F.I.P.E.
SINDACATO ITALIANO BALNEARI

Roma 20 gennaio 2011
Prot. n. 33

Onorevole Ministro Raffaele Fitto,

la bozza di intesa in materia di demanio marittimo con finalità turistico ricreativo redatta dal Ministero per gli Affari Regionali in data 21.12.2010, pur contenendo punti importanti e significativi, dopo attenta e approfondita analisi da parte degli organismi di questo Sindacato – e non senza aver ribadito la convinzione che la natura degli atti amministrativi rilasciati in Italia per l'uso turistico del demanio marittimo, lacuale e fluviale, rientrino nelle "concessioni di beni " e quindi tali da poter essere ricompresi tra le esclusioni previste dalla " Direttiva Servizi" - non può essere condivisa per i seguenti motivi:

1. Sullo strumento dell'intesa ex articolo 8 comma 6 della legge 5.06.2003 n. 131.

L'articolo 1 comma 18 della legge n. 25 del 26 febbraio 2010, emanato per evitare l'infrazione comunitaria avviata con la procedura n. 2008\4908 del 2 febbraio 2009, ha abrogato il secondo periodo del secondo comma dell'articolo 37 del Codice della Navigazione, che, con il rinnovo dei titoli concessori ha, da tempo immemorabile, assicurato la stabilità delle imprese balneari determinando la crescita e la competitività della balneazione italiana nel mercato europeo e internazionale.

Con tale norma si è, nel contempo, prevista l'intesa ex articolo 8 comma 6 della legge 5 giugno 2001 n. 131 per l'emanazione delle nuove regole concernenti il rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistiche ricreative.

La bozza di intesa predisposta dal Ministero per gli affari regionali, finalizzata, pertanto, ad affrontare l'emergenza del settore balneare disattende la richiesta avanzata dalle organizzazioni

= =
On. Raffaele Fitto
Ministro Affari Regionali ed Autonomie locali
Via della Stamperia, 8
00187 ROMA (RM)

00153 ROMA - P.zza G.G. Belli, 2 - Tel. 06.58.39.21 - Fax 06.5818682 - E-mail: sib@fipe.it

CONFCOMMERCIO
IMPRESE PER L'ITALIA
CONF TURISMO

di settore con il documento unitario del 21 novembre 2010, nel quale hanno sottolineato che "*La necessità di produrre una disciplina unitaria per tutto il territorio nazionale… **non potrà che avere forza di legge quadro** così come chiarito dalla sentenza della Consulta n. 180 del 12.05.2010 che, in materia di concessioni demaniali marittime, ha affermato l'esclusiva competenza statale trattandosi di disciplina concernente la concorrenza e così come chiesto dalla Conferenza delle Regioni".*

Infatti, analogamente, le Regioni, nel documento della Conferenza delle Regioni e Provincie autonome approvata il 7 ottobre 2010 denominato *Linee strategiche delle Regioni e delle Provincie autonome per rilanciare l'industria turistica italiana,* hanno chiesto una *" modifica normativa strutturale del settore che metta a punto **una legge quadro** in materia di valorizzazione degli investimenti che, a garanzia del settore balneare, detti nuove norme a regime dal 1 gennaio 2016."* (punto 9 - Demanio).

Questa posizione congiunta sia delle Regioni che delle Organizzazioni di categoria, sorge dall'esperienza negativa del precedente, costituito dall'intesa stipulata in data 1 aprile 2009 cd."Piano casa", così come evidenziato ampiamente e diffusamente dalla pubblicistica (inchieste dell'autorevole quotidiano economico Il sole 24 ORE, dichiarazioni dei rappresentanti delle istituzioni di settore, come l'Ance e il Cresme, nonchè valutazioni di prestigiosi studiosi come il prof. Salvatore Settis, ecc) che ha sottolineato il completo fallimento dell'intesa sia sotto il profilo dell'armonizzazione della normativa regionale che del conseguimento dell'obbiettivo di crescita che ci si era posto.

Ma la richiesta di una legge quadro nazionale è sorta, soprattutto, dalla consapevolezza che **i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime sono di competenza esclusiva dello Stato ai sensi e per gli effetti dell'articolo 117 comma 2 lettera e) della Costituzione in quanto rientranti nella disciplina della concorrenza.**

A tal proposito può essere utile richiamare la costante e uniforme interpretazione della Corte Costituzionale che ha chiarito come **"la disciplina del procedimento di scelta del contraente, finalizzata alla stipulazione dei contratti della pubblica amministrazione, attiene, principalmente, alla materia della tutela della concorrenza di competenza legislativa esclusiva dello Stato" …. "Ne consegue che la fase della procedura di evidenza pubblica, riconducibile alla tutela della concorrenza, potrà essere interamente disciplinata, nei limiti e secondo le modalità di seguito precisati, dal legislatore statale".** (Sentenza n. 401 del 23.11.2007; conf. n. 272 del 27.07.2004, n. 411 del 17.12.2008, n. 246 del 24.07.2009, n. 142 del 23.04.2010 e, da ultimo, n. 325 del 17.11.2010).

Del resto siffatto principio è stato invocato proprio dal Governo per impugnare le leggi che alcune Regioni (Emilia Romagna, Toscana, Veneto, ecc.) hanno emanato in materia di proroga delle concessioni demaniali marittime in attuazione della legge n. 296 del 27 dicembre 2006 e che la Corte costituzionale ha accolto dichiarandole illegittime.

Infatti con la sentenza n. 180 del 12 maggio 2010 la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittimo l'articolo 1 della legge della Regione Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8 (Modifica della legge regionale 31 maggio 2002 n. 9 – Disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di Demanio marittimo e di zone di mare territoriali – in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296), anche perché "l*a norma impugnata determina, dunque, un'ingiustificata compressione dell'assetto concorrenziale del mercato della gestione del demanio marittimo,* ***invadendo una competenza spettante allo Stato".***

A questo punto sarebbe davvero paradossale e contraddittorio che il Governo, dopo aver rivendicato la propria competenza legislativa esclusiva in materia, con le impugnative alle leggi regionali , ne riconoscesse oggi, la loro competenza legislativa con il proposto atto di intesa.

Siffatta contraddittorietà e maggiormente manifesta se si considera che, in materie analoghe degli affidamenti dei lavori e dei servizi, lo Stato ha emanato una propria disciplina come, ad esempio con il decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE).

Rientra, inoltre, nella competenza esclusiva dello Stato ex articolo 117 comma 2 lettera l) anche la richiesta di modifica (ritenuta importante dal documento unitario delle Organizzazioni di categoria e del tutto ignorata, persino come impegno del Governo, nella bozza di intesa) della disciplina di aspetti negoziali dell'attività contrattuale della pubblica amministrazione nonchè di esecuzione contrattuale come a) la facile e difficile rimozione, b) le revoche e decadenze, c) i sub ingressi nei titoli concessori.

Infatti, in questi casi, si tratta di una disciplina **"afferente a rapporti che presentano prevalentemente natura privatistica, pur essendo parte di essi una pubblica amministrazione – [che] deve essere ascritta all'ambito materiale dell'ordinamento civile".** (Cort. Cost. sentenza n. 401 del 23.11.2007).

In definitiva

lo strumento istituzionale dell'intesa ex articolo 8 comma 6 della legge n. 131 del 5.06.2003 non

permette di

- garantire un'uniformità di legislazione regionale stante l'esperienza negativa del cd. "piano casa" che ha visto le Regioni e il Governo disattendere, di fatto, l'intesa conclusa con il conseguente fallimento dell'obbiettivo convenuto;
- rispettare la riserva di legislazione esclusiva nazionale ex art. 117, comma 2, lett. e) e l) della Costituzione che impone l'emanazione di una legge statale per la disciplina della materia *de quo.*

2. Il contenuto della bozza di intesa non soddisfa le richieste della categoria così come articolate nel documento sindacale unitario del 21.11.2010.

La bozza di intesa predisposta dal Ministero per gli affari regionali non ha recepito importanti e significative proposte contenute nel documento sindacale unitario, come quelle ai punti b), f), i), j), k), l), così come trascura completamente l'evidenziata necessità di prevedere una adeguata disciplina transitoria.

A tal riguardo giova ricordare che la Corte Costituzionale "**ha più volte affermato il principio secondo cui, nel passaggio ad una nuova normativa di una determinata materia, il legislatore ha un'ampia possibilità di scelta nel dettare la relativa disciplina transitoria; che tale possibilità ha il limite del rispetto di posizioni soggettive già maturate e quello della palese irragionevolezza che darebbe luogo a lesioni del principio di eguaglianza e quindi alla violazione dell'art. 3 Cost.;" (**Ordinanza n. 40 del 13.02.2009; conf. Ordinanza n. 9 del 13.01.2006, Sentenza n. 308 del 3.07.2002, Ordinanza n. 108 del 12.04.2002).

E' indubbio che l'eliminazione nel nostro ordinamento del cd *rinnovo automatico* mediante l'abrogazione del secondo periodo del secondo comma dell'articolo 37 del Codice della Navigazione mediante l'articolo 1 comma 18 della legge n. 25\2010 ha comportato la lesione dell'affidamento che decine di migliaia di operatori economici, per decenni, hanno avuto nei riguardi della normativa vigente confermata da uniforme e costante comportamento della P.A. a garanzia del loro operato.

E, come ha chiarito costantemente la Corte Costituzionale "**nel nostro sistema costituzionale non é interdetto al legislatore di emanare disposizioni le quali modifichino sfavorevolmente la disciplina dei rapporti di durata, anche se il loro oggetto sia costituito da diritti soggettivi**

perfetti,……. Dette disposizioni però, al pari di qualsiasi precetto legislativo, non possono trasmodare in un regolamento irrazionale e arbitrariamente incidere sulle situazioni sostanziali poste in essere da leggi precedenti, frustrando così anche l'affidamento del cittadino nella sicurezza giuridica, che costituisce elemento fondamentale e indispensabile dello Stato di diritto (Sentenza n. 349 del 17.12.1985; conf. Sentenza n. 302 del 18.10.2010, Sentenza n. 236 del 24.07.2009, Sentenza n. 397 del 23.11.1994, Sentenza n. 424 del 3.12.1993, Sentenza n.39 del 10.02.1993)

Anche la giurisprudenza della Corte di Giustizia delle Comunità Europee, come è ampiamente noto, e fin dalla sentenza del 1957 (CGCE 12 luglio 1957, Algera) ha riconosciuto meritevole di tutela l'affidamento ogniqualvolta, come nel caso in questione, vi è un provvedimento amministrativo o un comportamento chiaro e univoco della PA, la buona fede dei destinatari nonché un periodo di tempo, tale da consentire la stabilizzazione del rapporto giuridico in questione.

A ciò si aggiunga la necessità di salvaguardare un modello di successo nel mercato internazionale delle vacanze costituito dalla balneazione attrezzata italiana fatta di alta professionalità e notevole intensità e qualità di servizi.

Entrambi questi obbiettivi (tutela dell'affidamento e sostenibilità economica del settore) non possono certamente essere conseguiti senza prevedere, come avviene nella bozza di intesa proposta, una adeguata disciplina transitoria.

Né quest'ultima può essere ricondotta alla proroga al 31.12.2015 ex articolo 1 comma 18 della legge n. 25\2010 che è finalizzata solo a permettere al legislatore di emanare una nuova normativa, conforme ai principi costituzionali e comunitari senza un vuoto normativo e un caos economico.

Infatti, poiché il maggior numero delle concessioni va a scadere fra il 2013 e il 2014, tale norma determina la proroga solo di uno o due anni delle concessioni in essere, certamente insufficienti a tutelare sia il legittimo affidamento dei titolari che la sostenibilità economica del cambiamento del regime giuridico.

In definitiva

la proposta di intesa non contempla

- una disciplina transitoria che assicuri anche il "congruo periodo transitorio" previsto, persino, dal Commissario europeo Barnier nella sua nota del 20.09.2010;
- il recepimento delle proposte contenute nel documento sindacale unitario ai punti b), f), i), j), k), il diritto di prelazione di cui al punto l) e, soprattutto, la previsione di un adeguato e certo indennizzo per gli investimenti effettuati e il valore commerciale dell'azienda che, di

fatto, viene ceduta con la concessione, essendo insufficiente, al riguardo, la formulazione del punto h) della bozza proposta.

CONCLUSIONI

1. Prioritariamente si ritiene **indispensabile** uscire dalla procedura di infrazione n. 2008/4908 avviata il 2.02.2009 dalla CE e, pertanto, appare necessario che nessun provvedimento in materia di rilascio delle concessioni demaniali sia assunto prima che tale procedura sia **formalmente chiusa.**
2. La bozza, a nostro avviso, dovrà contenere l'impegno delle Regioni e dello Stato, nel rispetto delle loro specifiche competenze legislative, ad assicurare, oltre a quanto già previsto nella stessa

   - *una disciplina transitoria a tutela degli attuali concessionari contenente anche un differimento della scadenza del termine del 31.12.2015 delle concessioni vigenti anche per assicurare parità di trattamento in ragione della nuova diversa più lunga durata;*

   - *il riconoscimento di un indennizzo, a carico del concessionario subentrante e a favore di quello uscente, garantito da idonea fidejussione, con rinuncia alla preventiva escussione, e pari al valore commerciale dell'azienda compresi i ma nufatti, le strutture e le attrezzature esistenti in concessione ed impiegate nell'attività consacrata da una perizia asseverata. Subordina inoltre il rilascio dell'area demaniale alla sua effettiva corresponsione* (diversa formulazione del punto h)*;*

   - *la facoltà di rinegoziazione del titolo concessorio, con esclusione di procedure concorrenziali, per l'esecuzione di investimenti da effettuarsi anche in forma associata, sia nell'ambito della concessione ottenuta sia all'esterno su aree pubbliche, non previsti, urgenti e non differibili o in attuazione di Accordi di programma definiti con le Pubbliche Amministrazioni oppure in osservanza di sopravvenuti obblighi di legge o amministrativi con possibile differimento del termine originario di scadenza delle concessioni per un periodo equivalente al massimo previsto dalla legge;*

   - *una interpretazione autentica del criterio del facile e difficile sgombero delle strutture e degli impianti, rendendo assimilabili alle opere amovibili quelle che, pur realizzate con strutture fisse e stabili, possono essere comunque demolite e rimosse con la restituzione dell'area in concessione nel pristino stato o, in alternativa, presenti nelle concessioni assentite a licenza e in vigore alla data di approvazione della legge*;

- *la definizione di nuovi criteri per la determinazione del canone demaniale che impedisca disparità di trattamento fra imprese operanti in territori diversi ma omogenei;*

- *il riconoscimento al concessionario, nei limiti della durata della concessione e previa comunicazione all'autorità competente, della facoltà di cessione a terzi o di sostituire altri nel godimento della concessione ovvero di affidare ad essi le attività oggetto della stessa quale espressione della libera circolazione dei diritti;*

- *la puntuale definizione delle cause di decadenza e revoca delle concessioni, così da evitarne il disordinato, confuso ed impreciso loro moltiplicarsi;*

- *l'uniformità della disciplina anche per le imprese che operano nell'ambito delle circoscrizioni territoriali di competenza delle Autorità portuali.*

IL PRESIDENTE
Riccardo Borgo