

**NOTA INTERNA**

**Resoconto Incontro con il Ministro del Turismo On.le Brambilla 27.01.2010**

Ieri, mercoledì 27 gennaio, alle ore 14.30, si è tenuta una riunione presso la sede del Ministero del Turismo a Roma.

Erano presenti il Ministro Brambilla, il Capo Dipartimento e il Capo Ufficio Legislativo del Ministero del Turismo e l'On.le Sergio Pizzolante in rappresentanza del Ministro per gli Affari Regionali On.le Fitto. Presenti inoltre le Associazioni di Categoria Assobalneari Italia, FIBA Confesercenti e SIB Confcommercio.

L'incontro avrebbe dovuto concentrarsi sulla regolamentazione dei canoni demaniali marittimi. In realtà sono stati discussi tutti gli aspetti relativi al sistema "demanio marittimo" nel suo complesso.

La riunione si è rivelata essere molto scialba: nessuna traccia di lavoro è stata presentata, nessuna linea strategica governativa è stata delineata.

Solo Assobalneari Italia ha presentato al Ministro il documento strategico che trovate in allegato, relativo a cinque precisi obiettivi di lavoro.

L'impressione che traiamo da questo incontro purtroppo non è esaltante: abbiamo un Ministero del Turismo che pare avere solo il nome e un Ministro. Al di là di questo non vediamo né potere politico né capacità interlocutrice. Appare necessario, a questo punto, riuscire a coinvolgere altri Ministeri nella risoluzione di tutte le problematiche inerenti il comparto. Condivisibile, pertanto, la posizione del Presidente di Federturismo Winteler che pochi giorni fa ha voluto aprire un dialogo con i Ministri Scajola e Sacconi anche in materia di demanio.

Il solo aspetto degno di nota riguarda la volontà espressa ieri dal Ministro Brambilla di istituire al più presto un tavolo permanente volto a concertare con la Categoria tutti gli aspetti relativi al nuovo sistema demaniale marittimo.

Al termine dell'incontro, le rappresentanze delle associazioni di categoria hanno stabilito di inviare una lettera congiunta all'Agenzia del Demanio recante:

- richiesta di sospensione momentanea delle azioni avviate dall'Agenzia nei confronti di quei concessionari che non sono stati ancora in grado di corrispondere gli esosi canoni richiesti;
- richiesta di bloccare tutte le procedure di incameramento in atto in attesa della definizione delle nuove regole sul Demanio.

*Roma, 28 gennaio 2010*

Nota per  
Il Ministro per il Turismo  
On.le MICHELA BRAMBILLA

*IL “NUOVO” DEMANIO MARITTIMO:  
GLI OBIETTIVI DI ASSOBALNEARI ITALIA*

*Roma, 27 gennaio 2010*

[www.assobalneariitalia.it](http://www.assobalneariitalia.it)  
148, Lungomare Paolo Toscanelli  
00121 Roma

[info@assobalneariitalia.it](mailto:info@assobalneariitalia.it)  
06.56.03.02.66  
06.56.03.02.68 fax

***Premessa***

A seguito della Procedura d'Infrazione n.2008/4908, avviata il 29 gennaio 2009 nei confronti del Governo Italiano dalla Commissione della Comunità Europea, in materia di rilascio delle concessioni demaniali marittime a fini turistici ricreativi, si sta delineando in Italia un nuovo sistema di regole volte a normare, in un futuro oramai molto prossimo, le modalità di utilizzo del demanio marittimo.

In una tale fase di transizione dal vecchio regime a quello futuro, Assobalneari Italia intende, nell'ambito del presente documento, tracciare obiettivi di lavoro sui quali si rende necessaria la giusta convergenza tra Stato, Regioni, Associazioni di Categoria e Concessionari.

***Decreto legge 30 dicembre 2009, n.194: modifica dei termini di proroga delle concessioni.***

In occasione dei tavoli intergovernativi promossi dal Ministro per gli Affari Regionali On.le Raffaele Fitto nei mesi terminali dell'anno 2009, Governo, Regioni e Associazioni di categoria hanno concordato la durata della fase transitoria antecedente la messa a regime della nuova normativa inerente le modalità di rinnovo delle concessioni demaniali marittime. Tale fase di transizione era stata definita con avvio dal 31.12.2009 e termine al 31.12.2015. Nel testo del decreto legge 30 dicembre 2009, n.194, contrariamente a quanto stabilito, è stato indicato, come termine della proroga, il 31 dicembre 2012.

Al fine di dare ai concessionari demaniali certezze sull'ammortamento dei capitali da loro recentemente investiti sulle strutture balneari, prima del passaggio alla nuova normativa demaniale, il Senatore Massimo Baldini, congiuntamente ad altri parlamentari, ha presentato pochi giorni fa quattro emendamenti all'art. 1, comma 18 del decreto legge in questione (Vd. Allegato 1), chiedendo, tra l'altro, di sostituire il termine del 31.12.2012 con il nuovo termine 31.12.2025.

**Assobalneari Italia sostiene con forza tali emendamenti. In caso di mancato recepimento, l'Associazione degli imprenditori balneari aderenti al sistema Federturismo Confindustria chiede che vengano comunque rispettati gli accordi presi con il Ministro Fitto, con termine della proroga delle concessioni demaniali al 31 dicembre 2015.**

***Recepimento delle istanze di ampliamento ventennale del titolo concessorio.***

Da un confronto interno tenutosi di recente in seno all'Assobalneari Italia, è emerso che numerosi sono i concessionari demaniali che hanno dato avvio, negli ultimi 2-3 anni, ad interventi radicali di ristrutturazione presso le strutture balneari. Opere, queste, per le quali è stato necessario stanziare

capitali ingenti da non poter certamente essere stati ammortizzati e/o ammortizzabili da qui al 31.12.2015.

Da qui la decisione di Assobalneari Italia di avanzare, per tali concessionari, domande di ampliamento ventennale del titolo concessorio sulla base della L. 27 dicembre 2006, n.296, art. 1, comma 253, che testualmente recita: *“Ferme restando le disposizioni di cui all’articolo 01, comma 2, le concessioni di cui al presente articolo posso aver durata superiore a sei anni e comunque non superiore a venti anni in ragione dell’entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle Regioni?”.*

Un gruppo di concessionari demaniali operanti sulla costa ligure ha già provveduto a presentare formalmente tale istanza presso i Comuni costieri di riferimento. Segnaliamo, peraltro, che il Presidente della Regione Liguria Burlando ha inviato nota nel merito al Ministro per gli Affari Regionali On.le Fitto, concordando con le istanze dei balneari. Attendiamo un riscontro da parte del Ministro Fitto per il prossimo 28 gennaio, in occasione di un appuntamento già programmato.

**Assobalneari Italia chiede oggi al Ministro per il Turismo di attivarsi affinché tali domande ventennali vengano accolte, al fine di dare la possibilità agli imprenditori di rientrare di tutti i capitali investiti**, pena il fallimento di migliaia di piccole e medie imprese turistiche.

### *Concessioni demaniali a 50 anni.*

Terzo obiettivo di Assobalneari Italia è quello di far comprendere a questa compagine governativa l’opportunità per l’economia di tutto il comparto turistico nazionale di portare a **cinquanta anni la durata delle concessioni demaniali marittime**. Tale ampliamento trova fondamento in alcuni precisi aspetti:

- il nuovo assetto dell’offerta balneare: dal 1942, anno dell’emanazione del Codice della Navigazione, ad oggi l’assetto delle strutture preposte all’offerta di servizi alla balneazione è cambiato radicalmente. Le strutture realizzate in tempi recenti, infatti, a causa delle nuove normative edilizie e del progredire delle tecniche di costruzione- pur se costruite in conformità con il tenore letterale delle circolari- non sono più quelle descritte dal Codice ma si presentano come strutture ben più complesse, molto più costose, destinate a soddisfare una pluralità di esigenze. Ai tradizionali manufatti destinati alla balneazione, infatti, se ne sono aggiunti altri destinati a negozi, ristoranti, bar, ecc., che hanno notevolmente contribuito alla crescita, non solo dei posti di lavoro, ma più in generale, della località in cui si è dato il via ai piani attuativi

[www.assobalneariitalia.it](http://www.assobalneariitalia.it)

degli arenili. Questa nuova realtà venutasi a sviluppare recentemente necessita, al fine di completare l'equilibrio economico finanziario, di un ampliamento del termine di durata massima delle concessioni;

- la durata delle concessioni non è contestata dalla Comunità Europea: come noto, la durata delle concessioni turistico ricreative è elemento assolutamente non contestato a livello comunitario. Un aumento del limite massimo della durata dei titoli consentirebbe la promozione dello sviluppo delle attività imprenditoriali ai fini di una proficua soddisfazione dell'interesse pubblico sotteso alla fruizione della concessione;
- aumento degli investimenti richiesti dal mercato: in connessione con la complessità delle strutture, dovuta alla necessità di far fronte alle nuove esigenze imposte dalle mutazioni della richiesta turistica, gli investimenti sono divenuti sempre più ingenti. In tal senso, l'aumento della durata del limite massimo delle concessioni intende salvaguardare anche le esigenze legate all'ammortamento degli investimenti e alla remunerazione dei capitali investiti;
- raccomandazioni della Direttiva Servizi, punto 6.1.4.: nella Guida al monitoraggio relativa alla Direttiva Servizi, al punto 6.1.4. "Durata delle autorizzazioni" si legge che: "Un'autorizzazione limitata nel tempo ostacola l'esercizio delle attività di servizi, in quanto può impedire al prestatore di servizi di sviluppare una strategia di lungo termine, anche in relazione agli investimenti, e introduce, in generale, un elemento di incertezza per le imprese. Una volta che il prestatore di servizi abbia dimostrato di soddisfare i requisiti relativi alla prestazione di servizi, normalmente non vi è alcuna necessità di limitare la durata delle autorizzazioni". Sulla scorta di tali considerazioni, l'articolo 11 dispone che l'autorizzazione debba essere rilasciata, di regola, per una durata addirittura illimitata;
- variazioni delle condizioni climatiche: le variazioni climatiche hanno determinato un aumento in termini di intensità e di frequenza dei fenomeni tipici dell'ambiente marino a cominciare dall'erosione, dai venti, dalle mareggiate. In occasione dei fenomeni sopra citati, risultano sempre più frequenti i danni alle strutture, che richiedono lo stanziamento di adeguati capitali, volti, beninteso, non a ristrutturare ma solo a ripristinare. Di questo si deve cominciare necessariamente a tener conto nella definizione della durata dei titoli concessori;
- Direttiva 2006/123 CE in materia di servizi nel mercato interno: nella Direttiva Servizi si legge che scopo della comunità europea in materia è anche quello di garantire "uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche", finalità, questa, che può essere

[www.assobalneariitalia.it](http://www.assobalneariitalia.it)

raggiunta solo ed esclusivamente attraverso una durata di lungo periodo, garanzia del raggiungimento delle ulteriori finalità in essa rappresentate (garanzia di un elevato livello di occupazione e protezione sociale, miglioramento della qualità della vita, rispetto del diritto del lavoro, promozione dell'occupazione,...)

- fenomeno della “proprietà in concessione” a 50 anni: sull'esempio del “lease” caratteristico della Gran Bretagna, anche in Italia sta crescendo il fenomeno della “proprietà in concessione”, una sorta di diritto d'uso che prevede una durata di 50 anni. Ora, se sono previsti 50 anni in un settore che vede prevalentemente seconde case, soprattutto nella vicinanza dei porti turistici, come si fa a contemplare periodi più corti per strutture produttive?
- valorizzazione e utilizzazione dei beni immobili statali tramite concessione o locazione: la disciplina statale concernente la valorizzazione ed utilizzazione a fini economici dei beni immobili statali tramite concessione o locazione prevede all'articolo 3, comma 4, del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito con modificazioni dalla legge 23 novembre 2001, n.410, che le concessioni e le locazioni devono avere una durata commisurata al raggiungimento dell'equilibrio economico finanziario e, comunque, non eccedente i cinquanta anni. Da qui si evince come il termine di cinquanta anni sia implicitamente considerato pienamente in linea con le esigenze della concorrenza. Un termine più ridotto come quello attualmente previsto, di 20 anni creerebbe così una ingiustificata disparità di trattamento tra i titolari di concessioni marittime turistico- ricreative e i concessionari in immobili di interesse statale.

Una volta introdotta la norma che estende a 50 anni la durata delle concessioni demaniali, va da sé come queste ultime dovranno essere rinnovate secondo le procedure di evidenza pubblica già dettate nell'articolo 18 del Regolamento della Navigazione Marittima, ove si legge testualmente: *“Quando si tratti di concessioni di particolare importanza per l'entità o per lo scopo, il capo del compartimento ordina la pubblicazione della domanda mediante affissione nell'albo del comune ove è situato il bene richiesto e la inserzione della domanda per estratto nel Foglio degli annunci legali della provincia. Il provvedimento del capo del compartimento che ordina la pubblicazione della domanda deve contenere un sunto, indicare i giorni dell'inizio e della fine della pubblicazione ed invitare tutti coloro che possono avervi interesse a presentare entro il termine indicato nel provvedimento stesso le osservazioni che credano opportune e che l'autorità decidente ha l'obbligo di valutare, dandone conto nella motivazione del provvedimento finale. In ogni caso non si può procedere alla stipulazione dell'atto se non dopo la scadenza del termine indicato nel provvedimento per la presentazione delle osservazioni e se, comunque, non siano trascorsi almeno venti giorni dalla data dell'affissione e dell'inserzione della domanda. Nei casi in cui la domanda di concessione sia pubblicata, le domande concorrenti debbono*

[www.assobalneariitalia.it](http://www.assobalneariitalia.it)

*essere presentate nel termine previsto per la proposizione delle opposizioni. Quando siano trascorsi sei mesi dalla scadenza del termine massimo per la presentazione delle domande concorrenti senza che sia stata rilasciata la concessione al richiedente preferito per fatto da addebitarsi allo stesso, possono essere prese in considerazione le domande presentate dopo detto termine.”.*

### ***Attuazione del diritto di superficie nell’ambito della devolution demaniale***

In alternativa al rilascio di concessioni demaniali a 50 anni tramite procedure di evidenza pubblica, da espletarsi secondo le modalità richiamate dal sopra citato articolo 18 del Regolamento della Navigazione Marittima, al concessionario potrebbe essere prospettata l’ipotesi di avvalersi del cosiddetto “diritto di superficie”, con rilascio di concessioni a 99 anni. Tale ipotesi di lavoro affonda le proprie radici su alcuni elementi/considerazioni di base.

### Incertezza del regime concessorio e aspettative del mercato

Come già richiamato in precedenza, con lo sviluppo del mercato turistico stiamo assistendo ad un proliferare di iniziative, messe in campo dai concessionari di stabilimenti balneari, tese a riqualificare le strutture adeguandole alle nuove esigenze dei frequentatori, italiani e stranieri.

L’incertezza del regime concessorio ha costituito, da sempre, un grosso freno agli investimenti, facendo precipitare l’Italia dal primo al nono posto nella balneazione, con un trend negativo che non pare arrestarsi.

Alla luce di queste considerazioni, diventano sempre più urgenti interventi che consentano di: competere in modo più efficace con la concorrenza dei Paesi che già ci hanno superato e di quelli che sono ormai in procinto di farlo; attuare le azioni necessarie ad ampliare l’offerta di servizi, in aggiunta a quelli tradizionali; estendere il periodo di fruizione dei servizi stessi.

Tali interventi richiedono, a ben vedere, investimenti di alta e moderna tecnologia che comportano risorse economiche non indifferenti, a fronte delle quali: appare assolutamente limitata la durata attuale delle concessioni; è impensabile che i concessionari continuino a soggiacere al rischio di incameramento delle opere con conseguente incertezza sulla possibilità o meno di rientrare dei capitali investiti.

### Pertinenze e demanialità

Secondo l’articolo 28 del Codice della Navigazione i beni facenti parti del demanio marittimo sono: il lido, la spiaggia, i porti, le rade; le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa

[www.assobalneariitalia.it](http://www.assobalneariitalia.it)

o salmastra che almeno una parte dell'anno comunicano col mare; i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo. Laddove: per "lido del mare" si intende quella porzione di litorale che si trova ad immediato contatto con il mare e che si estende fin dove arrivano le massime mareggiate invernali; la "spiaggia" è costituita dalla zona che dal margine interno del lido si estende verso terra; gli "arenili" sono tratti di terraferma residui del naturale ritirarsi delle acque che, pur avendo perso un'immediata idoneità ai pubblici usi del mare, ne conservano le potenzialità; i "porti" sono quei tratti di costa, naturali e/o artificiali, idonei ad offrire rifugio e agevolare l'approdo delle navi al riparo dai venti e dalle onde.

In seconda analisi, l'articolo 29 del CdN sancisce che le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale sono considerate come pertinenze del demanio stesso.

In terza analisi, la classificazione delle tipologie di insediamento nell'ambito della concessione demaniale marittima, così come specificata nell'Annesso A allegato all'art.1 della L. 494/93 che modifica la L.400/93, e le diverse classificazioni richiamate dalle varie legge regionali sul turismo fanno sì che per "stabilimento balneare" possa intendersi la sola area posa ombrelloni dato che numerose aree sono destinate stabilmente ed irreversibilmente ad attività turistiche, produttive e ricettive che si differenziano e sono indipendenti dalla funzione del suddetto stabilimento.

Tant'è vero che i criteri per stabilire se un'area rivierasca debba essere considerata appartenente al demanio marittimo sono:

- o che l'area sia normalmente coperta dalle mareggiate ordinarie;
- o che, anche se non sottoposta a mareggiate ordinarie, sia stata in antico sommersa e tuttora utilizzabile per uso marino;
- o che, comunque, il bene sia necessariamente adibito ad usi attinenti la navigazione quali l'accesso, approdo tiro in secco dei natanti, o la destinazione alla pesca, alla balneazione anche solo allo stato potenziale. Non rileva, invece, la natura geologica del terreno.

In definitiva, oggi, tutte le pertinenze che insistono nelle concessioni demaniali hanno perso le suddette caratteristiche della demanialità.

### Federalismo Demaniale

Il 17 dicembre 2009, il Consiglio dei Ministri ha approvato, su proposta dei Ministri dell'Economia Giulio Tremonti, per le riforme per il federalismo Umberto Bossi, per la semplificazione normativa Roberto Calderoli, per i rapporti con le Regioni Raffaele Fitto e per le politiche europee Andrea

[www.assobalneariitalia.it](http://www.assobalneariitalia.it)

Ronchi, in esame preliminare, uno schema di decreto legislativo di attuazione del federalismo fiscale- L.42/2009- specificatamente per la parte diretta ad attuare il cosiddetto federalismo demaniale, trasferimento cioè a regioni, comuni, province, città metropolitane di un loro patrimonio di beni.

Lo schema approvato prevede, di base, che anche i beni del demanio marittimo entrino a far parte del patrimonio disponibile degli enti locali sopra citati, rimanendo comunque assoggettati al regime stabilito dal codice civile, nonché alla disciplina di tutela e salvaguardia dettata dal medesimo codice, dal codice della navigazione e dalle leggi regionali, statali e comunitarie di settore.

Il criterio di base è quello della valorizzazione del bene stesso: lo Stato individuerà i beni e solo gli enti che potranno valorizzarli ne assumeranno la responsabilità.

Gli elementi e le considerazioni sopra riportate conducono all'ipotesi di andare a introdurre sul demanio marittimo, congiuntamente all'attuazione del federalismo fiscale, un processo di sdemanializzazione delle sole aree sulle quali insistono le cosiddette pertinenze, lasciando l'arenile alla proprietà e alla gestione del Demanio. **La proposta di Assobalneari Italia, quindi, è quella di far valere il cosiddetto “diritto di superficie”**, così come disciplinato dall'articolo 952 e seguenti del Codice Civile, che consiste nell'edificare e mantenere una costruzione al di sopra (o al di sotto) di un fondo di proprietà altrui. Allo stesso modo si può alienare la proprietà della costruzione già esistente separatamente dalla proprietà del fondo, vendendo il solo diritto di superficie e concedendo, quest'ultimo, a tempo indeterminato o determinato.

Nella fattispecie del demanio marittimo, si propone oggi, a cura delle Capitanerie di Porto di riferimento, la sclassificazione delle aree del demanio marittimo, più precisamente di tutte le superfici con i manufatti sovra esistenti e le aree asservite, conformi alle norme demaniali, edilizie e ambientali, non più destinate a stabilimento balneare bensì ad attività turistiche, produttive, ricreative e ricettive, oggetto di diretta alienazione dal momento che hanno perso, come indicato sopra, i caratteri della demanialità.

Tali aree dovranno essere oggetto di una precisa stima del loro valore, condotta secondo i valori medi delle quotazioni immobiliari, con l'applicazione di una predefinita percentuale di abbattimento.

Nella successiva fase di vendita- a tempo determinato o indeterminato- delle aree oggetto di acquisizione, dovrà essere evidentemente contemplato il “diritto di prelazione” a favore del titolare di concessione. Se quest'ultimo dovesse rinunciare al diritto di prelazione o dovesse scadere inutilmente il

termine prefissato entro il quale tale diritto può essere esercitato, le aree così come precedentemente individuate potranno essere cedute a terzi mediante bando pubblico.

Tale procedimento consentirebbe di:

- mantenere inalterata la gestione e la fruizione delle aree destinate alla balneazione, con accesso libero e gratuito alla spiaggia da parte dei bagnanti;
- garantire il buon andamento e la continuità d'azione nel tempo di tutte quelle strutture turistiche che, in prossimità degli arenili, offrono un pacchetto di servizi ad utile completamento della mera attività balneare.

*Canoni demaniali marittimi: conferma del Protocollo d'Intesa fra Stato, Regioni e Associazioni di Categoria per la regolamentazione dei canoni sul demanio marittimo 25 novembre 2008.*

In ultima analisi, Assobalneari Italia conferma oggi i contenuti del Protocollo d'Intesa sottoscritto il 25 novembre 2008 tra Stato, Regioni e Associazioni di Categoria relativamente alla regolamentazione dei canoni demaniali marittimi.