Confederazione Nazionale
***dell'*Artigianato *e della* Piccola**
***e* Media Impresa**

Sede Nazionale
00161 Roma - Via G.A. Guattani, 13
Tel. (06) 441881
Fax (06) 44249511-513-518-516 - e-mail cna@cna.it

Sede di Bruxelles
B - 1000 Bruxelles - Rue du Commerce, 124
Tel. + 322 2307442-429
Fax + 322 2307219 - e-mail bruxelles@cna.it

Indirizzo Internet: www.cna.it

Cna Balneatori (balneatoricoordnaz@cna.it)

Bruxelles, 24 giugno 2015

Relatore: Cristiano Tomei, Coordinatore Nazionale Cna Balneatori

" Lo stato del turismo balneare italiano e la riforma delle concessioni demaniali "

Tema: La Questione Balneare Italiana

Il quadro generale, il peso economico.

Come ben sapete, 30 mila imprese balneari italiane stanno vivendo un problema essenziale, che mette in discussione la loro stessa esistenza. Si tratta di micro imprese familiari, un insieme solido quanto delicato, che costituisce uno dei punti di forza e una peculiarità dell'economia turistica nazionale.

In Europa.

Le coste europee vantano un ricco patrimonio marittimo e di tradizioni, oltre che una grande varietà di paesaggi e rifugi naturali. Il turismo costiero e marittimo è pertanto un importante settore dell'industria turistica. Dà lavoro a più di 2,36 milioni di persone e rappresenta l'1,1% dell'occupazione totale dell'UE. Ben il 51% della capacità ricettiva degli alberghi in tutta Europa è concentrata nelle regioni costiere.

Nell'ambito della strategia "Crescita blu" dell'UE, il settore del turismo costiero e marittimo è stato identificato come un comparto con particolari potenzialità per promuovere un'Europa intelligente, sostenibile e inclusiva. È il più importante settore marittimo in termini di valore aggiunto lordo e occupazione e, secondo lo studio allegato alla crescita blù crescerà del 2-3% entro il 2020.

In Italia.

Stando alla ricerca di Unioncamere presentata nell'ambito della prima edizione degli Stati generali delle Camere di Commercio sull'economia del mare, la Blue economy delle regioni costiere italiane fa registrare – in media – un valore aggiunto pari a oltre 800 milioni di euro, con un'incidenza superiore al 3% sul totale dell'economia e con circa 300 mila addetti.

Le imprese operanti nell'economia del mare, anche in questo caso, rappresentano più del 3% rispetto a quelle complessivamente attive nel Paese.

Il moltiplicatore del reddito di questa forza produttiva e di lavoro, e quindi degli euro messi in circolo sul resto dell'economia per ogni euro prodotto in termini di solo valore aggiunto, è pari a 1,3.

Insomma, stiamo parlando dell'industria del turismo e nella fattispecie del turismo balneare e costiero, che tira fuori numeri da macroeconomia.

Il quadro mutato

Dal 29 gennaio 2009, data in cui l'Unione europea notificò all'Italia la procedura d'infrazione 2008/4908, il quadro di riferimento è radicalmente mutato. Soprattutto sono cambiate le consapevolezze degli imprenditori balneari e, conseguentemente, le strategie sindacali più attente al contesto generale, ai vitali interessi della categoria e alle possibili rovinose ricadute sull'economia nazionale. Prendiamo atto con soddisfazione del fatto che anche l'attuale Governo, con la proposta del doppio binario, abbia inteso migliorare l'approccio al problema.

Tuttavia rimangono alcuni dati oggettivi sui quali è opportuno riflettere:

- il fatto che il quadro normativo all'interno del quale il comparto balneare è sorto - verso la fine dell'800 - e si è sviluppato fino ai livelli attuali, sia stato radicalmente modificato a seguito della procedura d'infrazione e della conseguente abolizione normativa di parte dell'art. 37 del codice della navigazione che stabiliva il diritto d'insistenza e il rinnovo automatico;

- il fatto che, all'interno dell'Unione, si applichino, per situazioni identiche o analoghe, due pesi e due misure. E questo non solo perché la normativa europea codifica innumerevoli deroghe, motivate dall'esigenza di tutelare peculiarità nazionali o prevalenti interessi altrui, ma anche perché ad altri è pacificamente concesso quanto a noi è vietato;

Il quadro generale e le istanze sindacali

I principali sindacati nazionali di categoria - tra cui CNA Balneatori - in data 24 febbraio 2015 a Carrara – in ambito di Balnearia - hanno riconfermato irrinunciabili i seguenti obiettivi:

1.- una diversa e più lunga durata delle concessioni demaniali marittime, nel minimo pari almeno a 30anni, da assicurare, in ossequio ai principi costituzionali di eguaglianza e parità di trattamento, anche alle imprese attualmente operanti, al fine di salvaguardare la peculiare caratteristica di gestione familiare della balneazione italiana attraverso la preminenza del fattore "lavoro" su quello del "capitale investito";
2.- l'alienazione, con diritto di opzione in favore degli attuali concessionari, delle porzioni di demanio marittimo che da tempo hanno perso le caratteriste della demanialità e della destinazione ai pubblici usi del mare;
3.- il 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;

Il Memorandum Nesi

Nel frattempo, il *"Memorandum sulla questione balneare italiana"*, redatto in data 12 marzo 2015 dall'avv. Ettore Nesi del Foro di Firenze per Cna Balneatori, facendo riferimento a giurisprudenza, dottrina e normativa nazionale e comunitaria, recente e meno recente, ha evidenziato i seguenti elementi basilari:

- La concessione di beni demaniali marittimi non è una concessione di servizi, né una autorizzazione all'esercizio di attività economiche, bensì la concessione di un bene pubblico privo di autonome capacità produttive. Oggetto della concessione è un ambito spaziale e non un'attività economico commerciale.
  L'affidamento di beni demaniali marittimi non configura perciò l'affidamento di un servizio pubblico (cfr. Cons. St., Sez. VI, 21 maggio 2014, n. 2620; id. 22 novembre 2013, n. 5532).

- Il concessionario di beni demaniali marittimi è titolare di un vero e proprio diritto reale superficiario, che si conserva nel patrimonio del ridetto concessionario fintantoché la concessione venga rinnovata senza soluzione di continuità.

- Le concessioni di beni pubblici, in base al formante normativo e giurisprudenziale comunitario, vanno ricondotte nel novero delle locazioni di beni immobili (Sezione II della Corte di Giustizia CE, nella sentenza 25 ottobre 2007, causa C-174/06, COGEP S.r.l.) e sono espressamente escluse dall'ambito di applicabilità delle concessioni di servizi e delle autorizzazioni all'esercizio di attività economiche (cfr. considerando 14° e 15° della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione n. 2014/23/UE del 26 febbraio 2014). Altro è l'affidamento di un bene pubblico, altro è l'autorizzazione all'esercizio su tale bene di una determinata attività.

- I principi comunitari in tema di tutela della concorrenza e diritto di stabilimento non ostano a che tra P.A. e operatori economici intercorrano accordi che attribuiscano

all'operatore economico un diritto di proprietà di durata infinta sulle opere realizzate in costanza del rapporto convenzionale.

- Il diritto comunitario non osta a che vengano instaurati rapporti giuridici a tempo indeterminato o con durata pluriennale, fintantoché il diritto comunitario derivato non affermi esplicitamente la contrarietà di tali rapporti con i Trattati.

- Quand'anche si ritenesse applicabile la Direttiva servizi agli affidamenti di beni pubblici demaniali, nondimeno la stessa non potrebbe applicarsi ai rapporti venuti in essere anteriormente al suo recepimento. nella causa C-337/98 Commissione / Francia, la Corte di Giustizia ha infatti affermato che «il diritto comunitario non impone a un'amministrazione aggiudicatrice di uno Stato membro di intervenire, su domanda di un singolo, in rapporti giuridici esistenti, instaurati a tempo indeterminato o con durata pluriennale, qualora tali rapporti siano stati posti in essere prima della scadenza del termine di trasposizione della direttiva».

- La Convenzione per la salvaguardia dei Diritti dell'Uomo e delle Libertà fondamentali e la Carta di Nizza tutelano la proprietà, intesa non solo come diritto reale, ma quale titolarità di utilità economiche lato sensu intese. I diritti fondamentali non possono essere conculcati dalla Direttiva Servizi, così come espressamente previsto dal 15° considerando della ridetta Direttiva.

- All'esito del periodo transitorio (2020), laddove gli stabilimenti balneari fossero oggetto di aste pubbliche, i concessionari uscenti non potrebbero che essere indennizzati della perdita economica (Corte di Giustizia CE sent. Hubert Wachauf; Corte Europea dei Diritti dell'Uomo Valle Pierimpiè Soc. Agricola S.p.a. c. Italia); pretendere che tale indennizzo sia escluso dall'art. 49 cod. nav., pone semmai la questione di legittimità costituzionale di tale disposizione sia in relazione all'art. 42 Cost., sia in relazione all'117 Cost.

Le Regioni

Il 25 marzo 2015, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nel documento "**LA POSIZIONE DELLE REGIONI SULLA REVISIONE E RIORDINO DELLA LEGISLAZIONE RELATIVA ALLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME**", insieme ad altre importantissime considerazioni in merito all'importanza delle concessioni demaniali marittime nel contesto nazionale italiano:

- ha formalizzato il sostegno delle Regioni costiere al ricorso inoltrato da concessionari balneari marittimi e lacuali, con l'appoggio di alcuni sindacati nazionali di categoria, alla Corte di Giustizia UE, in merito alla validità della proroga al 31 dicembre 2020;

- ha ritenuto esigenza indifferibile l'adeguamento del quadro normativo italiano in materia di demanio marittimo ai principi comunitari in materia di trasparenza, non discriminazione, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi - anche in riferimento al vuoto normativo che una pronuncia negativa delle Corte di Giustizia potrebbe comportare - considerando che tale adeguamento può costituire l'occasione per riformare ed aggiornare l'intera materia, con ciò aderendo alle richieste delle varie categorie economiche che operano sul demanio marittimo.

Affinché tale opportunità non venga sprecata, la Conferenza suddetta ha chiesto preliminarmente:

- che venga convocato al più presto il tavolo di confronto tra Governo ed Enti locali richiesto dalla Conferenza Stato Regioni del 22 gennaio 2015. Le Regioni si sono dette fiduciose che la costituzione del Tavolo con il Governo possa aiutare e favorire per il futuro una migliore sinergia tra le diverse Istituzioni che hanno il compito di gestire questa materia così strategica per il Paese;

- che si faccia chiarezza nei confronti della Commissione Europea sulla possibilità di un regime transitorio delle attuali concessioni demaniali marittime, considerando il fatto che in altri Paesi dell'Unione le concessioni demaniali marittime sono state prolungate di 75, 50 o 30 anni, a seconda della tipologia (Spagna), oppure che sono state mantenute forme di preferenza in favore del concessionario uscente (Portogallo);

- che sia confermata la possibilità di attivare un "doppio binario", che distingua le concessioni attualmente in essere da quelle nuove, con una proroga di lunga durata per le prime, mentre per le seconde si dovrebbero attuare immediatamente procedure di evidenza pubblica.

  La Conferenza, inoltre, tra i temi da considerare a fondamento della riforma demaniale, ha espresso importanti riconoscimenti nei confronti dell'imprenditoria balneare italiana, segnalando al Governo:

- che la necessità di ulteriore modulazione della durata delle concessioni in essere deve muovere dalla considerazione dell'importanza che, in termini occupazionali, rivestono le imprese turistiche e le attività produttive operanti sul demanio marittimo e dalla necessità che, in tali settori, ripartano gli investimenti, da anni bloccati per l'incertezza delle prospettive future;

Il Governo

Nei confronti delle imprese balneari, esiste una significativa apertura da parte dell'attuale Governo, consistente nella cosiddetta politica del "doppio binario", anticipata dai sottosegretari Barracciu e Gozi nell'incontro del 28 ottobre 2014 e nell'Assemblea tenutasi a Roma in CNA Nazionale il 18 novembre 2014 (con l'intervento del Sottosegretario Barracciu) e confermata nel corso dell'incontro del 13 gennaio 2015, dalla stessa Barracciu, in presenza dei massimi rappresentanti degli Uffici Legislativi del MIBACT e del Dipartimento per le Politiche Europee della Presidenza del Consiglio.

Com'è noto il "doppio binario" prevederebbe, per le imprese attualmente in attività, un periodo transitorio, al termine del quale le concessioni inerenti dovrebbero essere riassegnate attraverso procedure ad evidenza pubblica, mentre per le nuove concessioni l'assegnazione mediante gara dovrebbe essere attuata immediatamente.

La missione governativa del 31 marzo presso la Commissione europea Mercato interno e Servizi, finalizzata ad ottenere l'assenso della Commissione alla proroga delle concessioni al 31 dicembre 2020, complicata dall'esistenza delle note richieste di chiarimento inoltrate alla Corte di Giustizia europea da parte del TAR Lombardia e del TAR Sardegna, è stata aggiornata, presumibilmente, in attesa dei pronunciamenti della Corte di Giustizia Europea sulle sentenze del Tar e i rispettivi ricorsi dell'Avvocatura di Stato (Italiana ed Ellenica) e di Cna Balneatori (vedi punti successivi della presente relazione);

Va infatti posta in evidenza la circostanza che, allo stato, gli imprenditori balneari non hanno neppure certezza della proroga al 2020, sulla quale pendono le sentenze dei Tar di Milano e di Cagliari, i quali hanno chiamato la Corte di giustizia europea a pronunciarsi in merito alla conformità della proroga al 2020 alla normativa europea. Il rischio derivante da tale situazione, sembra ancora maggiore alla luce di un esito non ancora positivo dell'incontro che la delegazione governativa ha avuto lo scorso 31 marzo con i funzionari della Commissione europea, per discutere la riforma del demanio marittimo e, in particolare, per definire l'entità della attesa proroga. Sembrerebbe che la Commissione non intenda pronunciarsi in attesa del giudizio pendente presso la Corte di Giustizia, che potrebbe invalidare la proroga al 2020. Queste considerazioni rafforzano la necessità di accrescere l'impegno sindacale nei confronti della categoria.

Gli Atti d'intervento giuridico

E' stato notificato l'**atto di intervento *ad adiuvandum* promosso da CNA Balneatori nel ricorso R.G. N. 384/2012 – Sez. I, intrapreso da alcuni concessionari demaniali marittimi della Regione Sardegna, contro il Comune di Loiri Porto San Paolo, la**

Provincia di Olbia Tempio ed altri, per l'annullamento di delibere e distinti provvedimenti amministrativi, lesivi dei diritti dei concessionari in attività. Intervento del 22 aprile 2015, che segue quello analogo presentato a marzo 2015 avverso il pronunciamento del Tar Lombardia. Tutte attività curate dall'avvocato Ettore Nesi, che con il prof. avv. Giuseppe Morbidelli e l'avv. Roberto Righi, rappresenta e difende i concessionari balneari di tutta Italia nei ricorsi promossi da CNA Balneatori, nel primo dei quali ci si è avvalsi del prezioso contributo di un altro sindacato.

La nota della Commissione Europea Servizio Giuridico

Il 13 gennaio 2015, la Commissione europea – Servizio giuridico – ha indirizzato una nota al presidente e ai giudici della Corte di Giustizia UE.

Dopo avere argomentato per 17 pagine sulla controversa questione inerente la domanda pregiudiziale presentata alla Corte di Giustizia dal TAR Lombardia nella causa C-458/14, concernente Promoimpresa s.r.l. e il Consorzio della sponda bresciana del Lago di Garda e del Lago Idro, la Commissione conclude in questi termini:

"Alla luce delle considerazioni che precedono, la Commissione suggerisce pertanto di rispondere al quesito pregiudiziale formulato dal TAR Lombardia come segue: "una norma nazionale, come quella controversa nella causa principale, che determini un'automatica proroga ex lege della data di scadenza delle concessioni di beni demaniali, consentendo così ai concessionari esistenti di continuare a sfruttare economicamente tali beni anche dopo la scedenza del termine previsto dalle rispettive concessioni, comporta una violazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi del mercato interno, nonché, se applicata con riferimento a concessioni di beni demaniali con interesse transfrontaliero certo, dell'art. 49 TFUE".

Su questa osservazione del Servizio Affari Giuridici, CNA Balneatori sta predisponendo una memoria aggiuntiva curata dai suoi legali.

L'avvocatura di Stato Italiana

Un giorno prima, il 12 gennaio, l'Avvocatura di Stato, per conto del Governo italiano, aveva depositato presso la stessa Corte conclusioni del tutto opposte, che riproponiamo per memoria:

"59) Per le motivazioni sopra esposte, si chiede conclusivamente a codesta On. Corte di Giustizia di voler valutare la irricevibilità della domanda pregiudiziale in esame per mancanza del necessario requisito della pertinenza in concreto con la causa instaurata innanzi al giudice remittente.

60) In subordine, si chiede di voler comunque ritenere compatibile con il diritto comunitario la proroga al 2020 delle concessioni marittime lacuali e fluviali in essere, prevista dall'art. l'art. 1, comma 18, del d. l. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con legge del 26 febbraio 2010, n. 25, e successive modificazioni."

Nessuno sa come deciderà la Corte, ma è certo che il parere della Commissione peserà in senso sfavorevole alla legittimità della proroga al 2020.

Lo stesso giorno il Governo ha convocato i Sindacati intorno al Tavolo tecnico per parlare, in primis, di doppio binario e di periodo transitorio.

L'Avvocatura di Stato della Repubblica Ellenica

E' interessante approfondire le osservazioni prodotte dall'Avvocatura dello Stato della Repubblica Ellenica in merito alla domanda di pronuncia pregiudiziale C-458/14 il cui Giudice del rinvio (TAR Lombardia) "... si pone la questione se una normativa nazionale che prevede la proroga della durata delle concessioni (*come è noto al 31 dicembre 2020 ndr*) sia compatibile con i principi comunitari di tutela della concorrenza e di parità di trattamento degli operatori economici".

L'Avvocatura dello Stato della Grecia, nelle proprie osservazioni, conclude così: *".....la risposta alla questione pregiudiziale proposta risulta irrilevante, considerato che, [...]il contratto controverso non ricade nell'ambito della Direttiva 2004/18."* Direttiva 2004/18/CE del 31 marzo 2004 relativa al **coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi.**

A questo punto, mi pare si possa affermare che anche la Grecia riconosce la proroga al 2020 per le imprese balneari italiane esistenti in quanto - nelle tesi conclusive del proprio intervento giuridico - solleverebbe al questione della non incidenza della citata Direttiva rispetto alla proroga.

In questo quadro è sicuramente positivo parlare, come il Governo italiano ha fatto, di doppio binario, concedendo alle attuali imprese la possibilità di fruire di un periodo transitorio. **Proposta peraltro ripresa e condivisa dalla posizione sindacale unitaria approvata singolarmente e unitariamente dai maggiori sindacati nazionali del settore balneare - tra cui CNA Balneatori - in occasione degli appuntamenti nazionali in ambito SUN Rimini - ottobre 2014 - e Balnearia - Carrara febbraio 2015.**

Il magistrale ricorso degli avvocati Roberto Righi ed Ettore Nesi avverso la sentenza del TAR Lombardia ha trovato autorevole conferma nell'atto di intervento del Governo della Repubblica italiana, atto che l'Avvocatura di Stato ha depositato presso la Corte di Giustizia UE il 12 gennaio 2015.

Riscuotono tutta la nostra stima: il ricorso presentato dall'Avvocatura di Stato a difesa della proroga al 2020, il ricorso degli avvocati Righi e Nesi e, da ultimo, le osservazioni dell'Avvocatura di Stato della Repubblica Ellenica.

La posizione e la strategia sindacale di CNA Balneatori

In conseguenza di tali fatti, CNA Balneatori ha ritenuto necessario aggiornare la strategia sindacale, rafforzandola alla luce delle più recenti acquisizioni giurisprudenziali e dottrinali e giungendo alla conclusione che tali concessioni di beni pubblici, in base alla normativa e alla giurisprudenza comunitaria, **devono essere considerate alla stregua di locazioni di beni immobili e sono espressamente escluse dall'ambito di applicabilità delle concessioni di servizi e delle autorizzazioni all'esercizio di attività economiche** (cfr. considerando 14° e 15° della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'aggiudicazione dei contratti di concessione n. 2014/23/UE del 26 febbraio 2014). Poiché le concessioni di beni demaniali marittime hanno per oggetto un bene e non un'attività, ad esse non può essere applicato l'articolo 12 della Direttiva Servizi. Le attività che possono essere esercitate sul bene demaniale non sono infatti soggette ad autorizzazioni contingentate *"per via della scarsità delle risorse naturali."* (cfr. § 3 Memorandum).

CNA Balneatori - attraverso un percorso sindacale sviluppato mediante il confronto con i Governi che si sono succeduti nel quinquennio, con il Parlamento, le Regioni e i Comuni - nell'intento di tutelare imprese, famiglie, collaboratori, dipendenti, ha recentemente potenziato la propria azione, avvalendosi di recenti approfondimenti giuridici.

Su tali basi si è pervenuti al deliberato dell'Assemblea nazionale CNA Balneatori tenuta a Ravenna il 10 aprile 2015, nel quale, fermi i 4 punti sindacali (già citati) riconfermati a Carrara si è richiesta una proroga di almeno 30 anni, con decorrenza 2020, finalizzata al definitivo riassetto del settore, iniziativa formulata in modo da non precludere la possibilità di verificare il diritto delle imprese ad avvalersi di un periodo di attività non limitata.

Tale diritto può e deve essere ritenuto impermeabile alla normativa comunitaria sopravvenuta, siccome sorto anteriormente al recepimento della c.d. Direttiva Bolkestein da

parte dell'Italia. Riaffermando, quindi, **la titolarità ad esistere delle attuali imprese balneari escludendo il ricorso a procedure di evidenza pubblica.**

Siamo consapevoli delle difficoltà che il Governo incontra in Europa nell'ambito della questione balneare, e intendiamo appoggiarlo e sostenerlo, affinché risolva autorevolmente, definitivamente e rapidamente la questione. Abbiamo già ricordato che esistono due distinte posizioni di Tribunali amministrativi regionali (Lombardia e Sardegna) estremamente insidiose, alle quali si aggiungono le osservazioni della Commissione europea - Servizio giuridico. Riteniamo pertanto che la questione debba essere affrontata rapidamente.

Pertanto, in questo momento è assolutamente necessaria un'intensificazione della nostra attività sindacale, finalizzata a chiedere l'urgente convocazione da parte del Governo per analizzare le problematiche basilari che abbiamo qui sinteticamente sollevato e che dovranno essere approfondite nei lavori del tavolo tecnico, del quale chiediamo una sollecita convocazione. Approfondimenti tutti finalizzati alla necessaria verifica in ambito europeo.

Riteniamo essenziale ed urgente che la Commissione europea mercato interno e servizi contribuisca alla definitiva soluzione della questione balneare italiana, concordando con il Governo italiano:

a.- la conferma della proroga al 31 dicembre 2020 delle concessioni demaniali marittime in essere;

b.- la concessione di una ulteriore proroga, finalizzata alla definizione di una nuova normativa di settore, proroga che - tenuto conto della complessità della materia, dei ritardi dovuti alle complicazioni della gestione politica, nonché della necessità di rilanciare un comparto economico di importanza strategica provato dall'incertezza stressante che ne ha caratterizzato le prospettive dal dicembre 2009 - non dovrebbe essere inferiore a 30 anni;

c.- una nuova regolamentazione di settore che, nel rispetto dei principi generali dell'Unione europea e con particolare riferimento alla Direttiva concessioni, consenta la trasformazione degli attuali contratti di concessione in contratti di locazione a tempo indeterminato, con esclusione del ricorso a gare ad evidenza pubblica.