

La Gestione del Demanio Marittimo: da confine di Stato a risorsa economica -

**Le criticità della disciplina regolatoria e le possibili
soluzioni**

1. La disciplina generale dell'uso dei beni demaniali marittimi
 - A. Codice della Marina Mercantile 1875
 - B. Codice della Navigazione 1942;
 - L'intero corpus normativo segue logica di assegnare allo Stato la disciplina della gestione in una ottica di preservare il confine militare e doganale della Nazione;
 - La modalità di gestione segue la filosofia sottesa alla disciplina normativa con una organizzazione di tipo verticistico-piramidale affidata ad uffici composti da militari

1. Disciplina inadeguata ma che ha retto e regge in buona parte ancora il sistema regolatorio dell'ambito demaniale marittimo;
2. Nel corso del tempo alcune leggi speciali sono state adottate ma senza una visione organica complessiva delle criticità di fondo che si manifestavano con l'evoluzione del sistema economico delle aree demaniali marittime;
 - A. Leggi speciali (normativa specifica canoni di concessione);
 - B. Legge 4 dicembre 1993 n. 494 (ex DL. 5 ottobre 1993 n.400)
- Il quadro regolatorio del demanio marittimo, fino a quel momento destinato a soddisfare i “*pubblici usi del mare*” intese come esigenze proprie della “*navigazione marittima*” e solo marginalmente di tipo industriale (depositi costieri – impianti industriali siderurgici e chimici)

- Nel corso degli anni sessanta inizia una sua trasformazione che lo porta ad assumere ulteriori funzioni, sempre più orientate a soddisfare la nuova massiccia domanda di utilizzazione per finalità turistico ricreative che si affianca e supera nel tempo anche quella commerciale ed industriale in precedenza di maggiore rilievo;
- La «funzionalizzazione» della disciplina regolatoria consegue lo sviluppo delle nuove attività economiche ma si limita alla «delocalizzazione» della titolarità delle competenze senza intervenire in modo adeguato e razionale nei contenuti della normativa di settore. (ex Dpr. 616/1977 poi non segue modifica del Codice ..)

- Come si è cercato di procedere?
- 1994 codificazione più incisiva del “diritto di insistenza” in favore del concessionario uscente: applicazione pratica uso distortivo del diritto
- la durata minima della concessione quadriennale;
- rinnovo automatico esennale Legge 23 marzo 2001 n.88 c.d. Baldini: piccola modifica lessicale conseguenza sostanziale stabilità dei titoli in correlazione con le previsioni della Legge 29 marzo 135 (legge quadro sul turismo)

- Sistema è crollato perché interventi eseguiti in modo incoerente con il quadro generale dei principi generali di svolgimento delle attività di rilevanza economica su aree pubbliche
- Le condizioni della crisi erano, infatti, insite proprio nella mancata presa di coscienza del ruolo assunto dal comparto turistico balneare nel quadro economico nazionale e della sua trasformazione da attività *artigianale*, come poteva inquadrarsi nei primi anni di sviluppo, a quella di “*impresa*”, in cui a pieno titolo oggi si definisce, anche giuridicamente, prima con la Legge n.135 del 2001 successivamente confermata con il D. Lgs. 23 maggio 2011 n.79

- Sentenza Corte di Giustizia sentenza del 14 luglio scorso, ha statuito ormai in modo definitivo l'interpretazione “*comunitariamente orientata*” che deve essere seguita per valutare le concessioni demaniali marittime, la loro assegnazione e la gestione in particolare ad uso turistico ricreativo.
- (considerando 39, 40 e 41) sono stati definiti i principi dirimenti e cioè che per accedere al mondo economico dell'attività balneare è necessaria una “*verifica*” preliminare da parte dell'Autorità che la qualifichi o meno secondo un parametro di rilevanza economica, quindi confermando l'esigenza di applicare **la logica giuridica** della direttiva 123/UE/2006 per garantire i medesimi diritti stabiliti da tale disciplina, eliminando ogni discriminazione, per tutte le imprese aspiranti a tali benefici.

- La risposta è stata che non è il nome “concessione o autorizzazione” a fare la differenza ma il fatto che il bene oggetto del provvedimento, previa valutazione di una pubblica autorità, sia presupposto necessario o meno per svolgere attività economica e di analizzare se la sua disponibilità sia di libero accesso senza limitazioni e nel caso contrario, effettuare attraverso le procedure di evidenza pubblica la sua assegnazione, per consentire a tutti i potenziali interessati di valutare partecipazione, questo anche se siamo in presenza di un bene demaniale e non di un servizio eliminando ogni discriminazione in base al *nomen iuris* della stessa direttiva

- la Legge 30 dicembre 2018 n.145 è finalizzata a procedere ad una radicale trasformazione del sistema *regolatorio* delle aree demaniali marittime in particolare per quanto concerne le concessioni per uso turistico ricreativo, ricettivo ed abitativo;
- sono sostanzialmente tralasciate le altre utilizzazioni, che sono considerate solo in modo indiretto e pericolosamente aperto alle incursioni della giurisprudenza;
- Si tratta quindi di normativa non completamente esaustiva delle problematiche di gestione dei beni demaniali marittimi;

- La disciplina prevede poi due fasi temporali:
 1. una prima parte (biennio) finalizzato alla raccolta di informazioni e di dati economici con i quali elaborare dei principi in grado di consentire l'avvio di procedure di affidamento per le c.d. zone concedibili (aree libere al momento della entrata in vigore della normativa);
 2. una seconda parte (quindicennio) necessario per consentire l'adeguamento del quadro *regolatorio* per l'affidamento delle concessioni vigenti secondo i principi contenuti nella disciplina normativa stessa da declinare nel Dpcm di riforma complessiva del sistema di regolazione;

- a) ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo;
- b) all'individuazione della reale consistenza dello stato dei luoghi, della tipologia e del numero di concessioni attualmente vigenti nonché delle aree libere e concedibili;
- c) all'individuazione della tipologia e del numero di imprese concessionarie e sub-concessionarie;
- d) alla ricognizione degli investimenti effettuati nell'ambito delle concessioni stesse e delle tempistiche di ammortamento connesse, nonché dei canoni attualmente applicati in relazione alle diverse concessioni;
- e) all'approvazione dei metodi, degli indirizzi generali e dei criteri per la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri di cui all'articolo 89, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.

1) un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo secondo schemi e forme di partenariato pubblico-privato, atto a valorizzare la tutela e la più proficua utilizzazione del demanio marittimo, tenendo conto delle singole specificità e caratteristiche territoriali secondo criteri di:

- a) sostenibilità ambientale;
- b) qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi;
- c) accessibilità;
- d) qualità e modernizzazione delle infrastrutture;
- e) tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti; sicurezza e vigilanza delle spiagge;

- b) un sistema di rating delle imprese di cui alla lettera a) e della qualità balneare;
- c) la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di demanio marittimo di cui al codice della navigazione o a leggi speciali in materia;
- d) il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo, tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 37, primo comma, del codice della navigazione e dei principi di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità e tenuto conto, in termini di premialità, dell'idonea conduzione del bene demaniale e della durata della concessione;
- e) la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari, che tenga conto delle peculiari attività svolte dalle imprese del settore, della tipologia dei beni oggetto di concessione anche con riguardo alle pertinenze, della valenza turistica.

- il modello di gestione si limita a considerare le sole concessioni gestite da imprese turistico ricreative e ricettive, escludendo ogni considerazione degli altri utilizzi dei beni demaniali marittimi (cantieri navali, acquacoltura, pesca, distributori etc.) per i quali invece possono essere applicabili tali criteri ed utili partenariati pubblico privati;
- le specificità indicate nel punto a) ed il sistema di rating di cui al punto b) NON sono applicabili a tutte le concessioni turistico ricreative con la conseguenza di non avere una omogenea possibilità di selezione; i negozi, i cinema, le altre strutture commerciali che oggi sono comprese nella definizione del turistico ricreativo hanno dei margini limitati se non inesistenti per interventi per esempio di sostenibilità ambientale (pannelli solari sul tetto? Recupero acque piovane? poi?)

- la qualificazione delle imprese turistiche è poi prerogativa delle Regioni nell'ambito della loro competenza esclusiva in materia di turismo come disposto dalla riforma del Titolo V;
- l'occasione dovrebbe essere di modificare anche la definizione del turistico ricreativo che discende da una visione obsoleta del 1977 e soprattutto da una declinazione frettolosa con la L. 8 luglio 2003 n. 172 con obiettivo di estendere l'applicazione del rinnovo automatico a tutte le tipologie di concessioni elencate dalle lettere da a) a f);
- Per quanto concerne gli altri criteri si tratta di mera elencazione degli ambiti su cui intervenire con alcuni dettagli da considerare per formularli.
- Al punto d) si tiene in considerazione, tra gli altri, gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa sul tema dell'oggetto della concessione.

Conclusioni

- A) la disciplina vigente si dimostra inadeguata ad una riforma della disciplina regolatoria che sia idonea a dettare norme «adeguate» per tutte le finalità di utilizzo dei beni demaniali marittimi, limitandosi ad indicare indirizzi che sono sostanzialmente orientati verso l'uso turistico ricreativo e neppure esaustivi per le diverse utilizzazioni comprese nella definizione stessa;
- B) gli indirizzi della riforma sono vaghi e privi di seri obiettivi (modifica del regime degli incameramenti – disciplina della valorizzazione degli investimenti omogenea sul territorio nazionale – adeguata analisi del turistico abitativo in relazione all'andamento dei cambiamenti climatici etc.)
- C) definire con l'U.E. un periodo transitorio con regole chiare di tutela non solo degli imprenditori ma anche delle Amministrazioni chiamate alla applicazione delle norme stesse per evitare criticità con la giurisprudenza amministrativa, contabile e penale che ha svolto un ruolo non solo di supplenza ma anche di conflittualità.