CNA Balneatori

La questione balneare italiana: riordino della normativa demaniale turistico-ricreativa

La sentenza della Corte di giustizia europea nelle cause unificate Promoimpresa (C - 458/20149) e Melis (C - 67/2015), ha chiarito che, nei confronti delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, merita di essere tutelato il legittimo affidamento dei concessionari che dimostrino di avere effettuato investimenti nella convinzione che il loro titolo concessorio sarebbe stato rinnovato.

Questo principio è confermato dalle decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo le quali asseriscono che il concessionario abbia un legittimo affidamento rispetto alla proprietà superficiaria e all'avviamento commerciale della propria impresa.

Tale affidamento trae fondamento da una giurisprudenza costante, dall'esistenza di disposizioni legislative e da un contratto concernente l'interesse patrimoniale in questione. Questi requisiti sono riscontrabili nel rapporto concessorio in essere nei confronti degli attuali concessionari.

Nell'ambito di tali rapporti concessori in essere, infatti, dapprima ci si è basati sull'affidamento del concessionario alla continuità della concessione (diritto di insistenza) definito dall'articolo 37, secondo comma, secondo periodo del Codice della Navigazione; successivamente si è fatto riferimento al cosiddetto "rinnovo automatico", previsto dall'articolo 10 della Legge 16 marzo 2001, n. 88. Tutte norme nazionali richiamate nel titolo concessorio demaniale al momento del rilascio.

Dunque, ci si trova uniformemente di fronte al riconoscimento di un legittimo affidamento dell'imprenditore titolare di concessioni rilasciate in vigenza di tali norme.
L'imprenditore, confidando sul rinnovo della propria autorizzazione, ha così effettuato nel tempo investimenti per creare e valorizzare la propria impresa.

Il diritto al riconoscimento della proprietà superficiaria del concessionario demaniale marittimo è definito dall'articolo 17 della Carta di Nizza, il quale stabilisce che «ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità».

Dalla nozione di diritto di proprietà desumibile dalla Carta di Nizza e dalle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo si ricava il concetto che ci si debba riferire non solo a diritti reali, ma anche ad utilità che scaturiscono da un rapporto conforme a quello concessorio in questione.

In vista del riordino normativo del demanio marittimo per finalità turistico ricreative, dopo la pronuncia della Corte è stato intrapreso un confronto tra Italia ed Unione europea, ai nel corso del quale le proposte contenute nella bozza di riforma sulle concessioni demaniali sono state oggetto di osservazioni da parte dalla DG Crescita dell'UE, come risulta dalla nota 22 luglio 2016 del Ministero degli Affari esteri e della Cooperazione internazionale, documento protocollato dalla Conferenza delle Regioni e delle Province autonome in data 26 luglio 2016, al n. 3708/C3UE.

Cna Balneatori, alla luce delle osservazioni sulla richiamata sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea, predisposte dagli Avvocati Roberto Righi ed Ettore Nesi, con particolare riferimento ai suoi effetti sui rapporti concessori in atto, **ritiene compatibile**

- imperniare i contenuti delle riforma normativa sulle concessioni demaniali marittime con finalità turistico e ricreative sulla **tutela del legittimo affidamento dei concessionari in attività**, in quanto ciascuno di essi ha investito nella propria azienda e ha capitalizzato nel tempo il valore commerciale che ad essa compete, confidando nel regime giuridico vigente, posto in essere da specifiche norme dello Stato italiano.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nell'affermare il principio dell'equo indennizzo a favore dei soggetti che siano privati dei loro beni nelle procedure di esproprio per pubblica utilità (cfr. decisione 29.03.2006, nella causa Scordino/Italia e decisione 23.09.2014, nella causa Valle Pierimpiè Soc. Agricole Spa/Italia), ha infatti osservato che l'art. 1 del primo protocollo CEDU, si riferisce a beni in generale e non opera distinzioni in ragione della qualità della cosa in oggetto. In particolare, il concetto di bene richiamato dall'art. 1 del 1° Protocollo addizionale della Convenzione EDU, in base alla seconda delle sentenze citate, deve essere inteso in senso lato e comprende beni reali, diritti di proprietà, immobili, crediti suscettibili di costituire legittimo affidamento di diritto di proprietà ed altro ancora. E affinché il legittimo affidamento sia rilevante ai fini CEDU basta che esso si fondi su una sufficiente presupposto di diritto interno: giurisprudenza uniforme, disposizioni legislative, atti legali inerenti l'interesse patrimoniale in questione. Utilità tutte aventi contenuti economici perfettamente compatibili con il rapporto concessorio in discussione e quindi da tutelare nell'interesse dei legittimi titolari.

Infatti gli avvocati Righi e Nesi affermano: "In epoca recente, anche il Tribunale costituzionale del Regno di Spagna aveva avallato la tesi secondo cui le concessioni demaniali devono ricondursi tra i titoli di godimento di un bene e non tra gli atti di assenso all'esercizio di attività economiche. Infatti, il Tribunal Constitucional del Regno di Spagna con la sentenza del 13 novembre 2015, nel ritenere infondate, in relazione alla Direttiva Servizi, le questioni di costituzionalità della Ley de Costas nella parte in cui concede una "proroga de extraordinaria" ai concessionari di beni demaniali marittimi, ha affermato che le concessioni demaniali marittime si configurano come un…titulo de occupaciòn del dominio pùblico…[…] attribuendo al concessionario il godimento di un bene."

Cna Balneatori ritiene necessario

- che si continui a verificare, come osservato al paragrafo 43) della recente sentenza della Corte di Giustizia la questione della scarsità della risorsa naturale del bene spiaggia in ambito nazionale: "*...il Giudice nazionale dovrebbe valutare la scarsità*

delle risorse in relazione al livello di governo a cui l'ordinamento attribuisce il potere di rilasciare nuove concessioni".

A tal proposito giova ricordare l'appello lanciato nel mese di novembre 2015 da Cna Balneatori a tutti i Sindaci dei comuni rivieraschi italiani per rassegnare i dati sulla disponibilità di tale risorsa.
Risorsa che va intesa a livello nazionale nel contesto europeo dove l'Italia può essere definita nella sua interezza costiera e considerata come una macroarea territoriale.
Il potere di rilasciare nuove concessioni attribuito oggi agli Enti locali deriva dal conferimento delle funzioni amministrative da parte delle Regioni e prima ancora, verso quest'ultime dallo Stato a cui continua ad essere corrisposto il canone demaniale marittimo dai concessionari.
Infatti, la sentenza in oggetto recita: "*… ove il Giudice nazionale ritenesse che le risorse naturali siano scarse, troverebbe allora applicazione il […] paragrafo 2 dell'art.12 Direttiva 2006/123/CE, ai sensi del quale: […] la durata dell'autorizzazione concessa dovrebbe essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza al di là di quanto è necessario per garantire l'ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa di quelli investiti".*
In generale, infatti, solo laddove il Giudice nazionale accerti, preliminarmente, che le risorse demaniali siano scarse "…la proroga automatica […] si porrebbe in contrasto con il richiamato paragrafo 2 dell'art.12 della Direttiva Servizi.

Cna Balneatori ritiene fondamentale il ritorno, per i concessionari in attività a una sostanziale condizione di stabilità aziendale, che prescinda da rinnovi mediante procedure comparative e consenta alle famiglie che operano nel settore - la quasi totalità dei concessionari - la ripresa della normale e completa attività, praticamente ingessata a quella data.

Il comparto balneare, con le sue attuali connotazioni familiari, costituisce un caposaldo essenziale dell'economia turistica italiana, del contesto socio-economico-culturale e occupazionale litoraneo, dell'ambiente costiero e di una sua fruizione corretta e sicura. Si

tratta di una peculiarità nazionale, di un vero e proprio patrimonio da non disperdere. A tale riguardo gli Avvocati affermano: *"Così come non vanno spogliati i concessionari demaniali dei loro beni, della loro azienda e del suo avviamento; beni tutti legittimamente impiantati sul bene pubblico nel vigore della normativa nazionale che, come visto, garantiva il rinnovo automatico delle concessioni e il diritto di insistenza."*
L'applicazione della Direttiva Servizi alle concessioni di beni pubblici non tiene in considerazione, senza nessun dubbio, le irrecuperabili ricadute negative nel diritto delle imprese balneari al rispetto di loro beni.

Pertanto, la tutela dei diritti dei concessionari assurge quindi a controlimite agli effetti conformativi che scaturiscono dalla recente sentenza della Corte di Giustizia. È pertanto necessario garantire normativamente adeguati livelli di protezione a tali diritti.

2 agosto 2016