



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

## **Senato della Repubblica**

**10<sup>a</sup> Commissione permanente (Industria, commercio, turismo)**

**AS 2469**

**Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021**

**Audizione CNA Balneari**

**8 marzo 2022**

## **Sommario**

<b>1. CONSIDERAZIONI DI SISTEMA E QUADRO ECONOMICO-SOCIALE DI RIFERIMENTO.....</b>	<b>1</b>
<b>2. IL POSIZIONAMENTO POLITICO-SINDACALE DI CNA BALNEARI ALLA LUCE DELL'EMENDAMENTO GOVERNO 2.0.100.....</b>	<b>2</b>
<b>3. LA NECESSITÀ DI APPORTARE MODIFICHE DI STRUTTURA AL TESTO GOVERNO .....</b>	<b>5</b>
<b>3.1. L'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione (art. 2-<i>bis</i>).....</b>	<b>5</b>
<b>3.2. La delega in materia di affidamento delle concessioni demaniali (art. 2-<i>ter</i>) .....</b>	<b>6</b>

## 1. CONSIDERAZIONI DI SISTEMA E QUADRO ECONOMICO-SOCIALE DI RIFERIMENTO

Per scongiurare il dispiegarsi, incontrollato, di effetti destrutturanti e il prodursi, inesorabile, di risvolti rovinosi in ordine alla tenuta economico-sociale del settore turistico-ricreativo e ricettivo legato al rilascio delle concessioni balneari e imperniato, come noto, su una vasta popolazione di micro e piccole imprese artigiane di tipo familiare, anima produttiva del tessuto economico italiano e presidio di socialità per territori e comunità, **CNA Balneari chiede al Parlamento – titolare del potere di delegazione – la messa a riparo dell’attuale modello di gestione del demanio marittimo.**

Ciò significa non già difendere le guarentigie di qualcuno, come, in effetti, una certa lettura superficiale e conformista del fenomeno intende sostenere, ma preservare la ragion d’essere di un agire d’impresa in grado di dare corpo e gambe ad un assetto di mercato policentrico, fondato su lavoro e famiglie, capace di strutturare, nel suo complesso, una offerta turistica efficiente e di qualità. Come pure trattasi di attività diversificate e armonicamente organizzate, perché rispettose delle caratteristiche ambientali dei territori costieri, distanti, a motivo di ciò, da tendenze omologatrici e massificatrici di servizi e consumi, le quali, protette dall’alibi del bisogno di ammodernare il settore turistico italiano, muovono nella direzione di scarnificare cultura, storia e luoghi del nostro vivere collettivo. L’interrogativo, a questo punto, è naturale: *cui prodest* tutto ciò? Perché, un conto è assicurare dinamiche concorrenziali, altro è cagionare l’indiscriminata frantumazione dell’unità del sistema, avvalorando un “formato *franchising*” di lidi e litorali, a beneficio – è bene evidenziarlo – dei pochi e non dei più.

## 2. IL POSIZIONAMENTO POLITICO-SINDACALE DI CNA BALNEARI ALLA LUCE DELL'EMENDAMENTO GOVERNO 2.0.100

In forza di tali premesse, **l'appello che rivolgiamo a Governo e Parlamento è di riorientare, nella sua globalità, l'impostazione giuridico-formale sottesa all'emendamento 2.0.100, per il fatto di designare un sistema di rilascio delle concessioni demaniali per l'esercizio di una attività economica che contravviene apertamente al vincolo del minor sacrificio possibile quanto agli interessi esibiti, a buon diritto, dai concessionari uscenti.** La proposta formulata dal Governo risulta – a nostro dire – precorritrice di un radicale disegno di liberalizzazione, sostanzialmente indifferente alle pretese (legittime) di chi ha contribuito alla primigenia organizzazione dell'offerta turistica balneare, la cui indiscussa attrattività è, non per niente, motivo di interessamento da parte di una pluralità di attori presenti, a vario titolo, sul mercato. Là dove non adeguatamente assistito da effettive clausole di garanzia tendenti, nella pratica, a valorizzare – con riguardo ai concessionari uscenti – gli investimenti materiali e immateriali effettuati, nonché l'esperienza imprenditoriale e le competenze professionali acquisite a livello di accoglienza turistica, l'articolato normativo in questione rischia, a rigore, di risolversi nell'acritico accoglimento degli indirizzi espressi dal Consiglio di Stato (pronunce dell'adunanza plenaria del 9 novembre 2021, nn. 17 e 18). Stando così le cose, la meccanica applicazione delle procedure competitive volte a selezionare gli agenti economici, in difetto di incisivi fattori di contemperamento quanto agli interessi intrinseci ed estrinseci complessivamente coinvolti, finirà col recare un imponderabile effetto demolitorio in relazione alla struttura economico-sociale della filiera, con buona pace per l'assicurazione di un insieme di servizi turistico-ricreativi (oggi) qualitativamente orientati. Urge, allora, tradurre in più interventi profondamente modificativi un organico impegno di politica sociale ed economica, di cui, ad essere franchi, il testo sottoposto dal Governo all'attenzione di codesto ramo del Parlamento appare del tutto carente, se non in quale timido congegno di natura compensativa. All'opposto, l'iniziale scelta dell'esecutivo di circoscrivere il proprio intervento ad una **mappatura dei regimi concessori dei beni pubblici** è apparsa da subito condivisibile, perché, con buona approssimazione di esito, indirizzata a rilevare la **vasta disponibilità del bene demaniale marittimo** (litorali sabbiosi, litorali rocciosi, ecc.), presupposto per la contestuale protezione di posizioni giuridiche differenti. Si allude, per intenderci:

1. **alla salvaguardia dei diritti di proprietà vantati dagli attuali concessionari sui manufatti ricadenti sul sedime demaniale (diritti superficiali), tenendo conto dell'epoca in cui il rapporto concessorio è sorto e della conseguente possibilità di prevedere trattamenti giuridici differenziati per quanto concerne le diverse fattispecie concessorie, posto che la irretroattività trova fondamento nel principio di certezza del diritto<sup>1</sup>;**

2. **alla promozione di nuove iniziative imprenditoriali mediante la definizione di procedure competitive per il razionale rilascio di nuove concessioni, da cui, conformemente al diritto comunitario, la tutela della libertà di stabilimento.**

Ne discenderebbe, non già l'obbligo di procedere alla ablazione dei beni (materiali e immateriali) inerenti alle attuali imprese balneari, quanto, piuttosto, la possibilità di garantire l'ulteriore apertura del mercato tramite la "messa a gara" di un numero appropriato di concessioni aggiuntive. Lo dimostra (specie nelle regioni del Mezzogiorno) la tendenza alla crescita registratasi negli ultimi lustri circa l'adozione di provvedimenti amministrativi preordinati al conferimento *ex novo* di concessioni demaniali d'uso, costitutive di nuovi diritti e facoltà in capo a beneficiari precedentemente estranei al mercato della balneazione. Pertanto, la revoca, con conseguente risoluzione dei rapporti esistenti e successiva redistribuzione dei titoli concessori, non può costituire l'unico e obbligato itinerario di politica del diritto percorribile. Più razionale, appare, invece, la **codificazione di un "doppio binario", all'asserito scopo di far convivere le ragioni degli attuali operatori balneari e dei nuovi potenziali prestatori di servizi.**

È ragionevole pensare, infatti, che il descritto impianto possa consentire di coordinare, con assennatezza, la tutela della concorrenza con le ineludibili istanze degli attuali agenti economici, i quali, a ragion veduta, esibiscono la fondata aspettativa di dare prosecuzione alla propria attività. Possiamo affermare, con assertività, che **la tutela dell'affidamento sussiste** (eccome), avendo – le rassicurazioni originate nel tempo dal diritto interno – generato, negli operatori, la prospettiva di un insistito guadagno. Lo dimostrano le condotte assunte dalle amministrazioni locali. Non per niente, il piano delle regole tracciato a livello nazionale è stato inteso da comuni e regioni nel senso di poter disporre di una adeguata copertura legislativa per

---

<sup>1</sup> Cfr., sul punto, le recenti conclusioni del Consiglio di Stato, il quale ha espressamente affermato "l'inapplicabilità della *Direttiva Servizi* ai rapporti concessori sorti anteriormente al termine di trasposizione della stessa" (punto 6 della Cons. St., Sez. VI, 13 gennaio 2022, n. 229), abilitando, *de facto*, il legislatore nel modulare gli effetti temporali delle proprie decisioni in materia.

la rinnovazione dei rapporti concessori in essere. Gli enti concedenti hanno agito, cioè, obbedendo al diritto positivo, sì da produrre in capo ai titolari delle concessioni un vero e proprio legittimo affidamento.

Eppoi, a suffragio delle argomentazioni ora svolte, corre l'obbligo considerare quanto segue, per meglio rappresentare la posizione soggettiva degli attuali concessionari:

1. gli investimenti effettuati sui compendi aziendali sorti e mantenuti, senza soluzione di continuità, sulla zona demaniale in concessione, cui sommare l'utilità immateriale da questa acquisito (es. avviamento), in una logica di proficuo utilizzo economico del bene, oltretutto di tutela e valorizzazione dello stesso nell'interesse pubblico;

2. il complesso delle capacità imprenditoriali, delle cognizioni specifiche e delle competenze tecnico-professionali maturate dagli operatori balneari sul terreno dell'accoglienza turistica per svolgere in modo ottimale l'attività d'impresa (il c.d. *know how*);

3. i costi nel tempo sostenuti con riguardo a canoni demaniali, imposte sugli immobili (es. IMU), imposte indirette (es. IVA), interventi di pulizia, vigilanza e gestione dell'area in concessione, senza contare l'impossibilità di accedere a finanziamenti in ordine al capitale di rischio investito sulla zona demaniale occupata.

In ultima istanza, CNA sostiene che l'avvio del processo di materiale riordino della normativa di settore debba, in ogni caso, essere indefettibilmente subordinata: *a*) per prima cosa, alla costituzione di un sistema informativo di rilevazione delle concessioni di beni pubblici – così come disposto dalla delega in commento (art. 2, co. 1) – da integrare con la mappatura delle aree demaniali libere (marittime, lacuali, fluviali e dei relativi specchi acquei) idonee ad offrire evidenza di quella parte di litorale tutt'ora fruibile e concedibile per nuove iniziative imprenditoriali; *b*) in secondo luogo, alla controfattuale dimostrazione della scarsità delle risorse disponibili. *Ergo*, l'esecutivo, operando *sub conditione*, prima del concreto esercizio della delega, deve essere in grado – a mezzo della mappatura – di verificare e documentare le risultanze tecniche nel senso ora detto. Del resto, il sistema non può che richiedere certezze regolatorie, se l'intendimento del decisore politico è, infine, venire a capo da una condizione di indeterminatezza ingeneratasi a causa dei pronunciamenti di inizio novembre.

### 3. LA NECESSITÀ DI APPORTARE MODIFICHE DI STRUTTURA AL TESTO GOVERNO

Le considerazioni che precedono non impediscono, in ogni caso, di suggerire alcuni precisi innesti e aggiustamenti normativi. Questo, onde migliorare, nel complesso, la struttura qualificativa del nuovo impianto di regole preordinato al disciplinamento di efficacia e affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative.

#### 3.1. L'efficacia delle concessioni demaniali e dei rapporti di gestione (art. 2-bis)

Per cominciare, importa soffermare l'attenzione sull'art. 2-bis. Sia detto senza infingimenti: **la regola generale per cui il termine di efficacia finale riferito alle concessioni in essere alla data di entrata in vigore della legge sulla concorrenza debba essere fissato al 31 dicembre 2023 appare, francamente, irricevibile** (cfr. comma 1). Il *dies ad quem* non aderisce, infatti, alla duplice necessità di ammortizzare gli investimenti effettuati dalle imprese e di remunerare equamente i capitali dalle stesse investiti. Trattasi di una implausibile strettoia temporale che si pone agli antipodi del regime di proroga legale sin d'ora vigente ed in contrasto, per il suo prossimo spirare, a quelle elementari esigenze di certezza e stabilità del diritto, *ergo* dei rapporti giuridici, le quali dovrebbero essere soddisfatte, in via generale, dall'ordinamento. Parimenti, i tempi (non immediati) di approvazione di delega e decreti delegati consigliano prudenza. Ciò anche per permettere alle parti concedenti coinvolte di non vedere, di qui a breve, contestualmente sciolti tutti i rapporti concessori di propria pertinenza, da cui un realistico ritardo nella selezione dei soggetti subentranti e un non peregrino incremento del contenzioso. L'effetto è presto provocato: perturbamento per l'accoglienza turistica locale. D'altra parte, come si può evincere dallo stesso tessuto normativo dell'emendamento in parola (cfr. art. 2-ter, co. 2, lett. b) del disegno di legge), le operazioni funzionali alla indizione delle procedure di gara esigono di essere avviate con adeguato anticipo. Sicché, risulta quanto mai ragionevole proporre l'allungamento del periodo transitorio di regolazione del quadro.

Quanto alla clausola di salvaguardia inserita dal Governo al comma 2 all'asserito fine di assicurare l'applicazione di procedure uniformi per l'aggiudicazione di tutte le concessioni, vale la pena far notare la possibilità di **riconoscere l'efficacia del titolo di durata, formalmente ascritto al singolo rapporto di diritto pubblico, ad un più ampio aggregato**

**di concessioni e rapporti di gestione (affidati e rinnovati).** La motivazione posta fondamento della modifica risiede nell'esigenza di modulare il più possibile gli effetti temporali della decisione di tratteggiamento di un nuovo scenario regolamentare. In poche parole, il termine del titolo giuridico dovrebbe essere considerato valido ed efficace a prescindere dalla preventiva indizione di una procedura selettiva, posto che nella più gran parte dei casi si ha a che fare con procedimenti negoziati (fra concedente e concessionario) in grado di attendere adeguatamente a canoni di trasparenza ed esigenze di rappresentazione di un atto, di un fatto o di una circostanza rilevante sul piano dei rapporti giuridici (es. atto pubblicato sull'albo pretorio, atto ricognitorio, ecc.).

### **3.2. La delega in materia di affidamento delle concessioni demaniali (art. 2-ter)**

Esaurita questa prima analisi, il fulcro del ragionamento è da spostare sull'art. 2-ter. Il comma 2 elenca, in questo senso, quelli che per il Governo costituiscono i principi e i criteri a mezzo dei quali articolare la trama normativa del nuovo regime di assegnazione delle concessioni.

Segnatamente, alla lettera *b*), occorre dare conto di una pregiudizievole omissione. **Il modulo procedimentale di affidamento delle concessioni su base competitiva**, oltretutto nel rispetto dei principi espressamente menzionati (imparzialità, non discriminazione, ecc.), **è da strutturare facendo valere la regola iuris della tutela della posizione dei soggetti concessionari uscenti**, meritevole di positivizzazione in quanto finalizzata a recare il minore sacrificio possibile in capo agli attuali titolari. Principio che, nell'esprimere evidente dignità giuridica, esige di essere sviluppato alla stregua degli altri in sede di materiale definizione della legislazione attuativa, di modo da assurgere a costante delle procedure selettive.

Avuto riguardo per la lettera *c*), si rende necessario inibire la costruzione di una gerarchia di valori e parametri normativi da osservare in sede di affidamento della concessione. Il che, innanzitutto, vuol dire espungere dal testo l'inciso "anche", avverbio suscettibile di derubricare a mera eventualità **l'apprezzamento della professionalizzazione acquisita, nel tempo, dalle imprese titolari di strutture turistico-ricreative ai fini del rilascio del titolo.** In parallelo, la disposizione in esame merita di essere arricchita di alcune "aggettivazioni", utili a meglio chiarire il significato tecnico di determinati lemmi (investimenti "già effettuati", valore aziendale e "commerciale" dell'impresa). Come pure, appare logico inserire un ulteriore contenuto dispositivo, affinché si demandi agli enti concedenti (es. comuni) la commisurazione



economico-sociale degli elementi fattuali che connotano, nel suo insieme, l'oggetto dell'affidamento.

Per quanto concerne la lettera *d*), è il caso di procedere ad un'azione di riscrittura della disposizione. Con il che, s'intende evidenziare il bisogno di un cambio di paradigma normativo, dal momento che **a livello empirico le aree demaniali affidate in concessione risultano – per consolidata prassi amministrativa – ripartite in piccoli lotti**, tanto da aver configurato, nel tempo, un modello di sviluppo del turismo costiero funzionale all'agire economico di micro e piccole imprese. Nella pratica, la citata regola non presenta tratti di innovatività. Semmai, ferma restando la necessità di rispecchiare, per le aree demaniali già oggetto di affidamento, l'attuale suddivisione, il precetto del frazionamento dovrebbe essere fatto valere (questo sì) per le nuove zone da assegnare in concessione.

Sul versante della lettera *e*) le osservazioni da fare sono più d'una.

Innanzitutto, al capoverso 5.1), del numero 5), v'è da dire che, ai fini della scelta del concessionario, **la valorizzazione dell'esperienza tecnica e professionale deve essere ritagliata in capo a chi effettivamente conosce il settore turistico-ricreativo**, avendo avuto esperienza diretta di una attività esercitata in regime di concessione. All'opposto, per i fini di cui sopra, l'aver esperito attività di mera gestione di beni pubblici non può, di per sé, costituire presupposto sufficiente per la presa in considerazione, stante la variabilità di destinazione che il bene pubblico può mostrare nei confronti della collettività. La disposizione in argomento necessita, casomai, di un **meccanismo di rilancio sul prezzo da riservare ai concessionari uscenti**. Più precisamente, non una ipotesi di preferenza automatica, ma un artificio normativo di maggior favore, onde consentire – alle imprese già beneficiarie di una situazione giuridica soggettiva inerente alla gestione di strutture turistico-ricreative insistenti sull'area demaniale oggetto di concessione – la presentazione di una offerta almeno superiore al quinto del prezzo più alto. Dal miglioramento dell'offerta, è evidente che potrebbero determinarsi effetti positivi in termini di maggiori entrate per l'amministrazione concedente.

Nel riferirci, invece, al successivo capoverso 5.2), dal nostro punto di vista **non è il caso di discriminare fra soggetti che risultino o meno titolari di altre attività d'impresa**. Ciò che più conta, semplicemente, è assicurare la dovuta tutela ai concessionari uscenti.

Infine, con riguardo al numero 7), **occorre che la durata delle concessioni risulti congruamente orientata, tanto da non escludere, a priori, l'instaurazione di rapporti**

**giuridici pluriennali a durata indeterminata** (non infiniti ma *sine die*) che contemplino, cioè, clausole di preventiva rinuncia – da parte della amministrazione aggiudicatrice – alla risoluzione del contratto. Ciò a patto che le clausole di segno eminentemente potestativo siano bilanciate dall’osservanza dei principi di trasparenza desumibili dal diritto europeo e dal contemporaneo rispetto di un limite di azionabilità delle stesse. In altre parole: *a*) pluriennalità del contratto di diritto pubblico in esame, dal momento che si ha a che fare con un diritto di durata; *b*) riconoscimento di un definito margine di discrezionalità in capo agli enti concedenti quanto all’estensione temporale del rapporto.

L’obiettivo di fondo è assicurare, infatti, tanto il rientro dagli investimenti (ammortamento), quanto l’equa remunerazione dei capitali investiti, perseguibili, a rigore, solo facendo leva sul fattore “tempo”. Finalità – vale la pena ribadirlo – il cui conseguimento è da parametrarsi, giocoforza, alla stagionalità della più gran parte dei servizi turistico-ricreativi suscettibili di prestazione, da cui, in definitiva, l’inevitabile prospettazione di un circoscritto periodo di esercizio per l’estrinsecazione dell’attività professionale.

