



Università
Ca' Foscari
Venezia

Corso di Laurea magistrale in
Sviluppo Interculturale dei
Sistemi Turistici

Ordinamento ex D.M. 270/2004

Tesi di Laurea

Gli stabilimenti balneari e la Direttiva Bolkestein

Relatore

Ch. Prof.ssa Claudia Irti

Correlatore

Ch. Prof. Roberto Senigaglia

Laureanda

Simona Mangia

Matricola 854746

Anno Accademico

2015 / 2016

INDICE

Introduzione	pag. 2
1- L'evoluzione del turismo balneare in Europa	
1.1- Agli albori del fenomeno	pag. 6
1.2- Il turismo balneare di massa	pag. 12
1.3- L'imprenditoria nel settore balneare	pag. 17
1.4- Il turismo balneare in cifre	pag. 23
2- Le concessioni demaniali marittime	
2.1- Il contesto europeo	pag. 29
2.2- La normativa italiana	pag. 35
2.3- La normativa in alcuni paesi europei	pag. 42
2.3.1- Spagna	pag. 43
2.3.2- Francia	pag. 46
2.3.3- Croazia	pag. 48
2.3.4- Portogallo	pag. 50
2.3.5 - Trattati comuni e divergenze	pag. 52
3- La direttiva servizi	
3.1- I principi della direttiva	pag. 54
3.2- Gli stabilimenti balneari alla luce della direttiva	pag. 62
3.3- Il recepimento in alcuni Paesi UE	pag. 67
4- Il caso italiano	
4.1- Il recepimento in Italia	pag. 74
4.2- Le posizioni contrarie all'evidenza pubblica	pag. 79
4.3 - Gli strumenti di tutela degli imprenditori balneari	pag. 83
4.4- Il futuro degli stabilimenti balneari	pag. 88
Conclusione	pag. 94
Bibliografia e sitografia	pag. 97

Introduzione

Dopo la fine del secondo conflitto mondiale il turismo balneare è divenuto un fenomeno di massa, diffuso in tutta Europa. Negli Stati europei che dispongono di ampie distese costiere ciò ha comportato una rapida e continua crescita delle imprese balneari che hanno influito positivamente sull'economia locale costiera.

Il notevole sviluppo del settore ha richiamato negli ultimi anni gli interessi di molteplici attori economici e di aspiranti imprenditori balneari provenienti da ogni parte del continente.

L'ultimo decennio è stato, però, caratterizzato da un clima di forte incertezza normativa che ha coinvolto gli operatori balneari in seguito all'emanazione della direttiva europea sui servizi 2006/123/CE, meglio conosciuta come Bolkestein.

Tale direttiva mira alla realizzazione di un unico mercato dei servizi europeo basato sulla libertà di stabilimento delle attività economiche relative ai servizi che deve essere improntata ai principi di leale concorrenza, imparzialità e trasparenza normativa.

L'obiettivo della tesi è analizzare e comparare il sistema normativo riguardante le concessioni demaniali ad uso turistico ricreativo in Italia e nei principali Paesi europei suoi diretti concorrenti nel turismo balneare, al fine di avere un quadro di riferimento entro il quale valutare la fattibilità delle future scelte legislative previste con l'inevitabile riforma di settore.

A tal fine nel primo capitolo sono individuate le tappe salienti che hanno caratterizzato il turismo balneare europeo, dalla sua nascita alla fine del Settecento fino all'incredibile sviluppo che caratterizza i giorni nostri.

Nel nostro Paese un passaggio importante dal punto di vista economico-giuridico è stato il riconoscimento dell'attività degli operatori balneari come attività di "impresa", che si caratterizza per il fatto di essere esercitata su suolo demaniale. Peraltro proprio questa peculiarità del settore è quella che determina l'insorgere di una serie di criticità e potenziali conflitti tra la sfera pubblica istituzionale e quella privata, rappresentata dagli imprenditori balneari e dalle loro associazioni di categoria.

La consistente crescita del turismo balneare registrata in Europa, prevalentemente nell'area del Mediterraneo, ha prodotto effetti positivi e negativi sotto molteplici punti di vista: economico, sociale, ambientale¹; a livello di istituzioni europee si è manifestata l'esigenza condivisa di stimolare un progetto di Gestione Integrata delle Zone Costiere – di cui si parlerà più approfonditamente nel secondo capitolo - che coinvolga diversi livelli istituzionali, ognuno dei quali ha il compito di promuovere delle misure volte alla tutela e, contestualmente, allo sviluppo di queste aree.

Nel secondo capitolo viene, dunque, presa in esame la normativa italiana sulle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo prima dell'entrata in vigore della direttiva Bolkestein; la stessa verrà posta a confronto con quella di alcuni dei Paesi dell'Unione - quali Spagna, Francia, Portogallo e Croazia – al fine di evidenziare similitudini e differenze.

Il terzo capitolo è dedicato all'analisi dei principali obiettivi della direttiva Bolkestein, soprattutto quelli che più incidono rispetto all'ambito di studio. Tema centrale è la questione della possibile permanenza di una concessione demaniale, per un numero di anni indefinito, in capo agli stessi operatori economici di servizi balneari, evenienza che è resa possibile dalla nostra attuale legislazione nazionale e che risulta in contrasto con gli obiettivi comunitari di sostegno di un mercato dei servizi concorrenziale, imparziale e trasparente a livello europeo.

Ogni Stato ha adottato negli ultimi anni provvedimenti specifici rispetto al recepimento della direttiva e molti di essi sono riusciti a dare una risposta immediata e condivisa alle preoccupazioni degli operatori balneari, evitando in questo modo di cadere in procedure di infrazione e generare malumori diffusi, come è avvenuto invece in Italia.

Il caso italiano, trattato nel quarto capitolo, ha dimostrato, infatti, l'incapacità del legislatore di trovare una soluzione "equilibrata" che fosse diversa da quella della proroga indiscriminata delle concessioni stesse sino

¹ «Uno studio del 2001, citato dall'Agenzia europea dell'Ambiente (*Segnali ambientali*), afferma che tre quarti delle dune sabbiose esistenti tra Spagna e Sicilia sono scomparse a causa dell'urbanizzazione legata allo sviluppo turistico. La costruzione d'infrastrutture turistiche troppo vicine alla riva e soprattutto sulle dune prospicienti il mare sta accelerando il processo di erosione delle spiagge», M. Sabban, *Relazione sul turismo sostenibile nel Mediterraneo*, ARLEM, Euro- Mediterranean Regional and Local Assembly, Bruxelles, 2013.

al 2020, soluzione definitivamente bocciata dalla recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea nel luglio 2016.

Manifestazioni di piazza promosse da sindacati e associazioni di categoria hanno accompagnato per diversi anni l'iter di riordino del settore in Italia, non ancora giunto al termine; lo scenario aperto dal recentissimo disegno di legge delega del gennaio 2017 sembra confermare la volontà di adeguare la normativa italiana sul rilascio delle concessioni balneari ai principi della direttiva europea, attraverso l'utilizzo di gare ad evidenza pubblica, scelta obbligata ma fortemente contestata dagli imprenditori balneari.

La maggior parte di questi ultimi verrà probabilmente privata del titolo concessorio necessario alla gestione degli stabilimenti balneari nel prossimo futuro; si tratta degli stessi imprenditori balneari che sono riusciti fino ad oggi a garantire l'occupazione di migliaia di dipendenti e a investire denaro e competenze in un settore che ha reso riconoscibile la qualità dell'offerta italiana alle folle di turisti che ogni estate si riversano sulle numerose spiagge della nostra penisola.

Alcuni interpreti hanno difeso le posizioni degli imprenditori balneari avanzando l'ipotesi che le loro imprese potessero non rientrare negli ambiti di intervento delineati dalla direttiva Bolkestein per motivi legati alla loro stessa natura; la maggior parte di loro concorda invece nel ritenere le concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo dei titoli concessori relativi a servizi e non a beni, posizione sostenuta dalla stessa UE, e in quanto tali ricadono pienamente nel raggio di azione della direttiva.

In questo lavoro si ritiene necessario riconoscere la valenza di attività di servizi offerte da uno stabilimento balneare, avvalorando così la posizione della Commissione Europea, e allo stesso tempo non sottovalutare le posizioni di coloro che ritengono si possa determinare in capo agli imprenditori balneari la violazione del principio del legittimo affidamento da parte dello Stato italiano.

La partecipazione alla Fiera di settore Sun Giosun di Rimini nell'ottobre 2016, è risultata fondamentale per comprendere gli argomenti sostenuti dai diversi attori: da un lato il riconoscimento del lavoro svolto dagli imprenditori

balneari supportati dai sindacati, e dall'altro la necessità di adeguarsi alla normativa comunitaria, tramite l'introduzione di gare ad evidenza pubblica, espressa da tecnici e da rappresentanti istituzionali italiani.

L'evoluzione del turismo balneare in Europa

1.1 Agli albori del fenomeno

Il turismo balneare è un fenomeno piuttosto recente e nasce con delle caratteristiche e in località molto diverse da quelle che oggi si sono affermate in tutta Europa.

Può considerarsi un'evoluzione naturale del più antico turismo termale che si sviluppa a partire dai primi anni del XVII secolo in Inghilterra: nei piccoli borghi sorgono i primi centri di cura termale dove i nobili e gli aristocratici si recavano per respirare un'aria salubre e immergersi nelle calde acque termali, con l'intento di rafforzare anche la loro posizione sociale.

Le principali motivazioni di spostamento dal luogo abituale di residenza erano, dunque, legate alla salute, fornivano un pretesto per soggiornare alcuni giorni nelle tranquille stazioni termali che diventarono in seguito dei veri e propri luoghi di piacere; le cure termali si intervallavano agli incontri all'ora del caffè, agli appuntamenti per i balli, ai ricevimenti e alle passeggiate per il borgo.

Il contesto termale rappresentava un mondo "altro" rispetto a quello consuetudinario e rappresentava un luogo di evasione dove norme e rigidità morale perdevano di consistenza lasciando spazio alla libertà di espressione e al gioco, con lo scopo di allontanarsi dal mondo dell'economia borghese, sempre più emergente nella società².

La prima città di successo legata al turismo termale è senza dubbio Bath, in Cornovaglia, che si sviluppò enormemente grazie all'intuizione di Richard Nash, l'uomo che può considerarsi il primo dandy nella storia. Era infatti ben noto per essere un gentiluomo dell'aristocrazia inglese e maestro di bon ton, seppe valorizzare la cittadina di Bath puntando sull'indotto creato dalle élite inglesi che vi si recavano per le cure termali e diede vita ad una destinazione turistica a tutto tondo. Diderot scrisse della città "Bath, où les

² D. Secondulfo, *Sociologia del benessere*, Franco Angeli, Milano, 2011, pag. 141.

hommes vont se distraire de la moussaderie de leurs femmes et les femmes de la moussaderie de leurs maris et où, tout en buvant les eaux, on rit, on cause, on dance et on arrange d'autres amusements plus doux"³.

Ben presto il modello di Bath venne riproposto in altre località inglesi più vicine al mare dove però le acque sono fredde ed è più difficile attrarre la clientela; alcune correnti di pensiero riconducono questa tendenza, che si consoliderà enormemente nel tempo, alle dottrine di importanti medici che pur di avvicinare i facoltosi alle città in cui esercitavano, cominciarono a sostenere e diffondere l'idea che le acque più salutari nelle quali immergersi erano proprio quelle gelide dell'oceano. Altri studi fanno risalire il fenomeno a motivazioni più pratiche affermando che la diffusione della pratica di recarsi lungo le coste inglesi fu dovuta al sovraffollamento che ad un certo punto si registrò nei centri termali, motivo per cui l'aristocrazia ritenne necessario trovare nuovi tranquilli spazi dove soggiornare.

Un esempio su tutti è quello di Brighton che a metà del XVIII secolo grazie al lavoro del dottor Richard Russel e alle frequentazioni della nobile classe inglese riuscì ad affermarsi come città alla moda, o la città di Weymouth, sulla costa a sud-ovest di Londra, dove nel 1789 il re Giorgio III trascorse le vacanze estive facendo i bagni in mare e consegnando alla cronaca una notizia che nel giro di poco tempo rese questa città una delle mete più ambite.

In Francia sono due le località divenute famose grazie alla frequentazione estiva di importanti testimonial: Dieppe che vantava la presenza della regina d'Olanda Ortensia de Beauharnois, e Biarritz dove nel 1854 Eugenia di Montijo, moglie dell'imperatore Napoleone III, fece costruire una residenza estiva per poter godere appieno delle acque dell'Atlantico.

Siamo dunque agli albori del turismo balneare con tutte le sue tipicità legate all'epoca storica e ad un contesto culturale in cui vigeva ancora un senso del pudore tale da prevedere che i bagnanti si recassero al mare vestiti. Solo una volta entrati nella *bathing machine* (Fig. 1.1) potevano cambiarsi prima del bagno e provvedere all'asciugatura e al cambio subito dopo; tale strumento permetteva l'immersione dei bagnanti direttamente in

³ M. Boyer, *Les Villégiatures du XVIIe au XXIe siècle*, Éditions EMS, 2008, p. 137.

acqua tramite una scaletta o una botola interna, evitando agli aristocratici anche il fastidioso contatto diretto con la sabbia e i detriti presenti sugli arenili⁴.



Fig. 1.1 Le tradizionali bathing machines

La *bathing machine* era costruita solitamente in legno e poggiava su quattro ruote, veniva spinta in acqua da cavalli o da uomini fino ad un'altezza del fondale di circa venti

centimetri; il bagnante riusciva così a praticare le fredde immersioni in mare, fonte di benessere per tutto il corpo. Queste cabine galleggianti riparavano anche i bagnanti dal sole che, secondo gli usi dell'epoca, bisognava assolutamente evitare in quanto la classe alta della società doveva preservare il bianco della pelle, simbolo di distinzione sociale da coloro che invece lavorando nei campi si caratterizzavano per una carnagione scura.

Solo alla fine del Settecento iniziarono ad apparire sulle coste dell'Europa settentrionale le prime strutture da spiaggia, non ancora assimilabili ai moderni stabilimenti balneari in quanto si configuravano spesso come delle palafitte, i cosiddetti *pier*, lunghe passerelle protratte dall'arenile verso il mare alla fine delle quali si aprivano spazi dedicati alla preparazione al bagno e non solo: a Doberan, cittadina costiera tedesca, venne realizzato un sontuoso stabilimento balneare che comprendeva anche un teatro, una biblioteca e altri spazi dediti all'intrattenimento dei clienti.

In maniera sempre maggiore vengono a cadere le motivazioni di soggiorno legate esclusivamente alla cura e alla salute lasciando spazio nella scelta della meta a quei luoghi di piacere che fornivano maggior svago. Nel 1782 a Brighton sorse il Royal Pavillon, un'imponente edificio pubblico balneare di ispirazione orientale che consacra la cittadina di mare come meta di divertimento nell'immaginario collettivo.

⁴ K. Ferry, *Beach Huts and Bathing Machines*, Shire Publications, 2009.

A questo periodo risale il primo stabilimento balneare italiano che fu realizzato a Livorno nel 1781 sull'esempio di quelli nordeuropei, una piattaforma in legno che si protrae in mare e con delle cabine alle estremità lontane e separate tra uomini e donne. Tali strutture però venivano completamente smontate e rimosse alla fine della stagione invernale al contrario di quanto accadeva sulle coste del nord⁵.

Fu poi la volta di Viareggio nel 1828 e negli anni seguenti Rimini, Venezia, Alghero e Sanremo. Proprio a Venezia nel 1833 venne realizzato il primo Grande Stabilimento Galleggiante ad opera di Tommaso Rima che comprendeva ben 33 camerini atti ai bagni sia in mare che nelle vasche appositamente realizzate.

Il turismo balneare lungo le coste del Mediterraneo rimase, dalla fine del XVIII secolo ai primi decenni del XX secolo, meta prediletta delle classi benestanti solo per i lunghi soggiorni invernali, da ottobre ad aprile, grazie al clima mite che si poteva trovare in quelle zone, una volta giunta l'estate i bagnanti erano soliti tornare sulle coste settentrionali e trascorrervi l'intera stagione estiva; solo la popolazione locale restava a fare il bagno nelle calde acque del mediterraneo in estate. La stagionalità era dunque invertita rispetto a quella che oggi caratterizza la zona mediterranea.

Lungo le coste del nord Europa intanto, nei primi decenni del XIX secolo, la borghesia era entrata a stretto contatto con gli ambienti aristocratici e i lavoratori salariati si avvicinavano pian piano al mondo della balneazione marittima, un fenomeno che fu reso possibile anche grazie allo sviluppo dei mezzi di trasporto pubblici come la ferrovia e la navigazione a vapore che collegavano i grossi centri urbani con i più piccoli borghi costieri.

Il processo di urbanizzazione che nell'Ottocento coinvolse per prima l'Inghilterra fu il responsabile dello sviluppo del turismo balneare proprio in quell'area: gli operai delle fabbriche grazie alla riorganizzazione del lavoro che prevedeva un giorno di riposo per settimana, riuscirono ad organizzarsi per godere al meglio del tempo libero.

Negli ultimi anni del secolo agli operai tessili del nord Inghilterra venne concessa per la prima volta una intera settimana di vacanza durante l'anno,

⁵ G. Triani, *Lido e lidi: società, moda, architettura e cultura balneare tra passato e futuro*, Marsilio, Padova, 1989, pag.40- 41.

solitamente nello stesso periodo, assistendo così ad una forma anticipata del turismo di massa⁶.

Sul modello inglese anche lungo le coste dei Paesi Bassi e della Germania si investì negli stabilimenti balneari, nel 1840 la Germania contava più di 25 stabilimenti balneari, attirando l'alta società da ogni parte del continente, il più alto numero rispetto agli altri Stati europei, anche se quelli inglesi primeggiavano per numero di bagnanti.

In Spagna le località di successo in quel periodo storico furono quelle delle coste settentrionali, tra San Sebastian e Santander, predilette dalla corona e dall'alta società spagnola, a discapito di quelle più calde che affacciano sul Mediterraneo.

Le stazioni balneari iniziarono così a differenziarsi in base alla tipologia della classe sociale che le frequentava, nelle località destinate alla ormai decadente aristocrazia, che mantiene pur sempre una certa supremazia culturale, le strutture balneari offrono nuove attrazioni come ad esempio i kursaal, delle vere e proprie sale gioco, mentre in quelle destinate alla classe operaia si punta sulla costruzione di parchi divertimento.

In Italia il Grandioso Stabilimento Bagni a Rimini del 1873 è un esempio di stazione balneare disegnata per le classi sociali più alte, qui oltre alla classica piattaforma, ai camerini e allo stabilimento idroterapico è presente anche il kursaal con il suo ristorante e salone da ballo al piano terra e le sale da gioco al primo piano.

Le località italiane che per prime hanno tratto profitto dal turismo balneare sono quelle della riviera ligure, della costiera amalfitana, Venezia, Viareggio e Palermo, mete predilette dall'aristocrazia di tutta Europa. Proprio qui sorgono i primi grandiosi hotel di lusso che sostituiscono le villette costruite nei borghi grazie alla loro posizione a ridosso degli stabilimenti balneari. Essi nel tempo divengono sempre più semplici e funzionali e si notava già nei primi anni del XX secolo una tendenza alla standardizzazione di queste strutture che erano costituite da cabine, bar e servizi spiaggia come ad esempio la presenza di un bagnino che garantiva la sicurezza⁷.

⁶ A. Savelli, *Sociologia del turismo balneare*, Franco Angeli, 2009.

⁷ B. Corsini, *L'impresa balneare: storia, evoluzione e futuro del turismo di mare*, Hoepli, Milano, 2004.

Alla fine del primo conflitto mondiale, negli anni '20 si avviò un grande cambiamento culturale che mise in crisi tutte le consuetudini legate all'ambiente marittimo; il ruolo dell'aristocrazia venne a cadere e la concezione della vita da spiaggia mutò radicalmente, fino ad allora considerata una zona sulla quale non sostare troppo a lungo e utilizzata esclusivamente per le passeggiate l'arenile diviene in quel periodo luogo di incontro e di piacere, da vivere in maniera complementare ai bagni in mare e

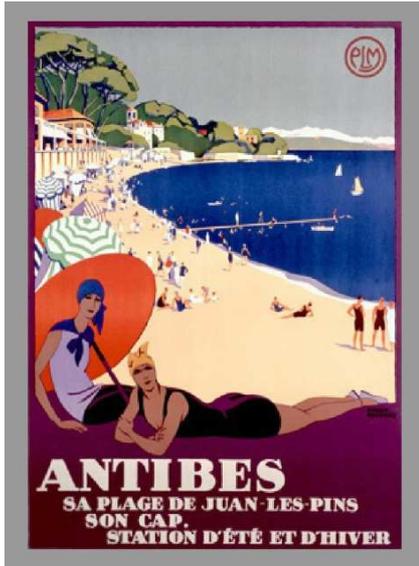


Fig. 1.2 Manifesto promozionale della Costa Azzurra

dove ci si può abbandonare ai caldi raggi solari. Si inizia a diffondere infatti la moda dell'abbronzatura in quanto le teorie dell'elioterapia avevano portato alla ribalta i benefici del corpo derivanti dall'esposizione al sole; un grande contributo alla diffusione di questa pratica è stato dato anche da Coco Chanel, icona della moda che rientrata da un soggiorno a Juan-les-Pins (Fig.1.2) in Francia venne subito notata per il colore dorato della carnagione.

Intanto le stazioni balneari del nord Europa perdevano gradualmente il loro primato in quanto dopo la ridefinizione della domanda di vacanza in un'ottica di sole e abbronzatura non avevano le risorse per reggere la competizione con quelle del mediterraneo. Le sue coste si affermarono definitivamente come luogo della vacanza estiva grazie ad alcuni intellettuali che in Costa Azzurra e in particolare a Juan-les-Pins iniziarono a trascorrere i mesi caldi, tra essi Hemingway, Fitzgerald e altri letterati della *lost generation* americana che alla fine della guerra scoprirono la bellezza di passare l'estate lungo i litorali del mediterraneo, fare i bagni in quelle miti acque non più considerate malsane e malariche ma che al contrario avevano acquisito agli occhi dei bagnanti proprietà benefiche e terapeutiche. Le coste meridionali francesi ebbero in realtà un grande successo già nei decenni precedenti poiché località come Nizza, Hyères e Montecarlo potevano vantare le frequentazioni invernali di ricchi nobili grazie alla presenza dei Grand Hotel, delle meravigliose ville e casinò.

Anche in Italia il turismo balneare coinvolse sempre più classi sociali complice lo sviluppo dei trasporti; qui negli anni 30' il regime fascista incentivò la vacanza al mare dove i giovani potevano dedicarsi alla cura del corpo e rinvigorire il proprio fisico attraverso la pratica del nuoto.

Lungo i litorali italiani si intensificò la presenza delle cosiddette colonie, degli edifici costruiti appositamente per ospitare i ragazzi appartenenti alle fasce più svantaggiate della popolazione durante il periodo estivo, facendo della spiaggia un luogo sia di incontro che di formazione. Nel 1934 le colonie marine italiane erano più di 300, situate per lo più sulla riviera adriatica che era il litorale prediletto dal Duce e accolsero migliaia di bambini che per la prima volta si recavano al mare; andava maturando in questo modo l'affezione alla spiaggia che negli anni 50' portò all'affermazione del turismo di massa sulle coste italiane⁸.

1.2 Il turismo balneare di massa

Gli anni 20' e 30' del XX secolo portarono quindi alle luci della ribalta il mar mediterraneo nell'ambito del turismo balneare, nello stesso tempo le coste settentrionali bagnate dall'oceano iniziarono a rivalorizzarsi come località in cui praticare sport acquatici ed escursionismo, di fatto strutturandosi per lo svolgimento di vacanze attive.

Una battuta d'arresto nel turismo balneare europeo si verificò durante il secondo conflitto mondiale al termine del quale riprese però a crescere in maniera molto marcata: non si trattava più di un turismo elitario, destinato a pochi ricchi, ma al contrario coinvolgeva tutti gli strati sociali della popolazione.

Il ceto impiegatizio si impose come cliente principale del turismo balneare in tutta Europa; le motivazioni principali che resero accessibile a tutti (o quasi) questa forma di turismo sono da ricercarsi principalmente nel cambiamento stesso della società: le ferie retribuite che vennero garantite in tutta Europa dal 1935 erano destinate a dare una svolta nel mondo del

⁸ E. Temellini, *Il fascismo, i giovani e la cura del corpo*, in *InStoria*, n. 77, maggio 2014.

turismo, l'industria si pone non solo come diretta organizzatrice del tempo del lavoro ma indirettamente scandisce anche il tempo libero dei lavoratori⁹.

Gli altri fattori scatenanti il turismo di massa sono da ricercarsi nell'ampliamento della rete ferroviaria che collegava in quegli anni anche le destinazioni secondarie insieme alla contemporanea diffusione dell'utilizzo dell'automobile privata e non per ultimo il calendario scolastico che si era ormai svincolato da quello delle celebrazioni religiose e dai ritmi legati al lavoro nei campi, prevedendo così un periodo prolungato di vacanza per gli alunni durante il periodo estivo.

La domanda turistica nei diversi Paesi del mediterraneo aveva flussi di origine decisamente diversi: la Spagna e la Grecia alimentavano il loro mercato soprattutto grazie alla presenza di inglesi, francesi e infine tedeschi che cercavano una vacanza a prezzo ridotto.

Negli anni del boom economico l'Italia divenne la prima destinazione turistica nel mondo facendo leva prima di tutto sulla grande domanda interna (*Fig. 1.3*) e poi su quella internazionale, l'Italia per prima riuscì a creare una ricettività legata al turismo balneare estremamente variegata che venne incontro alle molteplici esigenze delle diverse tipologie di turisti: alberghi a conduzione familiare, piccole pensioni, affittacamere ma anche i Grand Hotel già presenti lungo i litorali più esclusivi.



Fig. 1.3 L'affollata spiaggia di Rimini, anni 60'

Il turismo di massa si era ormai affermato e con tale termine non si fa riferimento ad un fattore esclusivamente quantitativo ma si ingloba allo stesso tempo un'accezione riferita ai comportamenti del turista. Le modalità di consumo dei servizi

turistici si sono standardizzate in quanto il turista ricercava una sensazione di appartenenza ad una collettività, della quale sentirsi membro e trarre un senso di rassicurazione; la folla attutisce la solitudine che potrebbe provare chi non fa parte di quella

⁹ A. Massardo, *Sindacati in Europa: storia, modelli, culture a confronto*, Rubbettino editore, 2002.

comunità locale in cui si svolge la vacanza e la condivisione delle esperienze con coloro che sono alla ricerca della stessa tipologia di vacanza diventa momento centrale per il turista¹⁰.

Il tipo di turismo maggiormente affermatosi dagli anni 50' agli anni 70' fu proprio quello "delle 3 s": *sea, sun, sand*, a testimonianza del fatto che la ricerca di svago e divertimento si era del tutto consolidata come motivazione principale di viaggio. Alcuni studiosi aggiungono poi alle "3 s" dapprima una quarta "s", riferita a *sex* cioè all'aspetto di seduzione che può aver luogo in spiaggia e negli ultimi anni una quinta "s": *spirits*, cioè gli alcolici che anche oggi contraddistinguono l'attività di alcuni stabilimenti con un target di clientela molto giovane.

In quegli anni Italia e Francia ebbero un ruolo da leader di mercato nel turismo balneare che fu sempre in crescita fino al 1964-65, anni in cui si presentarono sulla scena dei nuovi concorrenti: oltre a Spagna e Grecia anche i Paesi della Jugoslavia e del nord Africa guardavano con interesse ai segmenti turistici balneari medio- bassi europei potendo contare su una stagione estiva ancora più lunga rispetto a quella italiana e francese.

Il potere che avevano acquisito i tour operator internazionali giocò un ruolo fondamentale per l'ingresso di Egitto, Marocco, Tunisia e paesi del Mar Nero nel mercato turistico balneare, paesi che grazie ai voli charter, ritenuti lo strumento del turismo di massa organizzato, avevano ridotto enormemente le distanze tra nazioni diverse agendo anche a livello psicologico del turista. Il loro marketing era infatti basato sui caratteri dell'esoticità e di un mondo balneare rimasto intatto e vergine, basti pensare alle tante immagini di distese di sabbia bianca interrotte dalla presenza di curati ombrelloni di paglia a ridosso di un mare cristallino e solitamente deserto, quasi a voler invitare chi guarda ad essere il primo a fare il bagno in quelle acque.

Nacque una vera e propria industria turistica che investì tutti i momenti della vacanza, dal soggiorno alla balneazione, dai pasti al trasporto, attraverso l'elaborazione dei cosiddetti pacchetti turistici "tutto compreso"¹¹

¹⁰ A. Savelli, *Sociologia del turismo balneare*, Franco Angeli, 2009, pag. 184-189.

¹¹ La normativa per i pacchetti turistici "all inclusive" fa riferimento alla nuova Direttiva UE 2015/2302 del 25 novembre 2015.

che preconfezionano l'esperienza del turista assoggettandola a delle precise scelte di consumo veicolate dagli stessi tour operator.

Negli anni 70' il turismo nel mediterraneo ha vissuto un momento di difficoltà a causa di una crisi petrolifera mondiale e la conseguente politica di austerità che portò da un lato alla drastica diminuzione degli arrivi stranieri, e dall'altro ad una lenta ripresa del turismo nazionale; fu questo il motivo che obbligò le attività alberghiere a riqualificarsi aumentando il loro livello qualitativo per risultare più concorrenziali sul mercato e gli operatori turistici lavorarono insieme associandosi negli acquisti e nella vendita dei servizi per aumentare il loro potere contrattuale.

Anche il decennio successivo non rappresenterà un periodo felice soprattutto per le imprese operanti lungo il Mar Adriatico poiché vi fu un problema ambientale legato alla diffusione della mucillagine che rese meno appetibile la vacanza lungo quelle coste. Da queste situazioni il comparto turistico capì l'importanza di sviluppare attività collaterali al turismo balneare in senso stretto che permettessero ai vacanzieri di divertirsi anche in caso di condizioni ambientali avverse ad esempio attraverso la costruzione di centri sportivi, parchi a tema, discoteche nel territorio circostante l'ambiente costiero.

Gli anni 80' rappresentarono un momento di grande cambiamento sociale che mise in crisi il turismo di massa fino ad allora affermatosi: si aprì l'epoca del post-fordismo in cui entrò in gioco la specializzazione e flessibilità dei lavoratori, non più necessariamente accomunati dagli stessi ritmi lavorativi e sempre più disposti a muoversi in virtù del posto di lavoro. Il nuovo contesto sociale risulta confuso e dominato dall'incertezza, l'individuo non riesce a identificarsi in una posizione sociale ben definita, l'affermazione di una società dei servizi in un mondo sempre più globalizzato ha quindi ripercussioni anche sui comportamenti turistici che mutarono profondamente in questo decennio assomigliando sempre più a quelli dei nostri giorni¹².

La volontà del turista di staccarsi dai meccanismi di controllo sociale fino ad allora praticati dall'industria turistica passa attraverso un atteggiamento volto alla ricerca della propria identità, del proprio spazio vitale

¹² B. Corsini, *L'impresa balneare: storia, evoluzione e futuro del turismo di mare*, Hoepli, Milano, 2004, pag. 35-39.

e delle proprie esigenze di fronte ad una realtà sempre più omologata e appiattita. Anche all'interno degli stabilimenti balneari si verifica una tendenza alla creatività e alla libertà espressiva rispetto alle pratiche più consolidate che dimostrano come si pone sulla scena l'individualità, il protagonismo del singolo nel tentativo di differenziarsi dagli altri. Dinanzi a questo nuovo atteggiamento della domanda anche il mondo dell'offerta deve ristrutturarsi, non potendosi più limitare all'esclusiva costruzione della sicura realtà dei villaggi turistici, dove tutti conoscono perfettamente come muoversi, ma sbilanciandosi a coinvolgere nelle attività turistiche la comunità locale, custode di quell'autenticità tanto cara al post-turista¹³.

Muta l'oggetto del desiderio turistico che non si configura più in richieste precise ma piuttosto ricerca un'esperienza stimolante e che soddisfi il bisogno di informazione del turista, una destinazione non sarà più uguale ad un'altra agli occhi della domanda ma ognuna verrà valutata per le peculiarità che la caratterizzano e la differenziano dalle concorrenti. In quest'ottica diviene fondamentale preservare quelle che sono le tradizioni e gli aspetti tipici di una località traducendoli in offerta turistica e rendendoli noti attraverso l'utilizzo sapiente del marketing, principale strumento che permette la diffusione di immagini e informazioni turistiche che, se ben sfruttato, le traduce in vendite.

Negli ultimi trenta, quaranta anni il turismo balneare europeo ha rallentato il suo ritmo di crescita rispetto ad altre tipologie di turismo, come ad esempio quello culturale o religioso, che sono invece in costante aumento; ciò a causa della grande differenziazione creata dall'offerta turistica che ha portato alla riscoperta delle aree interne rispetto alle più famose località costiere privilegiandone gli aspetti culturali, enogastronomici e naturalistici fruibili non soltanto nei mesi estivi.

Anche il tempo destinato alla vacanza è cambiato, dai lunghi soggiorni estivi il turista passa a prediligere i brevi weekend da organizzare nel corso dell'intero anno, ciò grazie alla diffusione delle compagnie aeree low cost che

¹³ "Urry (1995) afferma che il post-turista è alla ricerca di vacanze percepite come "vere", autentiche e personalizzate" in V. Dioguardi, *L'immagine della destinazione turistica come costruzione sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2009, pag. 47.

permettono di raggiungere in poco tempo destinazioni una volta troppo lontane per trascorrervi solo pochi giorni.

Nonostante tali cambiamenti però il turismo balneare resta un settore di grande importanza nell'economia turistica europea tanto da catalizzare negli ultimi anni l'interesse della politica che sta puntando ad una ridefinizione della concessione balneare, ma questa è storia di oggi.

1.3 L'imprenditoria nel settore balneare

L'esponenziale crescita del turismo balneare registrata a partire dagli anni 50' del XX secolo ha contribuito all'evoluzione della figura dei concessionari degli stabilimenti balneari che, da generici operatori turistici, sono stati riconosciuti in quanto imprenditori.

Le loro imprese hanno però la particolarità di nascere su suolo pubblico, il demanio, che resta pertanto proprietà inalienabile dello Stato; i concessionari sono invece a tutti gli effetti i gestori di quel bene e ne devono curare ogni aspetto definito nella concessione come ad esempio la pulizia e cura dell'arenile e la garanzia del servizio di salvamento. Oltre alla disciplina che regola le imprese, gli stabilimenti balneari sono quindi assoggettati anche a quella che fa riferimento ai beni demaniali marittimi ad uso turistico-ricreativo, abbastanza ampia e con una stringente normativa¹⁴.

In Italia la legge 135 29/03/2001 *Riforma della legislazione nazionale del turismo* definisce all'articolo 7, comma 1, come imprese turistiche quelle che "esercitano attività economiche organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica".

Attraverso questa nuova definizione si riescono ad includere nella categoria "imprese turistiche" molte altre attività che non siano strettamente i classici hotel o tour operator e agenzie viaggi ma ad esempio anche i

¹⁴ Si fa riferimento agli articoli 2082 e seguenti del Codice Civile e articolo 36 del Codice della Navigazione

campeggi, le piccole aziende di servizi turistici e gli stessi stabilimenti balneari, come citato esplicitamente nel testo di legge.

Il concessionario di uno stabilimento balneare diviene a tutti gli effetti un imprenditore che deve gestire, a seconda delle dimensioni della relativa struttura, più o meno attività nello stesso arco di tempo: in sempre più casi infatti uno stabilimento balneare non offre solo un servizio di affitto lettini e ombrelloni ma comprende anche un bar, può includere un servizio ristorante, un servizio di animazione per bambini, lo svolgimento di attività legate al benessere, come massaggi o idromassaggi, piscine, sport come acquagym o campi da beach volley, attività serali o notturne per il divertimento di ragazzi e adulti.

Si evince una certa complessità derivante dalla gestione di queste attività in maniera concentrata durante pochi mesi dell'anno, in quanto come è noto il turismo balneare si configura come un fenomeno tipicamente stagionale, le imprese più grandi possono anche decidere di dare in gestione alcuni dei loro servizi come ad esempio il ristorante.

In Italia gli stabilimenti balneari presentano forme giuridiche differenti, solo una piccola percentuale del totale si configura come società di capitali mentre la maggior parte di essi è rappresentato da imprese individuali a conduzione familiare, date le loro piccole dimensioni.

Secondo uno studio di settore della Confederazione Nazionale dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa condotto nel 2012 su un campione di 5.785 imprese balneari italiane (su un totale di circa 30.000), risulta che una buona metà di esse abbia forma giuridica di società di persone, un 32% circa persone fisiche e solo uno scarso 16% costituisce una società di capitali (Fig.1.4).

Anno 2012	Numerosità	%	nel 2009...%
Persone fisiche	1.862	32,2%	33,1%
Società di persone	3.011	52,0%	53,0%
Società di capitali	912	15,8%	13,9%

Fig. 1.4 Fonte: studio di settore WG60U di CNA

Rispetto alla stessa indagine svolta tre anni prima la tendenza è quella al lieve aumento del numero delle società di capitali a discapito di quelle di persone e delle ditte individuali.

Di grande difficoltà risulta un censimento completo delle imprese balneari, il numero totale delle quali appare sempre diverso a seconda della fonte di provenienza dei dati poiché essi sono di difficile reperimento; la frammentazione su base regionale derivante dai diversi regolamenti su gestione e tutela delle concessioni balneari ad uso turistico- ricreativo complica il reperimento di dati effettivi sulle imprese balneari.

Spesso le statistiche presenti in diversi studi sono realizzate sulla base del numero di imprese balneari ufficialmente rilevate, ma esistono in realtà sul territorio molte attività che offrono servizi per il turismo balneare, alcune inglobate nelle funzioni di altre imprese, basti pensare ad alberghi e campeggi con servizi balneari, ai piccoli chioschi sulla spiaggia, ai bar con servizio spiaggia, ai ristoranti, i quali non sono riconosciuti all'interno della definizione di stabilimento balneare ma sono in egual modo delle concessioni demaniali¹⁵.

Il tentativo di istituire una fonte amministrativa che potesse effettuare il censimento delle concessioni demaniali fu avviato nel 1993 dal Ministero dei Trasporti, attraverso la realizzazione del S.I.D., Sistema Informativo Demanio Marittimo, che risulta ad oggi però incompleto e per questo non si presta ad una affidabile rilevazione¹⁶.

Nello studio del CNA Balneatori del 2012 preso in esame in precedenza si stimano circa 30.000 imprese balneari facendo probabilmente inclusione non solo degli stabilimenti balneari in senso stretto, ma di tutta una serie di attività che offrono servizi di tipo balneare.

Prendendo invece in considerazione il rapporto sulle imprese balneari del 2007 realizzato dal Sindacato Italiano Balneari il numero di stabilimenti, che secondo la normativa, includono non solo quelli marittimi ma anche quelli lacuali e fluviali, si attesta attorno alle 7.864 unità, su base dati Infocamere.

Nello stesso studio dall'incrocio di questi dati con una pluralità di fonti quali "uffici regionali, provinciali e comunali competenti, alcuni cataloghi

¹⁵ Rapporto sulle Imprese Balneari 2007 a cura del SIB Sindacato Balneari Italiani

¹⁶ www.sid.mit.gov.it

regionali e locali sui servizi per il turista e con le risultanze delle analisi dei cataloghi degli alberghi e degli altri esercizi ricettivi gestori anche di bagni” è risultato che il numero degli esercizi balneari in Italia nel 2006 si attestava sulle 12.880 unità.

La Camera di Commercio di Milano ha stimato per l'estate 2016 un totale di 7.466 imprese balneari facendo rientrare in questa cifra, oltre agli stabilimenti balneari in senso stretto, anche le piccole attività che noleggiavano pedalò e canoe (Fig.1.5). Dal confronto con la stessa indagine condotta nel 2015 emerge un incremento del numero di attività legate al settore balneare pari al +1,6% totale¹⁷.

Dalle fonti amministrative disponibili non si riesce quindi ad ottenere una classificazione omogenea e onnicomprensiva delle imprese balneari, un dato certo è però l'aumento negli anni del numero di concessioni rilasciate ad uso turistico- ricreativo in Italia che sottolinea come questo settore dell'economia turistica sia in crescita nel nostro Paese e per questo motivo attiri sempre maggiori interessi economici.

Gestione di stabilimenti marittimi, lacunali e fluviali e noleggio di imbarcazioni da diporto senza equipaggio (inclusi pedalò): imprese attive per regione italiana

Regione	Noleggio senza equipaggio di imbarcazioni da diporto (inclusi i pedalò)	Gestione di stabilimenti balneari, marittimi, lacunali e fluviali	Totale imprese 2016	% su tot. 2016	Totale imprese 2015	variaz. % 2015-2016
ABRUZZO	14	347	361	4,8%	356	1,4%
BASILICATA	9	58	67	0,9%	56	19,6%
CALABRIA	61	381	442	5,9%	397	11,3%
CAMPANIA	301	540	841	11,3%	820	2,6%
EMILIA ROMAGNA	67	955	1.022	13,7%	1.018	0,4%
FRIULI-VENEZIA GIULIA	27	18	45	0,6%	44	2,3%
LAZIO	145	440	585	7,8%	583	0,3%
LIGURIA	64	708	772	10,3%	765	0,9%
LOMBARDIA	125	32	157	2,1%	154	1,9%
MARCHE	21	528	549	7,4%	550	-0,2%
MOLISE	2	29	31	0,4%	30	3,3%
PIEMONTE	28	14	42	0,6%	42	0,0%
PUGLIA	85	396	481	6,4%	480	0,2%
SARDEGNA	210	57	267	3,6%	278	-4,0%
SICILIA	287	329	616	8,3%	593	3,9%
TOSCANA	150	801	951	12,7%	941	1,1%
TRENTINO - ALTO ADIGE	7	6	13	0,2%	14	-7,1%
UMBRIA	4	5	9	0,1%	9	0,0%
VALLE D'AOSTA	1	-	1	0,0%	1	0,0%
VENETO	125	89	214	2,9%	214	0,0%
ITALIA	1.733	5.733	7.466	100,0%	7.345	1,6%

Elaborazione Camera di Commercio di Milano su dati registro imprese al I trimestre 2015 e 2016

Fig. 1.5 Fonte: Camera di Commercio di Milano

Da un lato l'aumento della concorrenza e dall'altro una domanda turistica sempre più esigente ha portato gli imprenditori balneari a riflettere

¹⁷ Camera di Commercio di Milano, *Un'estate al mare*, 5 agosto 2016, www.mi.camcom.it

sull'importanza di diversificare la propria attività, azione cruciale anche in fase di definizione del target di clientela sul quale puntare¹⁸.

Il turista balneare è principalmente alla ricerca del relax e del buon clima durante la sua vacanza, elementi che restano imprescindibili, ma certamente non disdegnerebbe la possibilità di usufruire di tutta una serie di servizi collaterali, che fanno da cornice alla principale attività di riposo sotto il sole.

Sulle spiagge è sempre più evidente la specializzazione messa in atto dagli operatori per soddisfare la domanda turistica di diversi segmenti di mercato: ci sono stabilimenti balneari specializzati negli sport, come il surf o la vela, stabilimenti prettamente per famiglie che sorgono su un litorale sabbioso con acqua bassa, destinazioni balneari che hanno alle spalle anche attrazioni di tipo culturale, spiagge d'élite come il Twiga Beach a Montecarlo, o ancora litorali consacrati al divertimento dove musica ad alto volume e alcool sono i protagonisti di buona parte della giornata.

Per riuscire a gestire in maniera appropriata una simile varietà dell'offerta diviene importante avere le giuste competenze e un alto livello di professionalità, solo in questo modo un'impresa riesce a garantire al turista un elevato grado di soddisfazione in merito ai servizi offerti; per molto tempo nel settore balneare è esistita la tendenza all'improvvisazione, come in molte altre attività turistiche, ma ad oggi lo stesso mercato turistico non permette più di assumere atteggiamenti gestionali superficiali e, soprattutto in presenza di un grande stabilimento balneare, è necessario avere una formazione completa per poter gestire insieme una serie di attività¹⁹.

La gestione di uno stabilimento balneare è inoltre complicata dal fatto che solitamente²⁰ si tratta di un'attività stagionale, motivo per cui diventa necessario bilanciare spese e investimenti calibrandoli su pochi mesi dell'anno: l'attività operativa è svolta durante i mesi estivi mentre quelli invernali rappresentano per lo più il momento da dedicare alla manutenzione delle strutture e alla pianificazione delle attività destinate al turista con un

¹⁸ J. Ejarque, *La destinazione turistica di successo*, Hoepli, Milano, 2003.

¹⁹ D. Iezzi, *Nuovi profili formativi per professionalità avanzate nel turismo*, CLEUP, Padova, 2008.

²⁰ La tendenza negli ultimi anni in alcune regioni di Italia è quella di lasciare aperti gli stabilimenti anche durante il periodo invernale.

relativo piano di investimenti, negli ultimi anni abbastanza ridotti a causa dell'incertezza normativa che ha colpito questo settore.

Un'altra attività fondamentale per l'imprenditoria balneare è lo sviluppo di un buon piano di marketing che, attraverso l'utilizzo dei nuovi mezzi di comunicazione, come i social media, e una gestione efficace, può portare buoni risultati di immagine e di conseguenza allargare il portfolio clienti dello stabilimento balneare²¹.

La strategia comunicativa della singola impresa non può però in ambito turistico produrre da sola grossi risultati se non è inserita in un più ampio scenario di promozione riguardante l'intera destinazione turistica, da qui l'importanza degli enti locali e regionali nello svolgere un ruolo attivo nella promozione e organizzazione turistica, attività delegate ad essi con la legge del 2001 che ha reso il turismo una materia concorrente²² tra Stato e regioni.

Una destinazione turistica percepita come poco attraente a causa di una mal studiata strategia di marketing territoriale, difficilmente porterà infatti un buon ritorno di immagine alle singole imprese turistiche del territorio.

Tale strategia deve inoltre tener presente la fase del ciclo di vita in cui si trova la destinazione turistica, come specifica Butler, che può essere una fase iniziale, dell'esplorazione o consolidamento fino ad una finale, come la stagnazione, alla quale seguirà il declino o il ringiovanimento della

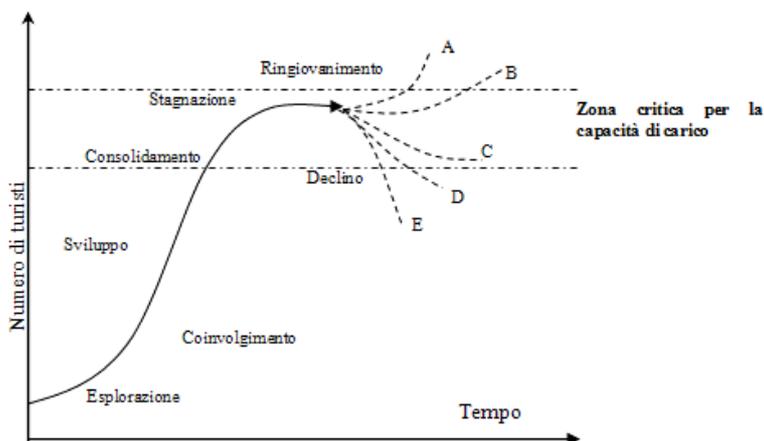


Fig. 1.6 Ciclo di vita di una destinazione turistica

destinazione in base alle capacità e diverse competenze messe in atto dall'insieme degli attori locali (Fig.1.6)²³.

Il lavoro di un bravo imprenditore balneare è molto

²¹ P. Kotler, *Marketing del turismo*, Pearson, 2010.

²² Riferimento alla legge 135 del 2001.

²³ G. Dall'Ara, *Come progettare un piano di sviluppo turistico territoriale*, Halley editrice, 2006.

complesso proprio a causa dei tanti interessi e problematiche che ricadono su un particolare tipo di impresa come quella balneare, come già ricordato, maggiormente vincolata poiché soggetta non solo alla classica normativa commerciale comune alle imprese ma, poiché sorge su suolo pubblico, anche da una normativa legata ai beni demaniali che sono per loro natura di pubblico interesse.

1.4 Il turismo balneare in cifre

Per molte regioni costiere dell'Unione Europea il turismo balneare rappresenta un'attività economica di fondamentale importanza che spesso vive una forte pressione generata dalla competizione con altre destinazioni balneari fuori dall'UE.

Le statistiche ufficiali del turismo in Unione Europea indicano come negli ultimi anni, nonostante ci sia stata una crescita nei volumi turistici in Europa, si è consolidata la tendenza alla diminuzione della permanenza media dei turisti lungo i litorali europei e le previsioni future ritengono che questo trend continuerà. Una spiegazione può derivare dal fatto che i turisti si stanno orientando verso una diversa organizzazione del tempo della vacanza, puntando su più brevi periodi nell'intero corso dell'anno e non concentrando più la richiesta nel solo periodo delle ferie estive; o a causa della crescita dell'offerta in altri settori turistici che sono in grado di attrarre la clientela in misura maggiore rispetto al segmento del balneare.

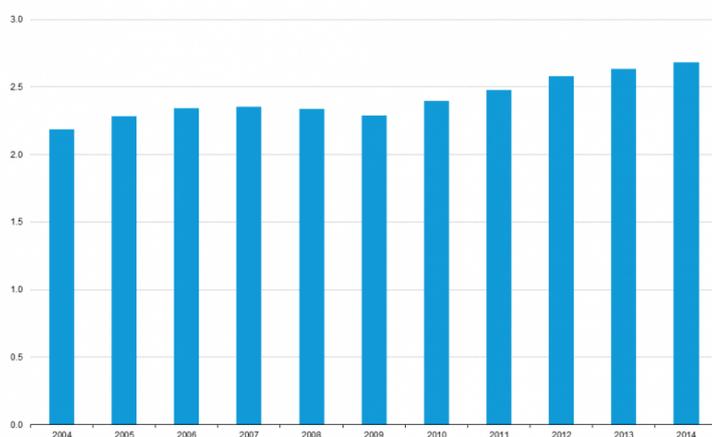


Fig. 1.7 Visite in milioni registrate in UE dal 2004 al 2014

Un'altra spiegazione è quella che vede il modello di business utilizzato nel turismo balneare di massa di facile replicazione per i Paesi extra- UE dove il costo del lavoro è molto basso ma dove, nello

stesso tempo, appare meno sostenibile e più problematico a causa della delicata conservazione degli ambienti costieri, dei problemi legati allo smaltimento dei rifiuti e all'approvvigionamento d'acqua che questi Paesi faticano a gestire.

Complessivamente il settore del turismo resta comunque di vitale importanza per l'economia europea, infatti le previsioni parlano di *visite internazionali per "svago, divertimento e vacanza" in aumento dai 200 milioni di turisti odierni ai 350 milioni nel 2030, a discapito di altri tipi di arrivi (lavoro, salute e turismo religioso) per i quali si prevede una crescita ad un tasso molto più basso*²⁴.

Dal sito Eurostat è possibile risalire alle principali statistiche sul turismo europeo ed è interessante notare come nell'arco temporale di 10 anni, in particolare dal 2004 al 2014, le presenze turistiche in UE siano in costante crescita (Fig. 1.7).

Le previsioni di un aumento nel numero di turisti in Europa rappresentano una grande opportunità per le economie locali che devono essere in grado di saper attrarre parte di questi importanti flussi per accrescere l'occupazione e contribuire alla crescita economica, sia delle aree costiere che di quelle rurali e più interne.

Dagli stessi dati Eurostat si può evincere quali siano i dieci Paesi UE preferiti nella scelta di pernottamento dai turisti extra- UE (Fig. 1.8).

	Nights in country	Share (%)
EU-28 (*)	1 207.3	100.0
Top 10	1 041.6	86.3
1 Spain	259.6	21.5
2 Italy	186.9	15.5
3 France	130.9	10.8
4 United Kingdom (*)	105.5	8.7
5 Austria	78.1	6.5
6 Germany	74.8	6.2
7 Greece	74.7	6.2
8 Croatia	61.1	5.1
9 Portugal	35.6	3.0
10 Netherlands	34.4	2.9

Fig. 1.8 Fonte: statistiche Eurostat

Nella top ten sono presenti per primi alcuni Paesi della fascia mediterranea come Spagna, Francia e Italia che da soli raggiungono più del 50% delle presenze turistiche in Europa.

²⁴ Final report, *Study on specific challenges for a sustainable development of coastal and maritime tourism in Europe*, giugno 2016, pag.57.

Un'altra indagine Eurostat indica quali siano i periodi dell'anno più scelti dai residenti per svolgere le proprie vacanze e come si evince dalla Fig.1.9, si registrano grossi picchi di arrivi e presenze legati alla stagionalità estiva di luglio e agosto.

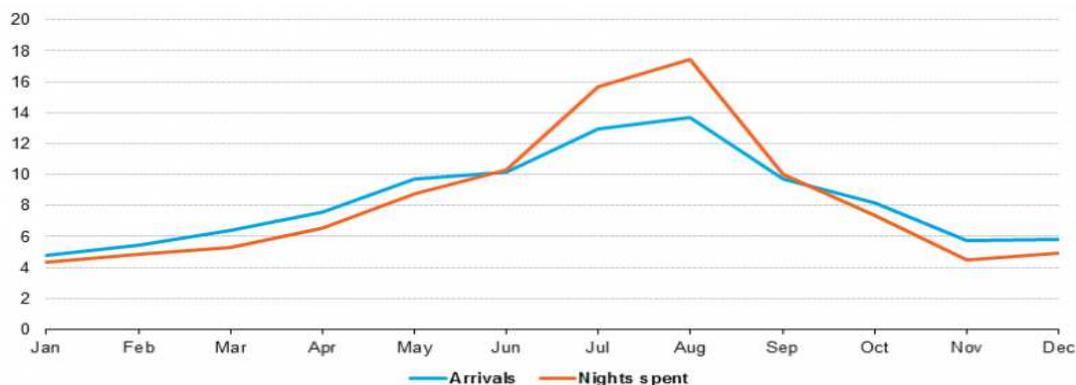


Fig. 1.9 Fonte dati: statistiche Eurostat

La stagione estiva 2013, da giugno ad agosto, ha fatto registrare nelle strutture ricettive di tutta Europa circa 320 milioni di ospiti, con una media di notti pari a 3,6. Il periodo estivo è, dunque, quello in cui si concentra il 37% del turismo europeo, oltre un terzo del totale annuo degli arrivi nelle strutture ricettive²⁵.

Molte differenze sono ovviamente presenti all'interno di ognuno dei 28 stati dell'Unione che hanno performance divergenti in base a presenze, permanenza e relativi fatturato e occupazione generati²⁶.

Di seguito sono presentati nel dettaglio i flussi generati dal turismo balneare nei Paesi europei che risultano i principali competitor dell'Italia nel settore balneare.

La **Spagna** con i suoi circa 4.000 km di costa è in grado di fare del turismo balneare la principale attività turistica del Paese, soprattutto in questo momento di instabilità politica e di minaccia terroristica che ha colpito i paesi arabi del Mediterraneo come Egitto e Tunisia, mete consolidate del turismo balneare mondiale ma che negli ultimi anni hanno perso importanti flussi turistici.

²⁵ Fonte dati: sito Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained> .

²⁶ Report: *L'Europa del turismo estivo* di Federturismo Confindustria.

Nel 2015 la Spagna ha accolto 68 milioni di turisti complessivi con un aumento del 6,2% rispetto all'anno precedente e rappresenta il secondo Paese europeo, dopo la Francia, per arrivi turistici²⁷.

Il turismo ha generato una ricchezza di 124 milioni di euro, l' 11% del Pil dello Stato, contribuendo alla formazione di uno su sette nuovi posti di lavoro con una percentuale di occupati nel settore turistico pari al 13,2% sul totale; grazie a questi risultati più dell' 83% delle imprese spagnole sono riuscite ad aumentare i propri redditi.

La **Francia** conta ben 5.500 km di costa, di cui il 35% sono spiagge di sabbia, e rappresenta il Paese più visitato al mondo con 84,5 milioni di arrivi nel 2015; si è registrato che nello stesso anno durante il periodo estivo ben il 40% dei turisti arrivati in Francia hanno soggiornato lungo le fasce costiere facendo di questi spazi la prima destinazione turistica del Paese²⁸.

Il turismo ha rappresentato il 7,4% del Pil francese nel 2015 e ha generato una ricchezza di 158 milioni di euro; la percentuale di occupati nel turismo è pari al 4% dell'occupazione complessiva con una maggiore stabilità temporale nelle aree metropolitane a discapito della forte variabilità a cui è soggetta lungo i litorali a causa della forte stagionalità.

La **Grecia** ha un numero di coste molto esteso, circa 11.500 km grazie alla presenza di tantissime isole e arcipelaghi che sono sparsi nel Mar Egeo. Nel 2015 ha registrato 26,5 milioni di visitatori dopo alcuni anni di forte calo in seguito alla crisi iniziata nel 2008; il turismo rappresenta il 18% del Pil della nazione e l'occupazione nel settore turistico pesa per il 17% del totale²⁹.

Il **Portogallo** conta circa 1.700 km di costa complessiva includendo le Isole Azzorre e Madeira, il turismo rappresenta il 9,5% del Pil della nazione con 11 milioni circa di entrate generate nel 2015, anno in cui si è registrata la presenza di 17 milioni di turisti con un forte incremento rispetto all'anno

²⁷ Fonte dati www.elperiodico.com , 17 gennaio 2016.

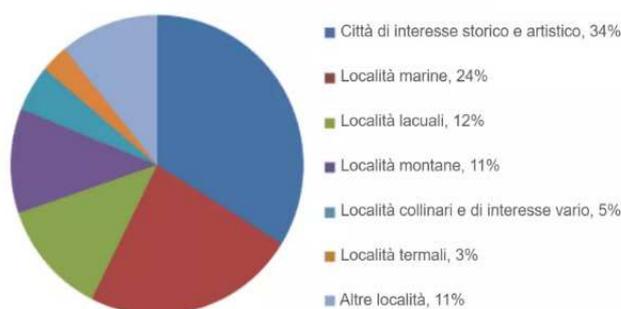
²⁸ Fonte dati: Studio del Conservatoire du littoral www.conservatoire-du-littoral.fr

²⁹ Fonte: sito www.infomercatiesteri.it .

precedente (+8,6%); anche per quel che riguarda l'occupazione il turismo rappresenta il 10% del totale³⁰.

La **Croazia** è un Paese che da pochi anni è entrato sulla scena turistica europea ed ha saputo sviluppare e tenere viva un'offerta legata soprattutto al turismo balneare ma anche a quello religioso. Con una lunghezza complessiva della costa di circa 5.800 km, di cui 2/3 appartengono alle numerosissime isole, nel 2015 il Paese ha contato su 14,8 milioni di presenze turistiche che hanno contribuito a rendere questo settore di estrema importanza per il Pil nazionale, si tratta di quasi il 21% di quello totale³¹.

Infine **l'Italia** con i suoi circa 8.000 km di costa nel 2015 ha registrato presenze per 48 milioni di turisti che hanno avuto un'incidenza sul Pil



nazionale del 10,2%; la percentuale di occupati in maniera diretta e indiretta nel settore turistico è di circa l'11,6% del totale.

Nel 2014 è stato rilevato che la scelta di soggiorno dei turisti recatisi in Italia

Fig. 2 Distribuzione scelte di vacanza in Italia

è ricaduta prevalentemente sulle città di interesse storico e artistico, ma sommando le presenze registrate nelle località marine e lacuali (36%) esse diventano la principale destinazione di viaggio in Italia³² (Fig.2).

Esistono certamente molti fattori che influenzano le performance turistiche di una regione sia in maniera esogena, come ad esempio le situazioni di instabilità in cui si trovano alcuni Paesi o la competizione tra località turistiche, sia provenienti dall'interno del proprio territorio, relativi principalmente alla gestione attuata e alla normativa vigente.

³⁰ Fonte: INE Istituto Nazionale di Statistica Portoghese.

³¹ Fonte: sito www.infomercatiesteri.it.

³² Fonte: report ISTAT *Viaggi e vacanze 2015*.

Non essendo questa la sede per analizzare in dettaglio tali fattori, ci si vuole limitare alla presentazione di un solo strumento istituzionale importante per il turismo balneare: la Bandiera Blu.

Si tratta di un'istituzione europea del 1987, poi estesa anche al di fuori dell'Unione in 49 Paesi, che gode del supporto di due agenzie dell'ONU: la UNEP (Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente) e UNWTO (Organizzazione Mondiale del Turismo). La Bandiera Blu pone l'accento sulla qualità ambientale delle località marittime e lacuali sulle quali insiste il turismo balneare in un'ottica di gestione sostenibile del territorio; le aree che riescono ad ottenere questo riconoscimento hanno maggiori possibilità di esser percepite dal turista come località ideali in cui soggiornare nel momento in cui si orienta la propria scelta di vacanza verso una destinazione balneare.

Nonostante la diffusione di buone pratiche come questa negli ultimi decenni, nel turismo balneare persistono delle esternalità negative derivanti dalle scarse attenzioni alle questioni sociali e ambientali da parte delle comunità locali, dalle basse competenze e qualifiche dei lavoratori e dal consumo e sfruttamento delle risorse naturali locali.

Il deterioramento ambientale causato dall'esecuzione di modelli insostenibili affetta il potenziale turistico di una destinazione, è il risultato non solo dell'inquinamento prodotto da una singola comunità locale ma, nel caso del Mar Mediterraneo ad esempio, bisogna riconoscere che alla cattiva gestione turistica nelle zone costiere concorrono anche una serie di fattori istituzionali come l'alto livello di frammentazione presente tra regioni, economie locali e Stati membri³³.

³³ S. Gosling et al., *Ecological footprint analysis as a tool to assess tourism sustainability*, Ecological Economics, 2002.

Le concessioni demaniali marittime

2.1 Il contesto europeo

A livello comunitario non esiste una specifica normativa che regoli le concessioni demaniali marittime ad uso turistico- ricreativo poiché l'Unione Europea non ha competenza legislativa in materia, stando all'articolo 345 del TFUE³⁴ che stabilisce che «i trattati lasciano del tutto impregiudicato il regime di proprietà esistente negli Stati membri»; resta dunque una prerogativa nazionale quella di disciplinare il rilascio e l'utilizzo delle concessioni demaniali.

Rientra invece nell'ambito di interesse della normativa europea il tema più ampio della tutela e preservazione di tutta la zona costiera presente nelle diverse regioni comunitarie; l'interesse verso questo ambito di intervento si è sviluppato a partire dalla prima importante Conferenza mondiale sull'ambiente tenutasi a Rio de Janeiro nel 1992 che ha visto la partecipazione dei più importanti capi di Stato.

L'accordo scaturito è conosciuto come Agenda 21 e al capitolo 17 prevede in maniera esplicita la «protezione degli oceani, di tutti i tipi di mare, inclusi quelli chiusi e semi-chiusi, e delle zone costiere e la protezione, l'uso razionale e lo sviluppo delle loro risorse viventi»³⁵.

Nel rispetto degli impegni presi a livello internazionale l'Unione Europea introdusse quindi in una comunicazione del 1995³⁶ la necessità di elaborare una strategia di gestione integrata delle zone costiere (GIZC) dopo aver rilevato il degrado di queste zone; ne furono inoltre individuate le cause in alcuni specifici fattori: scarse informazioni sulle condizioni dei litorali e sugli effetti che su di essi hanno le attività antropiche; un carente coordinamento

³⁴ Ex articolo 295 del TCE.

³⁵ L'Agenda 21 è un documento di intenti e obiettivi programmatici su ambiente, economia e società sottoscritto da oltre 170 paesi di tutto il mondo a Rio de Janeiro nel 1992.

³⁶ COM(95) 511.

tra i vari livelli dell'amministrazione e tra le relative politiche; un insufficiente grado di partecipazione e condivisione dei soggetti coinvolti.

Nella comunicazione venne annunciato il lancio di un programma dimostrativo, iniziato poi nella metà dell'anno seguente, che inglobava trentacinque progetti pilota sparsi per le regioni costiere europee, i quali proponevano un approccio innovativo per interfacciarsi ai problemi derivanti dalla gestione delle coste, focalizzandosi su sei fattori chiave: legislazione, informazione, partecipazione, soluzioni tecniche, politica UE e cooperazione settoriale e territoriale.

Nel 1999 vennero presentati i dati raccolti attraverso il programma, che hanno rappresentato le basi per l'elaborazione delle future azioni da attuare a livello locale, regionale, nazionale e comunitario.

In una comunicazione della Commissione Europea del 2000³⁷ si riconosce che le zone costiere sono territori con una sempre maggior importanza a livello economico, sociale e naturalistico e risultano in costante pericolo di indebolimento. Le cause delle problematiche presentate sono riconducibili, anche secondo quanto espresso in tale comunicazione, a una serie di fattori come una legislazione inadeguata e non coordinata, la mancanza di coinvolgimento degli attori interessati o di coordinamento tra le amministrazioni interessate; la soluzione a tutti questi problemi risulta molto complessa poiché richiederebbe un approccio integrato e partecipativo.

La grande varietà di contesti delle coste europee dovrebbe mirare a una gestione sostenibile³⁸ delle zone costiere, attraverso l'utilizzo di una strategia condivisa.

Al punto 37 della comunicazione si fa riferimento ad una proposta da parte della Commissione per «l'attribuzione di marchi di qualità ecologica anche ai servizi; ciò dovrebbe incoraggiare alcuni degli "utenti" principali delle

³⁷ COM (2000) 547 definitivo, Sulla gestione integrata delle zone costiere: una strategia per l'Europa.

³⁸ Lo sviluppo sostenibile è definito in maniera condivisa nel rapporto Brundtland del 1987 come "un processo di cambiamento tale per cui lo sfruttamento delle risorse, la direzione degli investimenti, l'orientamento dello sviluppo tecnologico e i cambiamenti istituzionali siano resi coerenti con i bisogni futuri oltre che con gli attuali"; l'attenzione alle azioni compiute nel presente risulta quindi fondamentale nel rispetto dei bisogni delle generazioni future.

zone costiere, come gli operatori turistici, ad adottare pratiche più sostenibili, nel conformarsi ai requisiti per ottenere i marchi in questione».

Non avendo natura vincolante dal punto di vista legislativo le comunicazioni non possono che stimolare e incoraggiare l'iniziativa sia di soggetti privati che pubblici, facendoli riflettere sulla fragilità di questi ambienti e sulla necessità di un intervento "partecipato" che riesca nello stesso tempo a tutelare gli ecosistemi naturali e a sostenere il benessere economico e sociale di coloro che vivono lungo le coste.

Anche la raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 relativa all'attuazione della GIZC in Europa (2002/413/CE) riconosce infatti che «è di fondamentale importanza attuare una gestione delle zone costiere sostenibile a livello ambientale, equa a livello economico, responsabile a livello sociale, sensibile a livello culturale, per tutelare l'integrità di questa importante risorsa tenendo conto al tempo stesso delle attività e delle usanze tradizionali locali che non costituiscono una minaccia per le zone naturali sensibili e per lo stato di preservazione delle specie selvatiche della fauna e della flora costiere»³⁹ (Fig. 2.1).



Fig. 2.1 Insieme dei fattori di cui deve tener conto la GIZC

³⁹ Considerando 9 della Raccomandazione (2002/413/CE).

Pur non esplicitando regole precise che gli Stati membri dovrebbero seguire, questa raccomandazione fornisce delle utili indicazioni alle quali si dovrebbe far riferimento ad esempio per l'elaborazione di strategie nazionali per una gestione integrata delle zone costiere tra le quali «istituire meccanismi per l'acquisto di terreni e per l'istituzione di aree pubbliche demaniali al fine di consentire l'accesso del pubblico per attività ricreative, fatta salva la protezione delle zone sensibili»⁴⁰.

Si può dedurre che la materia delle concessioni demaniali marittime non è trattata per competenza diretta dagli organismi europei ma è stata inglobata nel più ampio discorso sulla GIZC che influenza indirettamente il regime concessorio. L'Unione Europea ha infatti acquisito delle competenze per via della sottoscrizione di alcuni trattati e può inoltre «influire sull'esercizio dei diritti proprietari nel rispetto del principio di proporzionalità»⁴¹.

Nello specifico la competenza in materia di tutela ambientale è divenuta concorrente con gli Stati membri attraverso l'art.4 del TFUE; inoltre il Titolo XX del trattato (artt. 191-193) specifica come obiettivi dell'Unione quelli di «tutela e miglioramento dell'ambiente, protezione della salute umana, utilizzazione accorta delle risorse naturali, promozione di misure internazionali in campo ambientale, soprattutto contro il cambiamento climatico».

Anche il settore del turismo è stato incluso negli obiettivi UE attraverso il Trattato di Lisbona del 2009, lasciando però ai singoli Stati membri la specifica competenza legislativa, in particolare, l'articolo 195 dispone che: «l'Unione completa l'azione degli Stati membri nel settore del turismo, in particolare promuovendo la competitività delle imprese dell'Unione in tale settore. A tal fine l'azione dell'Unione è intesa a: a) incoraggiare la creazione di un ambiente propizio allo sviluppo delle imprese in detto settore; b) favorire la cooperazione tra Stati membri, in particolare attraverso lo scambio delle buone pratiche». L'Unione può farsi così promotrice nella creazione

⁴⁰ n. 3, lett. b, punto ii

⁴¹ P. Biondini, M. D'Auria, *La concessione di spiaggia nel quadro della gestione integrata delle coste*, in M. De Benedetto, *Spiagge in cerca di regole: studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Il Mulino, Bologna, 2011.

delle condizioni favorevoli per garantire alle imprese di lavorare in un ambiente competitivo giusto, motivazione principale per cui interviene nella tutela della concorrenza per le imprese che nascono su suolo pubblico, quale il demanio marittimo, attraverso la direttiva servizi 2006/123/CE, conosciuta come direttiva Bolkestein.

Nel 2008 è stato firmato a Madrid il primo trattato internazionale sulla gestione integrata delle zone costiere del Mediterraneo al quale hanno partecipato i membri della Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e del litorale del Mediterraneo; l'Unione Europea vi ha aderito nel 2009. Tale protocollo, al contrario delle comunicazioni e raccomandazioni, risulta atto vincolante tra i contraenti, e dà una definizione di area costiera come «l'area geomorfologica situata ai due lati della spiaggia, in cui l'interazione tra la componente marina e quella terrestre si manifesta in forma di sistemi ecologici e di risorse complessi [...] che coesistono e interagiscono con le comunità antropiche e le relative attività socioeconomiche»⁴². Quest'area include chiaramente al suo interno anche i beni del demanio marittimo e a tal proposito nel protocollo si fa riferimento ad una «integrazione delle esigenze di tutela ambientale nelle regole di gestione e di utilizzo del demanio marittimo pubblico»⁴³.

L'attenzione ricade in misura sempre maggiore sulle reali necessità di tutela della zona costiera e marittima a causa delle attività antropiche che insistono e gravano su queste aree tanto che l'Unione Europea decide di inglobare il discorso della GIZC in quello molto più ampio riferito ad una Politica Marittima Integrata (PMI) e lo fa attraverso il Regolamento (UE) n. 1255/2011 che istituisce un programma di sostegno per l'ulteriore sviluppo di una PMI e della GIZC. Si tratta di uno stanziamento di fondi che tra gli altri obiettivi ha quello di «sostenere la crescita economica, l'occupazione, l'innovazione e le nuove tecnologie nei settori marittimi e nelle regioni costiere, insulari e ultraperiferiche dell'Unione»⁴⁴.

Con la direttiva 2014/89/UE viene istituito un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo. Scopo della direttiva è quello di

⁴² Art. 2, lett.e del Protocollo sulla GIZC del Mediterraneo.

⁴³ Art.8, n.3, lett.c del Protocollo sulla GIZC del Mediterraneo.

⁴⁴ Art. 2, lett. f del Protocollo sulla GIZC del Mediterraneo.

migliorare il coordinamento tra tutti i settori che fanno riferimento a quello marittimo come i trasporti via mare, porti, energia, pesca, turismo; una volta riconosciuta l'influenza reciproca che hanno tra loro questi settori e stabilito che una decisione attuata anche in uno solo di essi ha ripercussioni in maniera diretta o indiretta sugli altri, gli Stati membri sono tenuti alla raccolta e alla condivisione dei relativi dati in un'ottica di risoluzione comune dei problemi. Un altro obiettivo è quello di migliorare la collaborazione tra le autorità politiche dei vari settori che operano ai diversi livelli di governo, rendendola più strutturata e sistematica.

Nella direttiva si fa riferimento al settore del turismo tra gli obiettivi presenti all'articolo 5: «Mediante i rispettivi piani di gestione dello spazio marittimo, gli Stati membri mirano a contribuire allo sviluppo sostenibile dei settori energetici del mare [...] Gli Stati membri possono inoltre perseguire altri obiettivi, quali la promozione del turismo sostenibile e l'estrazione sostenibile delle materie prime»⁴⁵. L'Unione Europea affida quindi ad ognuno degli Stati membri la pianificazione dello spazio marittimo mediante «piani di gestione che individuano la distribuzione spaziale e temporale delle pertinenti attività e dei pertinenti usi delle loro acque marine attuali e futuri, al fine di contribuire al conseguimento degli obiettivi di cui all'articolo 5»⁴⁶. Tra queste possibili attività da pianificare sono incluse quelle che fanno riferimento alle zone di acquacoltura, pesca, conservazione della natura, di estrazione di materie prime, di ricerca scientifica e non da ultimo il turismo.

L'orientamento dell'UE è quindi quello di incentivare la partecipazione di ogni Stato nella gestione dell'ambiente marino e costiero che deve avvenire in maniera partecipata e prevedere una condivisione degli obiettivi; il notevole potenziale di crescita sostenibile che racchiudono queste zone diventa di fondamentale importanza per l'attuazione della strategia Europa 2020, «per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, che punta a garantire livelli elevati di occupazione, produttività e coesione sociale, compresa la promozione di un'economia più competitiva, più efficiente sotto il profilo delle risorse e "verde"»⁴⁷.

⁴⁵ Art. 5, n. 2 della Direttiva 2014/89/UE.

⁴⁶ Art.8, n.1 della Direttiva 2014/89/UE.

⁴⁷ Direttiva 2014/89/UE, considerando 4.

La specifica legislazione in materia di demanio marittimo è come abbiamo visto delegata ai singoli Stati membri e il buon utilizzo di questo strumento risulta fondamentale, tra gli altri fattori, per la corretta gestione delle zone costiere; anche per ciò che riguarda le concessioni demaniali marittime in molti Paesi intervengono diversi livelli di governo, statale, regionale e locale, ed è necessaria una collaborazione tra essi, oltre che la previsione di opportuni strumenti di controllo e verifica per garantire l'aderenza delle singole normative al raggiungimento dei più ampi obiettivi comunitari.

2.2 La normativa italiana

In Italia le concessioni demaniali marittime ad uso turistico- ricreativo rientrano nell'ambito di interesse dell'Agenzia del Demanio, un ente pubblico economico che si occupa della gestione e valorizzazione dell'insieme dei beni appartenenti allo Stato o agli enti pubblici territoriali che devono essere utilizzati a favore della collettività proprio perché hanno un interesse pubblico. Nello specifico per il nostro contesto di analisi si rileva che i beni appartenenti al demanio marittimo sono elencati nell'art. 822 del CC: «Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale [...]»⁴⁸.

Anche all'interno del Codice della Navigazione del 1942 all'art. 28 si elencano i beni demaniali marittimi e si disciplinano le concessioni dei beni demaniali all'art. 36: «L' amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l' occupazione e l' uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo [...]»; nel seguente art. 37 si specifica che «nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di

⁴⁸ Questi beni sono definiti di demanio necessario data la loro attitudine a soddisfare interessi pubblici, non possono che appartenere quindi allo Stato.

avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico».

Pur mantenendo la titolarità statale quindi i beni demaniali possono essere dati in concessione con espressa volontà del legislatore di garantire il mantenimento dell'uso per interesse pubblico delle zone di demanio marittimo; è importante ricordare che negli anni in cui entrò in vigore il Codice della Navigazione non c'era ancora stato un grande sviluppo del turismo balneare che facesse pensare a quello che è stato poi il boom di richieste di concessione ad uso turistico degli anni 80' e 90', confermato dal fatto che in quel periodo storico il rilascio di concessioni avveniva quasi esclusivamente per attività legate alla pesca o alla navigazione commerciale.

Col passare del tempo e, quindi, con l'avvento del turismo di massa negli anni 50', si sono modificati enormemente gli usi del demanio marittimo; un primo limitato riconoscimento dell'utilizzo turistico ricreativo veniva già dal Regio Decreto n. 726 del 1885 che prevedeva «utilizzazioni d'uso voluttuario delle spiagge lacuali»⁴⁹, ma è solo nel 1993 che vengono riconosciute giuridicamente le concessioni ad uso turistico ricreativo⁵⁰ ampliando il già citato articolo 37 del Cod. Nav.: «Al fine della tutela dell' ambiente costiero, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative è data preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili».

L'emanazione del d.p.r. n. 616/1977 prevedeva la delega alle Regioni delle funzioni amministrative «sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando l'utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative»⁵¹ con esclusione dei porti e delle aree di preminente interesse nazionale. A causa di una serie di controversie giuridiche il passaggio di consegne divenne ufficiale solo nel 1998 attraverso il d.lgs. 112/98 "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali"⁵², ma ben presto le Regioni dimostrarono l'incapacità di gestire questo nuovo compito, lasciando in concreto le funzioni in capo alla Capitaneria di Porto, organo

⁴⁹ R. Tranquilli Reali, *Regioni e demanio marittimo*, Milano, Giuffrè, 1999, p.102.

⁵⁰ Tramite l. 494, del 4 dicembre 1993.

⁵¹ Art. 59 d.p.r. 616/1977.

⁵² In attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59.

statale alle dipendenze del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che svolgeva quindi anche la funzione di rilascio delle concessioni.

Il d.p.r. del 1977 rappresentò solo l'inizio di un percorso che va da una tendenza accentratrice dello Stato in materia di demanio marittimo verso un decentramento delle relative funzioni, il percorso legislativo risulta infatti tortuoso e non sempre chiaro e coerente fino ad approdare alla riforma del Titolo V della Costituzione del 2001.

Attraverso tale disposizione le funzioni amministrative e la gestione del demanio marittimo ad uso turistico ricreativo sono passate in mano ai Comuni competenti per territorio che hanno preso in carica anche il rilascio delle concessioni attraverso l'elaborazione di piani comunali di spiaggia, strumento di pianificazione con cui «favorire, nel rispetto della vigente normativa urbanistica, edilizia, paesaggistica ed ambientale, la migliore funzionalità e produttività delle attività turistiche e non, sul demanio marittimo»⁵³. Con questa riforma inoltre si è affidata alle Regioni la competenza legislativa esclusiva in tema di turismo⁵⁴ motivo per il quale nelle varie Regioni italiane possono rilevarsi normative differenti, come ad esempio le ordinanze balneari che disciplinano in modo diverso le attività turistiche balneari, la sicurezza, l'uso del demanio marittimo, le zone in cui è vietata la balneazione, ecc...

Gli ultimi sviluppi nell'articolazione della distribuzione delle competenze amministrative in tema di demanio marittimo fanno riferimento al federalismo demaniale attuato con il d.lgs. 85 del 2010 che prevede la cessione alle Regioni dei beni appartenenti al demanio marittimo⁵⁵ con l'esclusione di «porti e gli aeroporti di rilevanza economica nazionale e internazionale, secondo la normativa di settore»⁵⁶; le regioni avevano tempo fino alla fine di novembre 2013 per richiedere il trasferimento dei beni statali e farli rientrare quindi nella proprietà regionale. Con il successivo e recente decreto "Milleproroghe" del 30/12/2015 n. 210 si sono poi riaperti i termini per la presentazione delle domande di trasferimento di immobili dello Stato alle

⁵³ L. r. n.5 del 2005 della Calabria.

⁵⁴ Art. 117, comma 4.

⁵⁵ Art. 5, confermato dall'art.56 bis della legge 98 del 2013.

⁵⁶ Art. 5, comma 2 del d.lgs. 85 del 2010.

regioni, in questo caso però si esclude la possibilità di trasferimento per «i beni appartenenti al demanio marittimo e relative pertinenze»⁵⁷.

Risulta dunque ancora in corso il completo decentramento dei beni del demanio marittimo e ciò provoca non poche ambiguità sulle effettive competenze di amministrazione, gestione e controllo dei beni; nella scelta di un concessionario balneare per una nuova area da assegnare, ad esempio, si procedeva attraverso la selezione delle domande presentate sia al Comune di competenza che alla Capitaneria di Porto.

Le richieste di un'area demaniale in concessione devono inglobare un progetto di utilizzo dell'area, sia urbanistico che gestionale, con l'indicazione dei relativi investimenti; fino ai primi anni 2000 la Capitaneria aveva facoltà di rilasciare la concessione previo passaggio della documentazione dall'ufficio Demanio di Roma, in seguito questa competenza è passata ai Comuni⁵⁸.

Nello specifico le concessioni di spiaggia possono essere di due tipi: quelle che riguardano le così dette “spiagge libere attrezzate” e quelle che permettono di realizzare uno stabilimento balneare vero e proprio⁵⁹. Le prime devono assicurare il passaggio e la sosta di tutti coloro che intendano usufruire di quella parte di spiaggia, il concessionario ha il divieto di realizzare delle strutture fisse e può esclusivamente esercitare attività di affitto lettini, ombrelloni e sdraio oltre ad alcuni servizi accessori su richiesta degli utenti; il tutto deve essere richiuso ogni fine giornata, lasciando l'intera area libera da attrezzature.

Le concessioni per gli stabilimenti balneari invece permettono di introdurre un eventuale biglietto di ingresso per coloro che volessero usufruire dei servizi dello stabilimento; si tratta di una scelta rimessa alla discrezione della normativa regionale: in regioni come Liguria e Lazio ad esempio è previsto il pagamento di un biglietto per l'ingresso in una struttura balneare, molte altre regioni garantiscono agli utenti l'accesso gratuito negli stabilimenti balneari, basando i loro ricavi sui servizi che offrono una volta all'interno.

⁵⁷ Sito Agenzia del Demanio www.agenziademanio.it

⁵⁸ P. Brambilla, Tesi di dottorato *La concessione portuale*, Università di Venezia, 2013, pag.33- 34.

⁵⁹ B. Corsini, *L'impresa balneare : storia, evoluzione e futuro del turismo di mare*, Hoepli, Milano, 2004, pag.70-73.

I concessionari di uno stabilimento balneare devono però garantire a chiunque il passaggio sui primi metri della battigia, il cui numero cambia a seconda delle norme regionali; non è consentita invece la sosta con attrezzature proprie negli stessi spazi.

Molto importante è la possibilità di costruire delle strutture che risultino amovibili o semi-amovibili, in legno o muratura, purché si abbiano le autorizzazioni opportune dal Comune di competenza; tali strutture restano però di pertinenza demaniale secondo il Cod. Nav. : il concessionario che le ha realizzate non ne diviene il proprietario⁶⁰.

L'art. 49 del Cod. Nav. specifica inoltre: «salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato».

Una volta ottenuta una concessione resta onere del concessionario garantire il servizio di salvataggio e la pulizia della spiaggia, oltre che



Fig. 2.2 Spiaggia interdetta alla balneazione

occuparsi del trasporto della sabbia nei punti in cui il mare la porta via, provvedendo alla retribuzione dell'apposito personale. Anche l'aspetto ambientale non è di poco conto nel rispetto di quelle che sono le norme della concessione, è interesse del concessionario tutelare dalle minacce di inquinamento l'area affidatagli,

poiché vi potrebbe essere il rischio dell'interdizione alla balneazione nel caso in cui non venga rispettata la normativa sul mantenimento delle acque⁶¹, con una derivante perdita economica per gli operatori (Fig. 2.2).

⁶⁰ Art. 29 Cod. Nav. - Pertinenze del demanio marittimo « Le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale, sono considerate come pertinenze del demanio stesso».

⁶¹ D.p.r. 470 del 1982 e successive modifiche.

Il concessionario di uno stabilimento balneare oltre a dover corrispondere il consueto canone annuo per la titolarità della concessione, è gravato dal pagamento dell'imposta sugli immobili, oggi IMU, pur non essendone il proprietario, in quanto individuato dalla normativa come soggetto passivo⁶².

L'art. 39 del Cod. Nav. indica che «la misura del canone è determinata dall'atto di concessione» e inoltre è commisurata «alla entità delle concessioni stesse, allo scopo che si intende conseguire e ai profitti che può trarne il concessionario»⁶³. Emerge dalle norme una specificità di analisi che veniva svolta caso per caso al fine di stabilire un canone concessorio equo, che teneva in considerazione tutti gli elementi riguardanti la concessione.

Col passare degli anni, però, si è manifestata una tendenza alla velocizzazione e semplificazione del procedimento di determinazione del canone basata su criteri oggettivi: con il d. m. 19 luglio 1989 venne introdotto un sistema di calcolo del canone di concessione per attività turistico-ricreative basato sull'estensione dell'area interessata, quindi sulla misura dei metri quadrati della concessione. Tale sistema si rivelò presto insoddisfacente poiché tendeva a uniformare e “svalutare” le concessioni in quanto non prendeva in considerazione il valore del profitto che lo sfruttamento della risorsa pubblica poteva generare⁶⁴.

Il passaggio successivo fu quello di considerare come fattori per la determinazione del canone anche la valenza turistica della zona e la tipologia di area occupata su classificazione a livello regionale; nel 2003 questo ha condotto ad uno spropositato e indiscriminato aumento del canone concessorio del 300%, che ha palesato l'obiettivo da parte dello Stato di “fare cassa”. Nello stesso tempo i concessionari sono tenuti a versare la tassa regionale sulle concessioni demaniali.

⁶² Art. 3, comma 2, d.lgs. n. 504/92. Testo in vigore dal 01/08/2009, modificato da L. del 23/07/2009 n. 99 art. 8 « Nel caso di concessione su aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario [...]».

⁶³ Art. 16, comma 4 del d.p.r. 328/52 Regolamento del codice della Navigazione.

⁶⁴ M. Bolcina, *La regolazione statale in materia di concessione di spiaggia. Dall'unità del codice della Navigazione alla frammentazione del quadro regolatorio*, pag. 34-36, in De Benedetto M., *Spiagge in cerca di regole: studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Il Mulino, Bologna, 2011.

Le Regioni in virtù dell'acquisita funzione amministrativa sulle concessioni ad uso turistico- ricreativo hanno iniziato a rivendicare il riconoscimento dei canoni concessori aprendo una serie di contenziosi con la Corte Costituzionale. Quest'ultima si è orientata nel ritenere lo Stato unico detentore del potere di determinazione dei canoni e della relativa riscossione, competenze che lo Stato mantiene ancora.

Sulla durata di una concessione di spiaggia il d.l. n. 400/93 ha disposto che il titolare poteva utilizzarle per lo svolgimento delle attività individuate, delle vere e proprie attività imprenditoriali⁶⁵, per un periodo di tempo limitato a quattro anni.

Tramite la legge n.88 del 2001, la durata di una concessione si è trasformata in sei anni con l'introduzione del rinnovo automatico ad ogni scadenza di ulteriori sei anni⁶⁶. Diventa in questo modo molto facile per il concessionario riottenere il rinnovo della concessione, che gli permette di continuare tranquillamente la sua attività economica, si potrebbe dire all'infinito.

Tale diritto di insistenza predilige quindi all'entrata di un nuovo concessionario il mantenimento di quello che ne possiede già il titolo, di fatto creando un mercato chiuso delle concessioni e precludendo la possibilità di scegliere un soggetto che garantisca una eventuale maggiore "proficua utilizzazione della concessione".

Questa situazione ha portato anche ad una violazione dell'ordinamento comunitario poiché il rilascio delle concessioni di demanio marittimo ad uso turistico- ricreativo dovrebbe avvenire tramite gare ad evidenza pubblica nel rispetto dei principi di non discriminazione, parità di trattamento e trasparenza, in quanto tale tipologia di concessione rappresenta una occasione di guadagno sul mercato, dando luogo ad attività di impresa.

Anche attraverso il d.lgs. n. 85 del 2010 sul federalismo demaniale si era sottolineata l'importanza della tutela della concorrenza per i beni che fanno riferimento al demanio marittimo⁶⁷, ad indicare la necessità di allinearsi

⁶⁵ Si veda capitolo 1, paragrafo 1.3.

⁶⁶ Art. 10, l. 88 del 16 marzo 2001.

⁶⁷ Art.4, comma 1 del d.lgs. n. 85 del 2010.

alla direttiva 2006/123/CE, relativa ai servizi nel mercato interno, conosciuta come Direttiva Bolkestein, dal nome del suo sostenitore.

Un fattore che potrebbe portare alla “rimessa sul mercato” di una concessione può esser quello della cessione del titolo per uno stabilimento balneare, ma sembrerebbe un evento rarissimo, quasi del tutto improbabile in Italia, considerando anche i fatturati stimati dagli studi di settore⁶⁸ per tali attività. Ultima possibilità sarebbe quella della decadenza e revoca di una concessione che può avvenire per una serie di motivi elencati nell’art. 47 del Cod. Nav., come ad esempio «per mutamento sostanziale non autorizzato dello scopo per il quale è stata fatta la concessione» o ancora «per abusiva sostituzione di altri nel godimento della concessione» e in generale «per inadempienza degli obblighi derivanti dalla concessione, o imposti da norme di leggi o di regolamenti⁶⁹».

Anche i casi di revoca della concessione non sono stati tanti in Italia, per assicurare quindi un mercato concorrenziale che risponda alla chiamata dell’Unione Europea, sarebbe opportuno dar vita in Italia ad una legge che riformi il sistema di rilascio e durata delle concessioni.

2.3 La normativa in alcuni Paesi europei

La portata europea della Direttiva Bolkestein sottolinea la necessità di sondare la materia delle concessioni marittime ad uso turistico- ricreativo anche nei principali Paesi europei che sono diretti competitors dell’Italia nel turismo balneare; in dettaglio si analizzerà quindi la situazione legislativa di Spagna, Francia, Croazia e Portogallo.

Questi Stati registrano un’importante quota di turisti che ogni anno si riversano sulle loro coste in cerca di svago e riposo, facendo del turismo balneare un’occasione imperdibile di crescita economica e occupazionale per questi territori⁷⁰. La scelta di questi Paesi è dovuta allo stesso tempo alla somiglianza che hanno nell’esercizio delle funzioni legislative relative al

⁶⁸ Gli studi di settore verranno aboliti entro il 31 dicembre 2017 secondo il Decreto Fiscale 193/2016.

⁶⁹ Art. 47, lett. f del Codice della Navigazione.

⁷⁰ Si veda capitolo 1, paragrafo 1.4.

demanio marittimo, distribuite in maniera a volte diversa tra Stato centrale e amministrazioni regionali e locali.

Attraverso questa analisi sarà possibile verificare l'aderenza di ogni sistema ai principi del diritto comunitario, in particolare in merito alla tutela della concorrenza oltre che ad un'azione volta alla gestione integrata delle coste europee⁷¹.

2.3.1 La Spagna

La Costituzione spagnola del 1978 stabilisce che la titolarità del demanio marittimo è statale e la sua gestione avviene mediante azione legislativa specifica di ognuna delle *Comunidades Autonomas*, le regioni spagnole: anche in Spagna infatti esistono livelli di competenza diversi e le funzioni amministrative sono in mano alle diverse istituzioni locali⁷².

La Ley de Costas del 1988 è la norma di riferimento del Paese per la gestione delle zone costiere; è stata emanata dallo Stato con il tentativo di rafforzare i propri poteri e contrastare in tal modo l'usurpazione che i privati fanno di queste aree, oltre a prevenire la diffusa pratica spagnola dell'occupazione abusiva.

Con questa legge si delimita in maniera puntuale il territorio del demanio marittimo, ridisegnandone i confini in virtù di un loro ampliamento e riducendo in questo modo le facoltà "proprietarie" dei privati che si trovano a confinare con un bene pubblico quale la spiaggia. Molte abitazioni e costruzioni di altro tipo si trovano così a rientrare, tramite questa disposizione, in una zona di competenza pubblica: è prevista per legge una fascia larga 100 m che parte dal confine interno del demanio in cui non è possibile edificare costruzioni private (Fig. 2.3), la così detta "servitù di protezione"⁷³, che fa sorgere però problemi legati all'espropriazione di quelle zone.

⁷¹ F. Di Lascio, *La concessione di spiaggia in altri ordinamenti*, pag.99- 101, in De Benedetto M., *Spiagge in cerca di regole*, Il Mulino, Bologna, 2011.

⁷² Art. 132 della Costituzione spagnola.

⁷³ Art. 23 della Ley de Costas.

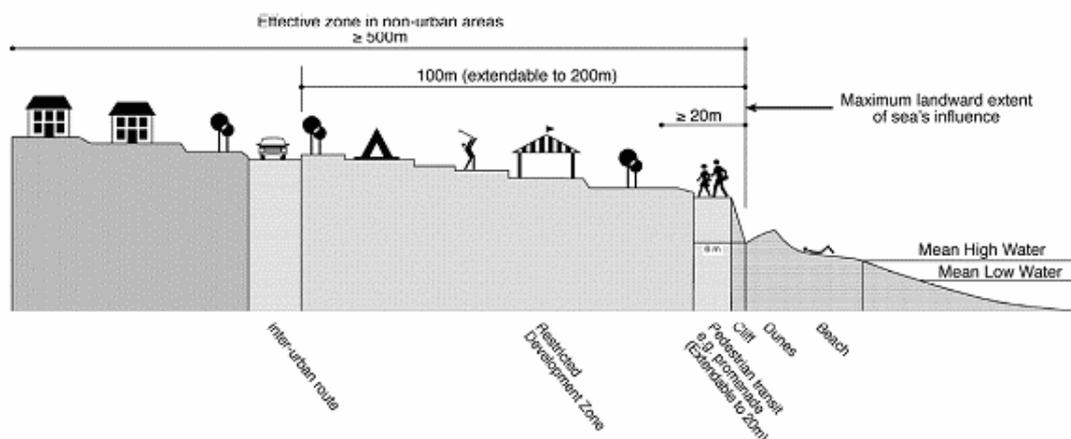


Fig. 2.3 Ridefinizione dello spazio costiero dopo la Ley de Costas del 1988

Nel 2013 è stata attuata una riforma della Ley de Costas⁷⁴ che “ammorbidisce” i vincoli legati al demanio marittimo, ad esempio viene abbassato a 20 m l’ampiezza della servitù di protezione in favore invece dello sviluppo delle attività economiche. Con queste modifiche intervenute lo Stato offre la possibilità di usufruire di una concessione d’uso, della durata di 75 anni, a coloro che posseggono un’attività economica che ad un certo punto si è ritrovata su una nuova zona di pubblico dominio, favorendone una loro regolarizzazione al posto della precedente demolizione prevista dalla stessa legge.

La Ley de Costas individua tre diversi tipologie di usi a cui possono essere destinate le spiagge e nello specifico sono: l’uso comune, cioè quello consentito al pubblico della spiaggia, libero e gratuito, che non richieda l’installazione di opere per lo svolgimento delle attività; l’uso speciale, ad esempio l’attività di uno stabilimento balneare e infine le occupazioni private, laddove alcune strutture o attività non possano essere realizzate altrove. Solo gli ultimi due usi prevedono il rilascio di uno specifico titolo che può essere un’autorizzazione o una concessione.

Una differenza significativa tra la legge spagnola e quella italiana in tema di concessioni marittime è che in Spagna le attività economiche che sorgono lungo il litorale devono esercitarsi in maniera preferenziale al di fuori dell’arenile, devono avere dimensioni e distanze ben stabilite dall’art. 33 della Ley de Costas, infatti le spiagge spagnole vengono definite come “libere” per

⁷⁴ Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral, de Costas.

tutta la loro estensione. Le concessioni ad uso turistico- ricreativo hanno quindi ad oggetto l'occupazione della zona interna di demanio che si trova al termine della spiaggia vera e propria.

Qualora si volesse svolgere la classica attività di affitto lettini e ombrelloni sulla spiaggia è necessario dotarsi di un'autorizzazione per lo svolgimento di attività commerciali; resta in ogni caso il vincolo dell'occupazione massima della metà della superficie disponibile, con la realizzazione di strutture distribuite nello spazio in modo omogeneo⁷⁵.

Le autorizzazioni devono essere per legge oggetto di informativa pubblica; nel caso delle concessioni si ha la possibilità di procedere attraverso una gara ma ciò resta a discrezione dell'amministrazione interessata. Una concessione non può essere trasmessa in maniera diretta, in caso di fallimento i successori del concessionario godono di un anno di tempo per ottenere i diritti e le obbligazioni e dopo questo arco di tempo solo l'amministrazione può esprimere volontà di mantenerli in carica.

La durata temporale della concessione è stabilita in misura della natura e dei contenuti dello stesso rapporto, resta però il divieto di assegnare concessioni che superino la durata dei trent'anni. Nel caso delle autorizzazioni invece la durata massima prevista è di un solo anno.

In merito al canone concessorio rientra come in Italia nelle finanze dello Stato ed è calcolato in maniera diversa sulla base dell'occupazione, cioè del valore dei terreni affidati e sul loro rendimento previsto, e sullo sfruttamento del bene, cioè in riferimento alla quantità dei materiali estratti per il relativo prezzo di mercato. Una concessione può essere rilasciata anche a titolo gratuito se il fine è quello di non trarne vantaggi economici e il canone può essere ridotto del 90% a fronte di un uso pubblico gratuito.

⁷⁵ Art. 33, comma 4 della Ley de Costas.

2.3.2 La Francia

Qui il demanio marittimo è regolato dal *Code général de la propriété des personnes publiques* (Cgppp) emanato nel 2006 e che ha ridisegnato la disciplina riguardante il patrimonio pubblico. In particolare per il demanio marittimo si specifica che può essere riservato di diritto o concesso a terzi nei modi in cui la legge lo prevede⁷⁶, fermo restando le caratteristiche di inalienabilità e imprescrittibilità dei beni pubblici.

L'articolo L2124-1 del Cgppp indica che l'uso che si decide di fare di una spiaggia non può prescindere dalla vocazione sia della specifica zona ma anche di quelle vicine, oltre che tener conto della conservazione del litorale. Principio cardine è quello dell'accesso libero e gratuito alle spiagge, ad esclusione dei casi di difesa militare e protezione ambientale; anche nel caso in cui su un litorale vi fossero porzioni di spiaggia date in concessione, è necessario riuscire a garantire la circolazione e l'uso della collettività su una parte significativa di quel litorale.

Il sistema francese prevede che il rilascio e il rinnovo di una concessione vengano attuati dopo aver eseguito un'inchiesta pubblica⁷⁷, un tipico strumento che in Francia mira ad informare la collettività nel momento in cui si intendano realizzare infrastrutture o progetti che potrebbero intaccare l'ambiente e/o la salute pubblica, o ancora riguardare interessi contrastanti. La collettività ha il diritto di esprimere opinioni o controproposte in merito all'argomento, fornendo così alle amministrazioni una serie di elementi aggiuntivi per la riflessione e l'attuazione di un'azione condivisa⁷⁸.

Nel codice si specifica inoltre che nell'assegnazione delle concessioni viene data la priorità ai comuni o associazioni di comuni e, in caso di rifiuto, si apre la possibilità per altre persone giuridiche, sia pubbliche che private, di partecipare ad una gara ad evidenza pubblica per ottenere la concessione⁷⁹.

Il decreto n. 2006- 608 istituisce questa nuova disciplina per le concessioni di spiagge che possono essere rilasciate tramite il prefetto,

⁷⁶ Art. L3111- 2 del *Code général de la propriété des personnes publiques*.

⁷⁷ Legge n. 2002-276 del 27 febbraio.

⁷⁸ G. Napolitano, *Diritto amministrativo comparato*, 2007, Giuffrè, Milano, pag. 119-120.

⁷⁹ L'intero Cgppp è reperibile sul sito www.legifrance.gouv.fr

quindi a livello statale, e riconosce la possibilità per il concessionario di avvalersi di un sub-concessionario per svolgere le attività individuate.

Un punto importante del decreto è quello in cui si fissa una percentuale massima di occupazione del litorale tramite concessione, infatti l'articolo 2 prevede che un minimo dell'80% dell'area demaniale deve restare libera da ogni tipo di installazione. In un'ottica di forte tutela ambientale sono consentite esclusivamente strutture amovibili o trasportabili sull'arenile, che permettano alla fine del rapporto concessorio di riportare la spiaggia allo stato iniziale. Inoltre le spiagge devono restare libere da ogni tipo di struttura per un periodo che può andare sino ai sei mesi, specificato per ogni singola concessione.

Resta discrezione del prefetto la possibilità di autorizzare le strutture anche in base alla frequentazione della spiaggia e al livello di servizi offerti nelle zone vicine a quelle di una determinata concessione. Il prefetto competente è chiamato a pronunciarsi sulle domande di concessione effettuate sia da amministrazioni pubbliche che di altre persone giuridiche, ponendosi come l'ago della bilancia anche in caso di dissenso in fase di inchiesta pubblica, fornendo ovviamente le dovute motivazioni.

Sul tema delle sub-concessioni si devono distinguere due casi: quello in cui un'amministrazione locale sia assegnataria di una concessione e per avviare una convenzione di sfruttamento dell'area demaniale si deve attenere alla disciplina della *delegations de service public*, con procedure ristrette in ambito comunitario; nel secondo caso in cui la concessione non sia stata assegnata ad un'amministrazione locale si avvia una gara aperta per la sub-concessione, il prefetto sceglierà la proposta di convenzione ritenuta migliore⁸⁰.

Sulla durata delle concessioni l'articolo 1 del decreto del 2006 stabilisce che essa non deve superare i dodici anni, e deve essere rinnovata al suo termine, periodo abbastanza breve rispetto a quello della media delle concessioni in UE, che sta ad indicare una particolare attenzione nel sistema francese alla conservazione dei beni demaniali, avvicinandosi in questo

⁸⁰ F. Di Lascio, *La concessione di spiaggia in altri ordinamenti*, in De Benedetto M., *Spiagge in cerca di regole*, Il Mulino, Bologna, 2011 pag.99- 101.

modo ai principi della gestione integrata delle zone costiere avviata in ambito comunitario⁸¹.

Non esistono in Francia delle disposizioni specifiche sull'entità del canone concessorio per le attività turistico- ricreative sulle spiagge, il quale in via generale si ritiene debba tener conto dei vantaggi che ricava il concessionario dall'utilizzo di un bene pubblico⁸².

Il canone sarà percepito dallo Stato in quanto titolare del bene, spetta però ai diversi *départements* stabilire l'ammontare dei canoni per le concessioni, punto di criticità nel sistema francese in quanto nelle varie regioni, a parità di concessione, si potrebbero riscontrare delle differenze non giustificabili sul canone; per anni c'è stata una tendenza poi all'attribuzione dello stesso identico canone per la stessa concessione, che non tiene conto né dell'uso che se ne fa, né della frequentazione turistica di una spiaggia, entrambi indicatori di una certa redditività dell'uso della concessione⁸³.

2.3.3 Il Portogallo

In Portogallo il demanio marittimo rientra nella competenza del demanio idrico, di proprietà statale e che comprende tutte le tipologie di acque pubbliche, attraverso la Lei n. 54 del 2005. La gestione di questo tipo di demanio è affidata a soggetti di diritto pubblico sulla base dell'interesse comune oppure a soggetti privati esclusivamente previo rilascio di un titolo abilitativo.

A pronunciarsi sulla gestione delle risorse idriche, e quindi anche sul demanio marittimo, è la *Lei da Água* n. 58, anch'essa del 2005, che individua diversi livelli di competenza sulla materia basandosi su due criteri: la collocazione territoriale e la tipologia di funzioni istituzionali esplicate.

In riferimento al primo criterio il livello nazionale è associato *all'Instituto da Água* che agisce da garante delle politiche idriche, il livello regionale è invece attribuito alle *região hidrográfica* che si occupano della gestione vera

⁸¹ In riferimento alla GIZC si veda il paragrafo 2.1 del capitolo 2.

⁸² Articolo L2125- 3 del Cgppp.

⁸³ A. Monica, *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Anno XXIII Fasc.2-2013, pag. 456-457.

e propria delle risorse relative al demanio idrico. Per quel che riguarda l'assetto delle funzioni amministrative è prevista la presenza di due organi consultivi, uno statale e l'altro regionale, costituiti dai rappresentanti dei relativi livelli.

Di competenza statale è l'utilizzo delle risorse idriche compatibilmente alla tutela e valorizzazione di un territorio, attuabile attraverso una serie di norme; ad esempio l'articolo 21 della *Lei da Água* permette di individuare gli usi consentiti delle spiagge, la loro classificazione e qualificazione ai fini ambientali e turistici.

Lo svolgimento di attività che gravano sulle risorse idriche necessitano uno specifico titolo abilitativo⁸⁴, anche per gli usi di tipo privato. Tale titolo è rappresentato da una licenza se si è dinanzi alla richiesta di un'occupazione temporanea della spiaggia con strutture amovibili destinate all'uso turistico, sarà invece una concessione di spiaggia nel caso in cui sia stata espressa la volontà di realizzare manufatti stabili a fini ricreativi.

Il rilascio dei diversi titoli spetta alle regioni idrografiche competenti per territorio⁸⁵ ma la definizione dei procedimenti per l'attribuzione degli stessi rientra nella sfera statale delle attività dell'*Instituto da Água*.

Il sistema portoghese prevede la gara obbligatoria per le concessioni e in alcuni casi anche per le licenze, come ad esempio per la realizzazione di strutture per la fornitura di servizi di assistenza in spiaggia; in determinate circostanze le concessioni possono essere attribuite a imprese pubbliche tramite apposito decreto legge⁸⁶.

Alla scadenza di una concessione è previsto il diritto di insistenza per il concessionario uscente, esattamente come avviene in Italia, basato su nessuna particolare motivazione se non su quella di essere stato già assegnatario, disposizione però in contrasto con le norme del diritto comunitario sulla concorrenza.

In Portogallo la durata massima della concessione è fissata a 75 anni, ma è dovere dell'amministrazione valutare ogni singolo caso e stabilirne una

⁸⁴ Articolo 56 del Lei n. 58/2005.

⁸⁵ Decreto- legge n. 226-A/ 2007.

⁸⁶ Articolo 24, comma 1, d.l. n. 226-A/2007.

precisa durata tenendo conto degli investimenti effettuati e della rilevanza ambientale ed economica del bene del demanio marittimo⁸⁷.

La *Lei da Água* prevede il pagamento di una tassa sull'utilizzo delle risorse idriche tramite demanio pubblico, che deve essere utilizzata per reinvestire nel settore idrico e per pagare la gestione attuata dai diversi soggetti istituzionali; tramite il decreto-lei n. 97/2008 si introduce un metodo di ripartizione dei proventi del canone concessorio attribuendone il 50% al fondo di protezione sulle risorse idriche, il 40% alle regioni idrografiche competenti e il 10% all'*Instituto da Água*.

2.3.4 La Croazia

La Costituzione croata del 1990 fa rientrare il demanio marittimo nella protezione e interesse della Repubblica, lasciando alla legge l'elaborazione di regole sul suo uso e sulla relativa gestione⁸⁸. In questo contesto nel 2002 è stato approvato il *Maritime Domain and Seaports Act* che stabilisce quali siano gli usi del demanio marittimo, individuandone tre: l'uso generale che resta un diritto appartenente alla comunità, l'uso speciale cioè quello residuale e infine l'uso per lo sfruttamento economico che sottintende una valorizzazione dei beni demaniali attraverso attività economiche⁸⁹.

Nel caso si intendesse realizzare delle strutture nuove o utilizzare quelle già esistenti per esercitare un'attività economica si palesa come necessario il rilascio di un titolo abilitativo, che non può essere in contrasto con gli interessi di tutela ambientale.

La distribuzione delle funzioni amministrative nel sistema croato prevede il livello statale che ha il compito di proteggere i beni demaniali in maniera diretta o indiretta attraverso le amministrazioni locali, e un livello regionale a cui spetta il compito di rilascio delle concessioni; questa attività è svolta in egual misura anche dal governo centrale, a volte su consenso del Parlamento.

⁸⁷ Articolo 25, d.l. n. 226-A/2007.

⁸⁸ Articolo 52 della Costituzione croata.

⁸⁹ Articolo 6 del *Maritime Domain and Seaports Act*.

Nel *Maritime Domain and Seaports Act* sono specificate le modalità di scelta del concessionario, nello specifico si deve procedere per gara pubblica se la concessione è rilasciata per lo sfruttamento economico; la valutazione delle offerte spetta ad un gruppo di esperti che deve operare la scelta secondo dei precisi criteri⁹⁰, nel caso di una concessione ad uso speciale è sufficiente invece presentare una richiesta da parte degli interessati.

Queste differenti modalità sottolineano come esista un diverso trattamento per i privati che essendo interessati al profitto, per inserirsi in un mercato concorrenziale, devono attenersi a procedure ad evidenza pubblica, e per le concessioni rilasciate per le attività in ambito sociale, culturale, sportivo che non sono volte ad alcuna forma di guadagno economico.

La facoltà di rilascio delle concessioni sul demanio marittimo avviene sulla base della rilevanza che hanno per i diversi livelli istituzionali, per quello statale sarà il governo ad occuparsi di questa attività, per il livello regionale interviene il *county* e infine per il livello locale il *municipal*.

Alla scadenza del rapporto concessorio le strutture realizzate dal concessionario possono essere rimosse se sono effettivamente amovibili senza il danneggiamento dei beni demaniali, in caso contrario devono restare sull'area demaniale in cui sono state realizzate e divengono di proprietà demaniale. La durata delle concessioni nel sistema croato può variare tra i 5 e i 99 anni secondo alcuni criteri relativi al loro uso: quelle di sfruttamento economico non possono durare più di 20 anni, solo in casi eccezionali possono essere procrastinate a 30 anni; le concessioni rilasciate per realizzare strutture di rilevanza nazionale devono essere rilasciate dal governo per una durata massima di 50 anni, che si possono ampliare a 60 nel caso in cui siano previsti grossi investimenti⁹¹.

Nel sistema croato le entrate monetarie derivanti dal demanio marittimo non provengono solo dai canoni di concessione ma anche da tariffe che

⁹⁰ Articolo 23 del *Maritime Domain and Seaports Act* «Granting of concession must be based on a finding and opinion of an expert body for evaluation of tenders, which evaluates whether a tender for a concession: 1. complies with all special regulations and economic importance of maritime domain; 2. is in line with the economic strategy, economic development policy and environmental protection strategy of the Republic of Croatia and of the relevant county; 3. the planned activity would not impair, disturb or prevent use or exploitation of this or adjacent parts of maritime domain, as per their purpose».

⁹¹ Articolo 20 del *Maritime Domain and Seaports Act*.

devono pagare i proprietari di navi merci o di *yachts*, tasse per esternalità negative come l'inquinamento, e fondi raccolti dalle amministrazioni in misura dei beni demaniali del territorio di competenza⁹².

I proventi dei canoni di concessione sono distribuiti in tre parti, un terzo spetta allo Stato, un terzo alle contee e un altro terzo alle municipalità; tali canoni sono calcolati su una base fissa e una variabile, diversa a seconda di costi e guadagni previsti, sul grado di impatto che ha l'occupazione dei beni demaniali su ambiente e salute dell'uomo.

Nel caso di concessioni ad uso speciale che abbiano fini sociali il canone concessorio diventa simbolico, riconoscendone un uso volto al bene della collettività⁹³.

2.3.5 Tratti comuni e divergenze

Dal confronto attuato sulla gestione del demanio marittimo in alcuni Paesi europei emergono degli aspetti comuni indirizzati ad una sempre maggiore tutela ambientale e orientati allo sviluppo di normative coerenti ai principi comunitari sulla gestione integrata delle zone costiere.

Sulla titolarità dei beni del demanio marittimo si riscontra una certa omogeneità sulla loro attribuzione a livello statale, seppur la gestione vera e propria viene nella maggior parte dei casi completamente affidata alle amministrazioni regionali e locali. Proprio a questa ripartizione delle funzioni amministrative, con le loro divergenze regionali, è dovuto un uso poco efficace delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico- ricreativo, generando nel tempo una sottostima di questo settore anche a causa di difficili o mancati controlli che servirebbero a limitare l' evasione registrata.

Con l'affidamento della tutela di un bene pubblico a privati si presuppone come obiettivo comune quello di garantirne una migliore gestione che preveda allo stesso tempo la tutela della collettività, la quale subisce una limitazione nell'utilizzo del bene. Questi principi invitano le amministrazioni a prediligere nella scelta tra le domande di concessione

⁹² Articolo 12 del *Maritime Domain and Seaports Act*.

⁹³ Articolo 28 del *Maritime Domain and Seaports Act*.

quelle presentate dagli operatori interessati per offrire servizi di tipo pubblico o rivolte ad esempio a persone svantaggiate.

L'aspetto legato alla concorrenza è gestito in maniera poco uniforme nei diversi Paesi: seppur la normativa nazionale preveda in molti Paesi lo svolgimento di una gara ad evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni, resta troppo lunga la durata delle stesse; ciò crea inevitabilmente delle barriere all'ingresso di questo settore, essendo il demanio marittimo una risorsa limitata e a causa di una quasi completa assegnazione delle concessioni marittime ad uso turistico- ricreativo, in un numero previsto dalla legge, agli operatori balneari.

Si palesa quindi la necessità di attuare una riforma della disciplina sulle concessioni marittime nei singoli Paesi europei, che aderisca in maniera migliore agli obiettivi comunitari anche da un punto di vista economico, non dimenticando l'impegno sottoscritto da ogni Stato per contribuire allo sviluppo economico dell'UE, in questo caso sfruttando il valore economico dei beni pubblici, quale può essere quello del demanio marittimo⁹⁴.

⁹⁴ U. Mattei, E. Reviglio, S. Rodotà, *Invertire la rotta: idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2007, pag. 286.

3

La direttiva servizi

3.1 I principi della direttiva

La direttiva 2006/123/CE è meglio nota come Direttiva Servizi, o Bolkestein, dal nome del Commissario al Mercato Interno dell'Unione Europea, Frits Bolkestein, che ne presentò la prima proposta nel gennaio del 2004. L'idea maturò in seguito al Consiglio Europeo di Lisbona di quattro anni prima in cui venne definito come obiettivo strategico la realizzazione di un mercato interno dei servizi in grado di trasformare l'Unione Europea nell'economia più sviluppata al mondo.

La proposta del 2004 fu elaborata in seguito a uno studio approfondito dell'andamento del settore dei servizi a livello comunitario dal quale si evinse da un lato la grande importanza che esso rivestiva per l'intera economia e, dall'altro, tutti gli ostacoli presenti nelle libertà di stabilimento e prestazione dei servizi che era necessario rimuovere⁹⁵, obiettivi tra l'altro già presenti nel Trattato di Roma del 1957.

Negli anni della firma del Trattato di Roma le attività che rappresentavano i pilastri dell'economia europea erano l'agricoltura e l'industria; oggi la situazione è completamente cambiata: i dati più recenti riconducono al settore terziario, e quindi ai servizi, ben il 73,6% del Pil dell'UE⁹⁶.

In un simile contesto si ritenne doveroso orientare la giurisprudenza all'integrazione dei singoli mercati nazionali dei servizi, con l'obiettivo di realizzare un'unica realtà comune e giungere alla "quarta libertà" dell'Unione, quella della prestazione dei servizi⁹⁷.

⁹⁵ COM (2002) 441 del 30/7/2002.

⁹⁶ Fonte dati Eurostat, aggiornato al 2013.

⁹⁷Le altre libertà dell'Unione Europea sono relative alla circolazione delle merci, delle persone e dei capitali.



**Fig. 2.4 Proteste in piazza
contro la direttiva**

La prima proposta di direttiva fu però aspramente contestata tanto dalle istituzioni politiche europee quanto dagli stessi cittadini che si riversarono nelle piazze delle principali città europee a manifestare contro la direttiva (Fig. 2.4). Si aprì un acceso dibattito tra le posizioni orientate ad un'ampia liberalizzazione dei servizi e quelle che, al contrario, temevano la diffusione dello spauracchio "dell'idraulico polacco"⁹⁸,

divenuto il simbolo della protesta: evocando questa figura si faceva riferimento ai lavoratori dell'Est Europa dei nuovi Paesi entranti nell'UE che avrebbero potuto minacciare l'economia degli Stati più solidi attraverso l'offerta dei loro servizi a prezzi praticamente dimezzati.

In seguito ad un dibattito processo di revisione e di modifica del testo della direttiva, che ha visto la presentazione di alcuni emendamenti da parte della Commissione, essa venne adottata definitivamente dal Consiglio Europeo nel dicembre 2006, dopo quasi tre anni dalla sua proposta iniziale.

Le principali modifiche rispetto alla prima versione proposta riguardano la limitazione degli ambiti dei servizi che rientrano nell'applicazione della direttiva, l'eliminazione del principio del Paese d'origine⁹⁹ e quella delle disposizioni relative al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

La Direttiva Bolkestein si configura come una direttiva quadro, impone cioè delle regole generali di base agli Stati membri, i quali sono chiamati poi ad elaborare le singole norme dettagliate in merito alle specifiche categorie di servizi; da non dimenticare inoltre che tale direttiva è stata ideata in maniera

⁹⁸ N. Montagna, *I movimenti sociali e le mobilitazioni globali*, Franco Angeli, Milano, 2007, pag. 185-186.

⁹⁹ Tale principio «riconosceva ai prestatori di servizi, stabiliti regolarmente in uno Stato membro, il diritto di offrire liberamente i propri servizi in tutti gli altri Paesi dell'UE, restando soggetti esclusivamente alle disposizioni nazionali applicabili nel Paese d'origine e non a quelle dello Stato ospitante» in S. D'Acunto, *Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, pag. 71, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

complementare e addizionale al diritto comunitario già esistente sul tema del mercato dei servizi.

Entrando nel merito della direttiva si nota la volontà di estendere la sua azione alle più diverse categorie di servizi, ad esclusione di quei settori per cui esistono già normative ben definite, ha quindi un ambito di applicazione molto vasto che potenzialmente include anche i nuovi servizi sul mercato; l'aver riscontrato la presenza dei medesimi ostacoli in differenti settori relativi ai servizi ha portato il Parlamento e il Consiglio Europeo alla decisione di dotarsi in chiave strategica di uno strumento unico, organico, più semplice da attuare, quale la direttiva servizi.

La direttiva è applicata «ai servizi forniti da prestatori stabiliti in uno Stato membro¹⁰⁰» e individua una lista in negativo di quelle che sono invece le attività non interessate dall'applicazione della stessa¹⁰¹ tra cui: i servizi non economici d'interesse generale, intendendo ad esempio quelli di natura amministrativa, i servizi finanziari come ad esempio l'attività bancaria, i servizi di comunicazione elettronica¹⁰², i servizi di trasporto inclusi quelli portuali e i servizi sanitari.

All'art.1, par. 3, si legge «La presente direttiva lascia impregiudicata la libertà, per gli Stati membri, di definire, in conformità del diritto comunitario, quali essi ritengano essere servizi d'interesse economico generale, in che modo tali servizi debbano essere organizzati e finanziati, in conformità delle regole sugli aiuti concessi dagli Stati, e a quali obblighi specifici essi debbano essere soggetti». Sono incluse dunque tutte le categorie di servizi, da quelli alle imprese, come manutenzione e sorveglianza, a quelli rivolti alle famiglie e ai consumatori, come servizi turistici o di assistenza a domicilio, ma anche i servizi misti, come la ristorazione, e i servizi professionali o di formazione.

La direttiva prevede che siano messi sullo stesso piano i servizi che sono erogati nelle modalità più tradizionali, come ad esempio attraverso lo spostamento fisico del prestatore di servizi da uno Stato membro ad un altro,

¹⁰⁰ Cap. 1, art. 2, comma 1, Direttiva 2006/123/CE.

¹⁰¹ Cap. 1, art. 2, comma 2, Direttiva 2006/123/CE.

¹⁰² I servizi e le reti di comunicazione elettronica sono disciplinate dalle direttive 2002/19/CE, 2002/20/CE, 2002/21/CE, 2002/22/CE e 2002/58/CE.

e quelli che sono fruibili in maniera più innovativa, ad esempio attraverso il canale del web.

Nel secondo capitolo della Direttiva Servizi si tratta il nodo cruciale della semplificazione amministrativa: vengono individuati una serie di elementi necessari a facilitare la libertà di stabilimento, definita come «l'esercizio effettivo di un'attività economica [...] a tempo indeterminato da parte del prestatore, con un'infrastruttura stabile a partire dalla quale viene effettivamente svolta l'attività di prestazione di servizi¹⁰³».

In un mercato dei servizi in continua evoluzione appare opportuno garantire una modernizzazione delle procedure amministrative che permetta di eliminare i ritardi, le complessità e i costi eccessivi spesso riscontrabili nelle procedure dei singoli Stati; il primo passo verso questo snellimento è individuato dalla direttiva nella creazione di uno sportello unico¹⁰⁴, che deve divenire il solo interlocutore a cui il prestatore di un servizio deve rivolgersi per la richiesta di ogni tipo di autorizzazione, informazione o formalità da ottenere.

Gli sportelli unici potranno sorgere come uffici in diversi punti del territorio nazionale ma è previsto l'obbligo dell'introduzione di procedure elettroniche¹⁰⁵ in grado di garantire a ogni potenziale prestatore di servizi, anche fisicamente distante da uno sportello unico, di poter disporre di questo tipo di procedura.

La direttiva invita gli Stati membri a individuare nelle relative normative i regimi di autorizzazione¹⁰⁶ previsti sulla libertà di stabilimento e condurre una valutazione di ogni singolo regime per stabilire se può essere valido, se deve modificarsi o eliminarsi nel rispetto dei criteri individuati dall'art. 10 della direttiva, tra i quali il non essere discriminanti, l'essere resi pubblici in maniera preventiva e l'essere trasparenti e accessibili.

La durata di un'autorizzazione può considerarsi illimitata fatta eccezione per alcuni specifici casi in cui ad esempio «il numero di autorizzazioni disponibili è limitato da un motivo imperativo di interesse generale» o ancora

¹⁰³ Cap. I, art. 4, Direttiva 2006/123/CE.

¹⁰⁴ Cap. II, art. 6, Direttiva 2006/123/CE.

¹⁰⁵ Cap. II, art. 8, Direttiva 2006/123/CE.

¹⁰⁶ Cap. II, art. 9, Direttiva 2006/123/CE.

«l'autorizzazione prevede il rinnovo automatico o è esclusivamente soggetta al costante rispetto dei requisiti¹⁰⁷».

Particolarmente importante ai fini dell'oggetto di studio del sistema delle concessioni balneari risulta l'art. 12 della direttiva che inquadra la selezione tra diversi candidati per l'ottenimento di un'autorizzazione nel seguente modo: «Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una 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».

Tale provvedimento è stato introdotto al fine di tutelare la concorrenza tra operatori e stimolare la richiesta di potenziali nuovi entranti per attività che sembrano essere, soprattutto in Italia, ormai esclusive di pochi operatori, come si trattasse di una consolidata tradizione.

Sulle procedure di rilascio l'art. 13 stabilisce che «Le procedure e le formalità di autorizzazione devono essere chiare, rese pubbliche preventivamente e tali da garantire ai richiedenti che la loro domanda sarà trattata con obiettività e imparzialità», non devono dunque in alcun modo porre un freno all'attività di un potenziale prestatore.

A maggior tutela di un subentrante e per evitare che l'inerzia amministrativa ricada sul quest'ultimo, la direttiva stabilisce che la domanda di un potenziale prestatore di servizi «sia trattata con la massima sollecitudine e, in ogni modo, entro un termine di risposta ragionevole prestabilito e reso pubblico preventivamente», introduce inoltre il principio del tacito assenso: «In mancanza di risposta entro il termine stabilito o prorogato [...] l'autorizzazione si considera rilasciata. Può tuttavia essere previsto un regime diverso se giustificato da un motivo imperativo di interesse generale, incluso un interesse legittimo di terzi¹⁰⁸».

La direttiva individua altresì tutti i divieti d'accesso ad un'attività di servizi che devono essere eliminati, ove presenti nelle legislazioni nazionali, attraverso il recepimento della stessa come ad esempio «requisiti

¹⁰⁷ Cap. II, art.11, Direttiva 2006/123/CE.

¹⁰⁸ Cap. II, art. 13, par. 3 e 4, Direttiva 2006/123/CE.

discriminatori fondati direttamente o indirettamente sulla cittadinanza o, per quanto riguarda le società, sull'ubicazione della sede legale».

Il Capitolo IV della direttiva affronta il tema della libera circolazione dei servizi nell'UE il cui principio generale si può già rintracciare nel Trattato CEE del 1957 e viene ora specificato dalla direttiva: «Gli Stati membri rispettano il diritto dei prestatori di fornire un servizio in uno Stato membro diverso da quello in cui sono stabiliti¹⁰⁹» senza alcun tipo di restrizione se non dovuta a motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica, sanità pubblica o protezione dell'ambiente. Sono queste le uniche quattro deleghe generali per cui il Paese di destinazione può limitare la libera circolazione dei servizi, conclusione scaturita dopo l'acceso dibattito sul principio del Paese d'origine¹¹⁰ e che indica la chiara volontà dell'UE di evitare il maggior numero possibile di ostacoli all'integrazione del mercato interno.

Le materie oggetto di deroghe specifiche vengono elencate nella direttiva all'art. 17: tra esse ad esempio il settore dell'energia elettrica, del gas e il trattamento dei rifiuti oltre ad attività già disciplinate da altre direttive come quella relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione dei servizi¹¹¹.

Elemento di novità della Direttiva Servizi è l'affrontare il tema dei diritti dei destinatari di servizi: non ci si limita infatti al solo inquadramento legislativo dei prestatori, ma si dimostra interesse anche per la tutela degli utenti dei servizi nell'UE, i quali d'altro canto influiscono direttamente sulla domanda di un servizio, decretandone il successo o l'insuccesso.

Per tali motivi risulta necessario eliminare le disparità di trattamento basate su esclusive questioni di nazionalità, legate a volte alla incomprensibile «volontà di un operatore a territorializzare a un livello nazionale o locale le attività o le condizioni di vendita¹¹²». Le sempre più

¹⁰⁹ Articolo 16, paragrafo 1, Direttiva 2006/123/CE.

¹¹⁰ Il dibattito sul Paese d'origine ha condotto alla riflessione sulla possibilità di distinguere tra norme sull'accesso alle attività basata sulla legislazione del Paese di stabilimento del prestatore, e norme sull'esercizio delle attività che invece potevano basarsi sulla legislazione del Paese di destinazione. Tale approccio è stato abbandonato in sede di stesura definitiva della direttiva, preferendo l'individuazione di materie specifiche soggette a deleghe.

¹¹¹ Materia disciplinata dalla direttiva n.96/71/CE, art. 17, par. 2.

¹¹² S. D'Acunto, *Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, Giuffrè Editore, Milano, 2009, pag. 99.

frequenti richieste dei cittadini europei di poter accedere a servizi transfrontalieri purtroppo trovavano ostacoli di diverso tipo, ai quali si poteva far fronte solo attraverso un intervento di tipo comunitario.

Grazie all'introduzione della Direttiva Bolkestein nel 2006 si abolisce il divieto di discriminazione basato sulla cittadinanza o residenza dei prestatori di servizi e ciò viene applicato non più solo nei rapporti con le autorità pubbliche ma anche nelle relazioni tra privati¹¹³.

Nella direttiva è prevista anche la possibilità per i destinatari dei servizi di usufruire di assistenza in caso di richiesta di informazioni su specifici servizi presenti sul mercato, la loro tutela è garantita inoltre dagli obblighi di qualità imposti ai prestatori sia a livello di informativa del servizio offerto, sia in merito alle comunicazioni commerciali professionali.

Il legislatore comunitario, infatti, non può limitarsi all'eliminazione o riduzione degli ostacoli che impediscono l'integrazione delle varie economie nazionali, ma deve introdurre delle misure di armonizzazione e altre di incoraggiamento per perseguire tale obiettivo. Tra queste ultime l'obbligo di informazione e trasparenza sul servizio offerto nei confronti del destinatario per metterlo nelle condizioni di attuare una scelta d'acquisto realmente consapevole.

Gli Stati membri sono inoltre incentivati dalla direttiva ad adottare misure di accompagnamento volte ad ottenere certificazioni di qualità per i prestatori di servizi¹¹⁴.

Un tassello importante nel sistema di controllo dei prestatori di servizi è la cooperazione amministrativa, affrontata nel Capitolo VI della direttiva, che ha l'obiettivo di evitare infrazioni sulle norme e sancisce l'assistenza reciproca tra autorità nazionali. L'art. 28 afferma infatti: «Gli Stati membri si prestano assistenza reciproca e si adoperano per instaurare forme di collaborazione efficaci onde garantire il controllo dei prestatori e dei loro servizi».

Vengono elencati in maniera puntuale anche gli obblighi che ricadono sullo Stato membro di stabilimento, ritenuto il responsabile del controllo

¹¹³ La direttiva include infatti tutti i servizi di interesse economico generale.

¹¹⁴ Cap. V sulla qualità dei servizi, articoli da 22 a 27, Direttiva 2006/123/CE.

dell'operatore¹¹⁵ in quanto risulta quello più indicato per la raccolta di informazioni sul prestatore e su eventuali danni scaturiti a causa del suo servizio, il Paese di destinazione è tenuto invece alla semplice verifica dei fatti.

Considerata la complessità nell'attuazione di una vigilanza dislocata su territori nazionali così vasti e diversi, «La Commissione, in collaborazione con gli Stati membri, istituisce un sistema elettronico per lo scambio di informazioni tra gli Stati membri tenendo conto dei sistemi di informazione esistenti¹¹⁶» oltre all'introduzione di un meccanismo di allerta di seguito riportato: «Qualora uno Stato membro venga a conoscenza di circostanze o fatti precisi gravi riguardanti un'attività di servizi che potrebbero provocare un pregiudizio grave alla salute o alla sicurezza delle persone o all'ambiente nel suo territorio o nel territorio di altri Stati membri, ne informa al più presto lo Stato membro di stabilimento, gli altri Stati membri interessati e la Commissione¹¹⁷».

Tramite il recepimento della direttiva tutti gli Stati membri sono tenuti come visto alla revisione della propria legislazione in diversi settori, stilando entro i tre anni successivi una relazione da consegnare alla Commissione¹¹⁸, ritenuta dall'UE «un'opportunità importante per modernizzare la propria normativa e le strutture amministrative»¹¹⁹.

La data ultima per il recepimento della direttiva era fissata al 28 dicembre 2009, ben tre anni dopo la sua entrata in vigore nel 2006, un lasso di tempo abbastanza lungo che riconosce la complessità della materia e lo sforzo ingente che ognuno dei Paesi membri è chiamato ad attuare sia in merito alle proprie strutture operative sia dal punto di vista di riforma giuridica, oltre a quello degli operatori chiamati ad adeguarsi alle nuove normative elaborate in sede nazionale.

A distanza di dieci anni dall'entrata in vigore della Direttiva Bolkestein si può affermare che il suo ambizioso progetto di arrivare all'integrazione dei

¹¹⁵ Fatta eccezione per i casi previsti dagli art. 16 e 17 della direttiva.

¹¹⁶ Cap. VI, art. 34, Direttiva 2006/123/CE.

¹¹⁷ Cap. VI, art. 32, direttiva 2006/123/CE.

¹¹⁸ Cap. VII, art. 39, direttiva 2006/123/CE.

¹¹⁹ Manuale per l'attuazione della Direttiva Servizi, 2007.

mercati nazionali dei servizi in un'unica realtà comunitaria è stato solo in parte realizzato, il cammino si prospetta ancora lungo ma l'intenso dibattito nato intorno alla direttiva ha sicuramente portato istituzioni e cittadini a riflettere in maniera più puntuale e cosciente sull'enorme importanza che il settore dei servizi riveste ormai nell'economia europea e sul conseguente bisogno di tutelarne la concorrenza.

3.2 Gli stabilimenti balneari alla luce della direttiva

Nella definizione di servizi economici di interesse generale, cioè quelli interessati dalla direttiva, sono inclusi i servizi turistici, tra i quali le imprese balneari, in quanto sono «servizi che, essendo prestati dietro corrispettivo economico, rientrano nell'ambito di applicazione della presente direttiva¹²⁰».

Le imprese balneari hanno però una particolarità rispetto alla maggior parte degli altri servizi, sono cioè attività economiche dalla buona redditività che sfruttano a tal fine un bene pubblico come la spiaggia, avvalendosi di un titolo concessorio.

La complessità della materia si individua già nei problemi di definizione della concessione, alcuni interpreti non hanno infatti dubbi nell'associare allo stabilimento balneare una concessione di servizi poiché ritengono che «le concessioni demaniali sono inquadrare come concessioni di "servizio" [...] dal momento che, ai sensi del diritto europeo, per servizio si intende, appunto, ogni "attività che viene remunerata"¹²¹».

Altri ritengono invece doveroso dover distinguere la concessione amministrativa che «rappresenta una tipica espressione della potestà pubblica e mira a perseguire fini di pubblico interesse», nella quale fanno rientrare quella relativa agli stabilimenti balneari, dalla concessione di servizi che invece «è un atto con il quale si crea, nel concessionario, il diritto esclusivo per l'esercizio di determinate attività, in relazione a beni o servizi

¹²⁰ Considerando 17 della Direttiva 2006/123/CE.

¹²¹ A. Monica, *L'odissea delle concessioni demaniali marittime tra principi di libera circolazione, proroghe e interessi di categoria*, in www.rivista.eurojus.it, del 3/08/2016.

già gestiti o, quanto meno, di esclusiva competenza della pubblica amministrazione¹²²».

L'attività di uno stabilimento balneare è riconosciuta in Italia come impresa turistico- balneare vera e propria attraverso la l. 135/2001, e in quanto tale l'obiettivo principale è quello di fare profitto, lasciando a volte in secondo piano i fini di pubblico interesse; dunque «l'oggetto della concessione cessa di essere l'arenile demaniale, il quale non è di per sé un bene produttivo, divenendo invece lo stabilimento balneare, quale unità aziendale produttrice di servizi¹²³».

L'attività economica dell'imprenditore balneare non può essere improvvisata e richiede stabilità, costanza e impegno nell'organizzazione dei fattori produttivi e nell'offerta di servizi che deve risultare sempre più strutturata ed efficiente per la clientela, proprio come avviene per tutte le altre tipologie di imprese.

La concessione balneare sarà trattata dunque come concessione di servizi e in quanto tale deve attenersi alla Direttiva Bolkestein, come ha già dimostrato nel 2009 la Commissione Europea attraverso una notifica di procedura di infrazione nei confronti del nostro Paese.

Considerato che la concessione balneare a uso turistico- ricreativo è a tutti gli effetti una concessione di servizi e configurandosi la spiaggia come risorsa naturale limitata, l'articolo 12 della direttiva stabilisce che «Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una 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».

Proprio questo articolo della direttiva ha messo in discussione l'attuale sistema di rilascio e durata delle concessioni balneari in alcuni Paesi dell'Unione Europea; in Italia il preciso riferimento normativo è al diritto

¹²² Cardosi G., *Stabilimenti balneari: il rinnovo delle concessioni demaniali alla luce della direttiva comunitaria n. 2006/123/CE*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2010, fasc. 1, pag. 23.

¹²³ R. Righi, E. Nesi, *Riflessioni sull'applicazione della Direttiva servizi alle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico- ricreative*, in *NELDIRITTO* n.8/2014.

preferenziale di insistenza¹²⁴ che ha il vecchio concessionario su quello entrante, e al rinnovo automatico della concessione alla sua scadenza sessennale¹²⁵.

Sono questi gli aspetti che entrerebbero in conflitto con la libertà di stabilimento delle imprese prevista anche nel diritto comunitario¹²⁶, e ribadita nel considerando 65¹²⁷ della Direttiva Servizi, in quanto tali istanze risultano discriminatorie per le potenziali imprese anche di altri Stati membri interessate alla gestione di uno stabilimento balneare.

Non tutti gli interpreti concordano su questo aspetto, parte della dottrina¹²⁸ sottolinea come nel sistema italiano manchino espliciti divieti nella partecipazione alle aste pubbliche per l'assegnazione di aree demaniali marittime, alle quali possono potenzialmente prendere parte tutti i cittadini europei, previo possesso dei requisiti previsti nel relativo bando.

Il comma 2 dello stesso art. 12 della direttiva stabilisce inoltre che «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».

In merito a questo punto il citato autore ricorda che nel nostro ordinamento la durata limitata di una concessione è già garantita dall'art. 36 del Codice della navigazione¹²⁹; diventa necessario al contrario eliminare il rinnovo automatico delle concessioni ad uso turistico- ricreativo che fu

¹²⁴ Art. 37 del codice della navigazione.

¹²⁵ Introdotto nel sistema italiano dall'art. 10 della l. n. 88/2001.

¹²⁶ Art. 49 del TFUE.

¹²⁷ Considerando 65 Direttiva 2006/123/CE «La libertà di stabilimento è basata, in particolare, sul principio della parità di trattamento che non soltanto comporta il divieto di ogni forma di discriminazione fondata sulla cittadinanza, ma anche qualsiasi forma di discriminazione indiretta basata su criteri diversi ma tali da portare di fatto allo stesso risultato. L'accesso ad un'attività di servizi o il suo esercizio in uno Stato membro, a titolo principale come a titolo secondario, non dovrebbero quindi essere subordinati a criteri quali il luogo di stabilimento, di residenza, di domicilio o di prestazione principale dell'attività [...]».

¹²⁸ G. Cardosi, *Stabilimenti balneari: il rinnovo delle concessioni demaniali alla luce della direttiva comunitaria n. 2006/123/CE*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2010, fasc. 1, pag. 34-35.

¹²⁹ Art. 36 del Codice della Navigazione «L'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo».

introdotto nel 2001 per incentivare le imprese balneari a investire nei loro servizi avendo un periodo temporale abbastanza lungo per rientrare dagli investimenti fatti.

Il comma 3 dell'art.12 dispone infine che «fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario», lasciando quindi un discreto margine di intervento ai singoli Stati nella definizione delle procedure di selezione.

La Direttiva Servizi ribadisce con l'art.14 l'esigenza di eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento delle attività economiche di servizi, rifacendosi alle già presenti regole comunitarie e in particolare all'art. 49 del TFUE: «Le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro vengono vietate. Tale divieto si estende 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».

Si evince come un adeguamento in tema di rilascio di concessioni demaniali sarebbe stato comunque necessario a prescindere dall'emanazione della Direttiva Servizi, alla base del diritto comunitario vi è infatti la difesa della libertà di stabilimento che confluisce nell'ambito del più ampio principio di tutela della concorrenza.

Quest'ultimo è ritenuto inoltre un indice della capacità degli Stati di adottare delle regolazioni di qualità, che sono alla base della competitività dei Paesi e vengono valutate in maniera preventiva dall'Air (Analisi di Impatto della Regolazione). Tale analisi mira ad individuare i soggetti coinvolti nei provvedimenti regolativi e delinea il mercato del prodotto o del servizio interessato, si avvia nel momento in cui uno Stato ritiene di intervenire con una nuova regolazione¹³⁰.

¹³⁰ N. Rangone, *Usa imprenditoriale del demanio marittimo e tutela della concorrenza*, in M. De Benedetto, *Spagge in cerca di regole: studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Il Mulino, Bologna, 2011, pag. 202-203.

Nell'ambito delle concessioni demaniali marittime la normativa esistente in alcuni Paesi¹³¹ dell'UE riduce la possibilità per gli aspiranti imprenditori balneari a competere con quelli in attività per via di vincoli normativi quali il diritto di insistenza, il rinnovo automatico e la lunga durata delle concessioni previsti in alcuni ordinamenti.

Nel sistema italiano non viene eseguito alcun confronto concorrenziale tra le offerte che vengono presentate all'atto del rilascio della concessione e quelle pervenute nella fase di rinnovo; sono previste delle forme di pubblicità specifiche solo per le «concessioni di particolare importanza per l'entità e lo scopo»¹³².

Tale situazione porta a conseguenze potenzialmente dannose per il settore balneare poiché si assicura tacitamente l'operatività di alcuni imprenditori che non sempre risponde a quelle che sono le esigenze pubbliche, sia in merito alla qualità offerta, a discapito degli utenti delle spiagge, sia per quel che riguarda il valore del canone concessorio, a discapito delle amministrazioni, poiché a causa del previsto rinnovo automatico non è soggetto a vistosi aumenti.

La concorrenza nel mercato resta irrealizzabile data la quantità limitata della risorsa naturale, il litorale; unica strada percorribile sembra dunque quella della concorrenza "per" il mercato attraverso l'assegnazione dei servizi a operatori selezionati nel rispetto della concorrenza¹³³. Il metodo più adatto a tal fine sembrerebbe quello della gara pubblica che non si attiva più nel momento in cui viene presentata un'istanza di concessione, ma è prevista a monte dell'intero processo di selezione.

¹³¹ Si veda capitolo 2, paragrafo 2.3.

¹³² Art.18 del Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione del 1952.

¹³³ A. Monica, *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Anno XXIII Fasc. 2-2013.

3.3 Il recepimento in alcuni Paesi UE

L'adozione della Direttiva Bolkestein ha innescato una serie di proteste in tutta Europa, non solo da parte degli imprenditori balneari ma anche in altri importanti settori dell'economia storicamente "poco accessibili", a causa del sostegno dato dalla direttiva ad una politica economica orientata alla liberalizzazione dei servizi.

Il termine posto per il recepimento della direttiva nei diversi Stati membri era il 28 dicembre 2009, cioè tre anni dopo la sua emanazione, tuttavia solo pochi Paesi hanno rispettato questo termine e alcuni devono ancora, a distanza di oltre dieci anni, completare il processo di recepimento.

In **Spagna** sono state apportate numerose modifiche legislative sia a livello nazionale che a livello regionale per adempiere al recepimento della Direttiva Servizi. Sono state introdotte due importanti leggi conosciute con il nome di *Ley Paraguas* la prima e *Ley Ómnibus* la seconda¹³⁴; la *Ley Paraguas* 17/2009, del 23 novembre, sul libero accesso alle attività dei servizi e al loro esercizio, mira a facilitare la libertà di stabilimento dei prestatori di servizi e la loro prestazione semplificando i procedimenti formali e allo stesso tempo aumentando la qualità dei servizi; la *Ley Ómnibus* 25/2009, del 22 dicembre, contiene le modifiche realizzate in più di quarantotto leggi spagnole per portare a termine il recepimento.

L' adeguamento è avvenuto anche per le *Comunidades Autónomas* spagnole che sono intervenute sulle loro leggi autonome ed inoltre a livello locale i comuni hanno rivisto le loro ordinanze municipali riferite al settore dei servizi.

Tali modifiche prevedono un cambio alla base nel modello della regolazione del settore, con forme di controllo delle attività più efficaci e meno gravose sia per i cittadini che per le imprese, andando così oltre l'eliminazione delle barriere che limitano l'accesso o l'esercizio delle attività economiche relative ai servizi.

¹³⁴ Informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios, 29 aprile 2010, Ministerio de Hacienda y función pública www.minhAFP.gob.es.

L'impatto del recepimento cambia sicuramente a seconda delle aree e dei diversi settori economici interessati; quelli su cui si sono concentrate le modifiche della normativa spagnola sono il turismo, il commercio e l'industria in favore di una semplificazione sia di requisiti che di procedure¹³⁵.

Nello specifico il settore balneare spagnolo è finito sotto le luci dei riflettori europei in seguito alla facilità con cui gli imprenditori turistici spagnoli hanno ottenuto una proroga fino a 30 anni sulle concessioni balneari ad uso turistico- ricreativo, senza andare incontro ad alcuna procedura di infrazione da parte dell'UE e scatenando, soprattutto in Italia, la pretesa di arrivare allo stesso risultato.

Tale decisione potrebbe sembrare in netto contrasto con i principi della Direttiva Servizi ma quello della Spagna è sicuramente un caso particolare che sta godendo di un lungo regime transitorio fino alla piena entrata in vigore della procedura di gara ad evidenza pubblica prevista allo scadere dei 30 anni.



Fig. 2.5 Abusivismo edilizio in Andalusia

In Spagna infatti è intervenuta nel 2013 una modifica della *Ley de Costas* che consente una proroga fino a 30 anni sulle concessioni in essere.

Ciò è stato possibile a seguito

dell'espropriazione attuata dal governo spagnolo di molti terreni privati confinanti con la spiaggia, ora di pubblico demanio, con l'intento di una maggiore tutela del territorio (Fig.2.5).

I privati che in questo modo si sono ritrovati ad avere un'attività commerciale che non sorge più su terreno di loro proprietà ma su suolo demaniale, hanno ottenuto una concessione d'uso che arriva sino a 30 anni per permettere agli imprenditori di rientrare degli investimenti fatti¹³⁶.

Il governo spagnolo, come anche quello portoghese, è riuscito dunque a negoziare con la Commissione Europea un regime transitorio di lungo

¹³⁵ Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, in *Boletín oficial del estado*, Martes 24 de noviembre de 2009.

¹³⁶ A. Monica, *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Anno XXIII, Fasc. 2-2013, pag. 451-452.

periodo in modo da tutelare le proprie specificità e il turismo locali¹³⁷; il Commissario Europeo Barnier ha risposto a un'interrogazione che metteva in discussione la compatibilità della normativa spagnola sulla base delle disposizioni della Direttiva Bolkestein sostenendo che «la proroga per altri trent' anni delle concessioni prevista nel progetto di riforma spagnolo (...) non riguarda le autorizzazioni rilasciate a prestatori che forniscono servizi sulle spiagge avvalendosi di infrastrutture mobili, come bar e chioschi», ma riguarderebbe esclusivamente «concessioni accordate ai proprietari per l'uso di fabbricati di loro proprietà costruiti in aree ritornate al demanio marittimo»¹³⁸.

Secondo tale dichiarazione, dunque, la proroga concessa alla Spagna è da attribuirsi alla specificità del problema nazionale scaturito con la riforma della *Ley de Costas*; alcuni interpreti, però, non escludono che negli anni futuri la Corte di Giustizia Europea non sollevi questioni sulla effettiva compatibilità del provvedimento spagnolo con la Direttiva Servizi.

In **Portogallo** il recepimento della direttiva Bolkestein avviene tramite il decreto legge n. 92/2010¹³⁹ che modifica diverse leggi nazionali per l'adeguamento al nuovo libero mercato dei servizi.

In merito alle concessioni balneari il riferimento normativo è invece il decreto legge 226-A/2007, attuativo della *Lei da Água* del 2005, che da un lato conferma il sistema della gara per l'assegnazione delle concessioni ma, dall'altro, attribuisce al concessionario uscente il diritto di prelazione rispetto ad altri concorrenti¹⁴⁰, lasciando inoltre invariata la durata delle concessioni esistenti che arriva fino a 75 anni, anche in sede di rinnovo.

Tali disposizioni sembrano in chiaro contrasto con i principi delineati dalla Direttiva Servizi, tuttavia, ad oggi, nessuna procedura d'infrazione è stata emessa nei confronti del Portogallo, al contrario di quanto avvenuto per l'Italia che nel 2009 si è vista recapitare dalla Commissione Europea una

¹³⁷ A. Monica, *L'odissea delle concessioni demaniali marittime tra principi di libera circolazione, proroghe e interessi di categoria*, in www.rivista.eurojus.it, pubblicato il 3/08/2016.

¹³⁸ Articolo "Concessioni, l'Ue dice sì alla proroga. Ma solo in Spagna" www.iltirreno.gelocal.it/ del 12 gennaio 2013.

¹³⁹ Ministério da Economia, da Inovação e do Desenvolvimento- Stabilisce i principi e le regole necessarie per semplificare il libero accesso all'esercizio delle attività dei servizi e recepisce la Direttiva n.º2006/123/CE.

¹⁴⁰ Articolo 21, comma 7, decreto legge 226-A/2007.

lettera di messa in mora proprio a causa del perdurare del diritto di insistenza e del rinnovo automatico previsti dalle norme nazionali¹⁴¹.

Su tale disparità di trattamento l'eurodeputato italiano Corrao presenta il 21 maggio 2015 un'interrogazione parlamentare al commissario europeo al mercato interno che, circa sette mesi dopo, risponde che «L'adeguatezza della durata va valutata caso per caso dallo Stato membro tenendo conto dei diversi elementi in causa – ad esempio, gli investimenti effettuati, i tempi per il rientro sugli stessi, gli eventuali obblighi di servizio pubblico da espletare [...]» e ancora «L'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva Servizi è stato recepito dagli Stati membri in modo orizzontale. Compete alle amministrazioni locali che pubblicano il bando di gara decidere in che modo tener conto della protezione dell'ambiente, del patrimonio culturale e della politica sociale»¹⁴².

Non è stato fatto dunque alcun riferimento specifico agli altri Paesi dell'Unione, come Spagna e Portogallo, che godono di un regime transitorio “agevolato” in quanto possono avvalersi di una proroga di 30 anni nel primo caso e di 75 anni nel secondo per permettere ai loro imprenditori balneari di continuare ad investire in questo settore.

In **Francia** il recepimento della direttiva ha portato ad un numero considerevole di modifiche delle leggi nazionali e sono state adottate circa 80 misure nazionali per implementare la direttiva.

I primi passi verso il completo recepimento sono stati compiuti a partire già dal 2008 con la legge sulla modernizzazione dell'economia, per continuare poi nel 2009 con la legge di sviluppo e modernizzazione dei servizi turistici, quella dello stesso anno di riforma del servizio ospedaliero relativo ai pazienti, alla salute e ai territori e infine la legge n°2011-12 del 5 gennaio 2011 che contiene diverse disposizioni di adeguamento della

¹⁴¹ Sito del Parlamento italiano <http://leg16.camera.it/>, temi dell'attività parlamentare, le concessioni demaniali marittime.

¹⁴² Articolo del 23/12/2015 “Balneari, interrogazione Corrao: arrivata la risposta dell'Ue” in www.MondoBalneare.com .

legislazione al diritto dell'Unione Europea e implementa alcuni punti specifici della Direttiva Servizi¹⁴³.

Il settore balneare non è stato investito da particolari polemiche derivanti dai principi della direttiva poiché in Francia l'assegnazione delle concessioni balneari avveniva attraverso il meccanismo della gara pubblica ancor prima dell'entrata in vigore della Direttiva Servizi, in base al *Code général de la propriété des personnes publiques* emanato nel 2006.

Ciò che negli ultimi mesi sta invece preoccupando i balneatori francesi è il rischio che in alcune note mete turistiche del Paese, come a Cannes, lo scadere delle concessioni previsto alla fine del 2017 provochi un mancato rinnovo per alcune di esse proprio in nome del decreto spiagge del 2006¹⁴⁴.

Tale normativa dispone infatti che il tasso di occupazione massimo sia dell' 80% della superficie per le spiagge naturali (del 50% per quelle artificiali) e la costruzione di stabilimenti balneari sia realizzata tramite strutture amovibili in quanto tali attività hanno facoltà di operare per un massimo di sei mesi durante l'anno, al termine dei quali la spiaggia deve tornare completamente libera da ogni attrezzatura.

Ciò significa sacrificare, nella sola zona di Cannes, una dozzina di lidi, con il relativo licenziamento del personale, in applicazione della legge francese del litorale e a tal proposito il Segretario di Stato incaricato dei trasporti, del mare e della pesca dichiara che «Al fine di assicurare una certa flessibilità nella messa in atto delle disposizioni normative, i prefetti non mancheranno di attuare una applicazione adatta alle situazioni di ogni spiaggia coinvolta, permettendo così di conciliare i problemi economici e turistici con la garanzia di un accesso libero e gratuito di tutte le spiagge»¹⁴⁵, principio alla base della normativa francese sul litorale.

Al momento nessuna modifica del testo del *Code général de la propriété des personnes publiques* è prevista, ma si denota da parte delle istituzioni un'attenzione sempre maggiore alla difficile situazione in cui

¹⁴³ Dossier "Vers la transposition de la directive Bolkestein sur les services", in www.net-iris.fr

¹⁴⁴ Articolo del 14/09/2016 "Des «concessions» pour les plages de la Croisette", in www.pressreader.com

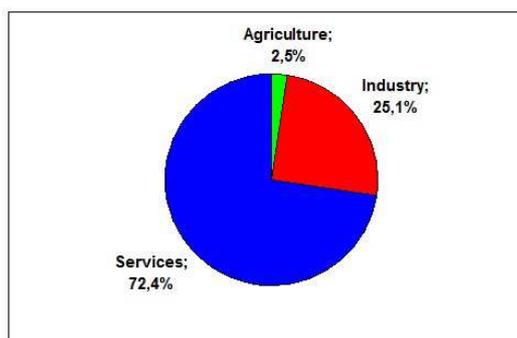
¹⁴⁵ Articolo del 7 dicembre 2016 "Concessions de plages: pas de modification du décret, mais les préfets invités à "une certaine souplesse" ", in www.localtis.info .

potrebbero ritrovarsi decine di imprenditori francesi, spesso gestori di lidi storici come quelli a Juan-les-Pins, i quali chiedono al governo una certa flessibilità nel rinnovo delle concessioni previsto per la fine del 2017.

La **Croazia** entra a far parte dell'UE solo nel luglio 2013, non prese dunque ufficialmente parte alle discussioni che sorsero in sede di stesura della Direttiva Bolkestein a partire dal 2004.

Nel 2002 la Croazia presentò però già la richiesta per divenire Paese membro dell'UE e la negoziazione per il suo accesso si aprì nel 2005, iniziò così il processo di allineamento della sua legislazione con *l'acquis communautaire*, con l'obiettivo di integrazione nell'UE.

Anche la Croazia, al pari degli altri Paesi Europei, basa la sua economia principalmente sulla sfera dei servizi che costituiscono ben i 2/3 del Pil croato e oltre il 70% del totale del lavoro (Fig. 2.6). La sfera dei servizi è in costante aumento e rappresenta il principale "motore di crescita" per l'economia del Paese.



Source: Bureau of statistics

Fig. 2.6 Percentuale di impiegati per settore produttivo nel 2005

fossero di nazionalità croata e intendessero essere impiegati o avviare un'attività lavorativa in Croazia¹⁴⁶.

In Croazia il settore balneare non ha sofferto il recepimento della Direttiva Bolkestein in quanto il *Maritime Domain and Seaports Act* del 2002 prevedeva già una procedura legata alla gara per l'assegnazione del titolo concessorio. Le uniche critiche interne mosse a questo sistema sono relative non all'approvazione in sé di una concessione, ma alle lunghe e complesse

La normativa croata si è rivelata in gran parte in conformità con le disposizioni presenti nella Direttiva Servizi e nelle altre leggi sul libero scambio a livello comunitario; tutte le norme in contrasto con queste ultime sono state abolite, come quella che prevedeva il rilascio di un permesso di lavoro per tutti coloro che non

¹⁴⁶ National Report for Croatia, FIDE XXIII CONGRESS, Linz, 2008.

procedure per il rilascio vero e proprio del titolo, che andrebbero semplificate per favorire la gestione di stabilimenti balneari attrezzati in grado di rispondere più velocemente alla domanda turistica in continuo aumento lungo le coste croate¹⁴⁷.

L'attuazione della Direttiva Servizi ha messo sicuramente in atto grandi sforzi negli Stati membri per riuscire a modernizzare le amministrazioni e l'intero contesto giuridico relativo alla fornitura di servizi e alla libertà di stabilimento oltre i confini nazionali.

Nel contesto europeo è importante la valutazione del recepimento della direttiva effettuata in ogni Stato membro in quanto offre nuove opportunità per continuare a migliorare la propria normativa nazionale proprio sulla base del confronto con le esperienze degli altri Paesi¹⁴⁸, perseguendo insieme l'obiettivo di eliminare gli eventuali ostacoli alla prestazione dei servizi.

Dall'analisi svolta sul recepimento della direttiva in alcuni Stati membri e nello specifico sulle ripercussioni che ha avuto sul settore balneare, si denota l'assenza di grosse contestazioni legate al tema delle concessioni balneari, al contrario invece di quanto sta avvenendo ancora oggi in Italia, il cui caso specifico è affrontato nel prossimo capitolo.

¹⁴⁷ S. Favro, M. Kovačić, M. Perišić, *Social and economic forms of beach managing in Croatia*, in *Coastal processes III*, WITPress, 2013, Southampton.

¹⁴⁸ Detailed information on the implementation of Directive 2006/123/EC on services in the internal Market, Brussels, 8.6.2012 SWD(2012) 148 final.

4

Il caso italiano

4.1 Il recepimento in Italia

In Italia il recepimento della direttiva Bolkestein è avvenuto con il d.lgs. n. 59/2010 del 26 marzo avente a oggetto “Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno” anche se ad oggi, in merito alle imprese turistico- balneari, il percorso verso la realizzazione di un mercato pienamente concorrenziale sembra essere ancora piuttosto lungo.

Per riuscire a comprendere il clima di incertezza in cui si trovano ad operare gli imprenditori balneari in Italia risulta fondamentale l'individuazione delle fasi cruciali che hanno segnato la storia giuridica delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico- ricreativo.

In seguito all'emanazione della Direttiva Servizi nel 2006, emergono i primi problemi per le imprese balneari nel febbraio del 2009, quando la Commissione Europea ha inviato una lettera di costituzione in mora alla Repubblica Italiana¹⁴⁹ a causa dell'art.37 del Codice della Navigazione che prevedeva il diritto di prelazione del concessionario di uno stabilimento balneare in carica rispetto ad un suo potenziale sostituto¹⁵⁰.

Nello stesso anno il Tar Lombardia e il Tar Sardegna emettono due ricorsi alla Corte di Giustizia Europea¹⁵¹ in quanto riscontrano dei conflitti tra la normativa italiana e quella comunitaria; il primo di questi in merito alla controversia venutasi a creare tra un'impresa concessionaria di un'area demaniale sul Lago di Garda e il Consorzio dei Comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e la Regione Lombardia per due diversi motivi: la decisione del Consorzio dei Comuni di negare alla suddetta impresa il rinnovo della concessione, e quella parallela di adottare la procedura della gara ad evidenza pubblica per l'attribuzione delle concessioni demaniali da parte della Giunta Regionale Lombardia.

¹⁴⁹ Procedura di infrazione n. 2008/4908.

¹⁵⁰ Tale articolo risulta in contrasto con l'articolo 49 del TFUE.

¹⁵¹ Causa C- 458/14 e causa C- 67/15, Corte di Giustizia UE.

Nel caso del Tar Sardegna la controversia è sorta tra un concessionario di uno stabilimento balneare al quale il Comune di Loiri Porto San Paolo e la Provincia di Olbia- Tempio hanno ordinato di rimuovere delle attrezzature dall'area del demanio marittimo.

Il Tar Lombardia e il Tar Sardegna hanno deciso dunque di sottoporre alla Corte di Giustizia Europea il quesito sulla compatibilità del d.l. n. 194 del 30 dicembre 2009, con l'articolo 12 della Direttiva Servizi del Parlamento europeo e del Consiglio, nonché con gli articoli 49, 56 e 106 del TFUE.

Nello specifico il d.l. n.194 sancisce che «ferma restando la disciplina relativa all'attribuzione di beni a regioni ed enti locali [...], sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato- Regioni [...] che è conclusa nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza [...] che è soppresso dalla data di entrata in vigore del presente decreto, il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino a tale data»¹⁵²

Tale decreto legge se da un lato ha abrogato il diritto di insistenza che era stato contestato dall'UE, dall'altro ha però previsto una proroga fino al 2015 delle concessioni balneari in vigore.

Tali provvedimenti non hanno convinto la Commissione Europea che ha in seguito riscontrato anche delle discrepanze tra il testo del succitato decreto e quello della relativa legge di conversione n. 25/2010 di febbraio, la quale aggiungeva un rinvio indiretto alla procedura di rinnovo automatico introdotta dalla legge n.88 del 16 marzo 2001¹⁵³.

Nonostante fosse stato abrogato il diritto di insistenza permaneva infatti il rinnovo automatico delle concessioni, di sei anni in sei anni, che ha privato di effetto la proroga delle stesse al dicembre 2015, oltre ad essere ancora una volta in evidente contrasto con l'articolo 12 della Direttiva Servizi e con l'articolo 49 del TFUE, che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento.

¹⁵² D.l. n. 194 del 30 dicembre 2009, art. 1, c. 18.

¹⁵³ Modifica del d.l. n. 400/1993.

Anche l'art. 16 del d.lgs. n. 59/2010 indica che «nei casi di cui al comma 1 il titolo è rilasciato per una durata limitata e non può essere rinnovato automaticamente, ne' possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente o ad altre persone, ancorché giustificati da particolari legami con il primo». I casi ai quali si fa riferimento sono quelli in cui il numero di titoli concessori disponibili per una determinata attività di servizi risulti limitato per ragioni connesse alla scarsità delle risorse naturali, includendo dunque anche le concessioni balneari.

La Commissione Europea decise per tali motivi di inviare all'Italia una lettera di messa in mora complementare nel maggio 2010; attraverso la legge 217/2011 è stato infine abolito anche il rinnovo automatico delle concessioni e si è delegato al Governo il compito di riordino e revisione della legislazione relativa alle concessioni balneari, il quale avrebbe dovuto riformare il settore entro il 17 aprile 2013¹⁵⁴.

Come conseguenza di tali disposizioni la procedura di infrazione è stata chiusa nel febbraio 2012¹⁵⁵.

Una volta abolito sia il diritto di insistenza sia il rinnovo automatico delle concessioni si era delineato un vuoto normativo: i titoli concessori in essere correvano il rischio di risultare illegittimi una volta giunti alla loro scadenza sessennale e allo stesso tempo non era stata emanata alcuna legge di riordino che indicasse le modalità per la riassegnazione delle concessioni.

Nel tentativo di trovare una soluzione a questo problema il Parlamento italiano ha optato per un'estensione della proroga delle concessioni demaniali marittime al 31 dicembre 2020, tramite la legge 221/2012¹⁵⁶, con l'obiettivo di salvaguardare anche gli investimenti economici dei concessionari.

¹⁵⁴ Legge di recepimento della legge comunitaria 2010.

¹⁵⁵ Sito del Parlamento Italiano www.leg16.camera.it, tema "concessioni demaniali marittime".

¹⁵⁶ Art. 34-duodecies della l. 17 dicembre 2012, n. 221 «(Proroga di termine) 1. All'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, le parole: "fino a tale data" sono sostituite dalle seguenti: "fino al 31 dicembre 2020"».

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea ha però in seguito bocciato tale disposizione, che permetterebbe la proroga generalizzata ed automatica delle concessioni, in quanto è stata ritenuta contrastante con i principi di non discriminazione, imparzialità e tutela della concorrenza presenti nell'ordinamento comunitario¹⁵⁷.

Dalla sentenza della Corte del 14 luglio 2016 emerge che l'unico caso in cui si potrebbe giustificare una proroga ad una concessione demaniale è quello in cui il concessionario abbia ottenuto un titolo autorizzatorio quando «non era ancora stato dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza» e per tale motivo si «esige che la risoluzione di siffatta concessione sia corredata di un periodo transitorio che permetta alle parti del contratto di sciogliere i rispettivi rapporti contrattuali a condizioni accettabili, in particolare, dal punto di vista economico»¹⁵⁸.

Da queste disposizioni emerge che la buona fede del concessionario deve essere o, al contrario, non essere tutelata in base alla data di rilascio della specifica concessione rispetto a quella di adozione della Direttiva Bolkestein; la previsione di un periodo transitorio, in ogni caso evidentemente più breve rispetto alla data del 31 dicembre 2020, non sarebbe quindi possibile nel caso in cui una concessione fosse stata rilasciata in seguito all'entrata in vigore della direttiva.

Negli intenti della sentenza è presente dunque la valutazione delle concessioni che deve effettuarsi singolarmente, caso per caso, nel rispetto di criteri oggettivi relativi, ad esempio, al tempo ancora necessario a un concessionario per rientrare dagli investimenti effettuati e sulla base delle specificità territoriali che ricadono all'interno della concessione.

La risposta del legislatore italiano alla sentenza è stata piuttosto celere, è avvenuta a solo un mese di distanza, con la l. 7 agosto 2016, n. 160 che dichiara «nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, conservano validità i

¹⁵⁷ Sentenza CGUE del 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15.

¹⁵⁸ Punto 73 sentenza CGUE del 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15.

rapporti già instaurati e pendenti in base all'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 [...]»¹⁵⁹.

Una decisione che fa leva “sull’autorizzazione” a un periodo transitorio da parte dell’UE e che permette ai concessionari attuali di mantenere il proprio titolo e continuare la loro attività di impresa sino al momento in cui non verrà attuata la riforma di settore.

Alcuni interpreti hanno ritenuto questo risultato una semplice riproposizione del tentativo, già effettuato e allo stesso tempo condannato dai giudici europei, di allungare il periodo transitorio che porterebbe a una limitazione inaccettabile della concorrenza¹⁶⁰. Si sarebbe dovuto evitare che la concessione di un tale periodo transitorio si rivelasse solo un pretesto per allungare ulteriormente i tempi di realizzazione della legge di riordino, che era attesa ormai da tempo, di cui restavano poco chiari i principi ispiratori e i tempi di entrata in vigore.

Diverso è il punto di vista degli imprenditori e del Sindacato Italiano Balneari per i quali tale disposizione ha rappresentato, invece, una boccata di ossigeno e un’opportunità per mantenere una certa stabilità di impresa: lo stesso emendamento ha eliminato inoltre il termine del 30 settembre 2016¹⁶¹ per la riforma del comparto dei canoni demaniali marittimi¹⁶² che è stato annunciato avvenire in concomitanza con quella già prevista del settore.

La posizione del governo italiano sulla riforma delle concessioni balneari si può evincere attraverso le parole del deputato Tiziano Arlotti: «la legge delega deve prevedere un primo congruo periodo transitorio da negoziare con la Commissione europea per l’applicazione della disciplina di riordino. Deve altresì prevedere i criteri per stabilire il valore delle imprese tenendo conto degli investimenti realizzati, del valore commerciale e dell’avviamento. Deve essere tenuta in considerazione la professionalità e l’esperienza acquisita dagli attuali concessionari [...] e deve fissare criteri e modalità di affidamento delle concessioni, che consentano alle Regioni di fissare i limiti minimi e massimi di durata delle stesse e il numero massimo di

¹⁵⁹ Art. 24, 3- septies, l. 7 agosto 2016, n.160.

¹⁶⁰ E. Boscolo, *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, in *Urbanistica e appalti*, 11/ 2016, pag. 1217.

¹⁶¹ Il provvedimento era stato previsto dalla legge di Stabilità 2016.

¹⁶² Art. 24, 3-octies, l. 7 agosto 2016, n.160.

concessioni di cui un operatore economico può essere titolare di concessione [...]»¹⁶³.

L'atteggiamento di fiducia che il Governo ripone nella stesura del testo di riforma è dettato dall'opportunità di salvaguardare le migliaia di imprese balneari e gli altrettanti lavoratori del settore che hanno contribuito a rendere il turismo balneare una delle principali attrattive turistiche del nostro Paese.

Molte delle suddette proposte sono state accolte e riformulate nel recentissimo disegno di legge presentato il 27 gennaio 2017 dal Consiglio dei Ministri al Parlamento, che sarà esaminato in dettaglio nel paragrafo 4.4.

4.2 Le posizioni contrarie all'evidenza pubblica

Molti sindacati e associazioni di categoria, insieme alla maggior parte degli imprenditori del settore balneare, si sono mobilitati negli ultimi anni per bloccare una riforma orientata alle evidenze pubbliche nonostante sia questa la richiesta stringente dell'UE.

Una riforma di questo genere causerebbe molto probabilmente la perdita delle concessioni balneari per migliaia di famiglie che per anni hanno lavorato e gestito uno stabilimento balneare, contribuendo in molti casi a dare una forte accelerata all'economia locale costiera.

Il legame esistente tra servizi balneari e crescita edilizia non dovrebbe, infatti, passare in secondo piano in quanto ha contraddistinto la maggior parte delle località costiere a vocazione turistica negli anni immediatamente successivi alla seconda guerra mondiale, ad esempio in Liguria e in Versilia¹⁶⁴, tanto che nei casi più eclatanti la speculazione immobiliare ha portato a coniare il termine di "rapallizzazione".¹⁶⁵

Gli stessi stabilimenti balneari sono oggi probabilmente gestiti dai figli o dai nipoti dei concessionari dell'epoca che ne hanno tramandato anche

¹⁶³ Articolo del 14 luglio 2016 su www.newsrimini.it.

¹⁶⁴ G. Rocca, *Dal proto turismo al turismo globale*, cap. V "Il turismo nei luoghi e nelle aree costiere", Giappichelli editore, 2013, Torino, pag. 226- 227. L'autore indaga la relazione presente tra turismo balneare e speculazione immobiliare, riscontrata in maniera molto marcata lungo le coste liguri e toscane con l'avvento del turismo di massa.

¹⁶⁵ Rapallo è la città ligure che negli anni 70' è stata investita da un'urbanizzazione selvaggia divenendo il simbolo del desiderio degli italiani di avere una seconda casa al mare.

l'esperienza, contribuendo a creare un inscindibile legame tra la loro attività e il territorio, riconosciuto inoltre dai turisti che ogni estate affollano le spiagge.

Nei casi di gestione virtuosa di uno stabilimento balneare il tema della storicità aziendale acquisisce una grande valenza turistica, delineando un'immagine di qualità legata proprio all'esperienza di gestione.

Alcuni stabilimenti balneari basano totalmente la loro attività sul marchio che negli anni sono riusciti a costruirsi, basti pensare allo storico stabilimento *La canzone del mare* a Capri, un punto fermo per il turismo dell'isola, dove hanno trascorso le loro vacanze illustri personaggi del cinema, dello spettacolo e del mondo dell'imprenditoria industriale, dando vita ad un'eccellenza tutta italiana¹⁶⁶.

Questi argomenti fanno parte di quelli sostenuti a difesa della categoria dei balneari che, in un futuro non molto lontano, sarà probabilmente difficile risarcire in maniera adeguata tenuto conto della loro immagine aziendale che si è radicata nel tempo sul territorio.



Fig. 2.6 Cortei contro la Bolkestein

Il Sindacato Italiano Balneari e il CNA Balneatori hanno organizzato numerose manifestazioni di protesta a Roma per scongiurare la decadenza del titolo concessorio e per protestare contro l'aumento dei canoni demaniali in modo sproporzionato¹⁶⁷.

L'ITB (associazione Imprenditori Turistici Balneari) ha avanzato nel settembre 2016 una proposta di legge che mira alla sdemanializzazione dei terreni del demanio marittimo per permettere di attribuire il diritto di superficie agli attuali concessionari¹⁶⁸.

Tale ultima proposta segue una direzione diametralmente opposta a quella seguita dalla Spagna, dove i terreni confinanti con il demanio marittimo sono stati espropriati e sono divenuti proprietà statale con

¹⁶⁶ Sito internet dello stabilimento balneare www.lacanzonedelmare.com.

¹⁶⁷ Articolo del 10 marzo 2015, *Turismo: balneari, sit-in di protesta a Roma*, su www.sindacatobalneari.it.

¹⁶⁸ ITB Italia news magazine, anno 6, numero 001, Fiera Sun 2016, articolo *Proposta di legge ITB Italia denominata "Limpida"*.

l'obiettivo di evitare l'abusivismo edilizio che lo sviluppo turistico induce progressivamente lungo le coste¹⁶⁹.

Un ulteriore provvedimento avanzato dalla ITB prevede «l'esclusione dalle evidenze pubbliche delle imprese turistico ricettive operanti sul demanio marittimo¹⁷⁰» sulla base di alcuni principi giuridici che entrano in contrasto con la procedura della gara. Uno di essi è, ad esempio, stato individuato nelle deroghe previste agli art. 51¹⁷¹ e 52 del TFUE per le quali, le imprese balneari possono ritenersi connesse all'esercizio dei pubblici poteri, in quanto espletano, tramite concessione, funzioni di interesse economico generale, partecipando ad una parte rilevante del Pil nazionale attraverso la loro attività, e per legge potrebbero essere quindi escluse dalle gare ad evidenza pubblica.

Sempre la ITB ha individuato quali ulteriori motivi che potrebbero scongiurare l'attuazione della direttiva Bolkestein per il settore delle imprese balneari quelli legati a esigenze di sanità pubblica, in quanto gli stabilimenti balneari sono tenuti per legge ad erogare servizi sanitari di primo soccorso; quelli di pubblica sicurezza, poiché gli stessi hanno l'obbligo di prestare vigilanza ai bagnanti¹⁷² e, non da ultimo, motivi legati alla tutela dei lavoratori, espressamente citati nel considerando 40 della stessa direttiva, che, sia nel caso dei gestori sia in quello dei dipendenti di uno stabilimento balneare, potrebbero subire la perdita dell'equilibrio finanziario e sociale in seguito alla messa a gara delle concessioni balneari¹⁷³.

¹⁶⁹ I provvedimenti sono stati realizzati attraverso la *Ley de Costas* aggiornata nel 2013.

¹⁷⁰ Articolo del 4 gennaio 2015, *Principi giuridici per l'esclusione dalle evidenze pubbliche delle imprese turistico-ricettive operanti sul demanio marittimo*, su www.itbitalia.it.

¹⁷¹ Art 51 del TFUE «Sono escluse dall'applicazione delle disposizioni del presente capo, per quanto riguarda lo Stato membro interessato, le attività che in tale Stato partecipino, sia pure occasionalmente, all'esercizio dei pubblici poteri. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, possono escludere talune attività dall'applicazione delle disposizioni del presente capo».

¹⁷² Art. 52 del TFUE «1. Le prescrizioni del presente capo e le misure adottate in virtù di queste ultime lasciano impregiudicata l'applicabilità delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative che prevedano un regime particolare per i cittadini stranieri e che siano giustificate da motivi di ordine pubblico, di pubblica sicurezza e di sanità pubblica».

¹⁷³ Articolo del 4 gennaio 2015, *Principi giuridici per l'esclusione dalle evidenze pubbliche delle imprese turistico-ricettive operanti sul demanio marittimo*, su www.itbitalia.it.

Il Governo in seguito alla sentenza del 14 luglio 2016 della CGUE che ha chiarito l'impossibilità di mantenere l'attuale assetto normativo per tutte quelle attività che non riescono ad offrire un imparziale e trasparente regime concorrenziale per i cittadini dell'UE, sembra poco propenso ad accogliere le istanze avanzate dalla ITB.

Un'altra proposta a difesa della categoria dei balneari è stata quella di seguire il "doppio binario", cioè di concedere un regime transitorio a coloro che hanno ottenuto una concessione prima dell'entrata in vigore della Direttiva Servizi, o comunque del suo recepimento in Italia, e prevedere invece le immediate evidenze pubbliche per le nuove concessioni ad uso turistico ricreativo che saranno assegnate¹⁷⁴.

Tale richiesta non tiene conto però dell'attuale situazione in cui si trovano le concessioni marittime ad uso turistico ricreativo, le quali risultano quasi completamente assegnate: ogni Comune stabilisce, infatti, il numero massimo di concessioni in base alle caratteristiche e alle esigenze del proprio territorio ed essendo la spiaggia una risorsa limitata, in molte Regioni si è ormai giunti alla saturazione del rilascio dei titoli concessori.

In questa prospettiva sarà importante per il Governo calcolare adeguatamente la lunghezza del periodo transitorio a disposizione dei concessionari, auspicabilmente caso per caso, che permetta di tutelare le 30.000 imprese balneari esistenti sul territorio italiano, per la maggior parte a conduzione familiare, che lavorano da svariati anni in questo settore e che continuano ad investire, non solo denaro, ma molte capacità e competenze maturate dalla loro esperienza di gestione.

La situazione di incertezza normativa in cui si sono trovate per anni le imprese balneari ha messo a rischio anche il rapporto con i clienti abituali che conoscono bene l'accoglienza e i servizi a disposizione negli stabilimenti balneari italiani; per questa ragione gli imprenditori devono cercare di continuare a investire consapevolmente nella loro impresa, in caso contrario

¹⁷⁴ A. Giuzio, *Risolvere i problemi di oggi, con uno sguardo al domani*, in *Mondo Balneare*, ottobre 2015.

sarebbe difficile evitare un progressivo stato di abbandono e degrado del territorio costiero¹⁷⁵.

Su scala europea è degna di nota la nascita della Federazione Europea delle Imprese Balneari (Fig. 2.7) nel maggio del 2013, con l'obiettivo di raccogliere e scambiare informazioni sulle normative riguardanti le imprese



Fig. 2.7 Logo E. FE. B. E.

balneari nei principali Paesi UE e scongiurare in tal modo gli squilibri in atto¹⁷⁶.

I fondatori della federazione sono nello specifico Assobalneari-

Confindustria (Italia), Federación

de empresarios de playas

(Spagna), Fédération nationale des plages et restaurants (Francia) e la Federação portuguesa de concessionários de praia (Portogallo).

I relativi rappresentanti hanno illustrato in diverse occasioni le strategie che sono state attuate per tutelare e favorire la crescita delle imprese balneari, come ad esempio la *Ley de Agua* in Portogallo o la *Ley de Costas* in Spagna, senza cadere in alcuna procedura di infrazione da parte dell'UE.

Il governo italiano non è stato probabilmente capace di condurre una simile lungimirante azione politica; le speranze degli imprenditori balneari italiani non possono che essere riposte nella definizione di un testo di riforma che tenga conto delle tipicità dell'impresa balneare italiana che per decenni ha garantito a turisti e comunità locali di poter contare sulla qualità della loro offerta.

4.3 Gli strumenti di tutela degli imprenditori balneari

L'abolizione del diritto di insistenza nel 2009 e quella del rinnovo automatico delle concessioni nel 2011 hanno provocato il venir meno degli strumenti di tutela normativi a disposizione degli imprenditori balneari, lasciando di fatto l'attività economica degli stessi in un clima di insicurezza.

¹⁷⁵ F. e T. Meneghetti, *Unirsi per superare la Bolkestein e salvare la spiaggia dall'erosione in Mondo Balneare*, ottobre 2016.

¹⁷⁶ E.FE.B.E. (European Federation of Beach Enterprises), in *Mondo Balneare*, ottobre 2016.

Il successivo rifiuto della Corte di Giustizia di prorogare le concessioni al 31 dicembre 2020 non ha fatto che peggiorare gli umori degli operatori balneari ma una tale decisione si era già prospettata alla luce del fatto che la proroga proposta dal legislatore italiano risultasse indiscriminata: non è detto infatti che tutti gli imprenditori abbiano bisogno dello stesso tempo per ammortizzare gli investimenti effettuati, ogni stabilimento balneare ha una storia economica diversa.

La necessità principale dovrebbe essere quella di riallineare il binomio durata della concessione– investimento, molto spesso gestito in maniera poco limpida dalle istituzioni interessate¹⁷⁷, di fatto molti imprenditori balneari si sono ritrovati con una scadenza concessoria che preclude loro di avere il tempo necessario per ammortizzare gli investimenti, con una conseguente perdita finanziaria.

Il danno che si verrebbe a creare può essere inquadrato come una lesione del principio del legittimo affidamento¹⁷⁸: lo Stato attraverso gli interventi normativi, quali il diritto di insistenza e il rinnovo automatico, ha infatti radicato negli imprenditori balneari l'idea di tramandabilità di uno stabilimento, autorizzando a volte la realizzazione di strutture sulle spiagge difficilmente amovibili e dunque poco consone alla breve durata inizialmente prevista per una concessione.

Diversa è la situazione degli imprenditori che hanno deciso di investire nel proprio stabilimento balneare in seguito all'abolizione definitiva del rinnovo automatico nel 2011 in quanto, in quel periodo, i concessionari erano già a conoscenza dell'arco temporale di cui poter usufruire per l'ammortamento degli investimenti.

Il danno che potrebbero subire gli imprenditori balneari sarebbe causa di un sistema di rilascio e rinnovo delle concessioni a lungo vittima di prassi contrarie ai principi dell'ordinamento comunitario; tale danno dovrebbe

¹⁷⁷ G. Ruggieri, *Questione balneare: ecco perché lo Stato deve correggere la durata delle concessioni*, in *Mondo Balneare*, marzo 2016.

¹⁷⁸ Il legittimo affidamento è un principio di origine tedesca e pur non rientrando nei principi scritti della giurisprudenza è riconosciuto a livello europeo. Viene definito come «il rispetto, da parte dello Stato (amministrazione, potere giurisdizionale, potere legislativo), delle posizioni giuridiche dei soggetti privati e dell'affidamento che gli stessi abbiano riposto in ordine al mantenimento di una determinata situazione giuridica», W. Troise Mangoni, *L'esercizio retroattivo del potere amministrativo*, Giappichelli editore, Torino, 2016.

essere in qualche modo risarcito, ad esempio attraverso un indennizzo o in termini di tempo, quindi concedendo gli anni necessari agli operatori, o di denaro.

Come accennato, in termini temporali sarebbe più opportuno parlare di correttivo alla durata della concessione per legittimare gli investimenti fatti sulla base della sua durata, piuttosto che richiedere una proroga tout court.

L'ipotesi dell'indennizzo tramite una somma di denaro versata dal concessionario entrante sembrava quella più realistica nella formulazione dei capitolati di gara; nel disegno di legge presentato al Parlamento lo scorso mese di gennaio è stata invece sostituita con la scelta di un periodo transitorio¹⁷⁹.

Il settore balneare ha acquisito solo negli ultimi decenni un'appetibilità tale da catalizzare l'attenzione sulle concessioni demaniali marittime da parte di un certo comparto imprenditoriale¹⁸⁰, probabilmente anche in seguito alla crisi che nei primi anni duemila ha colpito molti altri settori apparentemente solidi; l'attività degli stabilimenti balneari al contrario ha continuato a crescere e produrre utili in una situazione che si potrebbe definire di oligopolio.

L'apertura alla concorrenza fortemente voluta dall'UE obbliga gli imprenditori balneari ad attivarsi per trovare dei sistemi di protezione per le loro imprese, individuati principalmente in due strumenti: l'ottenimento di una certificazione di qualità specifica per gli stabilimenti balneari, la nuova ISO 13009 attraverso cui leggere la capacità tecnica dell'impresa, e la valutazione aziendale, cioè la misura del valore di un'impresa che può risultare molto utile ai fini di un futuro indennizzo.

In occasione della fiera di settore Sun Giosun di Rimini nell'ottobre 2016 si è tenuta una conferenza sulle strategie di protezione dell'impresa balneare durante la quale sono stati presentati entrambi questi strumenti che, in sede di gara, possono permettere alle aziende di ottenere un punteggio maggiore attraverso il riconoscimento ufficiale della qualità da loro raggiunta.

¹⁷⁹ Art. 1, lett. d, Disegno di legge recante delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo.

¹⁸⁰ P. Russo, *Cinesi e russi all'assalto delle spiagge italiane*, 11/05/2016, www.lastampa.it.

Se da un lato l'atteggiamento di molti concessionari uscenti è stato quello di mantenere la linea dura contro le gare unendosi in protesta accanto ai sindacati di categoria, dall'altro ci sono invece alcuni imprenditori che hanno provveduto a dotarsi di strumenti che permetterebbero loro di affrontare nel modo migliore possibile le gare ad evidenza pubblica che rappresentano lo scenario più verosimile in seguito alla dichiarazione di illegittimità della proroga da parte della sentenza della CGUE.

La tutela dei concessionari uscenti parte dal riconoscimento della qualità offerta dalla loro impresa e una valutazione dei requisiti tecnici è necessaria per permettere di avere una misurazione del relativo livello qualitativo.

Esistono diversi metodi in base ai quali effettuare la valutazione aziendale tra cui ad esempio quello patrimoniale, quello reddituale, quello finanziario o i cosiddetti metodi misti¹⁸¹; anche la misura dell'avviamento può rappresentare un buon parametro di crescita dell'azienda, rapportando cioè il numero dei clienti iniziali a quello dei clienti attuali di uno stabilimento, misurazioni utili anche ai fini della stima dell'indennizzo, configurabile come una sorta di barriera all'ingresso per i potenziali entranti. La valutazione aziendale coinvolge il lavoro di esperti e tecnici e in quanto tale gode di validità anche in sede di eventuali cause legali tra concessionario uscente ed entrante, si stima infatti che queste ultime possano essere numerose con l'introduzione delle gare ad evidenza pubblica¹⁸².

La norma ISO 13009 costituisce la certificazione relativa alla gestione delle spiagge, uno strumento innovativo in vigore dal 2015 che garantisce ai clienti di uno stabilimento balneare degli standard di qualità, fruibilità, accessibilità, sicurezza e tutela dell'ambiente riconosciuti ufficialmente da un terzo ente certificatore.

¹⁸¹ D. Balducci, *La valutazione dell'azienda: metodi tradizionali: patrimoniale, reddituale, finanziario, misto*, Edizioni FAG, Milano, 2001.

¹⁸² Conferenza del 13 ottobre 2016, "Attuali strategie di protezione dell'impresa balneare"- valutazione aziendale e diritto all'indennizzo- innalzamento standard qualitativo e certificazione Iso 13009, 35° salone Sun Giosun- Fiera di Rimini, tra gli speakers Avv. Gianluca Vincenzo Bocchino, Ing. Giannicola Ruggieri e Dott. Commercialista Francesca Tripodi.

In un settore orientato all'assegnazione delle concessioni tramite procedure competitive al fine di allinearsi alla normativa comunitaria, gli imprenditori in grado di attuare una gestione sostenibile delle spiagge nel rispetto dei requisiti di qualità del servizio e delle strutture e che siano effettivamente capaci di dimostrarlo, saranno sicuramente privilegiati .

La ISO 13009 permette quindi ai concessionari uscenti di fronteggiare consapevolmente la concorrenza: tra i criteri certi con cui sarà selezionato il vincitore di una gara vi è quello della sussistenza dei requisiti di qualità certificati; coloro che offrono una qualità maggiore hanno più opportunità di ottenere una concessione, dimostrando allo stesso tempo il rispetto di questi standard anche alle autorità pubbliche concedenti per le quali resta fondamentale l'offerta di «maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione»¹⁸³.

La gestione di uno stabilimento balneare deve infatti risultare attenta non solo all'aspetto economico ma deve tenere in considerazione allo stesso tempo gli aspetti legati al sociale: un'impresa balneare può rappresentare la migliore offerta sul mercato anche per quel che riguarda i servizi educativi, ambientali e di sicurezza destinati alla collettività.

La ISO 13009 tiene conto dell'unicità di ogni spiaggia e delle differenze di contesto che esistono caso per caso, ad esempio in base all'intensità dei turisti che la frequentano, le raccomandazioni fatte all'azienda saranno commisurate ai fattori che la caratterizzano: un piano di sicurezza sarà diverso per una spiaggia che conta trenta ombrelloni rispetto ad una che ne ospita cinquecento¹⁸⁴.

Una certificazione di questo tipo può aiutare gli imprenditori balneari anche nel delicato compito dell'attribuzione delle priorità di impresa, importanti in virtù del carattere di stagionalità della loro attività e diverse anche a seconda della fase storica che l'azienda vive, alcuni esempi sono il rispetto dell'ambiente, la formazione del personale o gli aspetti relativi alla sicurezza.

¹⁸³ Art. 37, Codice della Navigazione.

¹⁸⁴ Articolo redazionale "Bandi spiagge – vince il più alto standard di qualità", in www.demaniomarittimo.com

Gli alti livelli di qualità nei servizi che tengono conto degli standard internazionali UNI– ISO, da poco a disposizione anche degli stabilimenti balneari, sono stati infine riconosciuti e premiati dall’atteggiamento che il Governo ha assunto tramite il recente disegno di legge di riordino del settore balneare il quale indica la volontà di salvaguardare il lavoro degli imprenditori capaci di promuovere un turismo balneare virtuoso.

4.4 Il futuro degli stabilimenti balneari

In seguito alla dichiarazione di illegittimità della proroga al 2020 della Corte di Giustizia Europea non si sono fermate le richieste di bocciatura delle gare da parte delle associazioni a difesa dell’impresa balneare.

L’ultimo caso è quello di Assobalneari che chiede al governo una ulteriore proroga di 30 anni¹⁸⁵ la quale equivarrebbe quasi a premiare l’inefficienza dello Stato ad adeguarsi al nuovo regime normativo.

In concomitanza a questo tipo di richieste le parti politiche hanno tentato di redigere il disegno di legge di riforma del settore, tra i quali quello della senatrice Saggese, predisposto nell’aprile 2016¹⁸⁶, che ha trovato il parere positivo dei sindacati e del mondo dell’imprenditoria balneare.

La richiesta di un periodo transitorio di 30 anni resta un punto fermo in questo disegno di legge insieme all’attribuzione di un indennizzo, a carico del subentrante, per coloro che perderanno la propria impresa. Una proposta simile era già stata avanzata quattro anni prima in una bozza di decreto del governo, secondo la quale l’indennizzo poteva essere riconosciuto esclusivamente nella prima procedura di selezione dopo la riforma e il suo ammontare complessivo si stimava dovesse includere anche i costi di avviamento¹⁸⁷.

Il disegno di legge Saggese prevedeva un periodo minimo di sei anni e uno massimo di venti sulla durata delle concessioni, le quali dovevano essere assegnate ai richiedenti tramite procedure competitive di selezione.

¹⁸⁵ F. Licordari, *La richiesta di Assobalneari al Governo: proroga di 30 anni per le attuali imprese balneari*, in *Mondo Balneare*, ottobre 2016.

¹⁸⁶ Articolo del 26/04/2016 “Riforma spiagge, arriva il ddl a firma Saggese”, www.mondobalneare.com.

¹⁸⁷ A. Monica, *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Anno XXIII Fasc.2-2013, pag. 456- 457.

Tra i criteri alla base della selezione vengono individuati la volontà di investire in maniera durevole nell'attività, la natura e il livello qualitativo dei servizi offerti, l'attenzione all'accessibilità per i diversamente abili e la sostenibilità ambientale, sia nella scelta dei materiali usati per realizzare le strutture sia nelle fonti energetiche utilizzate.

Il requisito finanziario non poteva essere quindi l'unico o il più importante da considerare: il timore diffuso da tempo era che le evidenze pubbliche per le imprese balneari rischiavano di catturare l'attenzione dei soli attori economici europei in grado di disporre di ingenti risorse finanziarie, ad esempio multinazionali, con la conseguente perdita del carattere di piccola media impresa, tipico invece del settore balneare italiano¹⁸⁸.

Nel disegno di legge Saggese erano altresì stabilite le nuove modalità di calcolo dei canoni concessori basati sulla classificazione delle aree, in alta o bassa valenza turistica, e non più elusivamente sulla metratura effettiva dell'area in concessione¹⁸⁹.

Lo stesso testo puntava a introdurre un elemento di novità rispetto alla normativa, il così detto rating di legalità: le imprese che intendevano partecipare alla selezione per una concessione balneare non dovevano essere state implicate in alcuna situazione malavitosa; tale iniziativa si è ritenuta necessaria al fine di promuovere «i principi etici nei comportamenti aziendali di settore»¹⁹⁰.

Non costituisce un elemento di novità infatti l'interesse che le organizzazioni criminali nutrono da diversi anni nei confronti di questo settore economico, provando spesso a infiltrarsi nella loro gestione: il business che si crea intorno alle spiagge e il basso costo del canone concessorio costituiscono elementi di grande attrazione per la criminalità organizzata testimoniato dal sequestro di centodieci stabilimenti balneari in mano alle cosche negli ultimi cinque anni¹⁹¹.

¹⁸⁸ M. Scola, *Toscana: spiagge all'asta?*, in *Italia Nostra* n. 463/2011, pag. 27-28.

¹⁸⁹ Art. 7, disegno di legge di iniziativa della Sen. Angelica Saggese, *Revisione e riordino delle disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative*.

¹⁹⁰ Art. 15, comma 1, disegno di legge di iniziativa della Sen. Angelica Saggese.

¹⁹¹ G. Calapà, *Estate 2016 tra ombrelloni, sdraio e boss: l'Italia in spiaggia con le mafie*, 14 agosto 2016, www.ilfattoquotidiano.it.

Le associazioni di categoria hanno accolto con grande entusiasmo il testo del disegno di legge Saggese, ritenuto in grado di sostenere l'attività delle imprese balneari e il conseguente efficientamento del sistema turistico italiano.

Alcuni dei punti presenti in quel testo sono stati ripresi nel recentissimo e tanto atteso disegno di legge- delega presentato il 27 gennaio 2017¹⁹² dal Consiglio dei Ministri al Parlamento, con l'obiettivo di ottenerne l'approvazione per la definizione dei decreti attuativi. Il testo contiene i principi generici sui quali il Governo e le Regioni dovranno basarsi in futuro per legiferare in maniera puntuale sul settore balneare, dopo aver superato la fase di trattativa tra la Commissione Europea, le istituzioni italiane ai vari livelli e le associazioni di categoria¹⁹³.

Alcune fazioni politiche pochi giorni dopo la presentazione della legge-delega hanno infatti già contestato alcuni punti del testo normativo, considerandolo inadeguato alla tutela delle migliaia di imprese balneari italiane¹⁹⁴.

In merito ai contenuti dettagliati dell'atteso disegno di legge, l'art. 1 indica chiaramente la volontà del legislatore di portare a termine la riforma entro i sei mesi dall'entrata in vigore della legge, attraverso una serie di decreti che devono sicuramente rispettare la normativa comunitaria e alcuni specifici principi.

Nel disegno di legge si prevede che l'assegnazione delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo deve avvenire «nel rispetto dei principi di concorrenza, di qualità paesaggistica e di sostenibilità ambientale, di valorizzazione delle diverse peculiarità territoriali, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di riconoscimento e tutela degli investimenti, dei beni aziendali e del valore commerciale, mediante procedure di selezione che

¹⁹² Disegno di legge recante delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo, reperibile su www.mondobalneare.com.

¹⁹³ A. Giuzio, *Riforma spiagge approvata dal governo, il testo integrale e i commenti*, 27 gennaio 2017, www.mondobalneare.com

¹⁹⁴ Articolo "Lega Nord contro ddl su riforma spiagge", 29 gennaio 2017, www.mondobalneare.com

assicurino garanzie di imparzialità e di trasparenza, prevedano un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e tengano conto della professionalità acquisita nell'esercizio di concessioni di beni demaniali marittimi, nonché lacuali e fluviali, per finalità turistico- ricreative»¹⁹⁵.

Una lunga serie di fattori, tutti ugualmente importanti, ad ognuno dei quali sarà attribuito un punteggio per giungere a determinare l'assegnatario finale di una concessione; compare tra i parametri anche quello dell'esperienza di gestione di uno stabilimento balneare, a tutela degli attuali imprenditori che hanno già maturato una professionalità nel settore.

Il disegno di legge mantiene la durata di una concessione limitata da un minimo ad un massimo di anni, il cui valore esatto sarà stabilito da ogni Regione sulla base dell'interesse pubblico; le stesse potranno anche decidere di fissare un numero massimo di concessioni per lo stesso soggetto economico in difesa di un'offerta pluralista e differenziata¹⁹⁶.

Un elemento importante riconosciuto nel disegno di legge è la previsione di un periodo transitorio da concedere alle attuali imprese balneari per l'attuazione del riordino normativo; questo punto è stato un argomento fortemente sostenuto dalle associazioni di categoria e non solo. In attesa di conoscere quale sarà la durata effettiva del periodo transitorio stabilita dal Governo, gli attuali concessionari hanno l'opportunità di gestire al meglio la loro attività, cercando di migliorarsi e arrivando alle evidenze pubbliche con maggiori probabilità di ottenere un punteggio più alto.

Anche i Comuni e le Regioni saranno rispettivamente chiamati alla revisione dei piani spiaggia e dovranno cooperare nella determinazione dei criteri puntuali per l'assegnazione delle concessioni attraverso procedure di selezione concorrenziali.

All'art. 1, lett. e il disegno di legge ridefinisce i criteri per l'attribuzione del canone concessorio in base a dei valori tabellari che tengono conto della tipologia dei beni e della relativa valenza turistica, «applicando a quelli di

¹⁹⁵ Art. 1, lett. a, Disegno di legge recante delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo.

¹⁹⁶ Art. 1, lett. b, Disegno di legge recante delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo.

maggior valenza un canone più elevato con l'attribuzione di una quota, calcolata in percentuale sulle maggiori entrate annue rispetto alle previsioni di bilancio, a favore della regione di riferimento»¹⁹⁷. Questo provvedimento permetterebbe di ristabilire canoni più equi a fronte degli ingiustificati "ribassi" o "rialzi" che da anni caratterizzano il loro ammontare, basato sui contestati valori Omi¹⁹⁸ (Osservatorio del mercato immobiliare).

Un altro punto centrale nel disegno di legge è l'aggiornamento delle procedure per una riforma del Sistema Informativo Demanio marittimo utilizzando gli strumenti e le tecnologie digitali esistenti; questa azione permetterebbe di migliorare la comunicazione tra le amministrazioni coinvolte, grazie alla condivisione dei dati, e di garantire la «trasparenza dei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa»¹⁹⁹.

Il SID rappresenta da ormai alcuni anni un progetto ambizioso di censimento delle aree comprese nel demanio marittimo e risulta uno strumento indispensabile in un processo di revisione del settore che mette al centro l'imparzialità, la concorrenza e la trasparenza delle procedure di selezione del concessionario.

Alla luce del testo del disegno di legge- delega del Governo restano aperti quindi alcuni interrogativi: quali sono gli esatti criteri per riconoscere al concessionario uscente un indennizzo? Quanto sarà lungo il periodo transitorio previsto?

Un disegno di legge di riordino così formulato sembrerebbe in grado di accogliere in maniera abbastanza pacifica le diverse istanze sia della Commissione Europea, che richiede la previsione di *procedure di selezione che assicurino garanzie di imparzialità e di trasparenza*, sia delle

¹⁹⁷ Art. 1, lett. e, Disegno di legge recante delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo.

¹⁹⁸ I valori Omi determinano il valore di mercato degli edifici, articolato su microzone, cioè quartieri omogenei individuati dall'Agenzia del territorio, e stabiliscono valori minimi e massimi delle unità immobiliari. I valori Omi possono non rispondere alla realtà e in tal caso si apre un contenzioso tra Agenzia del Territorio e contribuente. M. Rulli, *Calcolo del valore normale degli immobili*, in www.georoma.it

¹⁹⁹ Art. 1, lett. g, Disegno di legge recante delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime lacuali e fluviali ad uso turistico ricreativo.

associazioni balneari che vedono finalmente riconosciuti il valore e la professionalità specifici dell'attività imprenditoriale dei concessionari.

Il testo sottolinea come la revisione del settore debba essere effettuata in riferimento alla sostenibilità ambientale e alla tutela del paesaggio; le imprese balneari sono chiamate ad operare per la valorizzazione del territorio attraverso una gestione responsabile in quanto rappresentano i principali attori lungo le coste italiane e possono essere in grado di determinare lo sviluppo o il declino di queste importanti e insieme fragili aree.

Conclusioni

L'analisi dei principali sistemi normativi riguardanti le concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo di importanti Paesi europei ha permesso di individuare alcune buone pratiche messe in atto dagli stessi e contemporaneamente di evidenziare i limiti di alcune decisioni istituzionali.

Di fronte all'obiettivo comunitario promosso dalla direttiva di realizzazione di un mercato unico dei servizi, in ambito turistico e, più nello specifico, in quello balneare ci sono state differenti modalità di risposta da parte degli Stati europei.

Alcuni Paesi sono riusciti ad attuare la direttiva Bolkestein sfruttando la necessità di rendere maggiormente concorrenziale il sistema di rilascio delle concessioni demaniali marittime come un'occasione per rilanciare il turismo balneare: primo fra tutti il caso della Spagna; altri Paesi hanno invece sfruttato questa occasione per riflettere sul tema della sostenibilità ambientale legata alla gestione di attività economiche lungo la costa, come successo in Francia; infine altri Stati hanno ritenuto che i principi della stessa direttiva potessero mettere a rischio l'imprenditoria legata al turismo balneare, come è avvenuto in Italia, dove per scongiurare la perdita delle concessioni da parte degli imprenditori è stato ripetutamente tentato di procrastinare i tempi di revisione dello stesso settore.

La differente reazione dei Paesi UE alla direttiva servizi e alla sua applicazione nel settore balneare è probabilmente dettata dalla diversità dei contesti geografici e sociali, oltre che dalla diversa importanza che questo settore riveste nell'economia di ogni singolo Stato; in ragione dell'ampio margine di discrezionalità concesso dalla direttiva alle amministrazioni locali ai diversi livelli, esse hanno potuto disporre di grandi spazi di intervento nella ridefinizione delle normative nazionali in ambito balneare.

In fase di riordino del sistema delle concessioni marittime ad uso turistico ricreativo le istituzioni non possono trascurare l'influenza che le loro scelte avranno sulla gestione delle imprese balneari: alcune ne possono limitare l'attività mentre altre sono in grado di valorizzarne le peculiarità.

Il fattore ambientale è quello che incide maggiormente sui vincoli gestionali, uno stabilimento balneare situato sulla spiaggia si trova su un'area demaniale che per sua natura è una zona di pubblico interesse e, in quanto tale, mira alla sostenibilità in virtù del godimento dello stesso bene spiaggia da parte delle generazioni future.

In tal modo vengono giustificati una serie di vincoli che i concessionari devono rispettare ad esempio nella realizzazione delle strutture sulle spiagge, nell'utilizzo delle fonti energetiche e nella scelta dei materiali impiegati, tutte norme che servono ad orientare la gestione dell'imprenditore in un'ottica di tutela del territorio. Si può così innescare un circolo virtuoso che parte dalla protezione delle risorse naturali, dell'arenile e delle acque costiere, fondamentali per lo sviluppo del turismo balneare, per arrivare ad un'offerta consapevole dei servizi necessari a soddisfare i bisogni dei clienti.

Un altro fattore da considerare è quello economico che determina la scelta degli investimenti necessari a sostenere la redditività dell'impresa che a loro volta devono rispondere alle richieste della clientela, sempre più differenziate sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo.

A incidere sulla gestione di un'impresa balneare vi è infine il fattore sociale: «esiste un legame inscindibile dell'azienda con il territorio, tanto da poter affermare che il servizio offerto è il "terroir"»²⁰⁰; ogni impresa balneare è intrisa di specifici elementi culturali della zona in cui si trova ad operare e proprio le peculiarità locali e regionali sono quelle ricercate dal turista in un mondo che appare sempre più globalizzato e privo di "carattere"²⁰¹.

La conoscenza del territorio e della sua storia gioca, dunque, un ruolo fondamentale nell'offerta di questa tipologia di servizio turistico; in quest'ottica si può ritenere che un aspirante concessionario di uno stabilimento balneare proveniente da un contesto territoriale diverso, magari anche da oltre il confine nazionale, dovrà sostenere dei costi aggiuntivi per colmare il divario presente tra modelli balneari differenti.

Il modello italiano, come si è visto, è basato prevalentemente sulla gestione a carattere familiare di uno stabilimento balneare ed è riuscito, nel

²⁰⁰ G. Ruggieri, *Questione balneare: ecco perché lo Stato deve "correggere" la durata delle concessioni*, in *Mondo Balneare*, marzo 2016.

²⁰¹ D. J. Timothy, S. W. Boyd, *Heritage e turismo*, Hoepli, 2007, Milano, pag.8-9.

corso degli anni, a creare un elevato livello di qualità riconoscibile nel sistema di offerta e difficilmente imitabile senza l'impiego di competenze specifiche e dell'esperienza di gestione.

Tutti questi fattori, oltre ad incidere sul lavoro degli imprenditori balneari, dovrebbero essere considerati e vagliati anche dalle istituzioni competenti per il riordino e la revisione normativa di settore che non può tralasciare gli aspetti peculiari del turismo balneare italiano.

Dopo alcuni anni in cui l'atteggiamento del governo italiano è stato quello di "temporeggiare" sull'adozione di una normativa in linea con quella comunitaria, lo scorso mese è stato presentato al Parlamento il tanto atteso disegno di legge sulle concessioni demaniali marittime che ha in parte rassicurato gli imprenditori balneari attraverso il riconoscimento del valore della professionalità da loro acquisita e allo stesso tempo sembra accogliere le richieste di tutela della concorrenza espresse a livello comunitario.

L'aspettativa condivisa per il futuro sui decreti attuativi è che essi mantengano le linee guida proposte nel testo del disegno di legge, il quale potrebbe creare una nuova occasione per gli imprenditori italiani, dopo alcuni anni destabilizzanti, di rilanciare il turismo balneare nel *Bel paese*²⁰², ancora oggi dotato di grande fascino e in grado di incantare i turisti provenienti da ogni parte del mondo (Fig.2.8).



Fig. 2.8 Spiaggia del Castello, Vieste (FG)

²⁰² Espressione di derivazione poetica che è attribuito all'Italia, dai versi di Dante «Del bel paese là dove 'l sì sona», Inf. XXXIII, 80, e del Petrarca «il bel paese ch'Appennin parte, e 'l mar circonda et l'Alpe», Canzoniere, CXLVI.

Bibliografia

BALDUCCI D., *La valutazione dell'azienda : metodi tradizionali: patrimoniale, reddituale, finanziario, misto...*, Edizioni FAG, Milano, 2001.

BOSCOLO E., *Beni pubblici e concorrenza: le concessioni demaniali marittime*, in *Urbanistica e appalti*, 11/ 2016.

BOYD S. W., TIMOTHY D. J., *Heritage e turismo*, Hoepli, Milano, 2007.

BOYER M., *Les Villégiatures du XVIe au XXIe siècle*, Éditions EMS, 2008.

BRAMBILLA P., *La concessione portuale*, Tesi di dottorato, Università di Venezia, 2013.

CARDOSI G., *Stabilimenti balneari: il rinnovo delle concessioni demaniali alla luce della direttiva comunitaria n. 2006/123/CE*, in *Disciplina del commercio e dei servizi*, 2010, fasc. 1.

CORSINI B., *L'impresa balneare: storia, evoluzione e futuro del turismo di mare*, Hoepli, Milano, 2004.

DALL'ARA G., *Come progettare un piano di sviluppo turistico territoriale*, Halley editrice, 2006.

DE BENEDETTO M., *Spiagge in cerca di regole: studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Il Mulino, Bologna, 2011.

DI LASCIO F., *La concessione di spiaggia in altri ordinamenti*, in De Benedetto M., *Spiagge in cerca di regole*, Il Mulino, Bologna, 2011.

D'ACUNTO S., *Direttiva servizi (2006/123/CE): genesi, obiettivi e contenuto*, prefazione di Frits Bolkestein, Giuffrè Editore, Milano, 2009.

DIOGUARDI V., *L'immagine della destinazione turistica come costruzione sociale*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

EJARQUE J., *La destinazione turistica di successo*, Hoepli, Milano, 2003.

FAVRO S., KOVAČIĆ M., PERIŠIĆ M., *Social and economic forms of beach managing in Croatia*, in *Coastal processes III*, WITPress, Southampton, 2013.

FERRY K., *Beach Huts and Bathing Machines*, Shire Publications, 2009.

GOSSLING S. et al., *Ecological footprint analysis as a tool to assess tourism sustainability*, *Ecological Economics*, 2002.

GRECO N., BIONDINI P., *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010.

IEZZI D., *Nuovi profili formativi per professionalità avanzate nel turismo*, CLEUP, Padova, 2008

KOTLER P., *Marketing del turismo*, Pearson, 2010.

MASSARDO A., *Sindacati in Europa: storia, modelli, culture a confronto*, Rubbettino editore, 2002.

MATTEI U., REVIGLIO E., RODOTÁ S., *Invertire la rotta: idee per una riforma della proprietà pubblica*, Il Mulino, Bologna, 2007.

MONICA A., *Le concessioni demaniali marittime in fuga dalla concorrenza*, in *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, Anno XXIII Fasc. 2-2013.

MONTAGNA N., *I movimenti sociali e le mobilitazioni globali*, Franco Angeli, Milano, 2007.

NAPOLITANO G., *Diritto amministrativo comparato*, Giuffrè, Milano, 2007.

ROCCA G., *Dal proto turismo al turismo globale*, cap. V *Il turismo nei luoghi e nelle aree costiere*, Giappichelli editore, Torino, 2013.

SAVELLI A., *Sociologia del turismo balneare*, Franco Angeli, Milano, 2009.

SECONDULFO D., *Sociologia del benessere*, Franco Angeli, Milano, 2011.

TRANQUILLI REALI R., *Regioni e demanio marittimo*, Milano, Giuffrè, 1999.

TRIANI G., *Lido e lidi: società, moda, architettura e cultura balneare tra passato e futuro*, Marsilio, Padova, 1989.

TROISE MANGONI W., *L'esercizio retroattivo del potere amministrativo*, Giappichelli editore, Torino, 2016.

TULLIO L., *Codice della navigazione*, XII edizione aggiornata ad aprile 2012, Giuffrè, Milano.

Articoli e saggi

AA. VV., *Statistiche del turismo*, Istat, Roma, 2015.

BIONDINI P., D'AURIA M., *La concessione di spiaggia nel quadro della gestione integrata delle coste*, in De Benedetto M., *Spiagge in cerca di regole: studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Il Mulino, Bologna, 2011.

BOLCINA M., *La regolazione statale in materia di concessione di spiaggia. Dall'unità del codice della Navigazione alla frammentazione del quadro regolatorio*, pag. 34-36, in De Benedetto M., *Spiagge in cerca di regole: studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Il Mulino, Bologna, 2011.

COMMISSIONE EUROPEA, *Study on specific challenges for a sustainable development of coastal and maritime tourism in Europe*, Final report, giugno 2016.

FARINA F., *Il mutamento delle imprese balneari: da fabbriche della salute a fabbriche del piacere*, in *Mondo Balneare*, n°6, ottobre 2015.

GIUZIO A., *Risolvere i problemi di oggi, con uno sguardo al domani*, in *Mondo Balneare*, ottobre 2015.

ISTAT, *Report viaggi e vacanze in Italia e all'estero 2015*, 10 febbraio 2016.

ITB Italia news magazine redazionale, *Proposta di legge ITB Italia denominata "Limpida"*, anno 6, numero 001.

LICORDARI F., *La richiesta di Assobalneari al Governo: proroga di 30 anni per le attuali imprese balneari*, in *Mondo Balneare*, ottobre 2016.

MENEGHETTI F. e T., *Unirsi per superare la Bolkestein e salvare la spiaggia dall'erosione*, in *Mondo Balneare*, ottobre 2016.

MONICA A., *L'odissea delle concessioni demaniali marittime tra principi di libera circolazione, proroghe e interessi di categoria*, in www.rivista.eurojus.it

NESI E., RIGHI R., *Riflessioni sull'applicazione della Direttiva servizi alle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico- ricreative*, in *NELDIRITTO* n.8/2014.

PRAGMA Market Research Company, *Report: L'Europa del turismo estivo*, in collaborazione con M. Cinquepalmi, 2014.

RUGGIERI G., *Questione balneare: ecco perché lo Stato deve "correggere" la durata delle concessioni*, in *Mondo Balneare*, marzo 2016.

SABBAN M., *Relazione sul turismo sostenibile nel Mediterraneo*, ARLEM, Euro- Mediterranean Regional and Local Assembly, Bruxelles, 2013.

SCOLA M., *Toscana: spiagge all'asta?*, in *Italia Nostra* n. 463/2011.

SIB Sindacato Balneari Italiani, *Rapporto sulle Imprese Balneari*, 2007.

TEMELLINI E., *Il fascismo, i giovani e la cura del corpo*, in *InStoria*, n. 77, maggio 2014.

Sitografia

Calapà G., *Estate 2016 tra ombrelloni, sdraio e boss: l'Italia in spiaggia con le mafie*, www.ilfattoquotidiano.it, 14 agosto 2016.

Camera di Commercio di Milano, *Un'estate al mare*, www.mi.camcom.it, 5 agosto 2016

Giuzio A., *Riforma spiagge approvata dal governo, il testo integrale e i commenti*, www.mondobalneare.com, 27 gennaio 2017.

Ministerio de Hacienda y función pública, *Informe sobre la transposición de la Directiva de Servicios*, www.minhfp.gob.es, 29 aprile 2010.

Nice-Matin, *Concessions de plages: pas de modification du décret, mais les préfets invités à "une certaine souplesse"*, www.localtis.info, 7 dicembre 2016.

Parlamento italiano, *Temi dell'attività parlamentare, le concessioni demaniali marittime*, <http://leg16.camera.it/>.

Redazionale, *Balneari, interrogazione Corrao: arrivata la risposta dell'Ue*, in www.MondoBalneare.com, 23/12/2015.

Redazionale, *Vers la transposition de la directive Bolkestein sur les services*, www.net-iris.fr, 23/11/2016.

Redazionale, *Des «concessionnes» pour les plages de la Croisette*, www.pressreader.com, 14/09/2016.

Redazionale, *Turismo: balneari, sit-in di protesta a Roma*, www.sindacatobalneari.it, 10 marzo 2015.

Redazionale, *Riforma spiagge, arriva il ddl a firma Saggese*, www.mondobalneare.com, 26/04/2016.

Redazionale, *Principi giuridici per l'esclusione dalle evidenze pubbliche delle imprese turistico- ricettive operanti sul demanio marittimo*, su www.itbitalia.it, 4 gennaio 2015.

Redazionale, *Lega Nord contro ddl su riforma spiagge*, www.mondobalneare.com, 29 gennaio 2017.

Russo P., *Cinesi e russi all'assalto delle spiagge italiane*, www.lastampa.it, 11/05/2016.

Rulli M., *Calcolo del valore normale degli immobili*, in www.georoma.it, luglio 2016.

Sito Sistema Informativo Demanio marittimo www.sid.mit.gov.it

Sito Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained>

Sito El periodico www.elperiodico.com

Sito Conservatoire du littoral www.conservatoire-du-littoral.fr

Sito Info Mercati Esteri www.infomercatiesteri.it

Sito Agenzia del Demanio www.agenziademanio.it

Sito Demanio Marittimo www.demaniomarittimo.com

Sito stabilimento balneare www.lacanzonedelmare.com

Sito www.legifrance.gouv.fr

Tuccini M., *Concessioni, l'Ue dice sì alla proroga. Ma solo in Spagna*, <http://iltirreno.gelocal.it/>, 12 gennaio 2013.