legislativa ed organizzativa dell'amministrazione che alle volte (quasi sempre) si muove solo nell'imminente scadenza del termine del 31.12.2020, imitato in questa occasione dalla Commissione europea.

Una strategia immediata potrebbe essere concretizzata applicando a valle il metodo empirico della verifica "caso per caso", ammesso e ritenuto compatibile dalla citata giurisprudenza comunitaria, e ripreso dalla giurisprudenza interna, anche con riferimento ai profili relativi alla data di rilascio del titolo concessorio originario.

E ciò attraverso più ordini di strumenti, di cui uno con un grado di astrazione più elevato che coinvolge la capacità di indirizzo politico e di traduzione legislativa, l'altro più concreto ed immediato, che invece tocca con mano le cime e sente in volto la violenza degli eventi atmosferici.

Ci si riferisce alla necessaria attività amministrativa che i Comuni avrebbero potuto e dovuto autonomamente avviare dal gennaio 2019 e che, nel contempo, i balneari avrebbero dovuto richiedere e pretendere, posto che esistono norme che disciplinano tempi dei procedimenti da iniziare e concludere su istanza di parte e/o d'ufficio.

6.1. Sul primo profilo, una soluzione immediata potrebbe essere quella di emanare finalmente il DPCM previsto nella legge, i cui punti essenziali e pienamente condivisibili sono stati sopra ricordati.

Così avviando finalmente un processo serio di integrazione, interazione e leale collaborazione sia con l'Europa che con il sistema Regione/ Comuni, attesa la rilevanza sociale ed economica del fenomeno.

Questo non può più reggersi con la logica e la teoria, a volte utile ma non sempre risolutiva, del cd. fatto compiuto che non sempre può trovare la copertura allo stato della legislazione interna e comunitaria, del principio di legittimo affidamento, se non esiste un legittimo interesse nei termini sinora prospettati dalla legislazione italiana.

Da ultimo, si potrebbe ipotizzare che contestualmente al DPCM, il legislatore o il Governo, con decreto legge d'urgenza, chiarisca che, allo stato, anche gli effetti negativi della situazione di emergenza COVID facciano da freno ad una automatica integrazione normativa e rigorosa applicazione dei principi e criteri ermeneutici che governano, al momento, il rapporto di supremazia delle disposizioni europee in materia di concessioni balneari marittime, senza lasciare spazio alle deroghe pur previste nei limiti sopra precisati.

6.2. Sul secondo aspetto, quello più concreto e di immediata percezione, occorre che i titolari delle concessioni e i Comuni, entro il 31.12. 2020, definiscano il rapporto amministrativo sotteso e, caso per caso, verifichino la permanenza dei presupposti e la "vigenza" delle concessioni.

Ovviamente, per verificare la vigenza deve intendersi il positivo riscontro, in contraddittorio tra le parti, del permanere dei presupposti (requisiti soggettivi e oggettivi) previsti dal Codice della Navigazione e dalla disciplina di settore.

Invero, secondo un principio di trasparenza e buona amministrazione, il controllo dei requisiti andrebbe fatto ordinariamente e serenamente ad ogni inizio di stagione balneare, in pieno spirito di collaborazione istituzionale, magari attraverso strumenti di semplificazione e con il corretto uso degli strumenti previsti dal

codice dell'amministrazione digitale e gli elementari strumenti telematici.

In estrema sintesi, la decisione della Commissione di inviare una costituzione in mora per un preteso caso di infrazione, con assegnazione del termine di due mesi, non osta alla richiesta di avvio e la rapida conclusione in tempi telematici dei procedimenti previsti dalla legge del 2018.

E ciò obbedendo ai principi di preventiva verifica caso per caso dell'uso singolo del bene demaniale, in parte avallate dalle motivazioni della giurisprudenza comunitaria, da quella interna, amministrativa e penale, e da ultimo rinvenibili nelle citate sentenze del TAR Puglia, Lecce del 2020 e del TAR Calabria del 2019.

Questo potrebbe risolvere ogni ragion pratica in via immediata, senza incappare in comportamenti omissivi, sperando che sia sempre qualcun altro a prendere in mano la situazione e a trovare la soluzione, adagiandosi alle decisioni altrui o peggio non prendendone alcuna.

Il che sarebbe esiziale per l'economia e soprattutto per la categoria e per l'indotto.

7. Insomma, attingendo dal mondo della musica e del cinema, da un pugno di norme non previste o mal applicate, si passa a un DPCM e comunque ad una verifica in più.

Nella sua solitudine del satiro, nel 1956 Flaiano, esaltando la nostra Costituzione e le libertà fondamentali precisava che si può essere sovversivi soltanto chiedendo che le leggi dello stato siano rispettate da chi governa, oggi diremmo ad ogni livello, e dai cittadini.