



Il salvataggio non riuscito delle concessioni balneari

Le attuali concessioni turistico-ricreative (o concessioni balneari) continuano a navigare in acque pericolose, mentre si avvicinano gli “scogli” della riforma legislativa, che potrebbe mandarle definitivamente a picco.

In realtà, dopo le ben note c.d. “sentenze gemelle” dell’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nn. 17 e [18 del 9 novembre 2021](#) -che hanno disposto la caducazione di tutte le attuali concessioni a far tempo dal 31 dicembre 2023- il destino di dette concessioni, prorogate *ex lege* per vari anni, è apparso ormai segnato. Anche se non sono mancati tentativi di salvataggio.

L’ultimo in ordine di tempo è quello di un ricorso per conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato, [presentato da sette parlamentari alla Corte costituzionale](#). Ad aver straripato dalle attribuzioni proprie del potere giurisdizionale sarebbero state le citate sentenze dell’Adunanza Plenaria, le quali sono state “attaccate” sotto numerosi profili.

Anzitutto è stato contestato il principio di diritto, secondo cui «Le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative [...] sono in contrasto col diritto eurounitario, segnatamente con l’art. 49 TFUE e con l’art. 12 della direttiva 2006/123/CE» (la c.d. Direttiva Bolkestein). Si tratta del principio di diritto che l’Adunanza plenaria ha enunciato in risposta al primo quesito che le era stato posto e che - condivisibile o meno nel merito- non pare riguardare le attribuzioni del legislatore nazionale, se non per l’inciso «[...] e che in futuro dovessero ancora disporre».

Anche la risposta al secondo e al terzo quesito è risultata oggetto di censura. Essa riguarda la declaratoria che «Ancorché siano intervenuti atti di proroga rilasciati dalla P.A. [...] deve escludersi la sussistenza di un diritto alla prosecuzione del rapporto in capo agli attuali concessionari [...] Le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023, fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell’ordinamento dell’U.E.».

Anche tali principi di diritto paiono interferire più con altri poteri dello Stato che non con il



legislatore. La caducazione “*pro futuro*” delle concessioni, poi, impinge con i poteri della Corte di giustizia, che è l’unica che potrebbe autorizzare tale dilazione. Viceversa, sicuramente interferente col potere legislativo è la esclusione di ogni efficacia di eventuali nuove proroghe legislative: si tratta, infatti, di una sorta di “disapplicazione anticipata e preventiva”, che, ove non la si volesse considerare un semplice monito, indubbiamente conculcherebbe l’autonomia e la sovranità del Parlamento.

Non sembrano altrettanto lesive le disposizioni finali delle citate sentenze, ove le stesse indicano i criteri cui il legislatore dovrebbe attenersi nel disciplinare (finalmente e correttamente) la delicata materia. Seppure, infatti, si va ben oltre il contenuto conformativo di una sentenza del Giudice amministrativo (che come tale dovrebbe riguardare l’amministrazione), i criteri suggeriti sono di semplice buone senso, collegati al quadro normativo dell’Unione e all’attitudine collaborativa/creativa che lo stesso Consiglio di Stato ha sempre manifestato nei confronti del potere normativo.

Certo è che, complessivamente considerate, le sentenze gemelle dell’Adunanza Plenaria manifestano una palese funzione di supplenza rispetto al potere legislativo. Il quale risultava incagliato nelle “secche” di un dibattito politico paralizzante ed incapace di dare adeguata risposta alle necessità pressanti di diritto dell’Unione europea, già rappresentate non solo dalla Corte di giustizia ([sentenza Promoimpresa](#)), ma anche da numerose [procedure di infrazione](#) promosse dalla Commissione.

Proprio per questa chiara funzione di supplenza il ricorso dei sette parlamentari avrebbe potuto essere apprezzato favorevolmente nel merito dalla Corte costituzionale. La quale peraltro non si è potuta pronunciare al riguardo, data l’inammissibilità del ricorso «per difetto di legittimazione dei ricorrenti a far valere prerogative non loro, ma della Camera di appartenenza» ([ordinanza della Corte del 25 maggio 2022 nel testo riferito dal comunicato stampa](#)).

Nel contempo risulta dalla stampa che il Governo ha finalmente varato la proposta di riforma delle concessioni balneari, recependo in larga parte non solo i termini temporali, ma anche le modalità di avviamento delle nuove gare, così come suggerito da dette sentenze. Le quali, dunque, paiono aver raggiunto il risultato di mettere il variegato mondo politico nazionale di fronte al fatto compiuto e di consentire così una riforma indispensabile, anche per rispettare gli impegni assunti dall’Italia ai fini del Piano Nazionale di ripresa e



Il salvataggio non riuscito delle concessioni balneari

resilienza.

Le sentenze gemelle vanno dunque valutate (e rivalutate) anche in tale contesto. E se dal punto di vista dei principi enunciati (in funzione nomofilattica) dall'Adunanza Plenaria esse si espongono a numerose [riserve](#) e [critiche](#) (che del resto non sono state risparmiate), dal punto di vista dell'interesse nazionale complessivamente considerato esse hanno svolto un ruolo formidabile: e più che un conflitto di attribuzione col potere legislativo (Governo compreso), esse paiono quasi il risultato di un'operazione largamente concertata.