Incontro provinciale SIB 23 novembre 2010 in Varazze
Considerazioni e sviluppo dei concetti svolti in quella sede da Raffaella Gherzi e Giovanni Botta

---

Questa nota segue la vostra richiesta di poter valutare in dettaglio gli argomenti che abbiamo sommariamente sviluppato durante la riunione del 23 novembre a Varazze. La relazione del presidente Schiappapietra, puntuale, esauriente e molto onesta, ci ha informato che i sindacati nazionali di categoria, preso atto della apparente impossibilità di trovare un interlocutore politico disponibile a farsi carico del rinnovo delle concessioni demaniali marittime, considerati i risultati prevalentemente negativi dei ricorsi amministrativi fin qui svolti e preoccupati per la apparente impossibilità di risolvere il problema per queste vie, hanno elaborato congiuntamente un documento programmatico, sulla base del quale intenderebbero procedere. Tale documento conterrebbe i principi generali che la categoria intenderebbe proporre per il momento in cui, scadute le concessioni al 31.12.2015, in ossequio alla normativa europea vigente si addivenisse alla riassegnazione delle spiagge in concessione attraverso procedimenti di evidenza pubblica (gare), aperti a qualsiasi soggetto interessato, anche estraneo alla nostra categoria.

Sembra chiaro che le associazioni nel loro complesso, persa la speranza di riportare la situazione a quella antecedente il decreto milleproroghe (cioè ripristinare il diritto di insistenza del concessionario e concessioni della durata di 6 anni, rinnovabili automaticamente alla scadenza), abbiano abbandonato questo obiettivo, decidendo di accettare l'idea che dopo la scadenza del 31.12.2015 le concessioni siano rassegnate attraverso una gara ad evidenza pubblica. Sembra altresì di capire che, dopo avere svolto sondaggi nelle sedi istituzionali più opportune, nell'intento di anticipare la formazione di una proposta di procedura a noi sfavorevole, sia stato elaborato, approvato e consegnato al governo in data 23 corrente un documento programmatico contenente i criteri che si vorrebbe fossero presi in considerazione dal legislatore ai fini dello svolgimento della citata gara di evidenza pubblica, criteri che Schiappapietra ci ha sommariamente illustrato. Oltre a questo Schiappapietra, riferendosi all'ambito provinciale e non nazionale, ci ha proposto di costituire tra le nostre aziende un consorzio destinato ad affiancare e a rafforzare l'azione dei singoli concessionari aderenti.

Premesso che la costituzione del consorzio provinciale è un'iniziativa interessante, considerata la situazione di emergenza che stiamo attraversando, e che anche la proposta di normativa generale elaborata dal direttivo nazionale può essere un progetto da non accantonare e da approfondire, tenendolo di riserva, riteniamo che la strategia minimalista attualmente seguita dai vertici delle nostre associazioni non possa essere condivisa per i seguenti motivi:

1.- le decisioni del direttivo nazionale sono state prese senza consultare la base, che non sembra condividere l'atteggiamento rinunciatario del vertice, anche se si rende conto delle difficoltà affrontate nel corso della trattativa;

2.- la procedura di riassegnazione delle concessioni sulla base di una gara ad evidenza pubblica non garantisce che le concessioni siano assegnate al concessionario uscente, né assicura la possibilità di mantenere alle nostre aziende un valore patrimoniale paragonabile a quello che avevano sul mercato prima del decreto milleproroghe, fatto che potrebbe consentirci un'accettabile via d'uscita in caso di mancato rinnovo. Qualunque sia il contenuto della normativa inerente il procedimento di riassegnazione delle concessioni, la gara costituisce un grave e pericoloso elemento di incertezza. Paradossalmente, più numerosi e raffinati i sono i requisiti previsti a nostra tutela, più il meccanismo della gara risulta complesso e confuso, maggiore è la possibilità che si giunga ad interpretazioni inattese, impreviste e ad applicazioni delle norme in modo a noi sfavorevole. Questo soprattutto perché, affinché la norma proposta risulti compatibile con la legislazione europea - che all'art. 12, comma 2, della Direttiva Bolkestein, esclude qualsiasi possibile vantaggio per il concessionario uscente - gli eventuali requisiti restrittivi devono valere nei confronti di tutti i concorrenti. Un esempio per tutti: si può stabilire che

chiunque concorra all'assegnazione di una concessione demaniale marittima debba avere esperienza del settore, ma non ci si può illudere che un eventuale concorrente esterno non possa adeguarsi stipulando un qualsiasi rapporto di collaborazione con un ex concessionario. Qualche esempio per chiarire cosa potremmo sentirci obiettare a proposito di due criteri che molti di noi e lo stesso nostro sindacato ritengono rassicuranti:
2.1.- avere, come accade in Liguria, una pluralità di concessioni medio piccole può scoraggiare un interlocutore forte, che cerca concessioni di grandi dimensioni; oltre a ciò potremo limitare il rischio prevedendo che non sia possibile concorrere per più di una concessione. Illusione: l'attuale frazionamento degli ambiti costieri in piccole concessioni è superato dal fatto che dopo il 31.12.2015, venute a scadenza le concessioni esistenti, la costa può essere considerata come un insieme unitario, da regolamentare, se richiesto, con un'unica grande concessione, nei confronti della quale può essere più facile proporre quei mega investimenti che sarebbero da evitare in assoluto, a tutela dell'ambiente, ma che tanto piacciono ai politici e ai pubblici funzionari ; 2.2.- la previsione di indennizzo aziendale in caso di mancato rinnovo è nelle mani di un nostro tecnico, che gonfierà adeguatamente i valori delle attrezzature, dell'avviamento e quant'altro. Macchè: a una nostra valutazione si contrapporrà una valutazione della parte avversa, innescando un contenzioso che avrà conseguenze imprevedibili e potrà addirittura bloccare l'attività aziendale per una o più stagioni, con ulteriore perdita di valore aziendale.

Qualunque sia il meccanismo stabilito per la gara, non dobbiamo dimenticare che può esistere un soggetto economico interessato all'affare, per il quale il superamento del vincolo, del requisito, del "paletto" che gli si oppone non costituisce un problema perché costui ha capacità, fantasia, soldi, appoggi e pelo sullo stomaco. Nulla è semplice, lineare, sicuro e inattaccabile come il rilascio di concessioni di media durata, basate su un sano diritto di insistenza, assistito da un meccanismo di rinnovo automatico. Esattamente quello che avevamo. L'Europa ce lo vieta? non è così vero: i nemici sono in casa e sono i politici, che finora non ci hanno minimamente difeso. Quanto al valore delle aziende, ciascuno di noi ha fatto il conto di quanto la nuova situazione gli sia costata? con la normativa che le associazioni di categoria stanno proponendo non dobbiamo illuderci di recuperare valore. In sintesi, a noi non sembra che la strategia elaborata da SIB, FIBA e altri sia la strada migliore per garantire la conservazione della concessione e/o il mantenimento di un accettabile valore patrimoniale dell'azienda. Consideriamo quindi questa iniziativa come un'opzione residuale, non certo come una proposta da gestire in prima battuta, nel corso di una trattativa nel corso della quale finora abbiamo dato solo tenui e inapprezzabili segnali di coesione, di rabbia, di volontà di lottare contro un'ingiustizia palese da terzo mondo;

3.- le sentenze e i pareri negativi che ci vengono prospettati dalla nostra associazione di categoria sono diretta conseguenza della situazione giuridico-amministrativa comunitaria e nazionale vigente e da essa logicamente dipendono, non c'è da stupirsi, ma l'indirizzo giurisprudenziale potrebbe cambiare radicalmente se fosse assunto uno specifico provvedimento governativo a tutela dei nostri diritti. Possiamo sintetizzare la situazione in questi termini:

3.1.- il *Trattato istitutivo della Comunità europea,* all'art. 43 (cfr. nota 1) istituisce il *"diritto di stabilimento",* consistente nel diritto concesso a un soggetto comunitario di stabilirsi in uno stato membro diverso dal proprio per svolgere un'attività non salariata, alle stesse condizioni stabilite per i cittadini di quello stato;

3.2.- la *Direttiva servizi (o Direttiva Bolkestein),* recepita nell'ordinamento italiano attraverso il decreto legislativo 26.3.2010, n. 59 (allegato alla mail con nomefile: DECRETO_LEGISLATIVO_59_2010.PDF) e divenuta operativa dall'8 maggio 2010, all'art. 12 (cfr. nota 2) prescrive che, quando il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato dalla insufficienza delle risorse naturali, gli stati membri debbano selezionare i possibili candidati in modo da garantire imparzialità e trasparenza, nonché un'adeguata pubblicità circa l'avvio del procedimento, il suo svolgimento e il suo completamento. In questo caso, precisa la direttiva, non è possibile prevedere alcun rinnovo automatico, né accordare altri vantaggi al concessionario uscente o a persone che con lui abbiano particolari legami. Questa è la norma maggiormente penalizzante per noi;

3.3.- poiché la normativa comunitaria di cui ai punti 3.1 e 3.2 di questo paragrafo è pienamente operante per l'Italia e poiché, nei confronti della nostra attività, non sono state espresse deroghe - come invece è stato fatto per altre attività di servizio, quali agenzie per il lavoro, servizi sanitari e farmaceutici, servizi audiovisivi, giochi d'azzardo, servizi privati di sicurezza, notai (cfr. file allegato, art. 7 dlgs n. 59/2010) - qualsiasi organo dello stato, e in particolare la magistratura, deve applicarla: ecco il motivo delle sentenze e dei pareri a noi sfavorevoli;

3.4.- tuttavia, in base al citato decreto n. 59/2010, art. 2, comma 3, il ministro per le politiche europee e tutti i ministri interessati potrebbero deliberare di escludere dalla Direttiva Bolkestein particolari attività di servizi, quali la nostra. Parallelamente, in ambito comunitario, l'art. 45, comma 2, del trattato (cfr. stralcio allegato 4) prevede che il Consiglio della Comunità, su proposta della Commissione, possa escludere talune attività dall'applicazione della direttiva.

Non è vero, quindi, che non potremmo mai più ottenere il riconoscimento dei nostri diritti perché si è consolidata una linea giurisprudenziale a noi sfavorevole. Il ritorno alla situazione precedente, cioè ai nostri vecchi diritti, a partire dalla esclusione della Direttiva Bolkestein, è possibile, purché si trovi un partner politico sufficientemente forte e motivato che riesca a far modificare la posizione dello Stato italiano nei nostri confronti e ci allinei alle attività di servizio attualmente escluse dall'applicazione della Bolkenstein. Dobbiamo solo cercarlo, trovarlo e motivarlo. Se l'intero iter che dovremo percorrere non è una passeggiata, trovare un politico disponibile non dovrebbe essere difficile e si potrebbe operare anche rimanendo perfettamente nella legalità. Il cambiamento della posizione governativa nei nostri confronti è alla base di questa strategia; il passo successivo, in Italia, è una nuova legge quadro e, in Europa, l'ottenimento di una proposta della Commissione che induca il Consiglio a deliberare a nostro favore (Trattato, art. 45, comma 2). A questo riguardo facciamo un'ultima considerazione significativa: sulla base dell'art. 117 della Costituzione, la competenza sul demanio marittimo spetta sia allo stato, sia alle regioni e, dopo il passaggio del demanio alle regioni, operante dal 25 giugno 2010, la regione Liguria può autonomamente svolgere le pratiche che ci riguardano avendo come limiti unicamente quelli posti dallo Stato (tra cui, in particolare, il divieto di alienazione del bene demaniale e il divieto di costituire sul bene demaniale diritti di superficie) e quelli derivanti dalla Comunità (Trattato e Direttiva Bolkestein). Quindi se l'ambito nazionale dovesse risultare impraticabile, e ne dubitiamo fortemente se si assumono le iniziative giuste, possiamo muoverci in Liguria, dove gli stabilimenti balneari producono una parte sostanziale del PIL regionale e non possono certo essere né trascurati, né penalizzati;

4.- non dobbiamo dimenticarci che siamo stati spossessati di importanti diritti che avevamo legittimamente acquisito in considerazione dei pubblici servizi svolti in concessione, diritti che con il decorso del tempo sono stati progressivamente adattati alle nostre esigenze fino al punto da divenire elemento trainante dell'intero settore. La perdita di questi diritti ci penalizza gravemente, così come penalizza le nostre aziende e la loro possibilità di continuare ad evolversi seguendo l'evoluzione della domanda di servizi. Tutti abbiamo visto ridursi enormemente il valore di mercato delle nostre aziende e subiamo seri limiti alla nostra attività imprenditoriale per l'incertezza che si è generata in relazione alla durata delle concessioni e al meccanismo delle riassegnazioni. Molti, sulla base della normativa preesistente, hanno effettuato scelte patrimoniali che includevano lo stabilimento balneare di famiglia, ad esempio preferendolo ad altri cespiti in ambito successorio; molti hanno contratto mutui la cui durata supera ampiamente i termini della proroga attuale; alcuni hanno acquistato stabilimenti balneari a prezzi d'affezione, assumendo correlativamente pesantissimi impegni. La situazione che si è venuta a determinare a seguito della nuova normativa è solo formalmente dipesa dalla normativa della Comunità, che non conosceva le peculiarità delle nostre aziende, ma dal mancato intervento del nostro governo, che invece ci conosceva molto bene e che avrebbe potuto e dovuto agire per tutelarci. Se le nostre aziende fossero state incluse nel dlgs 59/2010 e sottratte alla disciplina della Direttiva Bolkestein, come è stato fatto le categorie menzionate al punto 3.3, il nostro attuale problema non sussisterebbe. Quest'ultima considerazione ci sembra evidenziare un profilo di

illegittimità costituzionale per disparità di trattamento: l'articolo 3 della Costituzione precisa che tutti i cittadini sono uguali di fronte alla legge e afferma che è compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che limitano tale eguaglianza. Rassicura saperlo, dal momento che il dlgs 59/2010, articolo 2, comma 3, prevede la possibilità di intervenire per escludere dalla Direttiva una categoria anche in un momento successivo al recepimento delle Direttiva stessa. Forse, a questo riguardo, potrebbe essere utile procedere per via giudiziale, ma non abbiamo ancora elementi di valutazione e ci riserviamo di consultare i nostri legali prima di riferirvi al riguardo.

Ci auguriamo di essere stati esaurienti. Cordiali saluti.

Raffaella Gherzi
e Giovanni Botta

NOTE

1.- stralcio dal *Trattato istitutivo della Comunità europea:*
*"**Articolo 43***
Nel quadro delle disposizioni che seguono, le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estense altresì alle restrizioni relative all'apertura di agenzie, succursali o filiali, da parte dei cittadini di uno Stato membro stabiliti sul territorio di un altro Stato membro.
La libertà di stabilimento importa l'accesso alle attività non salariate e al loro esercizio, nonché la costituzione e la gestione di imprese e in particolare di società ai sensi dell'articolo 48, secondo comma, alle condizioni definite dalla legislazione del paese di stabilimento nei confronti dei propri cittadini, fatte salve le disposizioni del capo relativo ai capitali."

2.- stralcio dalla *Direttiva servizi (o Direttiva Bolkestein:*
"Articolo 12
Selezione tra diversi candidati
(1) Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per un a determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.
(2) Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami.
(3) (omissis)"

Allegato alla e-mail il file DECRETO_LEGISLATIVO_59_2010.PDF , inerente il recepimento della Direttiva Bolkestein