



Roma, 25 luglio 2018  
Prot. n. 267

Ministro Affari Regionali e Autonomie  
Avv. Erika Stefani

Email: [segreteriaacapodipartimento.affari regionali@governo.it](mailto:segreteriaacapodipartimento.affari regionali@governo.it)

Le 30.000 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.

La situazione di evidente svantaggio competitivo rispetto alle imprese concorrenti ubicate in Paesi nostri diretti competitori (ove, per esempio, la durata delle concessioni è di gran lunga superiore alla nostra come in Portogallo e in Croazia o dove, come in Spagna, sono state recentemente autorizzate, con il pieno consenso della Commissione Europea, proroghe quarantennali alle concessioni in essere e che esercitano attività analoghe alle nostre, ) è aggravata dalla completa paralisi di nuovi investimenti che sono inibiti da un assetto normativo che va profondamente riformato eliminando la **condizione di precarietà** che attualmente caratterizza le imprese che operano su pubblico demanio.

Tale condizione, unita all'altra paradossale di "*impresa a tempo determinato*" che si è venuta a creare con titoli concessori di durata estremamente ridotta, scoraggia gli investimenti, non incentiva la professionalità, mortifica la peculiarità del "*prodotto balneare*" italiano costituito prevalentemente da piccole imprese familiari che sono state in grado, con il rapporto personale tra gestore e cliente, di garantire l'eccellenza del servizio e la fidelizzazione della clientela.

E' indispensabile, per la individuazione di soluzioni praticabili ed efficaci del problema riguardante gli stabilimenti balneari e tutte le imprese che operano su pubblico demanio, una corretta diagnosi della causa del venir meno del cd *diritto di insistenza* o al rinnovo automatico della concessione alla sua concordata scadenza.

E' fuorviante considerare fonte del problema la Direttiva 2006\123\CE, del 12.12.2006, cd *Bolkestein*, recepita nel nostro ordinamento con il Dlgs n. 59, del 26.3.2010 così come è, analogamente, sbagliato ritenere la P.I. CE n. 2008\4908, del 29.1.2009 (archiviata dalla CE il 27 febbraio 2012) l'origine della necessità di una pubblica evidenza alla scadenza dei titoli concessori.

Certamente quest'ultimo atto ha indotto il legislatore, al solo fine di eliminare conseguenze sanzionatorie, ad eliminare dal nostro ordinamento giuridico, tutte le norme che prevedevano il rinnovo automatico e\o diritto di insistenza.

Questo è avvenuto con l'articolo 1, comma 18, della legge n. 25, del 26.2.2010 e con l'articolo 11, comma 1, della legge n. 217, del 15.12.2011.

Ma il problema del venir meno del diritto al rinnovo era già sorto anteriormente e indipendentemente da questi atti di provenienza comunitaria (sia la Direttiva cd *Bolkestein* che la

P.I. CE n. 2008\4908) per l'affermarsi di un nuovo orientamento giurisprudenziale, diffuso e sempre costante, secondo il quale questo diritto viene considerato, dalla nostra Giustizia amministrativa e costituzionale, incompatibile con i principi sia costituzionali (articolo 97 della Costituzione) che comunitari (articolo 49 del Trattato).

E' con la sentenza del CdS n. 168, del 25.1.2005 che è stato sostanzialmente espunto dal nostro ordinamento giuridico il cd *diritto al rinnovo* della concessione; quindi, circa due anni prima che la cd *Bolkestein* fosse emanata, tre anni prima che fosse attivata dalla CE la P.I. n. 2008\4908 e ben cinque anni prima del recepimento in Italia della direttiva *Bolkestein* (Dlgs n. 59, del 26 marzo 2010).

Se non si parte da questa analisi, c'è il rischio di costruire soluzioni sulle quali trovare un ampio consenso, ma del tutto inutili perché poi saranno disapplicate dalla giurisprudenza amministrativa – come è successo con il rinnovo automatico – in quanto considerate in contrasto con i principi giuridici del nostro ordinamento.

Infatti, le regole per le concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreative che hanno, sin qui, permesso e aiutato a crescere il complesso mondo della balneazione italiana necessitano di una loro profonda ed estesa riscrittura perché ormai snaturate e profondamente modificate su impulso della UE, per l'azione della giurisprudenza e per nuove leggi incomplete e precipitose.

Necessitano di soluzioni innovative un insieme di problematiche: modalità di affidamento delle concessioni, la loro durata, la natura delle opere, i criteri di determinazione dei canoni, le fattispecie estintive e modificative, le delimitazioni dei beni demaniali, la sovrapposizione di soggetti titolari delle funzioni.

E', pertanto, ormai tempo **di riscrivere la parte demaniale del Codice della Navigazione** del lontano 1942, che è diventata obsoleta rispetto al nuovo assetto istituzionale italiano 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.

Occorre, in altri termini, mettere mano con urgenza ad un'azione riformatrice volta a delineare il Codice della navigazione del XXI° secolo che, nella nuova visione dinamica dei beni (dall'articolo 59, del DPR n. 616\77 in poi), assicuri il perseguimento dell'interesse pubblico proprio attraverso un moderno e razionale uso del demanio 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.

Ecco perché concordiamo con quanto più volte sollecitato dalla Conferenza delle Regioni, da ANCI e UPI, su di un riordino organico dell'intera materia non più eludibile o rinviabile.

In tale riordino è di particolare centralità ed urgenza la salvaguardia delle aziende attualmente operanti a seguito di una concessione amministrativa che riconosce al titolare, alla scadenza, il diritto al suo rinnovo in conformità però a norme che sono state recentemente abrogate.

La soluzione di questo problema non può prescindere dal rispetto, oltre che dei principi generali di proporzionalità, prudenza, opportunità e riconoscimento delle funzioni pubbliche e di interesse generale (sicurezza in mare e a terra, protezione dell'ambiente, ecc.) di due principi giuridici e di giustizia tanto elementari quanto fondamentali.

In primo luogo **la tutela della certezza del diritto e della buona fede** di chi ha confidato nell'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 e con essa gli investimenti non solo di capitali, ma soprattutto del lavoro che ha comportato una vera e propria scelta di vita per oltre 100.000 persone - non può venir meno al suo impegno così solennemente assunto senza un adeguato e giusto rimedio.

Ma oltre a tale principio giuridico, l'abrogazione del rinnovo automatico non accompagnato da una adeguata nuova disciplina rischia di recare pregiudizio anche al **diritto alla proprietà della propria azienda da parte degli attuali concessionari** costituzionalmente e comunitariamente tutelato.

Infatti, come anche recentemente riconosciuto dall'autorevole giurisprudenza del Consiglio di Stato, la concessione demaniale costituisce un elemento essenziale dell'azienda, così che la perdita della prima comporta inesorabilmente anche il venir meno della seconda.

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

Alla luce di queste considerazioni riteniamo indispensabile un preciso impegno a difesa della balneazione attrezzata italiana quale irrinunciabile fattore di qualità e di vantaggio competitivo nel mercato turistico internazionale del prodotto "mare", superando gli ostacoli normativi e burocratici che impediscono gli investimenti per il suo ulteriore sviluppo.

A tale scopo sarà necessario prevedere **una specifica disciplina che assicuri la continuità dell'attività delle imprese attualmente operanti** all'interno del generale riordino sopra indicato.

Proprio per consentire alla S.V. di avere la esatta cognizione della posizione dei balneari, si ribadisce quanto da tempo è stato chiesto dalle scriventi Organizzazioni di categoria e cioè che, nel rispetto del riparto costituzionale delle rispettive competenze, il riordino della normativa dovrà necessariamente contenere i seguenti punti:

- 1. Una diversa più lunga durata delle concessioni demaniali marittime (nel minimo pari almeno a 30 anni)** al fine di salvaguardare la peculiare caratteristica di gestione familiare della balneazione italiana attraverso la preminenza del fattore "lavoro" su quello del "capitale investito". Siffatta nuova durata, in ossequio ai principi costituzionali di eguaglianza e parità di trattamento e nel rispetto del principio del legittimo affidamento, dovrà essere assicurata anche

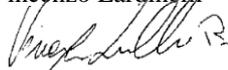
alle imprese attualmente operanti, con modalità articolate e differenziate così come riconosciuto e declinato dalla sentenza della CGUE del 14 luglio 2016 *Promoimpresa*;

2. **riconoscimento del valore commerciale dell'azienda** balneare da trasformarsi in ristoro a favore del concessionario nel caso di una cessione coattiva in favore di terzi così come già riconosciuto dal nostro Ordinamento giuridico, non solo regionale ma anche nazionale, e così come e comunitariamente doveroso a seguito della sentenza della CGUE del 28 gennaio 2016 *Laezza* (v. art. 37 comma 6 del d.l. 22 giugno 2012 convertito con la legge 7 agosto 2012, nr. 134 dichiarata costituzionalmente corretta con la sentenza della Consulta nr. 28, del 25 febbraio 2014 nonché le leggi regionali del Veneto nr. 13, del 16.02.2010; della Campania nr. 6, del 05.04.2016 e della Toscana nr. 31, del 09.05.2016);
3. **l'alienazione delle porzioni di demanio marittimo** che da tempo hanno perso le caratteristiche della demanialità e della destinazione ai pubblici usi del mare (parcheggi, bar, ristoranti, pizzerie, ecc.) con diritto di opzione in favore degli attuali concessionari demaniali così come previsto dall'articolo 3, commi 3 e 3 bis, del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351 convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n. 410;
4. **la modifica dei criteri di determinazione dei canoni demaniali marittimi** ex art 1, comma 251, legge 27 dicembre 2006, n. 296 che li renda ragionevoli, equi e sostenibili e, per quanto riguarda specificatamente le pertinenze demaniali, l'eliminazione dei valori OMI e la definizione delle situazioni pregresse;
5. **il riconoscimento della specifica professionalità** acquisita nell'esercizio delle concessioni demaniali turistico - ricreative;
6. **una interpretazione definitiva e moderna al concetto di facile e difficile rimozione** così da evitare che le iniziative di incameramento, comunque ed a qualsiasi costo in corso da parte di varie Agenzie del Demanio, esasperino ulteriormente una situazione già di per se pesante con il rischio di dare corso ad un vasto e capillare contenzioso;
7. **il superamento della stagionalità nel mantenimento delle opere e delle attrezzature balneari** per un utilizzo maggiore e per tutto l'anno della risorsa spiaggia e per evitare il conflitto istituzionale fra Regioni e Sovrintendenze.

**Confidiamo nel Suo impegno per il conseguimento dei suddetti obbiettivi dal quale dipende la sorte non solo delle 30.000 imprese interessate e dei 100.000 addetti diretti ma di un settore fondamentale nell'economia turistica del nostro Paese.**

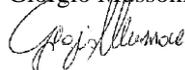
FIBA  
CONFESERCENTI

Vincenzo Lardinelli



OASI  
CONFARTIGIANATO

Giorgio Mussoni



SIB  
CONFCOMMERCIO

Antonio Capacchione

