

Roma, 6 marzo 2023

## **AUDIZIONE**

*Indagine conoscitiva sul Made in Italy: valorizzazione e sviluppo dell'impresa italiana nei suoi diversi ambiti produttivi.*

**Ill.mo**  
**Presidente**  
**X Commissione**  
**Della Camera dei Deputati**

## **PREMESSA**

*Evitare di strumentalizzare e criminalizzare il settore*

**Sulla questione balneare è indispensabile una discussione non strumentale come purtroppo è avvenuto nelle ultime settimane ricorrendo persino a falsità come l'esistenza di un obbligo del PNRR di mettere a gara le concessioni balneari.**

La questione non è sorta adesso ma ben 13 anni fa. Da allora sette governi in quattro legislature. Tutti hanno prorogato le concessioni demaniali vigenti in vista di una riforma sempre annunciata e mai effettuata.

La questione balneare è molto delicata perché riguarda decine di migliaia di famiglie di onesti lavoratori che rischiano di perdere il lavoro e il frutto del loro lavoro. E perché coinvolge un settore strategico dell'economia del Paese.

Ci auguriamo che anche a seguito del recente richiamo Autorevole del Presidente della Repubblica si emani finalmente una legge che, come affermato dallo stesso Presidente Mattarella, concili l'esigenza della concorrenza con la tutela dei diritti dei balneari: dalla conservazione del lavoro, alla

salvaguardia della proprietà aziendale alla tutela del loro legittimo affidamento nelle leggi e nei provvedimenti delle Istituzioni.

## LA BALNEAZIONE ATTREZZATA ITALIANA ESPRESSIONE DEL *MADE IN ITALY*

### *La continuità aziendale condizione del suo successo*

Giova ricordare che questo fenomeno economico e sociale è sorto nel nostro Paese con i “*Bagni Baretti*” di Livorno nel 1780 per poi affermarsi nel corso dell’*Ottocento* in moltissime località italiane: da Viareggio con i Bagni Nereo e Dori nel giugno del 1827 a Rimini con il *Kursal* del 1 luglio 1873; da Venezia con il “*Fisola*” del 1 luglio 1857 a Napoli con il “*Bagno Donn’Anna*” del 1840; e si potrebbe continuare per ogni località marina italiana la cui identità è stata plasmata dalla presenza degli stabilimenti balneari.

Nel corso dei secoli e dei decenni alcuni di questi hanno cambiato caratteristiche architettoniche, titolari o anche nome (come il citato per ultimo “*Bagno Donn’Anna*” poi denominato “*Bagni Marini*” e dal 1899 denominato “*Bagno Elena*”) continuando però a dare la propria impronta al territorio.

**Il modello giuridico su cui è sorta e sviluppata la balneazione attrezzata italiana è stata quella di una concessione amministrativa di durata assai limitata con la garanzia, alla sua scadenza, del cd *diritto di insistenza* in favore del titolare.**

Fino al 1993 la quasi totalità delle concessioni aveva una durata stagionale poi con l’articolo 01 del dl. 5 ottobre 1993 nr. 400 conv. nella legge 4 dicembre 1993 nr. 494 diventarono di durata quadriennale e solo con l’articolo 10 della legge 16 marzo 2001 nr. 88 la durata divenne di sei anni.

**Non v’è chi non veda che senza la garanzia di continuità aziendale derivante proprio dal cd *diritto di insistenza* nessuno avrebbe intrapreso l’attività di balneazione e, quindi, non sarebbe sorta e non si sarebbe sviluppata la balneazione attrezzata italiana.**

Questo modello giuridico di una durata brevissima assistita dal cd *diritto di insistenza* è stato messo in discussione in principio da parte della nostra giurisprudenza amministrativa, successivamente dall’Antitrust e, infine, dalla Commissione europea (v. la lettera del 3 dicembre 2020 n. 4118/2020).

Il Legislatore nazionale ha eliminato dal nostro ordinamento giuridico il cd *diritto di insistenza*, prorogando le concessioni esistenti e impegnandosi ad avviare **la revisione della normativa in materia: sempre annunciata e mai effettuata.**

## UN SETTORE EFFICIENTE E DINAMICO

*La “vacanza” continua ad essere sinonimo di “vacanza al mare”.*

E' un dato incontrovertibile che per la parte di gran lunga più rilevante della domanda turistica, nazionale ed estera che si riversa nel nostro Paese, **la “vacanza” continua ad essere sinonimo di “vacanza al mare”.**

Dai dati forniti dall'ENIT le nostre spiagge fino al periodo *pre-covid* costituivano il luogo più scelto per le vacanze (47,5%) e il trimestre estivo era quello con la più alta concentrazione di vacanze: partivano, infatti, circa 23 milioni di persone, più di un terzo della popolazione (37,8%),

Anche lo scorso anno la vacanza ricercata dagli italiani ha visto prevalere il mare (60%) che alla fine ha addirittura doppiato la vacanza in montagna (30%).

Si tratta pertanto di un settore perfettamente funzionante e di successo dovuto alla professionalità degli attuali operatori e soprattutto alla sua caratteristica di gestione familiare delle aziende balneari che si presenta più efficiente e gradita dagli utenti rispetto a una diversa omologata e impersonale.

Le proroghe delle concessioni vigenti non hanno sinora comunque impedito l'ingresso nel settore di nuovi operatori che continua pacificamente ad avvenire attraverso il rilascio di nuove concessioni demaniali nelle porzioni di demanio ancora disponibili e attraverso il subingresso nelle concessioni in essere ai sensi e per gli effetti dell'art. 46 del c.d.n..

Il loro ingresso è frenato non tanto dalle proroghe quanto dai ritardi nella pianificazione costiera e dal fenomeno erosivo che ha ridotto la dimensione del demanio marittimo

A tal proposito si evidenzia la necessità di un aggiornamento della linea demaniale oramai risalente a quella del 1899 per la quale potrebbe certamente essere di impulso l'attuazione del cd *federalismo demaniale* di cui agli art. 3 e 5 del Dlgs del 28 maggio 2010 nr. 85.

Per cui, di fronte all'importanza del settore, ancora di più sconcerta che le Istituzioni siano in ritardo nella sua messa in sicurezza giuridica ed economica.

## **PROBLEMI DEL SETTORE**

### *Durata delle concessioni demaniali*

Naturalmente **la questione più urgente riguarda la durata ed il futuro delle concessioni demaniali marittime** ma non solo di questo si tratta.

Si resta stupefatti nel constatare come questo settore cruciale sia ancora sostanzialmente disciplinato dal Codice della navigazione del 1942 e che il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni sia stato così parziale e contraddittorio da creare sin qui conflitti istituzionali e ulteriore confusione per le aziende interessate. Come si è detto resta ancora inattuato il cd *federalismo demaniale ex lege* nr. 85/2010.

Necessitano di soluzioni innovative un insieme di problematiche: dalle modalità di affidamento delle concessioni alla natura delle opere, dalle delimitazioni dei beni demaniali ai criteri di determinazione dei canoni, dalle fattispecie estintive e modificative alla sovrapposizione di soggetti titolari delle funzioni.

E', pertanto, ormai tempo di riscrivere la parte demaniale del Codice della Navigazione adeguandola al nuovo assetto istituzionale e comunitario, anche al fine di introdurre elementi di semplificazione (DIA, conferenze di servizi, eliminazioni di valutazioni superflue come quelle doganali, ecc.) di procedure amministrative che attualmente ritardano o impediscono ammodernamenti e innovazioni di cui il settore ha costantemente bisogno.

In tale riordino è di particolare centralità ed urgenza **la salvaguardia delle aziende attualmente operanti** nel rispetto di due principi giuridici e di giustizia tanto elementari quanto fondamentali proprio del diritto europeo.

**In primo luogo la tutela della certezza del diritto e della buona fede** di chi ha confidato in un assetto normativo e amministrativo previgente; il cd *legittimo affidamento* che rischia di essere gravemente lesa e offesa se non viene trovato il corretto e giusto rimedio.

Lo Stato che, per decenni ha garantito, con le norme e con la prassi amministrativa, costante e

uniforme, la continuità delle imprese - degli investimenti non solo di capitali, ma soprattutto del lavoro che ha comportato una vera e propria scelta di vita per decine di migliaia di persone – non può venir meno al suo impegno così solennemente assunto senza un adeguato e giusto rimedio.

Ma oltre a tale principio, l’abrogazione del rinnovo automatico rischia di recare pregiudizio anche **al diritto alla proprietà della propria azienda** costituzionalmente e comunitariamente tutelato.

Infatti, come riconosciuto dall’autorevole giurisprudenza del Consiglio di Stato, la concessione demaniale costituisce un presupposto indissolubilmente connesso all’azienda tal che il trasferimento di questa comporta anche il trasferimento di quella

Con la conseguenza che la messa all’asta delle concessioni in essere, individuate e valorizzate non dalla Pubblica amministrazione ma dagli attuali titolari o loro danti causa, comporta necessariamente il trasferimento dell’azienda ivi creata con conseguente suo esproprio sostanziale.

**I balneari guardano all’Europa come Patria dei diritti: della certezza del diritto e di salvaguardia del lavoro e della proprietà aziendale.**

La mancata adozione di una soluzione legislativa corretta ed equilibrata, con il conseguente esteso contenzioso delle imprese attualmente operanti a tutela dei loro diritti, potrebbe pregiudicare definitivamente e irrimediabilmente qualsiasi prospettiva di crescita turistica del Paese.

**Alla luce di queste considerazioni, riteniamo indispensabile un deciso impegno del Parlamento e delle Istituzioni a difesa della balneazione attrezzata italiana quale irrinunciabile fattore di qualità e di vantaggio competitivo nel mercato turistico internazionale del prodotto “mare”, con una legge di riordino organico della materia che superi le disposizioni contenute nella legge 5 agosto 2022 nr. 118 che riteniamo sbagliate e pericolose.**

**Il presidente**  
**Antonio Capacchione**  
