

Quei bagni da tutelare

di Francesco Munari*

Le vicende che hanno caratterizzato il sequestro di un compendio demaniale adibito a stabilimento balneare per asserita violazione della direttiva servizi, sollevano perplessità. Naturalmente, non sono in possesso delle carte processuali, e mi baso sui resoconti di stampa, i quali raccontano di un sequestro richiesto e ottenuto da parte della Procura di Genova, su cui pende attualmente un ricorso per Cassazione. Mi consta che la Procura potrebbe essersi mossa in relazione a talune opere asseritamente realizzate senza autorizzazione dal concessionario, ma ai nostri fini la circostanza appare poco rilevante, essendo importanti le motivazioni che, sempre secondo i media, starebbero alla base del sequestro: e cioè che l'aggiudicazione diretta della concessione e soprattutto la proroga ex lege della stessa sarebbe contraria alle norme del diritto UE, e in particolare alla direttiva servizi. Al riguardo, sono anche menzionate pronunce della Corte di giustizia (caso Promoimpresa del 2016) che corroborerebbero questa tesi. Su questi assunti intendo svolgere alcune considerazioni e mio malgrado qualche critica. Innanzitutto: la direttiva non si rivolge ai singoli, ma agli Stati. Adottare provvedimenti contro singoli basati su una direttiva dell'Unione, che peraltro l'Italia ha recepito (d.lgs. n. 59/2010) costituisce operazione quanto meno delicata. In limitati casi, la diretta applicazione delle direttive può anche avvenire in malam partem, e cioè non già per creare diritti ai singoli che gli Stati non riconoscono, bensì obblighi a carico degli individui che gli Stati, in sede di recepimento delle direttive, non hanno contemplato. Tuttavia, le condizioni affinché questo possa avvenire sono molto complesse e investono questioni anche di costituzionalità interna, che non so quanto siano state valutate nella vicenda. Ma non è solo questo a lasciare perplessi: la direttiva servizi (alias, nella vulgata Bolkenstein), probabilmente neppure è applicabile alla fattispecie, che riguarda concessioni demaniali, cioè un regime pubblico di beni, e non l'erogazione di un servizio (il turismo balneare): è vero che l'assenza di trasparenza e pubblicità nel rilascio delle concessioni balneari lede l'accesso al mercato di questi servizi, ma la conseguente declaratoria di illegittimità dell'atto di concessione (o della proroga) non è automatica, e richiederebbe una preventiva valutazione se, nella specie, qualcuno (preferibilmente non italiano) abbia invano tentato di svolgere quel servizio in quel compendio demaniale, tale pretesa essendogli stata negata dalle norme nazionali. Di questo peraltro, e saggiamente, ha proprio parlato la Corte di Giustizia nella sentenza Promoimpresa: in essa si è chiarito che, caso per caso, il giudice nazionale deve valutare se vi sia stata una restrizione alla circolazione dei servizi non giustificata, e se essa possa ledere il commercio tra Stati membri. E comunque, al centro della vicenda c'è l'ente concedente, non il concessionario, destinatario delle norme. In questo contesto, altrettanto sconcerto desta la dimenticanza dell'esistenza di leggi che hanno concesso proroghe automatiche ai concessionari balneari, e delle quali, non senza buone ragioni, chiunque penserebbe di

potersi legittimamente avvalere: non necessariamente difendo il diritto divino di tramandarsi concessioni demaniali per scopi turistico-balneari, ed è anzi vero che, spesso in modo disinvolto, sul tema si sono costruite campagne elettorali e si è acquisito facile consenso politico; ma è pure vero che le leggi sono state adottate, e su di esse i concessionari hanno fatto legittimo affidamento. E se un cittadino non può fidarsi neppure del proprio legislatore, tanto più quando si assume che questo affidamento gli valga la contestazione di un reato, allora davvero vengono azzerati i principi della certezza del diritto, e più in generale il patto sociale che ci lega come cittadini, il quale presuppone che ciascuna istituzione lavori nel loro interesse: viviamo già tempi complessi, talvolta tendiamo a ritenere le leggi meri "consigli", ma vicende come questa allontanano ancor più il cittadino dalle istituzioni, con conseguenze negative sistemiche.

Insomma, nessuno può dubitare che i giudici nazionali sono fondamentali per il rispetto delle norme UE, ma est modus in rebus: perché un intervento così severo nel pieno della stagione estiva danneggia, oltre al diretto interessato, tutto un comparto, catapultato nell'incertezza. Con effetti dirompenti su un settore importante per l'economia ligure e non solo, nel quale vicende come questa a dir poco scoraggiano gli investimenti pur necessari per rendere più attraenti le nostre coste e il nostro turismo. Così ne fanno le spese anche i clienti, i cittadini, i posti di lavoro. I magistrati applicano doverosamente la legge, ma non vivono in un mondo a sé stante, e certe prese di posizione rischiano di innescare reazioni che ancora una volta saranno divisive e nocive per il bene comune.

Ad esempio, a qualcuno potrebbero venire in mente possibili scorciatoie, come l'abrogazione del reato di abusiva occupazione del demanio: con la conseguenza di privare l'ordinamento di uno strumento invece utile per tutelare la natura pubblica delle coste e dei nostri mari, concepito dal legislatore per questioni ben più importanti rispetto a quella, con tutto il rispetto, dei Bagni Liggia. Bene sarebbe allora discutere più seriamente dell'intera questione, senza strappi da una parte o dall'altra: secondo notizie di stampa, il Governo sta elaborando un disegno di legge in materia, confrontandosi con la Commissione europea. Speriamo bene: sarebbe un piccolo passo verso un'Italia diversa da quella cui, ahinoi, ci si sta abituando.

**avvocato, esperto di diritto europeo*

