



**Senato della Repubblica  
XVIII Legislatura**

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

**Documento di Osservazioni e Proposte  
Audizione informale nell'ambito dell'esame dell'A.S. 2469  
"Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021"  
sull'emendamento del Governo 2.0.1000 relativo alle  
concessioni balneari**

**8 marzo 2022**

*Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,*

ringraziamo la Commissione Industria, commercio e turismo del Senato per l'invito a questo ciclo di audizioni sul tema delle concessioni balneari.

## **PREMESSA**

Il settore balneare – 30.000 imprese che operano in regime di concessione demaniale – si trova ormai da anni a dover affrontare non solo le incertezze causate dal difficile contesto socio-economico, ma soprattutto quelle legate alla precarietà e incompiuta attuazione del quadro normativo in materia di rinnovo delle concessioni demaniali marittime. Ad acuire lo stato di disagio, oltre alle conseguenze della crisi pandemica, si è aggiunta di recente la penalizzante pronuncia del Consiglio di Stato che ha ridotto al 2023 il periodo di efficacia delle concessioni esistenti, invalidando, di fatto, la ben più ampia proroga stabilita dalla Legge di bilancio n. 145/2018. Tale situazione si è generata, come è noto, a causa dell'abrogazione, per contrasto con i principi comunitari (Trattato Europeo e Direttiva Bolkestein), del meccanismo di rinnovo automatico delle concessioni, formula di tutela fondamentale che negli anni aveva garantito la stabilità delle imprese e soprattutto incentivato gli investimenti nel settore. Si tratta di migliaia di imprese che, attraverso elevati standard di servizio, hanno contribuito a realizzare un patrimonio di eccellenza e unicità su cui poggia la tenuta e la competitività del nostro sistema turistico, creando un valore aggiunto che ora non si può rischiare di depauperare e disperdere.

Al riguardo, da sempre Confartigianato sostiene la necessità di una riforma organica delle concessioni demaniali marittime finalizzata a ristabilire condizioni e regole essenziali per “proteggere” le imprese in sede di rinnovi concessori, per tutelare l'attività imprenditoriale sulla quale migliaia di famiglie hanno investito risorse professionali ed economiche, in virtù di un quadro giuridico che assicurava condizioni di stabilità. In sostituzione del rinnovo automatico/diritto di insidenza ormai azzerati, occorre introdurre meccanismi compensativi alternativi in grado di conciliare le legittime istanze delle imprese balneari con le regole comunitarie, facendo leva sui punti di forza e sulle specificità del comparto. A tale proposito, va evidenziato il ruolo sociale delle imprese balneari che garantiscono la sicurezza della balneazione, la manutenzione degli arenili, contribuendo attivamente alla tutela del territorio e dell'ambiente, alla valorizzazione del bene pubblico, a beneficio della collettività; altro aspetto di valore, l'elevato standard di servizio erogato che ha determinato la nascita e il successo del modello di balneazione attrezzata del nostro Paese, fattore di competitività nel mercato turistico internazionale. Occorre tener conto della peculiarità delle imprese balneari che esercitano e valorizzano, con investimenti privati, un'attività economica su territorio demaniale e che, in caso di perdita della concessione, non potrebbero operare altrove, non avrebbero alcuna possibilità di sopravvivere sul mercato. È quindi fondamentale che la liberalizzazione delle spiagge possa essere attuata con criteri corretti ed equilibrati, nel rispetto della normativa europea sulla concorrenza e sulla tutela delle PMI e delle micro-imprese, in modo da

garantire ad esse l'effettivo accesso alle opportunità economiche offerte dalle concessioni, evitando di generare condizioni concorrenziali sfavorevoli alle stesse imprese, su cui poggia il sistema balneare italiano, rispetto ai grandi investitori. In questa logica, il canone demaniale deve essere escluso dai parametri presi in considerazione ai fini dell'assegnazione delle concessioni, per non creare sperequazioni. Si evidenzia infine l'importanza che la nuova disciplina relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo sia incardinata sul riconoscimento del valore di mercato dell'impresa, inteso non solo in termini di investimenti, che sarebbe un criterio riduttivo, ma anche quale patrimonio intrinseco dell'azienda costituito da professionalità, esperienza, capacità, fattori qualitativi che contraddistinguono l'offerta balneare italiana e che non possono essere improvvisati né impoveriti e vanificati.

In questo quadro emergenziale, è stata valutata positivamente la previsione della delega al Governo per la mappatura dei regimi concessori di beni pubblici, quale misura necessaria e propedeutica a un riordino equo e razionale delle concessioni demaniali marittime, a salvaguardia del sistema balneare italiano. Il riordino non può prescindere da una attenta analisi della realtà del settore, molto complessa e articolata, e da una puntuale "fotografia" delle coste in regime di concessione, ad oggi mancante, tenuto conto che le 30.000 concessioni presentano situazioni estremamente differenziate fra loro, sia da un punto di vista geografico sia strutturale.

Ciò premesso, l'emendamento in materia di concessioni demaniali presentato dal Governo al DDL Concorrenza contiene elementi di criticità che preoccupano fortemente il settore in quanto non sono temperati i principi essenziali auspicati, a salvaguardia delle micro-piccole imprese balneari italiane. In particolare, con l'eliminazione dei criteri di ristoro equi e commisurati al reale valore degli stabilimenti, vengono cancellati anni di investimenti effettuati dagli attuali concessionari per l'ammodernamento e l'efficientamento delle strutture, azzerando l'importante valore aggiunto creato dalle imprese balneari sulle concessioni demaniali nel litorale costiero italiano. Questo è il nodo centrale a cui è legato il futuro del comparto. Pertanto, riteniamo necessaria una riformulazione di alcuni passaggi dell'emendamento del Governo affinché, nell'ambito della riforma delle concessioni demaniali marittime, sia ritrovato l'equilibrio necessario a garantire la concorrenza senza penalizzare gli imprenditori.

Esplicitiamo di seguito i correttivi all'emendamento che auspichiamo possano essere recepiti nel corso del dibattito parlamentare e che mirano, in via prioritaria, a recuperare e rafforzare sul piano sostanziale il concetto della tutela del legittimo affidamento e del riconoscimento del valore d'impresa, da cui deve discendere la principale forma di salvaguardia dell'attività delle imprese balneari.

Per tali ragioni si evidenziano di seguito le proposte ritenute prioritarie:

- prevedere che, in sede di affidamento vadano **tenuti in adeguata considerazione gli investimenti, il valore aziendale, la professionalità acquisita dell'impresa balneare**, che,

gestendo effettivamente la concessione demaniale oggetto dell'affidamento, abbia, con la propria attività, reso un'area nuda e arida, quale è l'arenile, un luogo di interesse e di valenza turistica. Ciò in quanto l'impresa balneare offre maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione, così come previsto dall'articolo 37 del Codice della Navigazione.

- **Valorizzare i concessionari che hanno svolto l'attività oggetto della concessione**, in quanto essi sono in grado di assicurare un livello adeguato di esperienza, affidabilità e capacità nell'esercizio di quell'attività, adeguato livello che, invece, non sono in grado di assicurare quegli imprenditori, che, pur avendo gestito beni pubblici, non hanno esercitato quella particolare attività.
- Definire criteri uniformi per la **quantificazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario** uscente sulla base di una perizia asseverata, che tengano conto non solo degli investimenti e del valore di impresa di chi ha gestito la concessione oggetto di affidamento, ma anche del patrimonio aziendale e delle prospettive di reddito di cui l'eventuale concessionario subentrante potrà beneficiare, con la gestione della concessione nel caso in cui risulti aggiudicatario. In questo modo si introduce un principio di equilibrio e terzietà in sede di valutazione, prendendo in esame l'insieme degli elementi oggettivi.
- Introdurre la previsione della **tutela del legittimo affidamento** dei soggetti titolari di un rapporto concessorio costituitosi in data anteriore alla scadenza del termine di trasposizione della Direttiva europea 2006/123/CE, ai quali riconoscere un periodo di prosecuzione della durata della concessione commisurato all'entità del capitale investito e al valore degli investimenti realizzati, confidando sul rinnovo automatico previsto dall'art. 01, del DL n. 400/93, poi abrogato dalla legge n. 217/11. È pertanto necessario che nei decreti legislativi vengano indicati i criteri, da applicare al momento di fissare le regole per le procedure di selezione e con una valutazione da farsi caso per caso, per i quali il concessionario possa legittimamente aspettarsi il rinnovo della concessione, avendo il concessionario stesso effettuato investimenti sulla propria concessione o investito capitali in data antecedente al 28.12.2009, data di scadenza del termine di trasposizione della Direttiva Servizi 2006/123/CE (cfr. Corte di Giustizia U.E. sentenza 14.07.2016, C-485/14 Promoimpresa par. 52-56). Secondo la Corte di Giustizia, *“una giustificazione fondata sul principio della tutela del legittimo affidamento richiede una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare che il titolare dell'autorizzazione poteva legittimamente aspettarsi il rinnovo”* (sentenza Corte Giustizia cit. par. 56). La giurisprudenza amministrativa ha riconosciuto che la Direttiva Servizi non si applica ai rapporti concessori sorti anteriormente al termine di trasposizione della stessa (sentenza Consiglio di Stato 13 gennaio 2022, n. 229). Pertanto, le imprese che hanno effettuato investimenti rilevanti, tali da non essere ancora stati ammortizzati, o non hanno ancora remunerato il capitale versato, possono legittimamente vedersi riconosciuto un periodo di prosecuzione della durata della concessione per compensare le perdite economiche subite a causa della modifica legislativa.

- Prevedere che, nel caso in cui l'Amministrazione abbia dato avvio alle procedure di affidamento entro la data del 31 dicembre 2023, senza, tuttavia, averla completata con l'assegnazione della concessione, il concessionario uscente, **fino al completamento della stessa procedura, possa continuare la propria attività**, al fine di evitare che un eventuale ritardo nella scelta del concessionario pregiudichi lo svolgimento dell'attività turistica. L'introduzione di tale disposizione ha l'obiettivo di evitare il blocco dell'attività turistico-balneare che potrebbe verificarsi in caso di ritardi burocratici da parte delle Amministrazioni locali nelle procedure di affidamento delle concessioni e consentire la prosecuzione dell'attività turistica. In assenza di tale previsione, le concessionarie uscenti al 31 dicembre 2023 si vedrebbero obbligate al ripristino delle aree demaniali non assegnate, con gravi ricadute per l'erogazione del servizio a beneficio della collettività.

Si evidenziano, inoltre, le ulteriori proposte tese ad apportare miglioramenti al testo dell'emendamento in esame:

- evitare che il punto di **equilibrio tra le aree demaniali in concessione e le aree libere o libere attrezzate** venga determinato da una legge nazionale, in quanto il rapporto tra le predette aree deve essere determinato dagli Enti territoriali (Regione e Comuni), in base alla politica turistica che intendono imprimere al proprio territorio.
- Distinguere la **garanzia del libero accesso/transito sulla battigia**, che rientra negli obblighi del concessionario, rispetto alla finalità della balneazione che è regolata da specifiche ordinanze balneari emesse dalle Amministrazioni locali. Si tratta di concetti diversi e attività diverse in quanto l'accesso e il transito sono sempre concessi, mentre la balneazione potrebbe essere vietata o limitata dalle suddette ordinanze. Inoltre, libero accesso e transito devono essere garantiti dagli stabilimenti attraverso gli ingressi esistenti, non vi è quindi la necessità di creare ulteriori varchi.
- Prevedere i casi in cui le aree demaniali libere ancora da affidare in concessione possano essere **frazionate in piccoli lotti**, per favorire l'ingresso di micro-piccole imprese. Ciò mira a chiarire che, al fine di favorire effettivamente la massima partecipazione delle micro-piccole imprese, il frazionamento in piccoli lotti deve essere realizzato sulle aree del demanio libere, ancora disponibili.
- Affermare il principio generale che consenta a tutte le imprese di **partecipare alle procedure di affidamento alle stesse condizioni**, eliminando i criteri volti a favorire alcune tipologie di imprese a scapito di altre. Ciò evitando, ad esempio, che la previsione di criteri premiali a favore di imprese *a prevalente o totale partecipazione giovanile* possa pregiudicare le imprese a partecipazione di soggetti, che, pur avendo sempre svolto un'attività turistico-ricreativa, non siano più giovani e che, qualora la loro impresa non risulti aggiudicataria, possano avere difficoltà a ricollocarsi nel mondo del lavoro o ad intraprendere una nuova attività imprenditoriale. Inoltre, è necessario evitare che vengano pregiudicati quei soggetti,

che, avendo già svolto l'attività turistico-ricreativa, abbiano già maturato esperienza in quel settore. Appare, invece, opportuno introdurre un criterio premiale che valorizzi, in sede di affidamento, le imprese che favoriscono il trasferimento generazionale dell'impresa, inserendo i giovani nella compagine societaria, senza che questo requisito debba assumere il carattere *prevalente o totale* previsto dall'emendamento del Governo.

- Per quanto concerne il riferimento alle opere realizzate dal concessionario, al fine di evitare incertezze fra gli operatori, si ritiene preferibile adottare la definizione del Codice della Navigazione che distingue tra “**opere di facile e difficile rimozione**”, anziché la terminologia “attrezzature non fisse e completamente amovibili” contenuta nell'emendamento del Governo.
- Evitare di penalizzare i concessionari la cui attività balneare non sia stata la **prevalente fonte di reddito**, non essendo quest'ultima risultata sufficientemente redditizia. Si deve, infatti, considerare che alcune concessioni non garantiscono al concessionario, a motivo dell'ampiezza della concessione, dei flussi turistici e di altre condizioni di contesto, un'adeguata fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare, costringendo il concessionario a effettuare altri lavori durante la stagione invernale, per integrare il reddito proveniente dall'attività estiva.
- Prevedere che le concessioni demaniali marittime vengano assegnate in affidamento mediante procedura di selezione solo quando la **risorsa naturale sia scarsa** (come previsto dall'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE) o sussista un **interesse transfrontaliero certo** (ai sensi dell'art. 49 TFUE). Infatti, in conformità a quanto previsto dalle normative europee, l'assegnazione delle concessioni deve avvenire senza lo svolgimento di procedure di selezione, ove, in un determinato territorio, vi siano aree libere ancora da destinare all'attività turistico-ricreativa o ove le concessioni da assegnare non abbiano una rilevanza tale da attrarre operatori economici di altri Stati Membri. In tal senso è opportuno accelerare i tempi per la realizzazione della mappatura dei beni demaniali, prevista all'articolo 2 del DDL Concorrenza, al fine di misurare effettivo utilizzo e disponibilità del bene, punto di partenza per un approccio equo e corretto di riordino delle concessioni.

In conclusione, confidiamo che le proposte di modifica possano essere tenute in considerazione per una riformulazione delle norme volta a favorire la definizione di una riforma delle concessioni demaniali marittime equilibrata e razionale, in grado di contemperare le regole della concorrenza con le legittime aspettative delle imprese, per la tutela e la sostenibilità di un *asset* fondamentale del sistema turistico italiano.