

Roma, 8 febbraio 2022

MEMORIA SCRITTA
Audizione informale sul
Ddl nr. 2469

(Legge annuale per il mercato e la concorrenza)

Ill.mo
Presidente
X Commissione del Senato

P R E M E S S A

Le decine di migliaia di imprese turistiche italiane che operano nel settore della balneazione (stabilimenti balneari, camping, alberghi, ristoranti, ecc.) si trovano in uno stato di profondo malessere per la mancata soluzione di problemi vecchi e nuovi.

Come indicato nella relazione che introduce il disegno di legge in esame, il provvedimento si propone, con la disposizione dell'articolo 2, di rimuovere, tra le altre, la criticità concorrenziale censurata dalle Istituzioni europee relativa alle concessioni di demanio marittimo a fini turistico-ricreativi.

La delega per la mappatura e la trasparenza dei regimi concessori di beni pubblici, già prevista della legge 30 dicembre 2018, n. 145 (ai commi da 675 a 684 dell'articolo 1) è il primo e fondamentale atto per una piena e corretta conoscenza del fenomeno economico e sociale finalizzato a un intervento normativo di riforma della materia che tanto le Istituzioni europee quanto gli operatori del settore chiedono ormai da quasi 20 anni.

Come è noto la durata delle concessioni demaniali marittime è disciplinata dall'articolo 1 comma 682 e 683 della legge nr. 145/2018 che ha disposto la proroga di quindici anni a quelle vigenti al momento della sua entrata in vigore.



La Commissione europea, ritenendo tale proroga in contrasto con la cd Direttiva *Bolkestein* e con gli artt. 49 e 56 del Trattato europeo, con lettera di mezza in mora del 3 dicembre 2020 ha avviato la procedura di infrazione nr. 4118/2020.

Il Governo italiano con lettera del 4 febbraio 2021 ha risposto affermando, al contrario, la sua conformità al diritto europeo.

Si è in attesa, quindi, delle determinazioni della Commissione europea che potranno essere o l'archiviazione della procedura di infrazione o la sua prosecuzione con l'emissione del conseguenziale cd *Parere motivato*.

Nel contempo le sentenze cd *gemelle* dell'Adunanza del Consiglio di Stato n. 17 e 18 del 9 novembre 2021 hanno dichiarato la proroga nulla differendo gli effetti della sentenza fino al 31 dicembre del 2023.

Si è interrotta, in tal modo, la moratoria accordata alle concessioni in essere, che costituiva il quadro stabile in cui la ricognizione e mappatura del patrimonio demaniale costiero avrebbe dovuto svolgersi.

Si tratta di sentenze assai discutibili sia perché viziate da un eccesso di giurisdizione che ci si riserva di sollevare nelle sedi giudiziarie competenti sia perché hanno invaso una competenza esclusiva attribuita al Legislatore e che le Camere farebbero bene a sollevare davanti alla Corte Costituzionale in difesa delle prerogative del Parlamento e delle Istituzioni rappresentative.

A tutto ciò si aggiunga, a differenza di quanto sentenziato dal Consiglio di Stato, si temono che, dalla disapplicazione della legge che ha disposto la proroga delle concessioni vigenti, addirittura discendano effetti penali (v. Procura di Genova con i Bagni Liggia).

Sussiste, pertanto, il rischio che i titolari di concessioni demaniali marittime prorogate per legge possano essere ritenuti addirittura responsabili della contravvenzione ex articolo 1161 del Codice della navigazione!

Urge, quindi, l'emanazione di una norma che eviti che l'intera balneazione attrezzata italiana venga sottoposta a sequestro penale a seguito di una ingiusta equiparazione fra chi occupa il pubblico demanio senza alcun titolo e chi invece è titolare di una concessione demaniale prorogata per legge.

Alla luce di tutto quanto esposto, l'intervento che ci si propone con il provvedimento in esame - valorizzare la trasparenza e mappare i regimi concessori dei beni pubblici nell'ottica di rimuovere le asimmetrie informative del relativo mercato - rischia di svolgersi in uno scenario caotico, con centinaia di contenziosi in corso per determinare chi siano effettivamente i titolari dei diritti di utilizzo delle medesime.

E', quindi, indispensabile un intervento normativo di riforma della materia, per lo meno per la disciplina che regola le concessioni ad uso turistico-ricreativo, con il corretto bilanciamento, in conformità ai principi costituzionali e unionali, dell'esigenza di una maggiore concorrenza con quella della tutela dei diritti degli attuali concessionari: proprietà privata delle aziende, ancorché insistano su un bene pubblico, e legittimo affidamento degli operatori nella normativa previgente e nell'attività amministrativa sin qui svolta.

LE DIMENSIONI DEL SETTORE

I dati sugli stabilimenti balneari e sulle concessioni demaniali marittime sono incerti e imprecisi.

Infatti, secondo l'indagine del 13 agosto 2019 effettuata da Unioncamere-InfoCamere sulla base dei dati del Registro delle Imprese delle Camere di Commercio gli stabilimenti balneari in Italia sarebbero 6.823.

Il S.I.D. Sistema informativo del demanio marittimo del Ministero delle infrastrutture, sempre nel 2019, indica in 103.620 il numero delle concessioni demaniali marittime.

Di queste sarebbero ad uso turistico ricreative 79.577.

Non ci sono dati sulla superficie demaniale occupata dalle concessioni demaniali né sul fronte mare interessato.

Nel report dell'ISTAT “*Movimento turistico in Italia, gennaio-settembre 2021*”, del 12 gennaio 2022 emerge che nel solo trimestre estivo (luglio-settembre) le presenze turistiche sono state circa 177 milioni (+31% rispetto al 2020 e -14% sul 2019).

Per l'ISTAT nell'estate dello scorso anno ci sono stati 42 milioni di presenze in più rispetto all'estate precedente ancorché non ancora completamente recuperati i livelli del 2019.

Dai dati forniti dall'ENIT, anche nel 2021 la vacanza ricercata dagli italiani post *lockdown* ha visto prevalere la voglia di mare (64%).

Gli stabilimenti balneari italiani hanno, comunque, avuto un ruolo importante e, per certi aspetti, anche determinante per la ripartenza turistica del nostro Paese.

E', pertanto, un dato incontrovertibile che per la parte di gran lunga più rilevante della domanda turistica, nazionale ed estera che si riversa nel nostro Paese, la “*vacanza*” continua ad essere sinonimo di “*vacanza al mare*”.

Gli stabilimenti balneari italiani hanno, quindi, confermato anche nella circostanza avversa della pandemia la loro importante funzione pubblicistica nel fornire quei servizi di qualità alla balneazione, espressione dell'eccellenza del nostro *Made in Italy*

Infatti, il nostro Paese ha ritrovato la serenità e la normalità proprio frequentando gli stabilimenti balneari italiani.

Il recupero dell'equilibrio psico-fisico della nostra popolazione è stato fondamentale non solo per superare il disagio del *lockdown* ma, anche e soprattutto, per la ripartenza dei consumi e dell'economia che ha trovato la sua fonte proprio nella tranquillità generata dalla vacanza serena e sicura.

Per cui, di fronte all'importanza del settore, ancora di più sconcerta che le Istituzioni siano in ritardo nella sua messa in sicurezza giuridica ed economica.

PRINCIPALI CRITICITA'

Si resta stupefatti nel constatare come questo settore cruciale sia ancora sostanzialmente disciplinato dal Codice della navigazione del 1942 e che il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni sia stato così parziale e contraddittorio da creare sin qui conflitti istituzionali e ulteriore confusione per le aziende interessate.

Necessitano di soluzioni innovative un insieme di problematiche: dalle modalità di affidamento delle concessioni alla natura delle opere, dalle delimitazioni dei beni demaniali ai criteri di determinazione dei canoni, dalle fattispecie estintive e modificative alla sovrapposizione di soggetti titolari delle funzioni.

Occorre, in altri termini, mettere mano con urgenza ad un'azione riformatrice che assicuri il perseguimento dell'interesse pubblico proprio attraverso un moderno e razionale uso delle spiagge quale importante risorsa economica, oltre che ambientale, del Paese la cui integrità e consistenza, del resto, è stata più volte garantita anche dagli ingenti investimenti delle imprese attraverso Accordi di programma con la Pubblica Amministrazione.

E', pertanto, ormai tempo di riscrivere la parte demaniale del Codice della Navigazione che è diventata obsoleta rispetto al nuovo assetto istituzionale e comunitario, anche al fine di introdurre elementi di semplificazione (DIA, conferenze di servizi, eliminazioni di valutazioni superflue come quelle doganali, ecc.) di procedure amministrative che attualmente ritardano o impediscono ammodernamenti e innovazioni di cui il settore ha costantemente bisogno.

In tale riordino è di particolare centralità ed urgenza la salvaguardia delle aziende attualmente operanti.

Come è noto, le imprese che operano in questo settore da ormai troppo tempo vivono una pericolosissima situazione di grande incertezza e precarietà a seguito del recepimento nel nostro Paese della cd *Direttiva Bolkestein* con il Dlgs 26 marzo 2010 nr. 59.

Sono trascorsi ben diciassette anni dalle prime avvisaglie giurisprudenziali (sentenza del CdS n. 168 del 25 gennaio 2005) e dodici anni (D.L. 30 dicembre 2009 n. 194) dalla formale abrogazione della norma che costituiva la fonte di stabilità nel tempo per queste imprese: il cd *diritto di insistenza* (poi cd *rinnovo automatico*) delle concessioni alla loro formale scadenza.

Abrogazione che ha avviato un lungo periodo di precarietà e che ha causato il quasi totale blocco degli investimenti.

E' stato un grave errore aver eliminato dal nostro Ordinamento giuridico il cd *diritto di insistenza* perché lo stesso costituiva la condizione giuridica per il sorgere e l'affermarsi della balneazione attrezzata italiana che, con la sua storia plurisecolare, ha reso competitivo il nostro Paese nel mercato internazionale delle vacanze costituendo una delle più importanti espressioni del *Made in Italy*.

Questo errore è stato possibile a causa di un'errata applicazione della cd *Direttiva Bolkestein* che riguarda le concessioni di servizi e non di beni come sono le concessioni demaniali qualificate tali, del resto, proprio dalla CGUE (v. Considerando nr. 9 della Direttiva e la sentenza CGUE 25 ottobre 2007 CO.GE.P.).

La direttiva *Bolkestein*, pertanto, meritava e merita una decisa iniziativa del Governo italiano in sede europea per una sua revisione che escluda la sua applicabilità alle concessioni demaniali marittime.

Nelle more di siffatta doverosa ed irrinunciabile iniziativa dello Stato italiano, la Direttiva medesima non può essere applicata dal nostro Paese se non attraverso l'esercizio puntuale delle facoltà previste dal par. 3 dell'articolo 12 (*obiettivi di politica sociale, la salvaguardia del patrimonio culturale, motivi imperativi d'interesse generale, ecc.*) e sulla base dei presupposti chiariti dalla sentenza della

CGUE *Promoimpresa*: a) solo laddove vi sia la cd *scarsità della risorsa* (punto 43); b) tutelando il cd *legittimo affidamento* (punto 56).

Pertanto la soluzione di questo problema, a nostro avviso, non può prescindere dal rispetto, fra l'altro, di due principi tanto elementari quanto fondamentali proprio del diritto europeo.

In primo luogo la tutela della certezza del diritto e della buona fede di chi ha confidato in un assetto normativo e amministrativo previgente; il cd *legittimo affidamento* che rischia di essere gravemente lesa e offesa se non viene trovato il corretto e giusto rimedio.

Lo Stato che, per decenni ha garantito, con le norme e con la prassi amministrativa, costante e uniforme, la continuità delle imprese - degli investimenti non solo di capitali, ma soprattutto del lavoro che ha comportato una vera e propria scelta di vita per decine di migliaia di persone - non può venir meno al suo impegno così solennemente assunto senza un adeguato e giusto rimedio.

Ma oltre a tale principio, l'abrogazione del rinnovo automatico rischia di recare pregiudizio anche al diritto alla proprietà della propria azienda costituzionalmente e comunitariamente tutelato.

Infatti, come riconosciuto dall'autorevole giurisprudenza del Consiglio di Stato, la concessione demaniale costituisce un presupposto indissolubilmente connesso all'azienda tal che il trasferimento di questa comporta anche il trasferimento di quella

Con la conseguenza che la messa all'asta delle concessioni in essere, individuate e valorizzate non dalla Pubblica amministrazione ma dagli attuali titolari o loro danti causa, comporta necessariamente il trasferimento dell'azienda ivi creata con conseguente suo esproprio sostanziale.

Per cui è miope e sbagliato pensare all'Europa solo come concorrenza e non anche come tutela della certezza del diritto e di salvaguardia della proprietà aziendale.

Una normativa che non tenesse conto di siffatte legittime posizioni giuridiche degli attuali

concessionari causerebbe un esteso contenzioso che con il permanere della paralisi negli investimenti, potrebbe pregiudicare definitivamente e irrimediabilmente, non solo qualsiasi prospettiva di crescita turistica del Paese, ma persino il mantenimento degli attuali livelli occupazionali e di mercato garantiti dai servizi di qualità e di eccellenza sin qui forniti.

Sarebbe inaccettabile la lesione dei legittimi diritti dei concessionari attualmente operanti così come lo stravolgimento di un modello di gestione del demanio marittimo incentrato sui principi giuridici contenuti nel Codice della Navigazione ancora validi e fecondi.

La ferma determinazione dei balneari italiani (che si è manifestata e progressivamente rafforzata nel corso degli ultimi anni in innumerevoli azioni di protesta e di mobilitazione) è dovuta non solo alla insopportabile ingiustizia nei loro riguardi per normative vetuste o frettolose, ma anche alla profonda convinzione che lottando per la tutela dei loro beni, della loro professionalità e del lavoro salvaguardano un fondamentale fattore di competitività e di successo del nostro Paese.

CONCLUSIONI

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, riteniamo indispensabile una precisa scelta politica e un deciso impegno del Parlamento e delle Istituzioni a difesa della balneazione attrezzata italiana quale irrinunciabile fattore di qualità e di vantaggio competitivo nel mercato turistico internazionale del prodotto “*mare*”.

Dopo i diversi tentativi nelle scorse Legislature, la riforma della materia l’articolo 1 commi 675 e segg. della legge 30 dicembre 2028 nr. 145 costituisce un giusto e corretto bilanciamento fra l’esigenza di una maggiore concorrenza e la tutela dei legittimi diritti dei concessionari attualmente operanti.

Questa riforma, a nostro avviso non va abrogata ma semplicemente applicata salvaguardando gli effetti già prodotti e, comunque, qualsiasi nuova iniziativa normativa non dovrà prescindere dalla

1. ricognizione del numero, estensione e tipologia delle concessioni demaniali marittime esistenti al fine di accertare la sussistenza o meno della “*scarsità della risorsa*”, presupposto per l’applicazione al settore della cd *Direttiva Bolkestein*;
2. adeguamento della definizione di concessione turistico ricreativa con riferimento alle peculiarità dell’impresa balneare che si distinguono in modo sostanziale dalle altre modalità di utilizzo;
3. previsione, in favore dell’impresa balneare, del riconoscimento del valore commerciale dell’azienda in caso di subentro di terzo soggetto, così come previsto dalla sentenza della CGUE Laezza del 28 febbraio 2016;
4. previsione di un adeguato periodo transitorio per tutela del legittimo affidamento delle imprese balneari già operanti sul demanio, come prescritto dalla sentenza CGUE *Promoimpresa* punto 56;
5. riconoscimento della professionalità acquisita dagli attuali operatori delle imprese balneari;
6. previsione, qualora vi sia comparazione, a parità di condizioni, un diritto di prelazione in loro favore;
7. esclusione del canone dalla comparazione in quanto predeterminato per legge;
8. superamento della distinzione del concetto di “*facile e difficile rimozione*” dei beni insistenti sul demanio e legittimamente realizzati dai concessionari;
9. revisione dell’articolo art. 49 codice della navigazione per i manufatti realizzati dall’impresa balneare in coerenza con il punto precedente;

10. previsione di una competenza concorrente delle Regioni nella integrazione dei criteri delle evidenze pubbliche con lo scopo di valorizzare il paesaggio e gli elementi identitari della fascia costiera attraverso la qualificazione dell'offerta turistico-balneare e creare adeguate ed omogenee condizioni di sviluppo per le micro, piccole e medie imprese turistico-ricreative operanti in ambito demaniale marittimo anche in relazione al precedente punto 5.

Confidiamo nel positivo accoglimento di queste sintetiche considerazioni e proposte stante la necessità di salvaguardare un modello di balneazione attrezzata che si è rivelato sin qui efficiente e vincente e di tutelare i diritti legittimi degli attuali operatori che hanno avuto l'unico torto di fidarsi delle leggi dello Stato italiano.

Il presidente
Antonio Capacchione

