

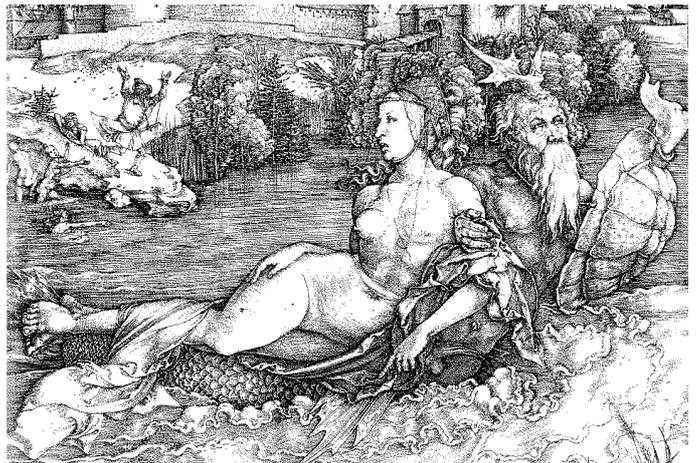
AIR: UN'APPLICAZIONE

A CURA DI UN DIPARTIMENTO UNIVERSITARIO

(su: concessioni di demanio marittimo
ad uso turistico-balneare)

SERVIZIO PER LA QUALITÀ
DEGLI ATTI NORMATIVI

*Ufficio per la fattibilità
amministrativa e per l'analisi
d'impatto degli atti in itinere*



PREMESSA

L'analisi di impatto della regolamentazione (sorta negli anni Settanta negli Stati Uniti, in relazione all'esercizio di poteri regolatori da parte di agenzie indipendenti entro l'executive branch; radicatasi negli anni Ottanta nel Regno Unito, sulla scorta di indirizzi volti a contenere il raggio della regulation pubblica e la sua incidenza sulla libera iniziativa di cittadini e imprese; diffusasi in altri Paesi di marca anglosassone; giunta nell'Europa continentale negli anni Novanta, anche dietro alcune sollecitazioni dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo economico) ha fatto il suo ingresso nell'ordinamento italiano - in via sperimentale - con la legge 8 marzo 1999, n. 50 (articolo 5).

La sua disciplina 'a regime' è stata dettata con la legge 28 novembre 2005, n. 246 (articolo 14, commi 1-11), cui ha fatto seguito il regolamento recato dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 11 settembre 2008, n. 170. Ed ampia menzione essa riceve nella direttiva del Presidente del Consiglio dei ministri del 26 febbraio 2009 sull'istruttoria degli atti normativi del Governo.

Eppure, se può dirsi oramai definito lo 'status' normativo dell'analisi di impatto della regolamentazione (di seguito AIR) in Italia, ed invero non esigua è la bibliografia da essa alimentata, il suo cammino nel mondo dei fatti non è stato, sinora, particolarmente brillante.

La relazione sullo stato di attuazione dell'AIR, presentata dal Governo italiano al Parlamento¹, rimarcava con franchezza che nell'esperienza intrapresa dell'AIR, "meno sviluppata risulta la componente più propriamente valutativa, ovvero quella relativa all'impatto che la regolazione produce nei confronti della pubblica amministrazione, delle imprese e dei cittadini, che dovrebbe costituire l'essenza propria dell'AIR. Raramente è possibile riscontrare anche un'analisi, puntuale e motivata, delle opzioni alternative allo strumento prescelto", secondo un approccio complessivo che configura l'AIR "come ulteriore elemento a supporto e giustificazione a posteriori delle scelte effettuate, piuttosto che come espressione di una analitica valutazione preventiva di progettazione normativa".

E' allora da salutare con interesse l'impegno profuso, fuori del circuito delle istituzioni, da enti di ricerca ed esperti, ove si volga ad una

¹ Nel luglio 2007: Doc. CCXXXIII, n. 1, della XV legislatura.

applicazione pratica dell'AIR, senza indugiare solo nelle dissertazioni teoriche, per esaminare piuttosto casi di studio concreti.

In tale direzione muove una ricerca condotta da un istituto universitario (il Dipartimento di istituzioni pubbliche economia e società, della Università degli studi Roma Tre), qui riprodotta².

Il caso di studio prescelto è dato dalle concessioni di demanio marittimo ad uso turistico-balneare.

Lo studio si articola in una prima parte espositiva di sintesi, indi in un corposo insieme di appendici e allegati.

Si è ritenuto di riportarne il testo nella sua versione integrale, senza tagli o commenti, sì che il lettore possa formarsi la propria opinione circa la sperimentazione resa.

Solo omessi risultano, per ragioni di spazio, gli allegati ultimi riportati in indice dello studio, per lo più reperibili presso i siti istituzionali di riferimento (Autorità garante della concorrenza e del mercato; Corte dei conti).

L'indagine (oggetto di presentazione e dibattito il 20 maggio 2009, presso la Sala degli atti parlamentari della Biblioteca del Senato) rivela uno sforzo applicativo dell'AIR, meritevole di attenzione.

Siffatte iniziative di ricerca potrebbero rendere meno remoto il momento di un bilancio, onde valutare se nello Stato (regolatore e amministratore) e nell'ordinamento italiani, l'AIR risponda ad un nobile, incompiuto, illusorio disegno, o si prospetti efficace strumento entro il procedimento regolatorio.

² Reperibile altresì su internet: [www.dipesroma3.eu/dripea/?download=AIR30 aprile2009.zip](http://www.dipesroma3.eu/dripea/?download=AIR30%20aprile2009.zip)



Dipartimento di Istituzioni Pubbliche Economia e Società
Laboratorio di Documentazione e Ricerca sull'Innovazione nelle Istituzioni Politiche,
Economiche e Amministrative (DRIPEA)

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE

**Il caso delle concessioni di demanio marittimo
a uso turistico-balneare**

aprile 2009

Indice

PARTE I

CONTESTO E OBIETTIVI

1. Ragioni della regolazione ed esigenze	pag.	6
2. Il quadro normativo vigente		
2.1 La normativa statale. La regolazione regionale e locale	pag.	7
2.2 La disciplina delle concessioni di spiaggia in altri ordinamenti	pag.	9
3. Carenze e criticità		
3.1 Finanziarie	pag.	10
3.2 Amministrative	pag.	12
3.3 <i>Antitrust</i>	pag.	14
4. Esigenze economiche e sociali considerate		
4.1 Ricostruzione economica di settore	pag.	17
4.2 Ricostruzione del panorama dei consumatori	pag.	20
4.3 Ricostruzione del quadro metanazionale	pag.	20
4.4 Potenzialità e criticità del settore attraverso un'analisi SWOT	pag.	22
5. Obiettivi		
5.1 Gli obiettivi della regolazione	pag.	24
5.2 Gli indicatori per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi	pag.	24

PARTE II

DESTINATARI E CONSULTAZIONI

1. Destinatari e metodologia delle consultazioni	pag.	26
2. Svolgimento delle consultazioni	pag.	27

PARTE III

LE OPZIONI REGOLATORIE

1. Valutazione dell'opzione di non intervento	pag.	29
2. Le opzioni alternative	pag.	30

PARTE IV

L'OPZIONE PRESCELTA

1. Giustificazione dell'opzione prescelta		
1.1 Analisi degli effetti con vantaggi e svantaggi	pag.	33
1.2 Oneri amministrativi	pag.	35
2. Impatto concorrenziale	pag.	37
3. Modalità attuative	pag.	39

APPENDICI

1. Il quadro normativo. Legislazione statale.	pag.	2
2. Tabella di comparazione con altri ordinamenti	pag.	8
3. Tabelle e grafici relativi all'analisi finanziaria	pag.	10
4. Distribuzione delle competenze tra livelli di governo	pag.	13
5. Legislazione regionale	pag.	17
6. I numeri del turismo balneare in Italia	pag.	26
7. Ricostruzione economica del settore: stima dell' indotto e capacità di attivazione	pag.	31
8. Le caratteristiche tipologiche del settore	pag.	37
9. Elaborazione da studi di settore	pag.	47
10. Analisi SWOT	pag.	59
11. Documento di consultazione	pag.	62
12. Contributo dell'Associazione Imprenditori Turistici Balneari (ITB)	pag.	64
13. Contributo dell'associazione Operatori Associati Spiagge Italiane (OASI)	pag.	70
14. Contributo della Federazione Italiana Imprese Balneari (FIBA)	pag.	75
15. Contributo di Assoutenti	pag.	82
16. Contributo di Confconsumatori	pag.	84
17. Contributo di Cittadinanzattiva	pag.	88
18. Contributo dell'Agenzia del Demanio	pag.	91
19. Contributo del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (Direzione generale Porti)	pag.	98
20. Contributo dalle Regioni	pag.	110
21. Contributo dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI)	pag.	116
22. Analisi degli effetti delle opzioni di regolazione individuate	pag.	122
23. Mappatura degli obblighi informativi	pag.	127

ALLEGATI

1. Segnalazione dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato "Norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico ricreativa" (16 ottobre 2008)
2. Relazione della sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni centrali dello Stato, Corte dei Conti "La riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo" (10 dicembre 2008)
3. Estratti dalla stampa nazionale
4. Studio di settore TG60U, "Gestione di stabilimenti balneari marittimi, lacuali e fluviali"

La presente analisi d'impatto della regolamentazione è frutto di comune discussione e di riesame collegiale da parte del gruppo di lavoro istituito nel luglio 2008 presso il Laboratorio di Documentazione e Ricerca sull'Innovazione nelle Istituzioni Politiche, Economiche e Amministrative (DRIPEA) del Dipartimento di istituzioni pubbliche, economia e società dell'Università RomaTre (i partecipanti al gruppo di lavoro - coordinato da *Maria De Benedetto* - sono indicati in corsivo). Alcune sezioni sono state elaborate con il contributo degli studenti che hanno partecipato al seminario "Analisi di impatto della regolamentazione. Il caso delle concessioni di demanio marittimo a uso turistico-balneare", svoltosi a RomaTre tra l'ottobre e il dicembre 2008.

In particolare: *Maria De Benedetto* ha redatto nella parte I il par. 1, 3.2, 5, la parte III insieme con *Giuseppe Busia*, *Mario Martelli*, *Claudio Mazziotta*, *Nicoletta Rangone*, nella parte IV, il par. 3, tra le appendici, il documento di consultazione (appendice n. 11); *Francesca Di Lascio* ha redatto nella parte I il par. 2, nell'appendice la tabella di comparazione (appendice n. 2) avvalendosi del supporto di *Serena Russo* e dello studente *Alberto Castellano*, e ha coordinato l'attività di stesura di altre appendici (*Paola Menichino* ha redatto le appendici n. 1 e n. 4, anche con il supporto dello studente *Alessandro Tempera* e avvalendosi degli atti di concessione raccolti dagli studenti *Lorenza Porcelli* e *Romolo Luciani*; *Francesco Gualtieri* ha redatto l'appendice n. 5, cui ha contribuito la studentessa *Rita Quadrelli*). *Silvia Barbieri* ha redatto nella parte IV il paragrafo 1.2 e la relativa appendice n. 23, ed coordinato la redazione nella parte I del par. 3.1 e l'appendice n. 3 (svolta con la collaborazione di *Marco Bolcina*, dagli studenti *Serena Giannini*, *Enza Iannopollo* ed *Emanuele Paglia*). *Nicoletta Rangone* ha redatto nella parte I il paragrafo 3.3 e nella parte IV il par. 2. *Claudio Mazziotta* ha redatto nella parte I i paragrafi 4.1 (con il contributo di *Paolo Sestini*) e 4.4, nella parte IV il paragrafo 1.1 (discusso specialmente con *Mario Martelli*), le appendici n. 8, n. 10 e n. 22, coordinando - inoltre - la produzione di altre appendici da parte degli studenti (appendice n. 6 - *Luca Ferrara*, appendice n. 7 - *Federico Nervo*, appendice n. 9 - *Andrea Storani*; i lavori del sottogruppo coordinato da *Claudio Mazziotta* si sono, peraltro, svolti con il contributo di *Cosimo Magazzino* ed *Elisa Martellucci*). *Giuseppe Busia* ha coordinato la produzione nella parte I del par. 4.2 e della parte II, redatte da *Giuseppe De Marco* e *Maura Gumiero* (con il contributo degli studenti *Loredana Andreucci*, *Stefania Antonacci*, *Marco Di Fronzo*, *Enrica Gaeta*, *Roberta Luciani*). *Marta D'Auria* ha redatto nella parte I il par. 4.3.

L'editing è stato curato da *Giuseppe De Marco*. Si ringrazia l'iniziale contributo assicurato da *Adelisa Corsetti*, *Edoardo Reviglio*, *Lucia Rispoli* e *Alessandra Liverani*.

Prezioso per l'Air si è rivelato il lavoro di ricostruzione svolto dal cons. *Paolo Santomauro* della Corte dei conti, relatore della sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni centrali dello Stato, "La riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo" (dicembre 2008). Si ringraziano, inoltre, il Dr. *Luigi Abritta* dell'Agenzia delle entrate, Direzione centrale accertamento - Studi di settore e il dr. *Luigi D'Attoma* del Ministero dell'economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

L'Air non sarebbe stata possibile senza la collaborazione dei soggetti consultati. Un particolare ringraziamento, anche per aver contribuito con documenti scritti (appendici dal n. 12 al n. 21), va: tra i rappresentanti delle istituzioni, alla dott.ssa *Patrizia Scarchilli* (D.g. Porti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), al dr. *Stefano Iustulin* (Agenzia del Demanio), alla Dott.ssa *Maira Rotondo* (Anci), all'Ing. *Francesco Tarsia* (Regione Calabria); per le imprese, a *Giuseppe Ricci* (presidente ITB), *Tullio Galli* (presidente FIBA) e *Pietro Gentili* (segretario generale SIB); per le associazioni dei consumatori, a *Franco Conte* (Confconsumatori), *Carlo Marci* (Assoutenti) e *Tina Napoli* (Cittadinanzattiva).

Il presente lavoro è dedicato al prof. *Nicola Greco*.

PARTE I - CONTESTO E OBIETTIVI

1. Ragioni della regolazione ed esigenze

Le concessioni di demanio marittimo a uso turistico-balneare trovano nel nostro sistema una disciplina disorganica, sia sotto il profilo delle competenze e delle procedure che sotto quello dei criteri per la determinazione dei canoni.

Quest'ultimo aspetto, in particolare, ha visto susseguirsi numerosi interventi normativi, a partire dal codice della navigazione. Dalla determinazione caso per caso si è passati alla ricerca di modi di calcolo automatico dei canoni e, poi, di rivalutazione degli stessi: sono stati introdotti parametri oggettivi, con il sistema delle tabelle, criteri aritmetici, meccanismi di rivalutazione con l'aggancio ad importi predeterminati di entrate erariali, fino alla recente previsione – accanto al sistema delle tabelle – di una modalità per determinare il canone con un parziale riferimento a valori di mercato.

Tale percorso ha visto operare solo occasionalmente sistemi di selezione competitiva dei concessionari, anche per l'automatismo dei meccanismi di rinnovo delle concessioni (APPENDICE n. 1).

La descritta disciplina, frammentata per ciò che riguarda le competenze di regolazione e amministrazione, ha causato considerevoli problemi interpretativi ed un notevole contenzioso, sostanzialmente ignorando gli importanti fenomeni di erosione costiera che interessano i litorali italiani.

Il diffuso malcontento circa l'assetto regolatorio si è registrato anche sotto il profilo più strettamente finanziario (ALLEGATO n. 3): a fronte di obiettivi di valorizzazione economica del demanio marittimo si sono – negli ultimi anni – determinati squilibri di bilancio, tra l'ammontare in sede di previsione dei canoni concessori attesi e gli effettivi importi a rendiconto (APPENDICE n. 3).

Avvertito è, inoltre, il problema della ripartizione degli introiti derivati dal canone tra Stato, proprietario del bene demaniale, e soggetti gestori delle competenze amministrative (in particolare, Comuni e Regioni) con la prospettiva di introdurre forme di compartecipazione.

La regolazione di questa materia pone, pertanto, una molteplicità di questioni, tra cui, quelle relative all'allocazione e alle modalità di svolgimento delle competenze amministrative, alla determinazione del canone, alla ottimizzazione del procedimento di riscossione, alla razionalizzazione del sistema di imposizione sulle concessioni, alla funzione e alla struttura della concessione amministrativa (con particolare riguardo alla competizione nella scelta del concessionario e alla durata della concessione), alla qualità e al costo dei servizi turistico-balneari (ALLEGATO n. 3), alla operatività di strumenti per il controllo integrato delle coste (amministrativi e ambientali), allo sviluppo economico del settore, alla fruizione libera delle spiagge.

Per altro verso, è cruciale l'attività d'impresa e la rilevanza economica del comparto in seno al settore del turismo.

Alcune delle richiamate esigenze hanno trovato soluzioni normative tuttora disarticolate, rispetto alle quali appare urgente un intervento di riordino complessivo della materia.

2. Il quadro normativo vigente

2.1. La normativa statale. La regolazione regionale e locale (APPENDICE n. 1, 4, 5)

La normativa sulle concessioni di demanio marittimo e sulla determinazione dei relativi canoni risulta, allo stato attuale, complessa e, come già detto, frammentata quanto all'assegnazione delle competenze tra i diversi soggetti istituzionali.

A livello di regolazione statale, la materia è disciplinata, innanzi tutto, da disposizioni di carattere generale sui beni pubblici. Il demanio marittimo appartiene, infatti, al demanio necessario, individuato dall'art. 822 del codice civile e dall'art. 28 del codice della navigazione.

Nelle ipotesi di *uso particolare (o esclusivo)* del demanio marittimo - in cui il godimento è riservato, a titolo oneroso e per una durata temporanea, a singoli destinatari - il rapporto tra amministrazione e privati è regolato da un provvedimento di concessione, adottato dall'autorità competente per la gestione del bene, come individuata dall'art. 1 del decreto legge n. 400/93 (conv. con mod. dalla legge n. 494/93). Tra gli scopi che legittimano l'uso particolare del demanio marittimo il d.l. n. 400/1993 fa riferimento anche alla finalità turistico-ricreativa, in cui viene ricompresa l'attività di gestione degli stabilimenti balneari.

Rispetto alla determinazione dei canoni concessori per la finalità turistico-ricreativa, è possibile individuare cinque fasi:

- 1) l'art. 16, co. 3 e 4, del d.p.r. n. 328/52 (regolamento attuativo cod. nav.) dispose la determinazione del canone con stima diretta caso per caso, imponendo l'adozione di un provvedimento *ad hoc* per l'adeguamento nel tempo di tale valore.
- 2) Il decreto interministeriale del 19 luglio 1989, indicò nuovi criteri per la determinazione dei canoni, semplificando la definizione dell'ammontare dovuto dai concessionari e ancorandolo a parametri oggettivi applicabili uniformemente sul territorio nazionale mediante l'applicazione:
 - a. di misure generali espresse in lire/mq per tipologia di occupazione dell'area demaniale marittima (art.1, co. 1);
 - b. di misure specifiche per le concessioni con finalità turistico-ricreative, espresse in lire/mq in funzione dell'estensione dell'area concessa (art. 1, co. 3).

Ne è derivato un sistema di tipo tabellare, con differenze in sede locale.

- 3) Il già citato decreto legge n. 400/93 (conv. con mod. dalla legge n. 494/93) ha legato la determinazione dei canoni concessori in lire/mq alla classificazione delle aree demaniali in categorie, individuate in base:
 - alla valenza turistica (categoria A, categoria B, categoria C);
 - alle pertinenze demaniali insistenti sulla concessione;
 - alla tipologia di aree occupate (scoperte, occupate da impianti di facile rimozione occupate da impianti di difficile rimozione, con presenza di specchi acquei).
- 4) Il decreto legge n. 269/03 (conv. dalla legge n. 326/03) ha imposto, a decorrere dal 2004, la rideterminazione dei canoni per le concessioni ad uso turistico-

ricreativo, con rivalutazione dell'ammontare delle tabelle del decreto ministeriale n. 342/98, maggiorato del 300%. Nello stesso anno, l'art. 2, co. 53, della legge n. 350/03 (legge finanziaria per l'anno 2004) ha riformulato il predetto comma ed ha stabilito che, entro il 30 giugno 2004, dovesse essere emanato un decreto interministeriale di rideterminazione dei canoni in misura tale da garantire maggiori entrate non inferiori a 140 milioni di euro a decorrere dal 1° gennaio 2004. In caso di mancata adozione del provvedimento nel termine, era prevista la rivalutazione automatica dell'ammontare dei canoni. Nei fatti, si è assistito al reiterato differimento di tale scadenza, giungendo sino al 31 dicembre 2006 (v. decreto legge n. 262/06); l'aggiornamento dei canoni è, quindi, sinora avvenuto con le modalità ordinarie, già previste dal decreto legge n. 400/93 (in specie, per il 2006 è stato previsto un aumento del 2,85% rispetto alle misure unitarie dell'anno precedente, mentre per il 2007 l'aggiornamento dei canoni per il rilascio o rinnovo delle concessioni è stato fissato al 2,55%).

- 5) L'art.1, co. 250-257, della legge n. 296/06 (legge finanziaria 2007) ha, infine, fornito nuovi criteri di determinazione dei canoni concessori per aree, pertinenze demaniali marittime e specchi d'acqua, rilasciate o rinnovate per scopo turistico-ricreativo, con disposizioni applicabili anche alle concessioni per realizzazione e gestione delle strutture dedicate alla nautica da diporto: accanto al canone tabellare, alcune fattispecie concessorie sono soggette ad un canone commisurato al valore di mercato con riferimento ai valori indicati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare (per approfondimenti v. APPENDICE n. 1) La norma ha determinato numerosi dubbi interpretativi inerenti le concrete modalità di determinazione dei canoni, su cui l'Agenzia del Demanio è intervenuta in più occasioni con propri atti interpretativi (si richiama la circolare 21 febbraio 2007).

Accanto alla disciplina che regola l'uso del demanio marittimo la materia delle concessioni di spiaggia – in particolare delle connesse funzioni amministrative di gestione - è stata interessata dai processi di decentramento amministrativo e dalla riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001). La riarticolazione delle funzioni regionali e locali in materia incontra due persistenti limiti nel potere statale di indirizzo e coordinamento (che alla luce dell'articolazione del novellato art. 117 si esprime mediante le c.d. materie trasversali) e nella titolarità dominicale dei beni, che rimane attribuita allo Stato unico percipiente dei canoni e proventi derivanti dalla gestione del demanio. In generale, tutte le funzioni amministrative in materia di demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo, esplicitate nell'ambito del litorale marittimo di una determinata Regione, sono di competenza regionale, con subdelega ai Comuni.

A livello di regolazione regionale sono, in particolare, svolti compiti di pianificazione e regolazione della materia secondo il riparto di competenze delineato dall'art. 105 del d.lgs. n. 112/1998 (APPENDICE n. 4).

Molte regioni costiere hanno provveduto all'adozione di un piano o programma di utilizzazione del demanio marittimo (come previsto ai sensi dell'art. 6, co. 3, del d.l. n. 400/1993, conv. dalla l. n. 494/1994), talvolta inserendolo in documenti di maggiore ampiezza finalizzati al governo del territorio regionale nel suo complesso e comunque sulla base del disposto di cui alla legge finanziaria 2007 (l'art. 1, co. 254, della l. n.

296/2006 fa riferimento al corretto equilibrio tra le aree concesse a privati ed arenili liberamente fruibili e all'individuazione delle modalità e della collocazione dei varchi atti al libero e gratuito accesso e transito della battigia antistante l'area della concessione).

Le funzioni relative al rilascio delle concessioni risultano, invece, di norma attribuite ai Comuni. I profili di intervento delle disposizioni regionali in materia – peraltro molto differenziate tra loro - riguardano la disciplina delle competenze afferenti il rilascio delle concessioni (ad esempio con l'indicazione dell'“interesse”, comunale o regionale, rivestito dalla singola concessione), la tutela dell'ambiente (ad esempio inserendo la sostenibilità ambientale tra i principi regolatori della materia), le procedure ad evidenza pubblica (ad esempio prevedendo, per le concessioni di particolare importanza, procedure *ad hoc*), i piani comunali di utilizzazione del demanio marittimo, la determinazione dei canoni di concessione (ad esempio prevedendo un “sovracanone comunale”).

A livello di regolazione locale, sono adottati piani attuativi di utilizzazione delle aree del demanio marittimo o piani di gestione delle spiagge, sulla base degli indirizzi emergenti dai provvedimenti regionali e dai relativi atti di programmazione e pianificazione.

Come detto, sono i comuni a rilasciare le singole concessioni amministrative. Spetta, infine, ai Sindaci l'adozione di ordinanze balneari annuali atte a specificare il disposto dei piani comunali rispetto ai singoli tratti di litorale. Da ciò deriva che comuni limitrofi possono essere soggetti a prescrizioni di dettaglio diverse in relazione alle modalità di gestione delle spiagge (v., ad es., ordinanze che impongono contributi ecologici ai turisti per l'accesso agli arenili o altre che vietano l'accesso ai cani, se non in specifiche zone). Altre competenze comunali riguardano gli aspetti autorizzatori e di controllo relativi all'esercizio delle attività commerciali svolte sulle aree in concessione.

2.2. La disciplina delle concessioni di spiaggia in altri ordinamenti

L'esame di ordinamenti di paesi europei *competitors* nell'offerta di servizi turistico-balneari (Francia, Spagna, Grecia, Croazia, Portogallo) ha evidenziato numerosi spunti di interesse.

Tratto comune in materia è la conflittualità tra Stato e autonomie territoriali, da un lato, e tra autonomie e operatori di settore dall'altro.

Sul primo versante, la principale criticità è rappresentata dall'introito dei canoni. In tutti i paesi analizzati questa spetta allo Stato, in virtù della potestà dominicale sul demanio marittimo, anche se la gestione amministrativa del settore è normalmente attribuita alle autonomie locali. In alcuni paesi, sono attualmente allo studio ipotesi di ripartizione degli introiti da canoni tra Stato e comuni

Sul secondo versante, le criticità del rapporto intercorrente tra autonomie locali e gestori sono riconducibili, sotto un primo profilo, ai canoni, ritenuti eccessivi rispetto alla redditività della stagione balneare e ai costi sostenuti per gli investimenti nelle strutture. Sotto un secondo profilo, alla durata della concessione, giudicata troppo breve per poter consentire l'ammortamento degli investimenti. Questo aspetto risulta più avvertito in sistemi nei quali sono imposti limiti ben definiti alla durata della stagione balneare con l'obbligo di smantellare tutte le attrezzature rimovibili dai lidi al fine di garantire una maggior rispondenza agli obiettivi ambientali (APPENDICE n. 2).

3. Carenze e criticità

3.1 Finanziarie (APPENDICE n. 3, ALLEGATO n. 3).

L'analisi che segue riguarda i dati relativi ai "proventi delle concessioni dei beni del demanio marittimo". La ricostruzione si incentra sul capitolo del Bilancio di previsione dello Stato relativo ai proventi delle concessioni di beni demaniali marittimi, segnatamente sul capitolo 2612/4, tabella 01, cui corrisponde il tributo codice 842T.

Il periodo analizzato è compreso tra gli anni 2001 e 2007¹, significativo per i ripetuti interventi normativi registrati, in particolare, tra il 2003 ed il 2007.

Dal 2003 al 2005 le previsioni iniziali di competenza del bilancio di previsione per il capitolo 2612/4 sono rimasti stabili, attestandosi attorno ai 70 milioni di euro, mentre sono cresciute notevolmente negli esercizi finanziari 2006 e 2007, sfiorando i 210 milioni di euro nel 2006 e i 215 milioni di euro nel 2007 (tabella 1).

Tuttavia, un'impennata nei valori era avvenuta già nel corso dell'esercizio finanziario 2005, quando la previsione iniziale di 70 milioni di euro in occasione dell'assestamento di bilancio era stata ridefinita in 350 milioni di euro².

La causa di questo considerevole aumento sembra riconducibile al tentativo di riforma realizzato con il decreto legge n. 269/2003, che prevedeva l'aumento del 300% dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-riscreative.

Sino a quel momento i proventi derivanti dalle concessioni demaniali si erano attestati su valori piuttosto bassi, a causa di due ragioni principali:

1. i proventi dei beni demaniali non erano commisurati al valore effettivo dei beni oggetto di concessione;
2. le Regioni avevano applicato indistintamente su tutto il territorio di loro pertinenza la misura tabellare unitaria più bassa, corrispondente alla previgente categoria C³.

La citata riforma non è mai entrata a regime e, a fronte dei 350 milioni di euro attesi dalle previsioni definitive per l'esercizio finanziario 2005, sono effettivamente entrati nelle casse dello Stato poco più di 52 milioni di euro (grafico 4), con uno scarto di 297 milioni di euro.⁴

La forte differenza tra previsioni ed entrate effettive, significativamente evidenziata per l'esercizio finanziario 2005, si registra anche per i successivi anni 2006 e 2007. Le previsioni definitive per il 2006, infatti, si attestavano a 210 milioni di euro, di cui sono entrati nelle casse dello Stato circa 65 milioni di euro (-144.544.965)⁵, mentre per il 2007 dei 215

¹ Cfr. Corte dei Conti, Rendiconto Generale dello Stato per gli anni dal 2001 al 2007 - Analisi finanziaria dei flussi finanziari (allegati C1.1 e C1.3).

² Cfr. Corte dei Conti, Rendiconto Generale dello Stato per l'anno 2005; Analisi finanziaria dei flussi finanziari Allegato C1.1/C1.3, Art. 4, Cap.2612

³ Cfr. Conferenza dei Presidenti delle Regioni e delle Province Autonome, Roma 21/4/2004

⁴ Cfr. Corte dei Conti, Rendiconto Generale dello Stato per l'anno 2005; Analisi finanziaria dei flussi finanziari Allegato C1.1/C1.3, Art. 4, Cap. 2612

⁵ Cfr. Corte dei Conti, Rendiconto Generale dello Stato per l'anno 2006; Analisi finanziaria dei flussi finanziari Allegato C1.1/C1.3, Art. 4, Cap.2612

milioni di euro previsti sono stati effettivamente riscossi solo 87 milioni di euro circa (-127.813.136)⁶.

Il legislatore è intervenuto nuovamente in materia quando, con la legge n. 296/2006 (art. 1, comma 251) ha introdotto una nuova modulazione dei canoni per le concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative.

Le nuove modalità di determinazione dei canoni hanno sollevato non pochi dubbi interpretativi con un conseguente notevole incremento del contenzioso, ma non hanno condotto ai risultati finanziari attesi.

La criticità più forte dell'attuale regolazione risiede, pertanto, nell'incapacità di garantire una corrispondenza tra previsioni di entrata ed introiti effettivi. Al contrario, l'analisi dei dati relativi agli anni 2006 e 2007, mostra che nonostante i valori delle entrate siano cresciuti in termini assoluti, in termini relativi si è notevolmente incrementata la distanza tra il riscosso ed i valori delle previsioni.

Le problematiche evidenziate sembrano potersi imputare a due principali ordini di motivi: il primo risiede nella difficoltà di stimare previsioni iniziali e definitive di competenza aderenti alla situazione reale; il secondo, invece, afferisce al mancato coordinamento tra le amministrazioni coinvolte nel processo di accertamento e riscossione dei tributi, nonché al riaccertamento dei relativi residui.

- Il primo dei problemi deriva principalmente dalla mancanza di criteri atti a produrre una corretta stima delle previsioni di entrata, come è emerso nel corso dell'analisi di impatto della regolazione. Nel documento di consultazione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, ad esempio, viene esplicitato chiaramente che “ad oggi, lo Stato non dispone di dati analitici sulla consistenza del gettito annuo derivante dai canoni delle concessioni demaniali marittime per i vari usi, dagli indennizzi nonché dai conguagli”⁷. I proventi dei beni del demanio marittimo, infatti, sono classificati nel bilancio dello Stato come entrate extra-tributarie, il cui unico criterio di previsione è – allo stato - quello “storico”. Tale criticità relativa alla determinazione delle previsioni sulle entrate extra-tributarie, è stata evidenziata dalla stessa Corte dei Conti in occasione della Relazione sulle “Metodologie e procedure di elaborazione delle previsioni di entrata”⁸, dove la Corte ha rilevato che tali previsioni “non vengono sempre desunte da una effettiva attività di gestione dell'entrata da parte di una ben individuata struttura amministrativa da cui far discendere, quindi, l'origine e la responsabilità della previsione. In questi casi risulta ulteriormente rafforzata, pertanto, la presunzione del ricorso, in sede previsionale, ad una acritica ripetizione di una serie storico-statistica; che, inoltre, si rivela spesso del tutto inattendibile alla luce dei rilevanti divari, sia di segno negativo che positivo, che sono stati poi riscontrati tra accertamenti e riscossioni”⁹.
- La seconda questione riguarda l'articolato procedimento di acquisizione dell'entrata, che interessa Regioni e Comuni, Ministero delle Infrastrutture e Tra-

⁶ Cfr. Corte dei Conti, Rendiconto Generale dello Stato per l'anno 2007; Analisi finanziaria dei flussi finanziari Allegato C1.1/C1.3, Art. 4, Cap.2612

⁷ Documento di consultazione, Min.Infrastrutture e Trasporti, pag.10

⁸ Corte dei Conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Relazione 7 aprile 2008, *Metodologie e procedure di elaborazione delle previsioni di entrata*

⁹ *Ibidem*, pag. 66

sporti, nel suo apparato centrale e periferico, l'Agenzia del Demanio e il Ministero dell'economia e delle finanze. Già nel 2001 la Corte dei Conti (ALLEGATO n. 2) segnalava che le funzioni effettivamente svolte dalle istituzioni interessate nel processo di riscossione risultano poco chiare. La Corte riteneva, infatti, che la scarsità e frammentarietà dei dati mettessero in luce un non adeguato coordinamento tra l'amministrazione finanziaria e l'amministrazione responsabile della gestione, le quali operavano "senza conoscere con precisione il numero e la tipologia dei titoli giuridici (licenze, atti formali ed indennizzi) che costituiscono l'accertamento"¹⁰, in assenza del completamento del "sistema informativo del demanio" (SID). Come illustrato nel contributo alla consultazione del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, l'utilizzo sistematico del S.I.D. consentirebbe di fornire dati analitici sulla consistenza del gettito annuo attraverso la disponibilità di dati certi e sempre aggiornati.

Una assai recente conferma ed analisi delle criticità nel procedimento di riscossione dei canoni di demanio marittimo è giunta, sempre dalla Corte dei conti, in sede di controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (ALLEGATO n. 3).

3.2 Amministrative

Le criticità amministrative riguardano – tra l'altro - la distribuzione delle competenze tra livelli di governo, il Sistema informativo del demanio, l'integrazione tra pianificazione territoriale e pianificazione costiera, con particolare riguardo al fenomeno della erosione.

a) Distribuzione delle competenze tra livelli di governo (APPENDICE n. 4).

Le funzioni amministrative di gestione del demanio marittimo sono state fortemente riarticolate a seguito del decentramento amministrativo operato dapprima con il d.lgs. 112/1998 e, poi, con la riforma del Titolo V della Costituzione (l. cost. n. 3/2001). Le funzioni regionali e locali in materia sono molto ampie, sebbene incontrino – come già ricordato - persistenti limiti nelle competenze esclusive dello Stato sulle c.d. materie trasversali (quali la tutela della concorrenza, la tutela dell'ambiente, ecc., art. 117, comma 2), e nella titolarità dominicale dei beni, che rimane attribuita allo Stato, unico percipiente dei canoni e proventi derivanti dalla gestione del demanio.

Il riparto delle funzioni amministrative tra i diversi soggetti istituzionali può essere così sintetizzato:

¹⁰ Cfr. Corte dei Conti, Delibera n. 12 /2001, pag. 14

Funzione amministrativa	Livello di governo
Gestione del demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo	<i>Regioni con subdelega ai Comuni</i>
Gestione aree di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima	<i>Stato</i>
Gestione aree demanio marittimo ricadenti sotto la circoscrizione delle Autorità portuali	<i>Autorità portuali</i>
Rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale	<i>Regioni con subdelega ai Comuni</i>
Rilascio delle concessioni per finalità di approvvigionamento di fonti di energia nell'ambito delle aree demaniali marittime e del mare territoriale	<i>Stato</i>
Rilascio delle concessioni nei porti e nelle aree di preminente interesse nazionale	<i>Stato</i>
Rilascio delle concessioni, per qualsiasi scopo e finalità, nei porti e nelle aree ricadenti nella circoscrizione di un'Autorità portuale	<i>Autorità portuale</i>
Realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto (porti e approdi turistici e punti d'ormeggio)	<i>Regioni se porti di rilevanza economica regionale ed interregionale</i>
Realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto (porti e approdi turistici e punti d'ormeggio)	<i>Stato o Autorità portuali se porti e aree di preminente interesse nazionale</i>

Con riferimento alle funzioni di programmazione e pianificazione del settore, da ultimo disciplinate dalla legge n. 494/1993, l'analisi della legislazione regionale evidenzia che:

- a. molte regioni costiere – come già detto, hanno provveduto all'adozione di un piano o programma di utilizzazione del demanio marittimo, talvolta inserito in documenti di maggiore ampiezza finalizzati al governo del territorio regionale nel suo complesso;
- b. laddove sono definiti i predetti piani o programmi, viene anche disposto che, sulla base degli indirizzi emergenti dai predetti documenti, i comuni adottino propri piani attuativi di utilizzazione delle aree del demanio marittimo o piani di gestione delle spiagge; a cascata, in attuazione dei contenuti di detti ultimi piani, il Sindaco adotta annualmente (e prima dell'apertura della stagione) un'ordinanza balneare che specifica il disposto dei piani comunali nei singoli litorali.

Il sistema così congegnato produce elevati livelli di differenziazione tra comuni anche limitrofi, soggetti a disposizioni di dettaglio differenti sulla gestione delle spiagge e da ciò conseguono ricadute sui concessionari (par. 2.1.).

b) Sistema informativo del demanio

Lo svolgimento delle attività amministrative in materia di concessioni dovrebbe avvalersi del SID, Sistema informativo del demanio. Questo è stato avviato nel 1993, "con la finalità di dotare il Ministero e le altre PP.AA., coinvolte nella gestione dei beni demaniali marittimi, di uno strumento moderno ed efficiente che, basandosi su una nuova base cartografica catastale metricamente esatta e amministrativamente corretta, fosse capace

di identificare con certezza i beni costituenti il demanio marittimo e di rappresentare con immediata evidenza le caratteristiche geometriche del territorio ed il suo stato d'uso amministrativo, fornendo adeguati strumenti informatici per la gestione e il controllo dei beni del demanio marittimo al fine di consentire una generazione omogenea e controllata dei dati di aggiornamento e fornendo anche ai cittadini adeguati servizi" (APPENDICE n. 19).

Nel Sistema sono presenti i dati territoriali di origine catastale (comune, foglio, particella, classe, qualità, intestatario, ecc.), i dati relativi ai procedimenti amministrativi (estremi dell'atto concessorio, uso, categoria, scopi, informazioni geometriche, ecc.), i dati anagrafici dei concessionari, i dati economici relativi ai versamenti del canone.

Se il SID è particolarmente rilevante all'interno del procedimento di riscossione dei canoni demaniali, nondimeno risulterà cruciale per l'attività di pianificazione regionale e locale, nell'attività di controllo – anche dell'abusivismo – e più in generale per la gestione integrata delle coste.

Attualmente l'art. 104 del d.lgs. n. 112/1998, prevede, tra le funzioni mantenute allo Stato, alla lettera qq), come modificata dall'art. 11 del d.lgs. n. 443/1999, anche quelle riguardanti "il sistema informativo del demanio marittimo, la cui gestione è regolata mediante protocolli d'intesa (con le Regioni) ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo n. 281/1997".

Il SID, allo stato, non risulta ancora completato e pienamente operativo: ciò è dovuto, in parte, al mancato compimento delle funzioni di caricamento delle informazioni da parte dei Comuni (sarebbe stato forse più opportuno attribuire i compiti relativi alla Conferenza Unificata), in parte alle difficoltà di finanziamento della manutenzione e sviluppo del SID, di competenza del Ministero delle infrastrutture e trasporti.

c) Pianificazione costiera e pianificazione territoriale

Nel quadro della gestione integrata delle coste si deve inoltre segnalare come l'attività amministrativa volta all'attribuzione delle concessioni di demanio marittimo a uso turistico-balneare non sia sufficientemente correlata all'analisi sull'andamento della erosione costiera, fenomeno che interessa oltre il 40% delle coste italiane¹¹. Più in generale, tale fenomeno, particolarmente rilevante in alcune regioni, rende evidente – tra l'altro – la necessità di una più piena integrazione della pianificazione costiera e della pianificazione territoriale.

3.3 Antitrust

Il regime giuridico delle attività che si svolgono sul demanio marittimo è strettamente connesso alla qualificazione del litorale quale bene demaniale necessario ad operare nei servizi e degli esercenti balneari quali imprese che offrono servizi al pubblico. La natura di imprese degli esercenti balneari comporta la piena applicazione delle regole di concor-

¹¹ Cfr. E. PRANZINI, *Lo stato dei litorali italiani*, numero speciale della rivista "Studi costieri", n. 10/2006. L'indagine è stata condotta da quaranta studiosi del Gruppo Nazionale per la Ricerca sull'Ambiente Costiero.

renza, sia quanto al riconoscimento del titolo necessario per operare (la concessione), sia quanto all'offerta al pubblico dei servizi (la determinazione delle tariffe), sia in ordine alla pianificazione pubblica delle attività di impresa (ALLEGATO n. 1).

a) L'applicazione delle regole di concorrenza comporta che tutti gli operatori qualificati debbano poter competere per la gestione dei beni necessari ad operare nei servizi e dunque che i titoli necessari siano contendibili. Ne deriva un'esigenza di revisione del regime delle concessioni nella misura in cui questo provochi ingiustificate alterazioni del mercato. Infatti, se da un lato i beni demaniali e del patrimonio indisponibile possono essere gestiti in concessione in quanto riservati ai pubblici poteri in base all'art. 42 della Costituzione, dall'altro le concessioni non devono spingersi a regolare le attività d'impresa esercitate sui beni medesimi¹². Ne derivano una serie di profonde revisioni della disciplina vigente¹³.

- La *gara* per la concessione dovrebbe costituire la regola generale e dovrebbe essere congegnata in modo da fornire incentivi al corretto uso delle aree. Tra i criteri di selezione andrebbe inclusa una preferenza per operatori che presentano progetti di valorizzazione e tutela delle aree utilizzate (oggetto di una verifica successiva, con sanzione di decadenza). Come evidenziato dall'Agcm, "l'ente concedente potrebbe dare, inoltre, indicazioni in sede di gara in merito al tipo e all'entità degli investimenti che i nuovi concessionari saranno chiamati ad effettuare"¹⁴.
- La determinazione della *durata* della concessione dovrebbe tener conto dell'esigenza di consentire al concessionario il recupero degli investimenti. Non è, tuttavia, indispensabile che tale durata sia parametrata al periodo di recupero degli investimenti necessari per lo svolgimento dell'attività, in quanto il valore degli investimenti già effettuati dal concessionario può essere posto a base d'asta al momento della gara.
- La preferenza costituita dal *diritto di insistenza* dovrebbe essere presa in considerazione solo quale strumento residuale di scelta tra offerte equivalenti e non già quale criterio generale di selezione¹⁵.

¹²A quest'ultimo riguardo, l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha chiarito che: i) la selezione del concessionario dovrebbe essere informata a *criteri oggettivi, trasparenti, non discriminatori* e concludersi con un provvedimento adeguatamente motivato; ii) le procedure di evidenza pubblica o "*concorrenza per il mercato*" per l'affidamento di concessioni dovrebbero costituire la regola; iii) la *durata* delle concessioni, e dunque la cadenza temporale delle procedure concorsuali, andrebbe di regola giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie in modo da risultare coerente sia con i principi di concorrenza, sia con l'esigenza di incentivare gli investimenti. In questa ottica andrebbero eliminati i casi di *rinnovo automatico* delle concessioni; iv) andrebbero ridotti al minimo possibile i casi di concessione *esclusiva*, affidando al meccanismo di gara non solo la selezione delle offerte più vantaggiose, ma anche la determinazione del numero degli operatori presenti sui singoli mercati; v) andrebbero eliminati i casi di *preferenza* per il conferimento o per il rinnovo di concessioni in quanto idonei a tradursi in un'asimmetria a favore dei soggetti che già operano sul mercato (AS152, *Misure di revisione e sostituzione di concessioni amministrative*, 20 ottobre 1998).

¹³Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS491, *Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo*, 3 dicembre 2008.

¹⁴ Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS152, *Misure di revisione e sostituzione di concessioni amministrative*, cit.

¹⁵Come evidenziato anche dal Consiglio di Stato, VI, sentenza 5 novembre 2004, n. 1968 e Consiglio di Stato, V, 31 maggio 2007, n. 2825.

- Il *rinnovo automatico*, previsto dalla disciplina generale per le concessioni demaniale sessennale, dovrebbe essere evitato in quanto all'origine di una serie di conseguenze negative per la pubblica amministrazione (dal momento che non stimola la corresponsione di un canone più elevato), per gli utenti (non incentivando un incremento della qualità dei servizi) e per l'equilibrio concorrenziale del mercato (favorendo o consentendo il mantenimento di comportamenti collusivi tra i titolari di concessioni).

b) L'applicazione delle regole di concorrenza comporta, inoltre, che le tariffe non dovrebbero essere fissate dai pubblici poteri, ma dagli stessi operatori nel quadro dei vincoli che derivano dal diritto della concorrenza (tra i quali il divieto di intese restrittive della concorrenza in ordine ai prezzi al pubblico) e con regolazione pubblica residuale, comunque limitata all'eventuale fissazione delle tariffe massime.

c) I principi concorrenziali dovrebbero informare anche la definizione dei contenuti delle *pianificazioni*, così da evitare che queste comportino una disciplina strutturale dell'offerta, come ad esempio le limitazioni quantitative e qualitative all'esercizio dell'attività economiche (connesse al numero, alla localizzazione, alla superfici destinate alle varie attività, al rapporto tra le diverse forme di utilizzo). In linea di principio, inoltre, il ricorso alla pianificazione in luogo di strumenti di regolazione più flessibili andrebbe valutato in termini di fallimento del mercato/necessità dell'intervento, vale a dire un ricorso limitato alle ipotesi in cui risulti necessario per preservare il territorio e le sue risorse da iniziative incompatibili con gli obiettivi della conservazione e della tutela.

I medesimi principi concorrenziali e le esigenze di garantire la più ampia partecipazione possibile alla formulazione di atti generali (anche per assicurarne la qualità) dovrebbe portare all'apertura delle procedure di pianificazione a tutti i soggetti interessati, con garanzia di un congruo termine per presentare osservazioni e con obbligo di succinta motivazione qualora non vengano prese in considerazione. L'attuale configurazione delle discipline regionali generalmente prevede l'obbligo di "sentire" i soli operatori già presenti sul mercato (i concessionari demaniali); in questo modo, inoltre, rischiano di non essere adeguatamente prese in considerazione posizioni fondamentali, come quelle dei consumatori e dei tecnici in grado di rappresentare le conseguenze sull'ambiente delle scelte di pianificazione (come ad esempio geografi e geologi).

Infine, la frequente approvazione con legge regionale delle pianificazioni di settore non solo contrasta con il criterio di buona regolazione che vorrebbe un utilizzo residuale delle fonti di rango legislativo¹⁶ e comporta uno snaturamento della fonte primaria, ma finisce anche per irrigidire indebitamente i contenuti di uno strumento che per sua natura dovrebbe mantenere carattere evolutivo¹⁷.

¹⁶ D.P.C.M. 11 aprile 2007, "circolare Prodi".

¹⁷ Il ricorso alle leggi-provvedimento presenta, inoltre, un problema di effettività della tutela giurisdizionale.

4. Esigenze economiche e sociali considerate

4.1. Ricostruzione economica di settore (APPENDICE n. 6, 7, 8, 9)

a) Attualmente, il turismo che l'ISTAT definisce attribuibile in prevalenza a *località marine* rappresenta circa un terzo del turismo complessivo registrato in Italia: 112 milioni di presenze, costituite per due terzi da italiani e per il restante terzo da stranieri¹⁸. In particolare, il turismo balneare risulta tuttora nettamente al primo posto tra le preferenze dei turisti italiani: in termini di presenze, esso rappresenta infatti circa il doppio della seconda preferenza, costituita dalle città di interesse storico-artistico; mentre è al secondo posto nelle preferenze degli stranieri, tuttora più orientati alla permanenza nelle località storico-artistiche.

In termini dinamici, il turismo balneare mostra andamenti nettamente differenziati nell'ambito dell'ultimo decennio: una crescita molto sostenuta tra il 1997 ed il 2000, commisurabile ad un aumento medio annuo delle presenze del 5,7%, guidato più dagli stranieri che dagli italiani; un calo netto tra il 2001 e il 2005, pari ad un tasso medio annuo del -1,3%, prevalentemente determinato dalla forte contrazione delle presenze straniere (-3,5% in media all'anno).

Nonostante questo arretramento del turismo balneare, nel quinquennio 2001-2006 si rileva un significativo ampliamento del numero di esercizi balneari nel nostro paese: circa il 25% su base nazionale, con una fortissima concentrazione segnalata per le località marine del Mezzogiorno (52,7%). I dati riportati nel testo sono di fonte Infocamere (tratti dal Rapporto sulle imprese balneari, cit.). Tali dati, peraltro, non coincidono con quelli di fonte Istat né con quelli di fonte Studi di settore, oggetto delle elaborazioni contenute nella APPENDICE n. 9. Per spiegare l'apparente contraddizione tra le due dinamiche (in calo quella relativa alle presenze, in forte aumento quella relativa agli stabilimenti) gli operatori del settore indicano due motivazioni: i) nel periodo considerato sono state trasformate in imprese alcune attività già operanti sul territorio in forma meno strutturata; ii) sono state messe "a cultura turistica" diverse spiagge che prima erano offerte a fruizione libera.

In termini monetari, il fatturato complessivo prodotto dai circa 13 mila "bagni" (stabilimenti balneari e servizi balneari) viene stimato pari a circa 1,5 miliardi di euro nell'anno 2006, equivalente a circa 113 mila euro a struttura. Ciò sottolinea con evidenza la ridotta dimensione media degli stabilimenti balneari, condizione e vincolo per più efficienti conduzioni economiche delle imprese coinvolte.

Quanto agli elementi caratteristici del modo di produzione del settore, si possono, in estrema sintesi, indicare i seguenti: i) forte variabilità dei prezzi praticati, in funzione soprattutto del richiamo della località; ii) peso sempre maggiore dei servizi offerti accanto all'attività principale, in particolare dei servizi di ristorazione e bar, che per oltre il 50% degli esercizi rappresentano ormai la maggior fonte di ricavo; iii) netta prevalenza di società di persone e ditte individuali nell'ambito del settore balneare (85-90% del totale); iv)

¹⁸ I dati riportati nel testo, di fonte ISTAT, sono riferiti al 2005. Cfr. anche il "Rapporto sulle imprese balneari 2007", edito nel 2007 a cura di Mercury-Turistica per conto del Sindacato Italiano Balneari.

persistenza nel tempo di una fortissima concentrazione stagionale delle presenze, per oltre i tre quarti distribuite nei quattro mesi da giugno a settembre.

b) I dati raccolti ed elaborati dagli Studi di settore (cfr. ALLEGATO n. 4, APPENDICE n. 9) indicano innanzitutto che gli stabilimenti balneari sono organizzati in termini di società di persone (54% del totale) quando non di mera titolarità di persone fisiche (35%). Se inoltre si tiene conto che mediamente uno stabilimento occupa circa 2 addetti, si ha l'immediata percezione di un settore caratterizzato da conduzione prevalentemente familiare, con tutti i pregi e i limiti che ciò comporta.

I servizi offerti dagli stabilimenti sono nel 75% dei casi quelli essenziali connessi con la fruizione delle spiagge: ricettività elementare (ombrellone, lettino o sdraio) e ristorazione elementare (bar o distributore automatico). Soltanto un quinto circa degli stabilimenti è in grado di offrire servizi più sofisticati quali l'affitto di cabine o il ristorante.

L'articolazione delle fonti di ricavo è generalmente connessa con l'offerta differenziata di servizi: l'abbonamento per l'intera stagione risulta prevalente per le situazioni caratterizzate dall'offerta di servizi più attrattivi (piscina, ristorazione), mentre all'offerta di servizi più elementari fa riscontro, in genere, la prevalenza degli ingressi giornalieri concentrati nel fine settimana.

I dati degli Studi di Settore¹⁹ mostrano, inoltre, che la regione con il più alto numero d'impresе impegnate nel settore balneare è l'Emilia Romagna con 1.033 aziende che hanno in concessione complessivamente 3.353.405 mq di demanio. Il Molise è invece la regione che presenta la più alta superficie in concessione per azienda: in media una superficie di 6.221 mq di demanio.

Per quanto riguarda i canoni annui di concessione suddivisi per regione, si rileva che la Toscana contribuisce in misura maggiore al gettito con un ammontare complessivo di oltre 3,3 milioni di euro, mentre l'Abruzzo fa registrare il livello medio di canone per azienda più elevato (circa 8.300 euro). Per quanto concerne il valore del canone annuo per metro quadro, nella maggior parte delle regioni esso si attesta su un livello di poco superiore ad un euro.

Relativamente alla lunghezza del fronte mare, l'Emilia Romagna presenta l'estensione più elevata con circa 48 Km di costa data in concessione per uso turistico-balneare. L'estensione media per azienda più elevata spetta invece al Lazio (in media, 95 metri di costa).

Quanto all'estensione della superficie, misurata in metri quadri, delle aree che le imprese balneari destinano ad attività di somministrazione di cibi e bevande, suddivise in bar e ristoranti, risulta che la superficie media per azienda più elevata è della Sardegna (circa 148 mq).

Infine, se si mettono in relazione le variabili studiate (attraverso il calcolo dei relativi indici di correlazione), si ha sostanziale conferma che l'estensione delle aree in concessione

¹⁹ Studi di Settore TG60U – gestione di stabilimenti balneari: marittimi, lacuali e fluviali - relativi all'anno di imposta 2006, www.sose.it. Si ricorda che si tratta di dati sicuramente rappresentativi delle principali caratteristiche dei settori analizzati, ma che tuttavia, per le caratteristiche stesse di rilevazione, non possono considerarsi completi rispetto alla realtà oggetto di studio, né del tutto congruenti con i dati forniti dalle fonti risalenti agli operatori del settore. A tali dati si fa comunque riferimento proprio per il contributo conoscitivo complementare che essi sono in grado di fornire.

determina sia il livello complessivo dei canoni di concessione pagati (conseguenza delle modalità di calcolo del canone fin qui applicate), sia la possibilità di destinare parte delle aree stesse a servizi di ristorazione (attività in grado di rendere più elevata la remunerazione dell'azienda balneare).

c) Il comparto del turismo, come è noto, è tra i settori maggiormente in grado di attivare reddito e occupazione non solo al suo interno, ma anche attraverso l'induzione di consumi in altri settori produttivi, con esso strettamente collegati, dagli alimentari ai trasporti, dai servizi culturali e ricreativi al commercio, all'artigianato, etc. La disponibilità di analisi quantitative, ed in particolare l'impiego di appropriati modelli leontieviani, consentono di misurare l'indotto del settore turistico complessivamente inteso: sulla base di tali analisi si è qui cercato di stimare la capacità d'attivazione dello specifico segmento del turismo balneare, almeno come approssimativo ordine di grandezza²⁰.

Il dato di partenza, relativo al 2005, indica un livello di spesa totale per il settore turistico in Italia pari a circa 89 miliardi di euro, di cui circa 29 miliardi spesi da cittadini stranieri e circa 60 da turisti italiani. Procedendo a stimare distintamente le due componenti di domanda, italiana e straniera, per lo specifico settore del turismo balneare (assumendo parametri analoghi a quelli calcolati per la misura dell'attivazione del settore turistico nel suo complesso), si valuta che i consumi turistici relativi alla risorsa balneare si aggirino nel 2005 intorno ai 29 miliardi di euro (23 di domanda italiana e 6 di straniera), pari ad un'incidenza sui consumi turistici totali del 32,9%, sostanzialmente in linea con quanto già visto in termini di presenze turistiche. Come è logico attendersi data la peculiarità della spesa turistica, la maggiore concentrazione di tale spesa si riscontra nel settore degli *alberghi e ristoranti*, che assorbono tra il 30 ed il 45% del consumo destinato a turismo balneare (30% gli italiani, 45% gli stranieri). Considerevole, soprattutto per la spesa degli italiani, anche l'incidenza di settori quali il commercio, le attività immobiliari e di noleggio, le produzioni alimentari, le attività ricreative.

L'andamento dei consumi per le mete balneari rispecchia quello dell'intero settore turistico. La maggior spesa risulta essere, infatti, quella legata all'utilizzo di alberghi e ristoranti: 2,6 miliardi di euro per gli stranieri e 6,7 miliardi di euro per gli italiani.

Traducendo la stima dell'impatto in termini di valore aggiunto, si rileva che la spesa per turismo balneare, precedentemente valutata in circa 29 miliardi di euro, è in grado di produrre poco meno di 23 miliardi di valore aggiunto (ossia di remunerazione complessiva dei fattori produttivi), anche in questo caso distribuito sostanzialmente nei settori già individuati a proposito dell'attivazione del consumo turistico: alberghi e pubblici esercizi, commercio, attività immobiliari e di noleggio, attività ricreative.

Infine, sulla base di parametri medi di produttività del comparto turistico, è possibile calcolare l'ordine di grandezza del livello di occupazione complessivamente indotto nell'intero apparato produttivo dalla spesa (e dal valore aggiunto) registrabile nel settore del turismo balneare. Ragionando in termini di unità di lavoro equivalenti a tempo pieno (ULA), si tratterebbe di un ammontare di occupati di circa 770 mila unità, distribuite set-

²⁰ Il dataset utilizzato è stato estratto dal "Rapporto Annuale sul Turismo Italiano" (CISSET, 2005), dal volume "Economia Turistica Regionale" (CISSET, 2005), dall'indagine trimestrale "Viaggi, vacanze e vita quotidiana" (ISTAT, 2005) e dall'"Indagine sulla forza lavoro nel settore turistico" (IRPET, 2005).

torialmente in misura analoga a quanto già indicato per spesa e valore aggiunto imputabili al settore del turismo balneare.

4.2. Ricostruzione del panorama consumatori

L'evoluzione delle modalità di impiego del demanio marittimo, nel quadro del turismo balneare, ha portato ad uno sviluppo delle attività imprenditoriali esercitate su di esso, determinando una riduzione del libero accesso alla costa ma offrendo modalità di fruizione del bene da parte degli utenti disposti a pagare un prezzo per ottenere servizi (noleggione ombrelloni e lettini, bar, ristorante, servizi, ecc.).

Esistono due distinte tipologie di consumatori:

- il consumatore che intende fruire direttamente del bene spiaggia e che, pertanto, si reca sulle porzioni di spiaggia libera:
- il consumatore che intende fruire della spiaggia per il tramite dei servizi offerti da una impresa di gestione di servizi turistico-balneari e che, pertanto, si reca presso gli stabilimenti.

Sulla base di quanto confermato dalla legge finanziaria 2007²¹ il cittadino che scelga di usufruire della porzione libera di arenile ha diritto a farlo gratuitamente, anche quando - per accedere alla battigia - debba transitare dagli stabilimenti balneari. Tale diritto, che vede una applicazione difforme, dovrebbe essere esercitato utilizzando varchi tra le aree concesse.

Anche il consumatore dei servizi messi a disposizione dalle strutture balneari necessita di una serie di garanzie: fra queste, la certezza di un rapporto trasparente e congruo tra il prezzo pagato e il livello dei servizi offerti in relazione all'entità del canone che i concessionari sono chiamati a versare allo Stato.

4.3. Ricostruzione del quadro metanazionale

In ambito internazionale e comunitario non vi sono riferimenti precisi relativi alla tematica concernente le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative.

La legislazione comunitaria non è, però, a ben vedere del tutto priva di indicazioni. Quest'ultima si è concentrata sulla definizione di una "strategia" di gestione integrata delle coste²².

Con una comunicazione del 2000²³, la Commissione ha inteso proporre "una strategia europea di gestione integrata delle zone costiere", diretta non solo a "migliorare la ge-

²¹ Art. 1, comma 251, legge n. 296/2006 (Legge Finanziaria per il 2007): «è fatto obbligo per i titolari delle concessioni di consentire il libero e gratuito accesso e transito per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine della balneazione».

²² COM(97) 744 final, Commission of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *Report on the Progress of the Integrated Coastal Zone Management Demonstration Programme*, Brussels, 12.01.1998. Al fine di disegnare un *Integrated Coastal Zone Management (ICZM)*, vengono indicati sei *key factors*: *Legislation, Information, EU Policy, Territorial & Sectorial Cooperation, Technical Solutions, Participation*. Questi non vengono presentati come alternativi l'uno all'altro; anzi, si può dire che, affinché la definizione del sistema sia completa e efficace, v'è la necessità che i fattori indicati siano utilizzati in modo coordinato.

stione delle zone costiere”, ma anche a “promuovere l’attuazione di una vasta gamma di normative e politiche riguardanti tali zone”.

Inoltre, nella comunicazione è stata sottolineata le necessità di “un’azione compatibile e complementare a vari livelli amministrativi”, ferma restando la consapevolezza della diversità dei ruoli delle singole amministrazioni negli Stati membri.

Infine, v’era un importante riferimento (punto 37 della comunicazione) alla possibilità che gli operatori turistici privati, in possesso di determinati requisiti, potessero avvalersi dei marchi di qualità ecologica dei servizi.

La “gestione integrata delle zone costiere” (GIZC) si è affermata come necessaria in quanto nelle zone costiere gli “obiettivi ambientali e socioeconomici sono indissolubilmente legati. [...] La GIZC non è solo una politica ambientale. La tutela degli ecosistemi naturali è indubbiamente uno degli obiettivi principali della strategia, ma la GIZC si prefigge anche di promuovere il benessere economico e sociale delle zone costiere”²⁴.

Su questa linea, si è posta anche una raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio²⁵: vi si legge che “le zone costiere rivestono una grande importanza ambientale, economica, sociale, culturale e ricreativa per l’Europa” (considerando 1). Inoltre, si ricorda come la Commissione europea, in due sue comunicazioni al Consiglio e al Parlamento europeo²⁶, avesse sottolineato che “la gestione integrata delle zone costiere richiede azioni strategiche, coordinate e concertate a livello locale e regionale, indirizzate e sostenute da un apposito quadro di riferimento a livello nazionale” (considerando 11). Proprio in merito a quest’ultimo considerando, è opportuno sottolineare che, se certi i riferimenti ivi contenuti non sono stati pensati relativamente alla specifica problematica della determinazione dei canoni concessori, è anche vero che se ne ricava una indicazione circa il fatto che la gestione integrata delle zone costiere dev’essere “partecipata” dai differenti livelli di governo all’interno di ogni Stato.

Inoltre, se dalla raccomandazione non si possono certo individuare le regole che gli Stati dovrebbero seguire nel definire i propri sistemi di gestione, tuttavia si possono trarre alcune indicazioni dai capitoli I²⁷, II²⁸, III²⁹ e IV.

²³ COM(2000) 0547 def., Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sulla gestione integrata delle zone costiere: una strategia per l’Europa. La Comunicazione si chiude con un allegato, che elenca e descrive i principi (otto) della gestione integrata delle zone costiere. Nelle sue osservazioni conclusive, la Comunicazione sottolinea che gli otto principi costituiscono “gli elementi fondamentali di una buona gestione della cosa pubblica (*good governance*)” e l’estensione di questi potrebbe apportare benefici anche alle zone costiere.

²⁴ Commissione europea, Direzione generale dell’Ambiente, *L’UE e le zone costiere. Sulle coste d’Europa spira un vento nuovo*, 2001. Nel documento si legge che “secondo gli studi effettuati sul potenziale valore socioeconomico della GIZC, i benefici lordi della GIZC (protezione degli habitat, economia locale e turismo) potrebbero ammontare a 4,2 miliardi di euro su base annua nell’Unione europea”.

²⁵ Consiglio, Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2002 *relativa all’attuazione della gestione integrata delle zone costiere in Europa* (2002/413/CE).

²⁶ V. COM(97) 744 e COM(2000) 547.

²⁷ Nel capitolo I, “Un approccio strategico”, il Parlamento europeo e il Consiglio raccomandano agli Stati membri di adottare un approccio strategico nella gestione delle loro zone costiere basato, tra gli altri elementi, su “adeguati spazi liberi accessibili al pubblico per attività ricreative e per ragioni estetiche” (lett. f).

²⁸ Nel capitolo II, “Principi”, si legge che gli Stati membri dovrebbero basare la gestione delle loro zone costiere facendo ricorso, tra gli altri, a “diversi strumenti diretti a favorire la coerenza tra gli obiettivi delle politiche settoriali e tra pianificazione e gestione” (lett. h).

L'indicazione che più di tutte rileva è quella contenuta nel capitolo IV³⁰ relativa ai contenuti che dovrebbero avere le strategie nazionali per l'applicazione della gestione integrata delle zone costiere. In primo luogo, le strategie dovrebbero essere elaborate dai singoli Stati membri anche in cooperazione con autorità regionali e organizzazioni interregionali. Nell'elaborazione di queste strategie, inoltre, gli Stati dovrebbero valutare l'opportunità di "istituire meccanismi [...] per l'istituzione di aree pubbliche demaniali al fine di consentire l'accesso del pubblico per attività ricreative" (n. 3, lett. b, punto ii).

Dall'analisi dei documenti comunitari, è possibile evidenziare alcuni elementi che potrebbero suggerire utili spunti di riflessione al legislatore nazionale, anche nella determinazione dei canoni concessori: da una parte, sulla necessità di realizzare un temperamento di interessi diversi (e talvolta configgenti) che insistono su uno stesso territorio; dall'altra, sulla possibilità di avvalersi di strumenti in grado di assicurare la migliore gestione delle zone costiere oggetto dei provvedimenti di concessione.

Dai dati raccolti si può ben affermare che la disciplina comunitaria è interessata principalmente agli aspetti di tutela dell'ambiente relativamente alla gestione delle zone costiere. Ed è in quest'ambito che vengono valutate le diverse problematiche e comparati i differenti interessi che incidono sui territori considerati.

Inoltre, e strettamente legato alla necessità di considerare la tutela ambientale come uno dei fattori da valutare e temperare con altri valori e interessi, dall'analisi effettuata risulta che tutti i livelli di governo partecipano (o, dovrebbero partecipare) alla gestione integrata delle coste. Se è vero che la regolazione delle concessioni e la determinazione dei canoni concessori è una questione che, nel temperare esigenze e interessi differenti che incidono su un certo bene, coinvolge diversi livelli di governo, ne deriva anche la necessità di studiare forme di collaborazione, strumenti di controllo e di verifica.

Infine, una corretta ed efficace gestione delle risorse nazionali può essere realizzata anche con strumenti amministrativi che, temperando interessi diversi e coinvolgendo le realtà locali, contribuiscano a rafforzare gli stessi obiettivi comunitari.

4.4. Potenzialità e criticità del settore attraverso un'analisi SWOT

Le valutazioni e le considerazioni esposte nei paragrafi precedenti sono confluite in un'analisi SWOT, in cui si è cercato di far emergere gli aspetti essenziali in termini di potenzialità e di criticità del settore del turismo balneare. A tal fine si è tenuto conto sia delle analisi *on the desk*, sia delle consultazioni *on the field* con i principali *stakeholder*. I risultati di tale analisi sono sintetizzati nel prospetto riportato nella pagina seguente, dal quale, come di consueto in analisi di questo tipo, emergono i punti di forza e di debolezza rin-

²⁹ Nel capitolo III, "Valutazione nazionale", si legge che le valutazioni degli Stati membri, preparate per individuare i soggetti principali, le leggi e le istituzioni che influenzano la gestione delle zone costiere, dovrebbero tener conto anche dei settori turistico e ricreativo (lett. a), nonché "riguardare tutti i livelli amministrativi" (lett. b).

³⁰ Capitolo IV, "Strategie nazionali".

venibili nella situazione attuale del settore, oltre che le opportunità e le minacce che lo caratterizzano³¹ In particolare, si sottolineano i seguenti aspetti (APPENDICE n. 10).

Tavola di sintesi dell'analisi SWOT sulla regolazione delle concessioni di demanio marittimo ad uso turistico-balneare

PUNTI DI FORZA	PUNTI DI DEBOLEZZA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Potenzialità di ulteriore valorizzazione economica del territorio costiero italiano e del suo entroterra, entrambi caratterizzati da elevato interesse naturalistico e storico-artistico. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Canoni di concessione ritenuti (dalla PA) troppo modesti e, all'opposto, tariffe (per il pubblico pagante) percepite come troppo elevate.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Settore turistico-balneare caratterizzato, in via di principio, da basse barriere economiche all'entrata: sia per la richiesta, relativamente bassa, di immobilizzo di capitali, sia per la possibilità di rapida qualificazione del fattore lavoro. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Durata delle concessioni e modalità del loro rilascio e rinnovo ritenute poco razionali dal punto di vista dell'interesse collettivo (settore sostanzialmente "ingessato").
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Potestà regolatoria in capo all'amministrazione pubblica, dato il carattere di monopolio naturale e inalienabile del demanio marittimo. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Intensa concentrazione stagionale delle presenze, a scapito di una più efficiente gestione dell'attività economica e con accentuazione degli impatti negativi sull'ambiente.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Opportunità di diversificazione dell'attività di base (balneazione) con ampliamento a servizi complementari (bar, ristoranti, centri benessere, etc.), in grado di rendere economicamente più interessante l'investimento. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Diversa titolarità nell'ambito della PA per le attività di concessione (Ente locale) e introito dei canoni (Stato): modello poco efficiente.
OPPORTUNITÀ	MINACCE
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Probabile tendenziale riequilibrio dei cambi monetari e conseguente aumento della convenienza di turisti stranieri (soprattutto America e Giappone) a venire in Italia. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Elevato sfruttamento delle coste rischia di compromettere l'equilibrio ambientale dei litorali e dunque di ridurre drasticamente il potenziale di sfruttamento economico degli stessi.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Progressiva crescita della domanda turistica diretta in Italia da parte di paesi emergenti in ambito europeo (Est Europa) ed extraeuropeo (Cina e India). 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Settore caratterizzato da domanda fortemente elastica presenta rischi di accentuata riduzione in periodi di crisi (come quello annunciato a breve-medio termine).
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Clima politico-culturale favorevole all'opportunità di una riforma del settore in direzione di una maggiore efficienza per tutti gli stakeholders coinvolti. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Concorrenza sempre più aggressiva da parte di paesi con grandi attrattive per il turismo di mare (localizzati soprattutto in Asia e Africa).

³¹Come è noto, punti di forza e di debolezza si caratterizzano come "interni" rispetto al progetto o al programma da valutare (nel nostro caso, la proposta di regolazione delle concessioni di demanio marittimo ad uso turistico-balneare), nel senso che essi sono in grado di influire sul progetto ma sono anche, per converso, essi stessi in qualche misura dal progetto modificabili; al contrario, gli elementi classificati come opportunità e minacce risultano "esterni" al progetto, nel senso che essi sono in grado di influenzare la buona (o cattiva) riuscita del progetto, ma non sono da esso influenzabili.

5. Obiettivi

5.1. Gli obiettivi della regolazione

Tra gli obiettivi della regolazione occorre operare una distinzione, ponendo, da un lato, gli obiettivi che possono essere considerati “di breve” e che operano prevalentemente sul fronte finanziario e amministrativo; dall’altro, quelli che possono essere considerati di medio-lungo periodo e che si svolgono sul piano della tutela della concorrenza e della gestione integrata delle coste.

Tra gli obiettivi di breve periodo:

1. Assicurare un’entrata certa e prevedibile
 - a. al bilancio dello Stato
 - b. al bilancio dei Comuni
2. Assicurare un contesto regolatorio trasparente e aperto alle imprese, riducendo gli oneri amministrativi
3. Assicurare la considerazione del punto di vista dei consumatori nella regolazione del settore

Tra gli obiettivi di lungo periodo:

1. Assicurare la progressiva apertura concorrenziale del settore
2. Coordinare lo sviluppo economico del settore con gli obiettivi di gestione integrata delle coste

5.2. Gli indicatori per la misurazione del raggiungimento degli obiettivi

Il sistema di indicatori per misurare il raggiungimento degli obiettivi dovrà valorizzare sistemi automatici di produzione delle informazioni rilevanti ai fini della valutazione.

In tal senso, per gli obiettivi di breve periodo:

OBIETTIVI	INDICATORI	PERIODO	SITUAZIONE ATTUALE	RISULTATI ATTESI
Entrata certa Stato	Finanziario	Breve/medio	Mancanza di corrispondenza previsioni/entrate	Corrispondenza previsioni/entrate
Entrata certa Comuni	Normativo	Breve/medio	Nessuna previsione	Previsione
Trasparenza	1) Contenzioso 2) Oneri amministrativi	Breve/medio	Alto livello di contenzioso e di oneri amministrativi	1) Riduzione livello di contenzioso 2) Riduzione oneri amministrativi
Consumatori	Normativo	Breve/medio	Nessuna previsione	Partecipazione ai procedimenti di pianificazione

Per gli obiettivi di lungo periodo:

OBIETTIVI	INDICATORI	PERIODO	SITUAZIONE ATTUALE	RISULTATI ATTESI
Concorrenza	Antitrust - normativo - amministrativo	Medio/lungo	1) legislazione regionale distorsiva della concorrenza 2) scarso ricorso alla gara	1) legislazione regionale pro-concorrenziale (segnalazioni Agcm) 2) più ampio ricorso alle gare
Gestione integrata coste	1) qualità ambientale 2) amministrativi	Medio/lungo	Nessuna previsione	1) indicatori inerenti alla qualità ambientale 2) integrazione pianificazione costiera e pianificazione urbanistica

PARTE II - DESTINATARI E CONSULTAZIONI

1. Destinatari e metodologia delle consultazioni

Nella regolazione delle concessioni di demanio ad uso turistico-balneare non sono stati, fino a questo momento, adeguatamente rappresentate e considerate le diverse esigenze in campo. Si può ben affermare che l'assetto attuale finisce in un modo o nell'altro per scontentare tutti i destinatari della regolazione.

a) Metodologia

Il primo passo nell'elaborazione del programma di consultazioni è quello di realizzare una "mappa dei soggetti rilevanti", verificando l'ampiezza dei destinatari, diretti e indiretti, degli eventuali provvedimenti regolativi oggetto di questa analisi di impatto.

L'universo dei destinatari è stato identificato all'interno di tre macroaree: imprese, consumatori, amministrazioni.

La scelta della metodologia di consultazione, stante l'universo piuttosto circoscritto dei destinatari dell'intervento, è caduta su un sistema che combinasse l'invio preventivo di un documento di consultazione (APPENDICE n. 11) ai soggetti consultati - cui si chiedeva di rispondere con un testo scritto - ed, eventualmente, una fase di intervista/consultazione diretta.

Si è, innanzi tutto, posto un problema di delimitare il perimetro di riferimento per ciascuna tipologia di soggetti da consultare, in modo da garantire la massima rappresentatività senza appesantire troppo lo svolgimento dell'analisi.

Nel caso dei consumatori è stato contattato il CNCU (Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti) e direttamente le principali associazioni aderenti al Consiglio stesso (tra cui Adoc, Codacons, Confconsumatori, Federconsumatori, Adiconsum, Unione nazionale consumatori, Assoutenti, Casa del consumatore, Cittadinanzattiva), individuate con riferimento alla rappresentatività, (numero degli iscritti) e alla diffusione sul territorio, oltre che alle eventuali specificità in termini di competenza acquisita, con riferimento al problema dello demanio marittimo ad uso turistico balneare.

Tra tutte le associazioni contattate, hanno partecipato alla consultazioni:

- Confconsumatori (30 mila associati);
- Assoutenti (36 mila iscritti);
- Cittadinanzattiva (92 mila).

Per quanto riguarda le imprese, si è fatto riferimento alle principali associazioni datoriali nazionali di categoria (sono, infatti, anche presenti realtà locali sovente organizzate in cooperative), che hanno tutte accolto l'invito a partecipare:

- ITB – Associazione imprenditori turistici balneari (Confindustria – Federturismo);
- OASI – Operatori associati spiagge italiane (Confartigianato);
- FIBA – Federazione italiana imprese balneari (Confesercenti);
- SIB – Sindacato italiano balneari (Confcommercio – Confturismo).

Le amministrazioni contattate e, a vario titolo, coinvolte sono state:

- Conferenza delle Regioni;
- ANCI – Associazione nazionale comuni d'Italia;

- Ministero delle Infrastrutture e dei trasporti (Direzione generale porti che ha competenza in materia di demanio marittimo);
- Agenzia del Demanio.

Nel documento di consultazione inviato si riepilogavano gli obiettivi dell'analisi e si richiedeva di far conoscere il proprio punto di vista in relazione ad uno o più specifici argomenti.

In particolare è stato richiesto:

- alle Associazioni rappresentative delle imprese esercenti del settore, di pronunciarsi in merito alla determinazione e alla durata del canone di concessione e alla previsione di modalità competitive per la selezione del concessionario;
- alle Associazioni dei consumatori di presentare informazioni e proposte relative alla questione dell'accesso alle spiagge, al costo e agli standard dei servizi;
- all'Agenzia del Demanio di ricostruire, dal punto di vista tecnico, le criticità esistenti nel procedimento di riscossione dei canoni;
- alla Direzione Generale Porti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di illustrare la funzionalità del Sistema informativo del demanio, eventualmente esponendo le criticità dell'attuale contesto regolatorio e le soluzioni praticabili;
- alla Conferenza delle Regioni di ricostruire, alla luce della legislazione regionale in materia, il ruolo attribuito alla concessione nell'ambito della pianificazione dell'utilizzazione del demanio, con riguardo ad elementi quali la durata, la previsione di procedure di selezione competitiva del concessionari, la previsione di criteri ambientali per la scelta del concessionario;
- all'Anci, di ricostruire eventuali aspetti problematici nella gestione amministrativa, con particolare riguardo alle concessioni, di evidenziare i costi amministrativi derivanti dallo svolgimento dei relativi compiti e di far conoscere eventuali punti di vista o proposte in relazione alle proposte di compartecipazione ai canoni.

2. Svolgimento delle consultazioni

Agli incontri in aula, tenutisi il 7 e 14 novembre 2008, presso la sede della facoltà di Scienze politiche, Via Chiabrera 199, hanno partecipato:

- Franco Conte (Confconsumatori);
- Carlo Marci (Assoutenti);
- Tina Napoli (Cittadinanzattiva);
- Giuseppe Ricci (presidente ITB);
- Tullio Galli (presidente FIBA);
- Pietro Gentili (segretario generale SIB);
- Moira Rotondo (funzionario ANCI, Area Istituzioni, territorio e ambiente)
- Patrizia Scarchilli (dirigente Ufficio IV Direzione generale Porti, Ministero Infrastrutture)

OASI, Regioni e Agenzia del Demanio non hanno partecipato direttamente agli incontri, ma hanno fatto pervenire della documentazione scritta che si allega, come quella presentata dagli altri soggetti consultati, al presente rapporto (APPENDICE dal n. 12 al n. 21).

Questi i risultati delle consultazioni, con riferimento ai nodi principali.

Sulla determinazione del canone, le associazioni degli imprenditori si sono dette in generale disponibili ad un ripensamento complessivo dei criteri purché venissero accantonate le ipotesi di innalzamento indiscriminato (in particolare con riferimento alle attività commerciali, per le quali si applicano ora nuovi canoni commisurati ai valori di mercato, ritenuti assolutamente sproporzionati) e si operasse in termini di una maggiore articolazione delle diverse zone demaniali: i criteri della valenza turistica – sostengono gli imprenditori - dovrebbero essere definiti meglio e in modo più articolato, in considerazione delle molteplici realtà presenti sulle nostre coste, collegando a questo sventagliamento un canone di differente entità. L'appartenenza a ciascuna classe dovrebbe essere determinata sulla base di indici oggettivi, quali il luogo, l'esclusività degli accessi, la qualità e quantità dei servizi.

Anche le associazioni dei consumatori si sono dette favorevoli ad una revisione della materia, suggerendo, al di là delle tecniche di calcolo del canone, di inserire parametri discrezionali legati alla qualità del servizio offerto.

L'Anci ha infine evidenziato con forza l'esigenza (più volte rappresentata in sede legislativa ma mai attuata) che una percentuale significativa degli importi derivanti dalla riscossione venisse dirottata in favore dei Comuni costieri per favorire così lo svolgimento delle funzioni amministrative ad essi delegate dalle regioni.

Favorevole ad una diversa ripartizione delle entrate derivanti dalla riscossione si è detta anche la DG Porti, che ha però sottolineato l'importanza di dirottare una parte di queste risorse per il finanziamento del SID – il cui funzionamento viene considerato propedeutico a qualunque ipotesi di riforma del sistema – così da garantirne l'accesso gratuito a tutti i Comuni.

Quanto alla durata della concessione, al di là delle singole ipotesi, è emersa la generale necessità di contemperare le esigenze delle imprese con quelle del mercato e – queste stesse – con gli interessi pubblici legati alla natura demaniale dei beni. Decisamente contrarie ad una riduzione della durata delle concessioni le associazioni balneari, che hanno sottolineato l'importanza di garantire un orizzonte temporale il più ampio possibile (fino alla proposta dei 99 anni) per consentire così i tempi necessari per ammortizzare gli investimenti effettuati. I consumatori, dal canto loro, si sono detti disponibili anche ad un innalzamento del periodo di riferimento, purché intervallato da verifiche periodiche e da controlli legati ad ipotesi di decadenza delle concessioni.

Infine, in merito all'introduzione di modalità competitive per la scelta del concessionario, le associazioni dei consumatori si sono dette favorevoli all'ipotesi di prevedere gare con criteri più stringenti di assegnazione della concessione.

Anche le associazioni degli imprenditori, ma solo per le nuove concessioni: è stato, infatti, difeso il diritto di insistenza degli attuali concessionari, ritenuto garanzia imprescindibile per la stabilità del settore.

PARTE III – LE OPZIONI REGOLATORIE

1. Valutazione dell'opzione di non intervento

I problemi

Di seguito un riepilogo dei punti problematici emergenti dall'attuale assetto regolatorio.

- La pianificazione della utilizzazione del demanio marittimo spetta alle Regioni e ai Comuni, secondo un procedimento entro cui è prevista la partecipazione di amministrazioni competenti e di esercenti di settore. Il procedimento non tiene presente il punto di vista dei consumatori né si apre ad una consultazione ampia.
- La concessione è strumento per l'utilizzazione imprenditoriale del demanio marittimo ed è oggetto di regolazione normativa statale (Codice della navigazione e regolamento attuativo, altre leggi), regionale (anche con la pianificazione) e comunale. Attualmente è riconosciuto un diritto di insistenza ai concessionari, la rinnovabilità automatica delle concessioni, la cui durata è variabile e i cui criteri – in origine dettati dal regolamento attuativo del cod. nav. – sono rinvenibili nelle regolazioni regionali e comunali. Ne risulta un assai limitato ricorso alla gara nell'assegnazione delle concessioni. Di recente l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha ribadito la portata distorsiva della concorrenza derivante dalla mancata previsione di meccanismi di gara per l'assegnazione delle concessioni e dal riconoscimento del diritto di insistenza.
- La determinazione dei canoni ha dato luogo ad una tormentata vicenda normativa, la quale prodotto incertezze applicative, evasione e contenzioso. Anche il procedimento di riscossione, in cui le competenze sono state frammentate dalla legislazione intervenuta nell'ultimo decennio, ha mostrato punti di debolezza, rilevabili dai riscontri finanziari sul bilancio dello Stato. Il SID, che avrebbe dovuto costituire la banca dati indispensabile per la riscossione (ma anche per l'attivazione di valutazioni previsionali di bilancio, per la lotta all'abusivismo e per la gestione integrata delle coste) non è ancora operativo per l'inadempienza di Regioni e Comuni. I Comuni, titolari dei compiti di gestione amministrativa nella materia, rivendicano una ripartizione delle entrate derivanti dalle concessioni di demanio marittimo ad uso turistico-balneare.

Opzione di non intervento

L'ipotesi di lasciare invariata la disciplina del settore si scontra con le criticità rilevate nel corso dell'Air ed è, anzi, alla base dell'esigenza di procedere ad un'ipotesi di nuova regolazione in materia. In sintesi, il procedimento di pianificazione della regolazione regionale è incompleto sotto il profilo dell'assunzione degli interessi rilevanti; la disciplina della concessione amministrativa è considerata come distorsiva della concorrenza; esiste, in merito alla determinazione e riscossione dei canoni, una frammentazione di compiti, una incertezza sulle entrate, un consistente abusivismo e un alto contenzioso; sono avanzate richieste di compartecipazione ai canoni da parte dei Comuni; il SID, che dovrebbe fondare tutto il sistema dei controlli, non è ancora operativo.

L'opzione zero non risponde a nessuno degli obiettivi prefissati.

2. Le opzioni alternative

Opzione di deregolazione o semplificazione

Il demanio marittimo è caratterizzato da una intensa regolazione, soprattutto attraverso l'istituto concessorio.

Non si tratta, infatti, di beni di mercato, ma di beni pubblici, ascrivibili alla categoria dei beni meritori.

Occorre, pertanto una regolazione dell'uso del bene.

L'opzione di deregolazione *tout court* viene dunque scartata come non percorribile. Auspicabili, invece, forme di semplificazione nella disciplina, nella quale si sono individuate sovrapposizioni di competenze e appesantimenti procedurali.

L'opzione in esame garantirebbe però dei risultati soltanto sul piano della trasparenza del contesto regolatorio e si presta ad essere presa in considerazione unicamente come strumento complementare della regolazione.

Opzioni volontarie/ autoregolazione

L'autoregolazione del settore non è praticabile per le stesse ragioni indicate con riferimento alla deregolazione.

Forme limitate di autoregolazione o regolazione volontaria potrebbero aversi con l'adozione di Codici di condotta da parte delle imprese balneari, volti all'impegno per il rispetto di parametri di qualità del servizio.

Qualche vantaggio ne potrebbe derivare in termini di beneficio del consumatore.

Anche in questo caso l'opzione appare percorribile solo in via complementare ad altri strumenti.

Opzioni di incentivo o quasi-mercato

L'ipotesi di un sistema premiante per le migliori pratiche imprenditoriali potrebbe avere riflessi, ad esempio, sul piano della determinazione dei canoni di concessione (con eventuali abbattimenti), ovvero sulle procedure di rinnovo (consentendo di attribuire punteggi da spendere in sede di gara per il rinnovo della concessione).

Ciò potrebbe giovare ai consumatori e alla progressiva affermazione della concorrenza nel settore.

L'opzione è solo parzialmente percorribile.

Opzioni di regolazione tramite informazione

Con l'opzione di regolazione tramite informazione si potrebbe prevedere l'obbligo di affissione presso gli stabilimenti di locandine che rendano chiare ai consumatori le caratteristiche del servizio offerto (oltre a costi e tariffe applicate, accessibilità per i diversamente abili, eventuali servizi supplementari offerti, standard igienico-ambientali, diritti e doveri dei bagnanti, modalità di accesso alla battigia, ecc.).

Il sistema consentirebbe di recuperare l'asimmetria informativa con i consumatori, sui quali ricadrebbero gli effetti positivi della regolazione.

Anche in questo caso l'opzione è percorribile solo in via complementare con altri strumenti.

Opzione di regolazione diretta

Con questa regolazione si realizzerebbe un intervento normativo finalizzato a regolamentare il settore, con prescrizioni più o meno dirette, di rango primario.

Tale opzione si articola in più ambiti:

- pianificazione
- concessione
- canone
- SID

Per quanto riguarda due di questi (concessione e canone) si sono distinte due principali “sotto-opzioni”:

La regolazione diretta, infatti, dovrebbe intervenire su una molteplicità di fasi procedurali e di competenze istituzionali.

La regolazione diretta, in tutti gli ambiti individuati, consentirebbe di raggiungere tutti gli obiettivi della regolazione.

1. Pianificazione

Si prevede l’ampliamento della partecipazione nel procedimento di pianificazione, sia a livello regionale che comunale, alle associazioni di cittadini e di consumatori. Il procedimento di pianificazione avrà la struttura di inchiesta pubblica.

In sede di pianificazione verranno acquisiti elementi in ordine alla percentuale di aree da mantenere disponibili per l’uso comune, ai criteri per l’assegnazione delle concessioni e alle eventuali ipotesi di valutazione civica dei servizi.

2. Concessione

L’attribuzione di concessioni amministrative dovrà avvenire in via di principio sulla base di un procedimento comparativo di valutazione.

Le concessioni hanno una durata ordinaria e prevedono ipotesi limitate di rinnovo automatico. I successivi rinnovi ed ogni sub-ingresso nella concessione sono comunque subordinati allo svolgimento di gara. Il volume degli investimenti eventualmente effettuati dal concessionario costituisce la base d’asta.

È data preferenza alle offerte di concessione che prevedano attrezzature rimovibili.

A dimostrazione della proficuità che si intende trarre dalla concessione, nell’offerta dovrà essere indicata anche la tariffa per i servizi che i partecipanti alla gara intendono praticare a seguito dell’attribuzione.

La regolazione del procedimento di scelta del concessionario dovrà tenere in adeguato conto la diversificata struttura delle imprese esercenti del settore, onde prevenire distorsioni concorrenziali.

IPOTESI A) La durata ordinaria della concessione è di 6 anni, automaticamente rinnovabile alla prima scadenza ed eventualmente rinnovabile per una seconda volta a seguito dell’esito positivo di valutazione civica.

Le concessioni di durata più lunga (ma non superiore a 20 anni) che comportano impianti non amovibili possono essere concluse solo a seguito dello svolgimento di una inchiesta pubblica.

IPOTESI B) La durata ordinaria della concessione è di 8 anni, automaticamente rinnovabile alla prima scadenza.

Le concessioni di durata più lunga (ma non superiore a 25 anni) che comportano impianti non amovibili possono essere concluse solo a seguito dello svolgimento di una inchiesta pubblica.

3. Canone: determinazione, riscossione e ripartizione.

IPOTESI A) Le concessioni sono, in prima istanza, attribuite dallo Stato ai comuni costieri, a canone tabellare (ripristino delle tre categorie). In seconda istanza, sono attribuite dai comuni alle imprese: sulla base di gara viene fissato il canone di concessione. Gli importi sono versati secondo le attuali modalità ma con codifiche più specifiche. L'Agenzia del Demanio è competente sulla riscossione, l'aggiornamento dei dati della riscossione sul SID e sulla ripartizione degli importi con i Comuni. I Comuni percepiscono gli importi individuati sulla base dello svolgimento delle gare.

IPOTESI B) Le concessioni sono attribuite dai Comuni, in base a gara. Viene applicato il canone tabellare (tabelle aggiornate, ripristino delle tre categorie) solo quando l'asta vada deserta. Il versamento dei canoni si svolge secondo le attuali modalità ma con codifiche più specifiche. L'Agenzia del Demanio ripartisce gli importi percentualmente tra Stato e Comuni nella misura del 50% di quanto complessivamente introitato dal Comune per le concessioni.

4. Sid

Il SID viene condotto a regime entro un anno. La ripartizione dei canoni tra Stato e Comuni diviene attuativa dal completamento del SID. I compiti prima della Conferenza Stato-regioni sono attribuiti alla Conferenza Unificata.

Il finanziamento del SID viene assicurato da una quota degli introiti delle concessioni (o delle sanzioni irrogate a seguito dei controlli). Il sistema dei controlli sulle concessioni si avvale del SID.

PARTE IV - L'OPZIONE PRESCELTA

1. Giustificazione dell'opzione prescelta

1.1. Analisi degli effetti con vantaggi e svantaggi

L'analisi di seguito esposta è di tipo qualitativo e si articola in due fasi distinte: nella prima si analizzano le singole opzioni individuate sotto il profilo dei vantaggi e degli svantaggi da esse potenzialmente arrecabili ai diversi soggetti interessati (*stakeholder*); nella seconda fase si fornisce un quadro di sintesi della capacità di ciascuna opzione di perseguire gli obiettivi che sono stati individuati per la regolazione in materia di concessioni del demanio marittimo ad uso turistico-balneare. Naturalmente, anche nella prima fase la valutazione di vantaggi e svantaggi fa riferimento agli obiettivi della regolazione, di seguito richiamati:

1. Assicurare un'entrata finanziaria certa e prevedibile
 - 1.a al bilancio dello Stato
 - 1.b al bilancio dei Comuni
2. Assicurare un contesto regolatorio trasparente e aperto alle imprese, riducendo gli oneri amministrativi
3. Assicurare la progressiva copertura concorrenziale del settore
4. Assicurare la considerazione del punto di vista dei consumatori nella regolazione del settore
5. Coordinare lo sviluppo economico del settore con gli obiettivi di gestione integrata delle coste

Entrambe le analisi suddette sono di seguito riportate in termini di sintesi tabellare (APPENDICE n. 22), al fine di agevolare la lettura immediata e sinottica delle indicazioni fornite.

Dalle valutazioni svolte possono trarsi le seguenti considerazioni di sintesi:

- l'opzione zero (non intervento) non è in grado di risolvere nessuno dei problemi emersi nel corso degli ultimi anni: dall'incertezza dei canoni alla più equa ripartizione degli introiti tra Stato centrale e Comuni, dall'apertura del settore alla concorrenza alla trasparenza delle procedure, dal coinvolgimento degli *stakeholder* nel processo decisionale all'assicurazione della qualità dei servizi e delle compatibilità ambientali;
- le opzioni ipotizzabili al di fuori dell'opzione di regolazione diretta sono o impraticabili (quella di deregolazione, data la natura dei beni demaniali) o tutt'al più considerabili come ipotesi integrative e complementari rispetto all'ipotesi di intervento diretto. Da questo punto di vista sono apprezzabili i vantaggi che potrebbero derivare da misure contenute nell'opzione di quasi mercato (forme di premialità in grado di elevare la produttività media del settore e la qualità dei servizi resi) e nell'opzione di regolazione tramite informazione (maggiore trasparenza e stimolo alla concorrenza tra operatori);

- l'opzione di regolazione diretta risulta l'ipotesi più coerente con gli obiettivi posti, in grado di sciogliere molti dei nodi che, soprattutto negli ultimi anni, hanno reso il settore del turismo balneare asfittico ("ingessato"), oggetto di elevato contenzioso, poco efficiente, dotato di scarsa qualità e poco rispettoso del contesto ambientale. Caratteristiche positive di tale opzione sono infatti:
 - la previsione di un percorso partecipato di pianificazione, strutturato nella forma dell'inchiesta pubblica;
 - l'assegnazione di risorse ai Comuni in compartecipazione con lo Stato centrale, secondo due diverse ipotesi alternative, entrambe volte a superare l'attuale frattura tra titolarità del potere di concessione e titolarità della ricezione dei relativi introiti;
 - la garanzia di certezza e di trasparenza della procedura, in modo da ridurre drasticamente il volume dell'attuale contenzioso a tutto vantaggio sia delle amministrazioni coinvolte, sia delle imprese già operanti nel settore, o desiderose di entrarvi;
 - la tendenziale riduzione della durata (oggi praticamente indefinita) della concessione, il cui rinnovo andrebbe sottoposto ad una verifica pubblica sui risultati raggiunti e sul rispetto degli standard qualitativi assegnati;
 - il ricorso sistematico allo strumento della gara per l'assegnazione delle concessioni, la determinazione dei canoni, l'eventuale fissazione di standard qualitativi da rispettare, con conseguenze molto positive sull'apertura concorrenziale del settore. Tale apertura, è bene ribadirlo, avrebbe effetti positivi consistenti non soltanto sui consumatori, ma anche sulle imprese attualmente o prossimamente operanti nel settore. Sulle imprese attuali in termini di certezza del diritto, minori costi di transazione, stimolo all'introduzione di innovazioni ed al miglioramento dell'efficienza complessiva; sulle imprese future in termini di riduzione delle barriere all'entrata e di conseguente stimolo alla competitività ed alla produttività, a tutto vantaggio delle aziende più capaci.

Le considerazioni sopra riportate sono sinteticamente riepilogate nel prospetto sinottico in APPENDICE n. 22: il confronto ivi condotto tra le diverse opzioni fa concludere per la netta preferibilità per l'opzione di regolazione diretta.

OPZIONE PREFERITA

In definitiva, l'opzione di regolazione diretta è da ritenersi quale ipotesi *più equa*, in quanto capace di contemperare le diverse esigenze dei soggetti coinvolti e di ottenere un saldo nettamente positivo in termini di vantaggi per la collettività: certezza delle entrate, riduzione del contenzioso, partecipazione alle decisioni e trasparenza delle procedure, controllo della qualità del servizio e del rispetto del contesto ambientale.

Le due sotto-opzioni individuate all'interno dell'opzione di regolazione diretta garantiscono entrambe il conseguimento degli obiettivi fissati per il settore: la prima (ipotesi A) è più innovativa rispetto alla prassi attuale (minore durata della concessione, modalità di concessione e riscossione del canone in due fasi, Stato-Comuni e Comuni-imprese); la seconda (ipotesi B), pur garantendo anch'essa risultati molto positivi, si discosta meno dalla situazione attuale, prevedendo una durata più lunga della concessione ed un meccanismo di concessione e riscossione meno dissimile dall'attuale.

Prospetto riepilogativo della valutazione delle opzioni considerate

OPZIONI	OBIETTIVI					
	<i>Certezza entrate finanziarie</i>		<i>Riduzione oneri amministrativi</i>	<i>Apertura concorrenziale</i>	<i>Interessi consumatori</i>	<i>Compatibilità ambientale</i>
	<i>Stato</i>	<i>Comuni</i>				
Non intervento	–	–	–	–	–	–
Deregolazione	–	–	XXX	X	–	–
Auto-regolazione	–	–	XX	X	X	X
Quasi-mercato	–	–	X	XX	XX	X
Informazione	–	–	X	XXX	XX	X
Regolazione diretta, ipotesi A	XXX	XX	XX	XXX	XXX	XXX
Regolazione diretta, ipotesi B	XXX	XX	XX	XXX	XXX	XXX

LEGENDA Impatto delle singole opzioni sui diversi obiettivi: irrilevante: –; basso: X; medio: XX; elevato: XXX.

1.2. Oneri amministrativi

L'analisi che segue riguarda gli oneri amministrativi connessi ad obblighi informativi (di seguito, OI) gravanti sugli attori coinvolti nelle procedure per il rilascio di concessione demaniale marittima a fini turistico-ricreativi e per il pagamento del relativo canone³².

³² La misurazione degli oneri amministrativi (di seguito, MOA) è stata svolta applicando lo *Standard Cost Model* (di seguito, SCM), metodologia adottata a livello comunitario e nazionale, se pur con alcune significative varianti di cui si dirà a breve. Lo SCM è stato pienamente applicato relativamente a: definizione di OI e di onere amministrativo; ipotesi di piena *compliance* agli obblighi di regolazione; fase di *screening* e classificazione della normativa rilevante; mappatura degli obblighi informativi. Le varianti metodologiche adottate fanno riferimento, innanzitutto, ai soggetti presi in considerazione per la stima degli oneri da essi stessi sostenuti. Lo SCM nasce e viene comunemente utilizzato per la stima dei costi amministrativi gravanti sulle imprese. In questa sede, invece, sono stati esaminati gli OI facenti capo a tutti gli attori, pubblici e privati, coinvolti nella procedura. La differenza principale rispetto allo SCM risiede, tuttavia, nel metodo di determinazione degli oneri amministrativi potenzialmente riducibili e semplificabili. Lo SCM prevede metodi quantitativi di analisi economico-statistica dei costi: gli oneri amministrativi sono quantificati a livello monetario attraverso la raccolta di dati acquisiti per lo più tramite *focus*

La stima degli oneri amministrativi nella presente analisi si è basata su parametri qualitativi, quali: la sovrapposizione, la duplicazione, l'obsolescenza, l'inefficienza, ecc., delle procedure di adempimento degli OI. Pertanto, è stato applicato un metodo comparativo impostato sul confronto tra le varie fasi della procedura previste dalla regolazione attuale per individuarne le criticità e strutturare interventi mirati di riduzione degli oneri.

Obblighi informativi, criticità e prospettive di riduzione degli oneri amministrativi

L'analisi del quadro normativo attuale ha consentito di individuare due OI connessi alle concessioni di demanio marittimo a fini turistico ricreativi:

(OI 1) la presentazione all'autorità competente della domanda per il rilascio di concessione demaniale marittima a fini turistico ricreativi, a carico delle imprese;

(OI 2) l'aggiornamento dei dati amministrativi del SID a seguito della ricezione di una domanda di concessione, gravante sulle amministrazioni competenti per il rilascio della concessione stessa.

Inoltre, sono stati riscontrati vari obblighi di tipo informativo a carico delle suddette amministrazioni nell'ambito della procedura di riscossione dei canoni (APPENDICE n. 23).

Le criticità maggiori di entrambi gli OI derivano dalla scarsa telematizzazione delle procedure.

L'OI 1 prevede, infatti, che le imprese possano presentare la domanda di concessione alternativamente su supporto cartaceo o su supporto informatico³³. Tale possibilità di scelta aggrava i costi sostenuti dall'amministrazione cui compete di alimentare il SID poiché, in caso di istanza cartacea, la P.A. è costretta a trasferire manualmente nel SID tutti i dati presenti nella domanda di concessione. Al contrario, in caso di presentazione su supporto informatico, l'acquisizione dei dati avviene automaticamente grazie all'utilizzo di *software* messi a disposizione dal SID stesso.

Nonostante tali vantaggi per le amministrazioni, l'attuale procedura disincentiva la presentazione della domanda su supporto informatico poiché raddoppia di fatto gli oneri a carico dell'impresa, la quale, anche in caso di produzione informatica della domanda, è comunque tenuta a consegnare alla P.A. copia cartacea della domanda e di tutti gli allegati tecnici.

Tali aggravii e duplicazioni rendono evidente l'obsolescenza di un sistema procedurale che ricorre all'informatizzazione senza sfruttarne tutte le opportunità offerte, ed inducono a ritenere che gli attuali OI siano sproporzionati e, al tempo stesso, non idonei a garantire la tutela degli interessi pubblici perseguiti.

L'analisi svolta mette, quindi, in luce la presenza di margini per interventi di semplificazione della disciplina che passano necessariamente per una maggiore informatizzazione della procedura, fino alla sua completa telematizzazione.

group o interviste dirette ad imprese campione, al fine di mettere in relazione il costo del lavoro con il tempo speso dalle risorse umane per svolgere gli adempimenti.

³³ Cfr. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per le infrastrutture della navigazione marittima e interna, *S.I.D. sistema informativo demanio marittimo - Guida alla compilazione del Modello Domanda D1 - Parte 1 (Domanda di rilascio concessione e di eventuale contestuale anticipata occupazione - richiesta di destinazione di zone demaniali marittime ad altri usi pubblici)*, p. 3

Questo obiettivo può essere realizzato, ovviamente, eliminando la possibilità di adempimento su supporto cartaceo, ma soprattutto sfruttando a pieno le potenzialità del SID abilitando anche i privati all'alimentazione diretta di una sezione *ad hoc* dedicata proprio alle istanze da essi presentate. In questo modo, l'amministrazione sarebbe sollevata dalle incombenze di mera digitazione di dati, liberando risorse che potrebbe essere destinate alla cura di altri aspetti del procedimento, e a più efficaci controlli.

Di seguito si illustra in maniera schematica una possibile implementazione di tale ipotesi di semplificazione dei soli obblighi informativi, avendo a riferimento l'opzione di regolazione diretta, in particolare la previsione di legare la concessione allo svolgimento di procedimenti comparativi di valutazione.

1. Strutturazione del SID in due aree:
 - a. Pubblica;
 - b. Riservata (1) alle amministrazioni coinvolte (2) agli utenti privati abilitati che dovrebbero poter accedere ad una gamma limitata di attività rispetto alla P.A., ma comunque più ampia di quella attuale (e con modalità di accredito da definire);
2. Svolgimento della procedura di evidenza pubblica
 - a. L'amministrazione procedente è tenuta alla pubblicazione del bando di gara nell'area a. del SID (oltre che nelle modalità ordinarie)
 - b. Il privato che intende partecipare alla gara invia la propria candidatura in via telematica attraverso l'area b. del SID
 - c. L'amministrazione verifica la candidatura e ne dà notizia nell'area a. del SID
 - d. A conclusione della gara, la stazione appaltante dà notizia dell'avvenuta aggiudicazione nell'area a. del SID
 - e. La stazione appaltante ha l'obbligo di aggiornare i dati amministrativi dell'area b. del SID con le novità introdotte dall'avvenuta aggiudicazione affinché esso sia costantemente in grado di fornire informazioni chiare e certe sullo stato delle concessioni, sull'ammontare dei canoni e su ogni altra informazione ritenuta utile per raggiungere gli obiettivi prefissi.

Questa ipotesi di semplificazione garantirebbe la messa a regime del SID, offrendo un contributo sostanziale per la creazione di un contesto regolatorio trasparente ed aperto agli operatori.

Peraltro, tale opzione potrebbe costituire una base anche per la semplificazione degli ulteriori obblighi informativi gravanti su Regioni e Comuni nell'ambito del procedimento di riscossione dei canoni. In particolare, il SID potrebbe essere aggiornato anche sullo stato dei pagamenti di ciascun concessionario e divenire, quindi, strumento di monitoraggio costante dell'adempienza dei concessionari, utilizzabile anche in via diretta dall'Agenzia del demanio, con una conseguente riduzione degli obblighi di comunicazione attualmente a carico di regioni e Comuni.

2. Impatto concorrenziale

La valutazione del presunto impatto concorrenziale dell'opzione preferita si rende necessaria in considerazione del rilevante impatto della disciplina dell'uso del demanio marit-

timo sulle attività di impresa ³⁴.

La situazione di partenza (*baseline*) si caratterizza per una serie di regole che limitano fortemente il funzionamento concorrenziale del mercato. Complessivamente considerata, tale disciplina riduce gli incentivi dei fornitori a competere ed, anzi, finisce per favorire la collusione tra concessionari. In particolare, l'assenza di concorrenza per il mercato o il suo utilizzo solo a seguito della presentazione di un'istanza di concessione, il diritto di insistenza, il rinnovo automatico e la lunga durata limitano il numero dei fornitori e ne riducono le possibilità competitive.

L'opzione preferita presenta le seguenti due diverse versioni, che insistono sulla medesima previsione dell'obbligo di gara per la concessione.

Versione a) Stato>Comuni>imprese scelte con gara

Versione b) Comuni>imprese scelte con gara

L'impatto concorrenziale delle due ipotesi di regolazione appare equivalente. Infatti, gli effetti benefici della concorrenza per il mercato non risultano influenzati dalla diversa ripartizione di competenze di rilascio delle concessioni. Gli studi di *multilevel governance* evidenziano, peraltro, che è necessario perseguire una chiara ripartizione dei ruoli tra i regolatori. Inoltre, pur costituendo in questi mercati un'ipotesi remota, occorre evidenziare che i benefici delle gare potrebbero essere vanificati nei casi in cui il comune-regolatore partecipasse al capitale sociale di aspiranti la concessione; in costanza di una tale situazione di fatto andrebbe assicurata l'indipendenza delle funzioni di regolazione, in modo che la formulazione della disciplina e l'organizzazione delle gare per l'accesso all'utilizzo del litorale siano assicurate da soggetti che non operano nei servizi.

In conclusione, stanti le esigenze di una chiara ripartizione di competenze (che si amplifica nella versione sub a) e di garanzia dell'indipendenza delle funzioni di regolazione (che caratterizza entrambe le versioni) non si riscontra un diverso impatto concorrenziale delle due versioni.

Con riferimento ad entrambe le ipotesi occorre, peraltro, evidenziare che la previsione della concorrenza per il mercato come regola generale non risulta sufficiente ad evitare distorsioni della concorrenza, come dimostra anche l'esperienza concreta di varie regioni. Occorre, infatti, configurare la disciplina generale e quella specifica delle singole gare in modo da rispettare una serie di criteri generali, come più volte evidenziato dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato e da ultimo specificato proprio con riferimento ai mercati oggetto di analisi ³⁵.

In particolare:

- le gare dovrebbero rispettare i principi comunitari della parità di trattamento e non discriminazione e dovrebbero essere informate a criteri oggettivi, trasparenti, non discriminatori;

³⁴ La specifica valutazione dell'impatto concorrenziale è stata introdotta in Italia nell'ambito delle procedure di Air dal d.P.C.M. 11 settembre 2008, n. 170 (regolamento recante disciplina attuativa dell'analisi dell'impatto della regolamentazione, ai sensi dell'articolo 14, comma 5, della legge 28 novembre 2005, n. 246). La sezione 6 del regolamento impone, in particolare, di valutare "l'incidenza sul corretto funzionamento concorrenziale del mercato e sulla competitività del Paese" degli interventi suscettibili di avere un "impatto significativo sulle attività d'impresa". Tali interventi devono, in particolare, essere valutati in termini di "coerenza e compatibilità" con il corretto funzionamento concorrenziale dei mercati.

³⁵ Autorità garante della concorrenza e del mercato, AS491, *Disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo*, 3 dicembre 2008.

- la durata delle concessioni (e dunque la cadenza temporale delle procedure concorsuali) andrebbe di regola giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie ed andrebbero eliminate tutte le ipotesi di rinnovo automatico delle concessioni.

Al meccanismo di gara potrebbe essere demandata non solo la selezione delle offerte più vantaggiose, ma anche la determinazione del numero degli operatori presenti sui singoli mercati, che non andrebbe indicata in termini generali (ad esempio, attraverso le pianificazioni di settore) consentendo alla stessa procedura concorsuale di disegnare la struttura del mercato e favorendo il raggiungimento di configurazioni di mercato efficienti. Andrebbero, infine, eliminati i casi di preferenza per il conferimento o per il rinnovo di concessioni (ad esempio, sotto forma di un diritto di insistenza) che introducono asimmetrie a favore dei soggetti che già operano sul mercato.

3. Modalità attuative

La complessità e l'attuale disarticolazione della materia oggetto dell'analisi consigliano una accurata *prosecuzione della necessaria istruttoria normativa*, sia per la verifica delle soluzioni tecniche di cui si è indicata l'opportunità di adozione che per lo svolgimento di una fase di ulteriore consultazione, volta a accrescere il grado di conoscenza, condivisione e acccondiscendenza dell'intervento presso le amministrazioni coinvolte ma soprattutto presso gli esercenti di settore che maggiormente hanno rilevato una distanza delle soluzioni prospettate dalle aspettative di regolazione.

Lo strumento più adatto a ricapitolare e a riformare i molteplici segmenti di disciplina che insistono sulle concessioni di demanio marittimo ad uso turistico-balneare appare la legge delega.

Con questa potrebbero essere stabiliti principi e criteri direttivi della materia rinviando ad un decreto legislativo l'istruttoria, la consultazione e la puntuale soluzione degli aspetti più tecnici.

Largamente ispirati dagli obiettivi della regolazione e orientati dagli interventi istituzionali in materia (Autorità garante della concorrenza e del mercato, Corte dei conti, istituzioni comunitarie, ecc.), i principi e criteri direttivi cui dovrebbe informarsi la delega sono:

- la proficuità dell'uso dei beni pubblici deve essere commisurata ai vantaggi di qualsiasi natura procurati al concessionario;
- le attività amministrative in materia di assegnazione del demanio marittimo sono svolte nel più ampio contesto della gestione integrata delle coste;
- i procedimenti di pianificazione costiera sono aperti alla partecipazione di cittadini, consumatori ed altri soggetti – pubblici e privati - portatori di interessi rilevanti;
- il ricorso al meccanismo della gara è la regola per l'assegnazione delle concessioni, in osservanza sia del principio di concorrenza che della miglior cura dell'interesse finanziario pubblico;
- la deroga al principio di gara, per la tutela di interessi pubblici prevalenti rispetto a quello finanziario o di concorrenza, è condizionata comunque allo svolgimento di inchieste pubbliche per l'attribuzione delle concessioni;
- i comuni partecipano agli introiti finanziari per i canoni di concessione;

- vengono assicurati la gestione e lo sviluppo del Sistema informativo del demanio, anche con la previsione di idonee forme di finanziamento;
- la semplificazione e razionalizzazione dei procedimenti relativi alle attività di gestione del demanio marittimo ad uso turistico-balneare ha l'obiettivo di ridurre gli oneri amministrativi per imprese e amministrazioni;
- viene introdotto un adeguato sistema di controlli.

Appendici

1. IL QUADRO NORMATIVO. LEGISLAZIONE STATALE

La determinazione dei canoni per le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreativa.

La disciplina nazionale in materia di determinazione dei canoni per le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreativa appare particolarmente complessa per quanto concerne la competenza, ripartita tra diverse Autorità.

Prima di entrare nel vivo della questione si premettono alcune definizioni di carattere generale.

Definizione di demanio marittimo

Nell'ambito della categoria dei beni pubblici, i beni appartenenti al demanio marittimo rappresentano, con il demanio idrico e militare, una delle tre tipologie di beni del *demanio necessario*, cioè di quei beni immobili che, per la loro intrinseca conformazione fisica, sono per natura beni del demanio.

La categoria del demanio marittimo è individuata dall'art. 28 del Codice della navigazione ai sensi del quale «*Fanno parte del demanio marittimo: a) il lido, la spiaggia, i porti, le rade; b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente con il mare; c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.*

La norma compie una specificazione ed un ampliamento di quanto disposto dall'articolo 822, comma 1, del Codice civile che qualifica come appartenenti al demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade ed i porti.

L'articolo 29 del Codice della navigazione cita, inoltre, le pertinenze del demanio marittimo ossia: «*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.*» Tali opere (fari, moli, argini, ecc.) sono caratterizzate da un rapporto di accessorietà rispetto al bene demaniale.

Forme di utilizzazione dei beni del demanio marittimo

L'utilizzazione dei beni del demanio marittimo si attua in una delle seguenti forme:

- *uso diretto*: quando è la pubblica amministrazione stessa che provvede alla diretta e immediata utilizzazione del bene;
- *uso generale*: riguarda la generalità dei beni appartenenti al demanio marittimo che si caratterizzano per la loro naturale attitudine ad essere posti a servizio della collettività dei cittadini, ammessi direttamente al materiale godimento;
- *uso particolare*: identifica il godimento, a titolo oneroso e per una durata temporanea, cui vengono ammessi i singoli destinatari di specifici provvedimenti dell'autorità amministrativa che attribuiscono ai beneficiari situazioni soggettive di vantaggio.

La natura giuridica di questo provvedimento è concordemente riconosciuta come "concessione", a cui si perviene attraverso un complesso *iter* procedimentale: il procedimento amministrativo concessorio di beni demaniali marittimi.

Questa forma di utilizzazione della proprietà pubblica marittima non è incompatibile con la destinazione primaria del bene, ma ne presenta spesso una utilizzazione ancora più conforme alla funzione sociale della proprietà pubblica marittima ed alla vocazione natu-

rale della fascia costiera del territorio nazionale, consentendo una più incisiva utilizzazione economica della proprietà stessa.

L'applicazione dell'istituto concessorio, in materia di utilizzazione del demanio marittimo, è disciplinata dall'articolo 1 del D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito dall'articolo 1 della legge 4 dicembre 1993, n. 494, che ha stabilito che l'uso esclusivo in concessione può aversi:

- per finalità turistico-ricreative;
- per prestazione di servizi pubblici;
- per servizi/attività portuali e produttive.

A sua volta, l'uso turistico ricreativo può avere ad oggetto l'esercizio di varie attività:

- gestione di stabilimenti balneari;
- esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;
- noleggio di imbarcazioni e natanti, in genere;
- gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive;
- esercizi commerciali;
- servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo.

Canoni per le concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreativa

Particolarmente problematica è la competenza relativa alla determinazione dei canoni concessori e la prospettiva della attribuzione alle regioni dei proventi relativi ai canoni.

Il criterio generale di determinazione del canone è quello fissato dal Regolamento del Codice della navigazione marittima, art. 16, commi 3-4, del D.P.R. n. 328/52: *«La misura minima normale del canone per le concessioni è stabilita da leggi speciali o regolamenti speciali. La misura del canone per le singole concessioni deve essere concordata fra il capo del compartimento e l'intendente di finanza in relazione all'entità delle concessioni stesse, allo scopo che si intende conseguire e ai profitti che può trarne il concessionario»*.

La disciplina del Codice della navigazione prevedeva, sostanzialmente, la determinazione del canone "su misura", cioè attraverso la stima diretta, caso per caso, a cura del capo del compartimento marittimo con l'assenso dell'intendente di finanza.

Anche l'adeguamento della misura dei canoni demaniali avveniva con provvedimento ad hoc del Ministero della marina mercantile di concerto con il Ministero delle finanze³⁶.

Per semplificare e velocizzare il procedimento di determinazione del canone e basarlo su parametri oggettivi, applicabili uniformemente su tutto il territorio nazionale, sono stati fissati con decreto interministeriale del 19 luglio 1989 (del Ministro della marina mercantile di concerto con il Ministro delle finanze) i nuovi criteri per la determinazione dei canoni per le concessioni demaniali marittime, con effetto dal 1° gennaio 1989.

In particolare, l'articolo 1 del decreto (in attuazione dell'articolo 10 del decreto legge 4 marzo 1989, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 5 maggio 1989, n. 160) abroga, al comma 8, le norme del Codice della navigazione e del Regolamento per

³⁶ Vedi, in proposito, la legge 21 dicembre 1961, n. 1501 in materia di adeguamento dei canoni demaniali e dei sovracani dovuti agli Enti locali ai sensi della legge 21 gennaio 1949, n. 8, la legge 1° dicembre 1981, n. 692 di conversione del decreto legge 2 ottobre 1981, n. 546, recante disposizioni anche in materia di adeguamento della misura dei canoni demaniali.

l'esecuzione del Codice della navigazione, nonché ogni altra norma che sia in contrasto con le disposizioni dello stesso articolo. Lo stesso articolo, al comma 3, prevede misure specifiche (espresse in lire/mq) per tipologie di occupazione per le concessioni demaniali marittime in generale e misure specifiche (sempre in lire/mq) in funzione dell'estensione dell'area concessa, per le concessioni assentite per utilizzazioni turistiche o ricreative.

Viene così istituzionalizzato il sistema delle cosiddette *tabelle*, stilate, per ogni compartimento marittimo in sede locale dal capo di compartimento e dall'intendente di finanza, e poi soggette all'approvazione interministeriale del Ministro della marina mercantile e del Ministro delle finanze.

Alla determinazione "preconfezionata" delle tabelle, si preferì, agli inizi degli anni '90, un criterio meramente aritmetico, formalizzato nel decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400 (convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494). Tale disciplina prevede l'articolazione della misura dei canoni in lire/mq secondo la classificazione delle aree demaniali in quattro categorie (A, B e C, in base alla diversa valenza turistica e D, per le pertinenze demaniali) e differenziando per tipologia di concessione tra aree scoperte, aree occupate da impianti di facile o difficile rimozione, e specchi acquei (articolo 3). La competenza è del Ministro della marina mercantile che con decreto determina i canoni, sentita la Conferenza permanente per i rapporti fra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano (articolo 3, comma 1) e, sempre con decreto, li aggiorna annualmente, sulla base della media degli indici determinati dall'ISTAT per i prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati e per i corrispondenti valori per il mercato all'ingrosso (articolo 4, comma 1).

A questa disciplina primaria, entrata in vigore a decorrere dal 1° gennaio 1998³⁷, hanno fatto seguito distinti provvedimenti regolamentari per distinte categorie di concessioni: il D.M. n. 342 del 1998, per le finalità turistico-ricreative; il D.M. n. 343 del 1998, per i porti turistici; il D.M. n. 595 del 1995, per le finalità di pesca e la cantieristica navale; il D.M. 19 luglio 1989 per le residue tipologie (industriale, eccetera).

Il regolamento emanato con decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione, 5 agosto 1998, n. 342 recante norme per la determinazione dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreative ha reso operativo il sistema tabellare di determinazione dei canoni come definito dal decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, attribuendo alle regioni sia l'individuazione delle aree del proprio territorio da classificare nelle categorie A, B e C, effettuati gli accertamenti dei requisiti di alta, normale e minore valenza turistica (articolo 6, comma 1), sia la revisione quadriennale della suddetta classificazione (articolo 6, comma 3).

Successivamente, il comma 22 dell'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, dalla legge n. 326 del 2003, ha disposto che dal 2004 i suddetti canoni per le concessioni ad uso turistico-ricreativo fossero rideterminati nella misura prevista

37 L'articolo 10, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 ha previsto che i canoni demaniali determinati ai sensi dell'articolo 03, comma 1, e dell'articolo 01 del Decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (canoni per le concessioni rilasciate o rinnovate con finalità turistico ricreative), si applicano alle concessioni aventi decorrenza successiva al 31 dicembre 1997.

dalle tabelle allegate al decreto del Ministro dei trasporti e della navigazione 5 agosto 1998, n. 342, rivalutate del 300%.

Una nuova formulazione del comma 22 è intervenuta con il comma 53 dell'articolo 2 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria per il 2004), stabilendo che con decreto interministeriale, da emanare entro il 30 giugno 2004, i canoni demaniali dovevano essere rideterminati in modo tale da assicurare maggiori entrate non inferiori a 140 milioni di euro, a decorrere dal 1° gennaio 2004; qualora il decreto non fosse stato adottato entro il predetto termine, i canoni per la concessione d'uso sarebbero stati automaticamente rivalutati.

Il termine del 30 giugno 2004 per l'emanazione del citato decreto interministeriale che doveva rideterminare i canoni è stato più volte differito, da ultimo, al 31 dicembre 2006 (D.L. 3 ottobre 2006, n. 262).

Nelle more dell'emanazione del suddetto decreto si è comunque proceduto all'ordinario aggiornamento dei canoni, secondo quanto disposto dall'articolo 4 del decreto-legge del 1993. Relativamente all'anno 2006, è stato previsto un aumento del 2,85% alle misure unitarie dei canoni determinati per l'anno 2005. Con decreto del Ministero dei trasporti del 21 novembre 2006, si è data attuazione, per l'anno 2007, alle previsioni di cui al citato articolo 4. L'ultimo decreto emanato in data 27 novembre, ha fissato in 2,55% l'aggiornamento delle misure unitarie dei canoni per il rilascio/rinnovo delle concessioni in parola per l'anno 2008.

L'articolo 1, commi 250-257, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), in considerazione della vicenda sopra esposta e delle difficoltà di addivenire ad una soluzione percorribile ha fissato nuovi criteri di determinazione dei canoni per le concessioni di aree, pertinenze demaniali marittime e specchi d'acqua, rilasciate o rinnovate per scopo turistico-ricreativo, estendendoli anche alle concessioni dei beni aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione delle strutture dedicate alla nautica da diporto (commi 251 e 252).

Per la prima volta, come precisa l'Agenzia del demanio nella circolare del 21 febbraio 2007 contenente indicazioni operative in merito all'applicazione della nuova disciplina, è disegnata un'articolazione dei criteri di quantificazione dei canoni, che introduce accanto al canone tabellare, in determinate fattispecie concessorie, un canone commisurato al valore di mercato.

In particolare, per quanto concerne i canoni tabellari, la nuova disciplina prevede, in primo luogo, una nuova classificazione del territorio, secondo la quale scompare la categoria C (a minore valenza turistica); il preliminare accertamento dei requisiti di alta e normale valenza turistica (categorie A e B) viene mantenuto alle regioni alle quali è devoluta una quota pari al 10% delle maggiori entrate annue rispetto alle previsioni di bilancio derivanti dall'utilizzo delle aree, pertinenze e specchi acquei inseriti nella categoria A. Nelle more di tale definizione si fa riferimento agli importi previsti per la categoria B.

Per quanto riguarda la nuova tipologia di canone commisurato al valore di mercato, per le concessioni comprensive di pertinenze demaniali marittime destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi i canoni sono determinati moltiplicando la superficie complessiva del manufatto per la media dei valori mensili unitari minimi e massimi indicati dall'Osservatorio del mercato immobiliare per la zona di

riferimento. L'importo ottenuto è moltiplicato per un coefficiente pari a 6,5. Il canone annuo così determinato è ulteriormente ridotto di diverse percentuali (20, 40 e 60%) da applicare per scaglioni progressivi di superficie del manufatto.

Riguardo ai canoni agevolati e ridotti, resta immutata l'agevolazione per le concessioni a enti pubblici o privati per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse, nelle quali il concessionario non ritrae alcun lucro o provento, per le quali il canone viene determinato applicando una riduzione del 90%.

In presenza di eventi dannosi di eccezionale gravità e nel caso di concessioni demaniali a società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro, affiliate alle Federazioni sportive nazionali, esclusi i manufatti pertinenziali adibiti ad attività commerciali, l'agevolazione consiste nella riduzione del 50% della misura del canone ordinario.

Assoluta novità riveste l'agevolazione prevista per le imprese turistico-ricettive all'aria aperta alle quali è riconosciuta una riduzione del 25% dei valori inerenti le relative superfici.

I nuovi criteri di calcolo decorrono dal 1° gennaio 2007. A partire da tale data sono abrogati i precedenti criteri di determinazione dei canoni e le connesse disposizioni. Pertanto, fino al 1° gennaio 2007 continuano a vigere i canoni tabellari di cui alla legge n. 494/1993 e ai successivi decreti del Ministro dei trasporti nn. 342 e 343 del 1998.

In particolare, l'articolo 3, comma 1, lett. b) n. 1 (novellato dal comma 251 della legge finanziaria 2007) prevede che *«per le concessioni demaniali marittime aventi ad oggetto aree e specchi acquei, per gli anni 2004, 2005 e 2006, si applicano le misure unitarie vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge e non operano le disposizioni maggiorative di cui ai commi 21, 22 e 23 dell'articolo 32 del decreto-legge 30 settembre 2003, n. 269, convertito, con modificazioni; a decorrere dal 1° gennaio 2007, si applicano i seguenti importi aggiornati degli indici ISTAT maturati alla stessa data: (...)»*.

Conseguentemente, il successivo comma 256 abroga le disposizioni dei commi 21, 22 e 23 dell'articolo 32 del decreto legge n. 269 del 2003 che disponevano in ordine alla rideeterminazione dei canoni demaniali marittimi.

Si prevede quindi che, a decorrere dal 1° gennaio 2007, si applichino i nuovi importi aggiornati in base agli indici ISTAT maturati alla stessa data.

Con riferimento all'individuazione del *dies a quo* per la decorrenza dell'aggiornamento dei canoni tabellari si sono delineati due orientamenti contrastanti.

Da un lato, secondo l'interpretazione dell'Agenzia del demanio, supportata dal parere dell'Ufficio del coordinamento legislativo-finanze di maggio 2007 ed esplicitata nella nota contenente le istruzioni operative in materia di canoni demaniali marittimi prot. n. 2007/7162/DAO del 21 febbraio 2007, la norma in esame contemplerebbe la rivalutazione ISTAT dei canoni tabellari a partire sin dalla data del 1° gennaio 1994.

Tanto sostenuto, come affermato dall'Ente in questione, per evitare *«vista la complessità della problematica, ogni approccio interpretativo della norma limitandosi alla letterale applicazione delle disposizioni in oggetto, al fine di garantire uniformità di comportamento nonché per assicurare il gettito previsto dalla legge finanziaria 2007»*.

Dall'altro, la tesi prospettata, nel parere 17/03/2008-CS2566/08, dall'Avvocatura generale dello Stato, che fissa al 1° gennaio 1998 la decorrenza dei coefficienti di rivalutazione ISTAT per l'aggiornamento dei canoni in parola.

A questa conclusione, l'Avvocatura dello Stato giunge muovendo dalla disposizione di cui all'articolo 10, comma 1, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 che ha posticipato al 1° gennaio 1998, rispetto all'originario termine del 1° gennaio 1994, la decorrenza dell'applicazione dei canoni tabellari previsti dall'articolo 3 del decreto legge del 1993 e dal raffronto tra le misure dei "canoni base" indicate nel testo novellato del citato articolo e quelle a suo tempo previste dall'originario disposto dell'articolo 3, comma 1, lettera c).

Dalla suddetta comparazione, infatti, è stato rilevato che il *«legislatore del 2006 (...) ha indicato l'importo base dei canoni di concessione – su cui calcolare gli aggiornamenti al 2007 – limitandosi a convertire in euro (con gli ovvii arrotondamenti dei decimali) gli stessi importi a suo tempo determinati con l'originario art. 3 del D. L. 400/93 e che hanno trovato applicazione dal 1° gennaio 1998 (...)»* e, pertanto, si ritiene che *“le maggiorazioni sugli immutati importi base, da calcolare per la determinazione dei canoni dovuti dal 1° gennaio 2007, debbano fare riferimento agli indici ISTAT maturati dal 1° gennaio 1998 (in cui detti importi sono divenuti applicabili) sino al 1° gennaio”*.

È stabilita la durata massima delle concessioni nella misura di venti anni, in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni.

2. TABELLA DI COMPARAZIONE CON ALTRI ORDINAMENTI

ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE IL CASO DELLE CONCESSIONI DI DEMANIO MARITTIMO A USO TURISTICO-BALNEARE			
	Ente proprietario	Ente concedente	Gestione funzioni amministrative
Italia	Stato (art. 822, co. I, cod. civ.)	1. Regioni e, per subdelega, Comuni; 2. Autorità portuali per i porti e le aree ricadenti nella propria circoscrizione; 3. Autorità marittima per i porti e le aree di interesse nazionale (v. d.p.c.m. 21 Dicembre 1995)	Per effetto del decentramento disposto dal d. lgs. 31 marzo 1998, n. 112, spettano alle Regioni e, per subdelega, agli enti locali, titolari del potere concessorio (art. 105, co. II, lett. I) fatti salvi i poteri delle autorità portuali (art. 105, co. I)
Francia	Stato		1. Prefetto, per concessioni di primo grado; 2. Sindaco, su indirizzi del Consiglio comunale per concessioni di secondo grado (v. titre 2, artt. 5-12, décret 26 mai 2006, n. 608)
Spagna	Stato (art. 132, co.2, Cost.)	1. Stato; 2. Comunità autonome; 3. Enti locali (v. l. 28 luglio 1988 n. 22; r.d. 1 dicembre 1989, n. 1471)	1. Stato; 2. Comunità autonome; 3. Enti locali (v. l. 28 luglio 1988 n. 22; r.d. 1 dicembre 1989, n. 1471)
Grecia	Stato	Ministero dell'Amministrazione Pubblica e Ministero delle Finanze ed Economia (l. 19 dicembre 2001 n. 2971; delibera n. prot. 1022334/1588/B0010 del 2 marzo 2007)	Gli enti locali hanno il diritto, dietro corresponsione di un importo, al semplice uso degli spazi comuni (litorale - spiaggia) ubicati entro i confini della zona amministrativa di competenza e regolano le concessioni ai privati (art. 13, par. 3, legge 19 dicembre 2001, n. 2971)
Portogallo		1. Autorità Marittima; 2. Consiglio Comunale (http://www.anmp.pt)	Comune (http://www.marinha.pt)
Croazia		1. Municipi per concessioni sino a dodici anni; 2. Ministero della Protezione Ambientale e del Territorio (<i>Ministry of Environmental Protection and Zoning</i>) sino a novantanove anni	

	Procedura di gara per l'affidamento	Durata delle concessioni	Devoluzione dei canoni
Italia	<p>Le concessioni si rinnovano automaticamente alla scadenza per un periodo pari alla loro durata e così successivamente ad ogni scadenza, fatto salvo il potere di revoca dell'amministrazione concedente (v. art. 1, co. 2, d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, conv. dalla l. 4 dicembre 1993, n. 494).</p> <p>La giurisprudenza richiama però la necessità di svolgere procedure ad evidenza pubblica atte a garantire il rispetto dei principi comunitari (v. sentenza TAR Lazio n. 12/2009; v. anche segnalazione AGCM 20 ottobre 2008 AS481) e similmente hanno disposto molte leggi regionali adottate dopo il decentramento delle funzioni amministrative ex d.lgs. n. 112/1998.</p>	<p>- Per le concessioni demaniali marittime, sei anni con rinnovo automatico di altri sei (art. 1, co. 2, d.l. 5 ottobre 1993 n. 400);</p> <p>- Per le concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo è prevista una durata superiore a sei anni ma non oltre venti (art. 1, co. 253, l. finanziaria 2007).</p>	<p>- Devoluzione dei canoni allo Stato e, per effetto dell'art. 1, co. 251, l. finanziaria 2007;</p> <p>- Devoluzione alle Regioni di una quota pari al 10% delle maggiori entrate annue rispetto alle previsioni di bilancio derivanti dall'utilizzo delle aree inserite nella categoria A (alta valenza turistica) (Circ. Agenzia del Demanio 21 febbraio 2007)</p>
Francia	<p>1. L'affidamento della concessione di primo livello, dallo Stato ai comuni, non avviene con gara ma è diretto;</p> <p>2. l'affidamento a privati da parte dei comuni in subconcessione (c.d. concessione <i>de second rang</i>) e la concessione statale a privati avvengono mediante gara (art. L. 321-9 <i>Code de l'environnement</i>; art. L. 2124-4 <i>Code général de la propriété des personnes publiques</i>; <i>décret 26 mai 2006</i>, n. 608)</p>	<p>La durata massima delle concessioni c.d. di primo grado è dodici anni</p>	<p>1. Devoluzione dei canoni allo Stato per le concessioni di primo grado;</p> <p>2. Devoluzione ai comuni per le concessioni di secondo grado (in misura forfettaria o percentuale sui proventi attesi)</p>
Spagna	<p>Non è prevista una regola generale di affidamento delle concessioni con gara pubblica (per l'uso speciale del demanio marittimo v. l'art. 31.2 e per le occupazioni usurpative l'art. 32 delle l. 28 luglio 1988, n. 22)</p>	<p>La durata massima delle concessioni è trenta anni (v. art. 66, l. 28 luglio 1988 n. 22)</p>	<p>Stato</p>
Grecia	<p>La concessione avviene con gara pubblica aggiudicata al miglior offerente rispetto al prezzo iniziale di affitto al mq fissato dal comune per l'area di spiaggia e secondo i termini stabiliti con delibera della Commissione Comunale sulla base del DP n. 270/1981</p>	<p>La durata delle concessioni è variabile e rimessa alla discrezionalità del comune (v. DP n.270/1981)</p>	
Portogallo	<p>Il Comune rilascia concessioni e licenze</p>		
Croazia		<p>La durata varia da dodici a novantanove anni.</p>	

3. TABELLE E GRAFICI RELATIVI ALL'ANALISI FINANZIARIA

Tabella 1: Andamento delle previsioni iniziali e definitive di competenza nel periodo 2001-2007

Cap. 2612/04, Tab. 01	Previsioni iniziali di competenza (€)	Previsioni definitive di competenza (€)
2001	81006265	81.008.265
2002	61.974.828	61.974.828
2003	61.974.828	61.974.828
2004	70.000.000	70.000.000
2005	70.000.000	350.000.000
2006	210.000.000	210.000.000
2007	223.000.000	215.000.000

Grafico 1: Andamento delle previsioni iniziali e definitive di competenza nel periodo 2001-2007

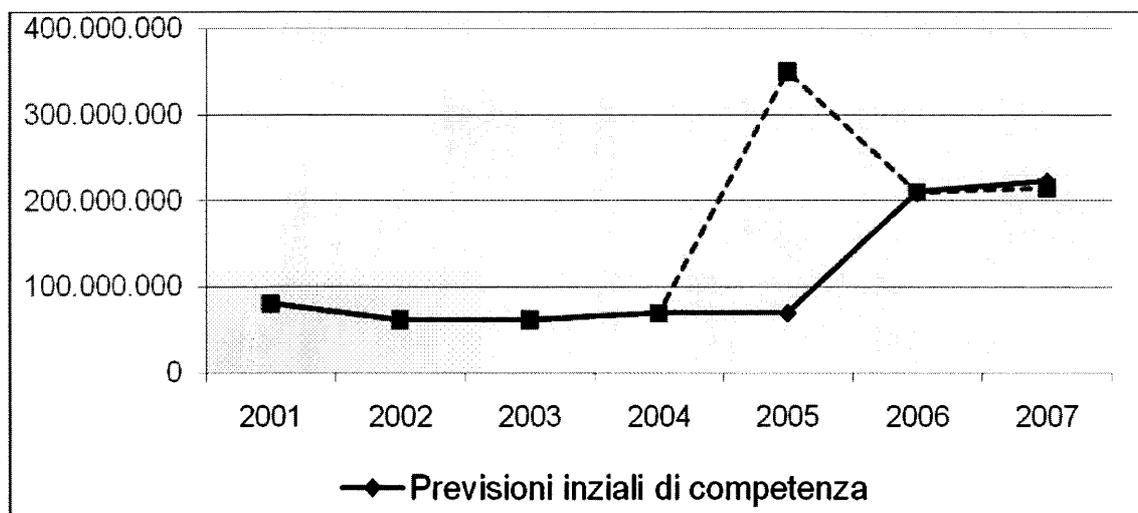


Grafico 2: Andamento previsioni iniziali ed entrate effettive di competenza nel periodo 2001-2007

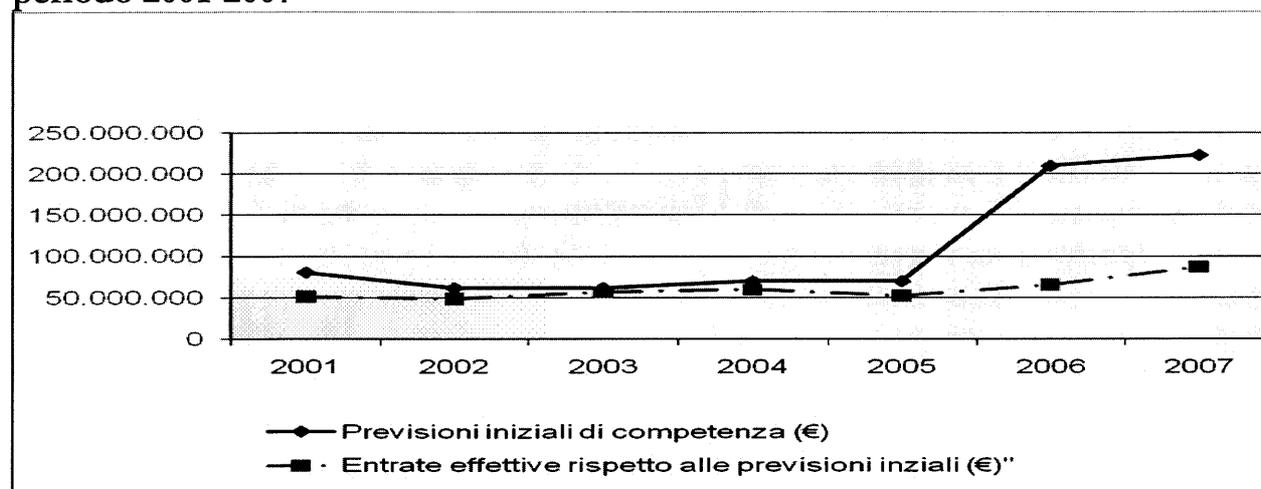


Grafico 3: Andamento delle entrate effettive rispetto alle previsioni iniziali di competenza nel periodo 2001 – 2007

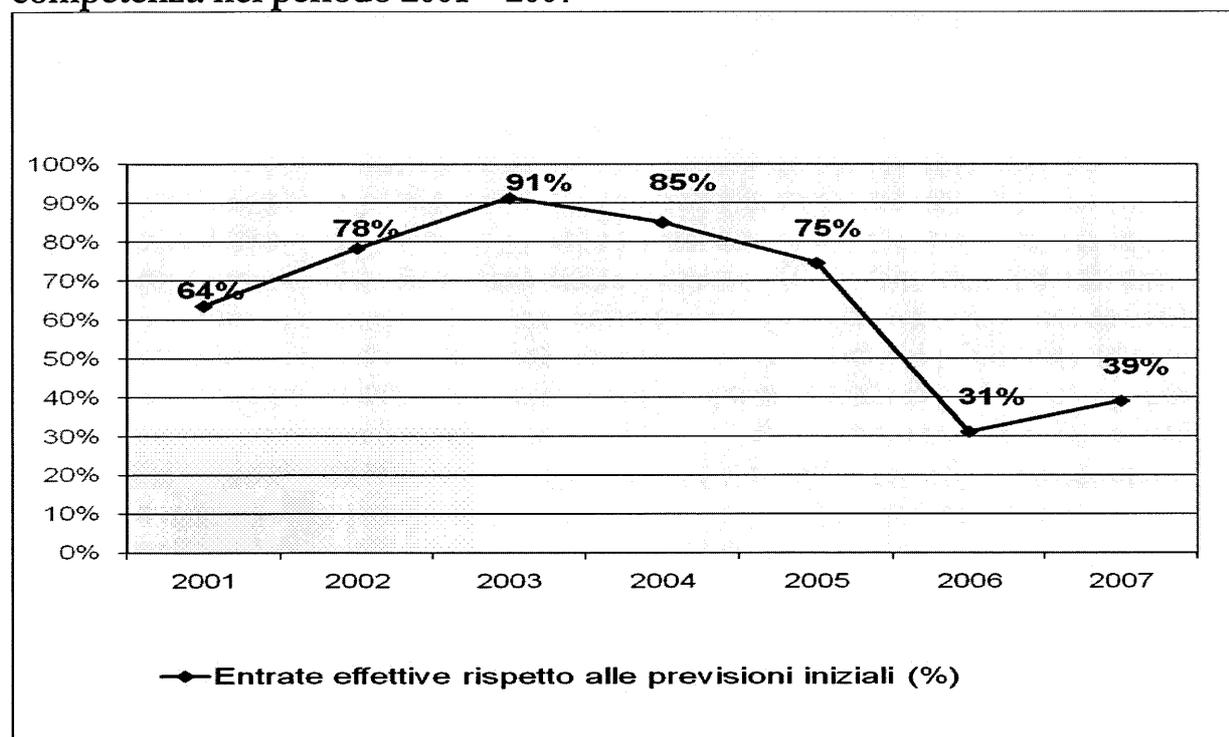


Grafico 4: Andamento delle entrate effettive e previsioni definitive di competenza 2002 – 2007

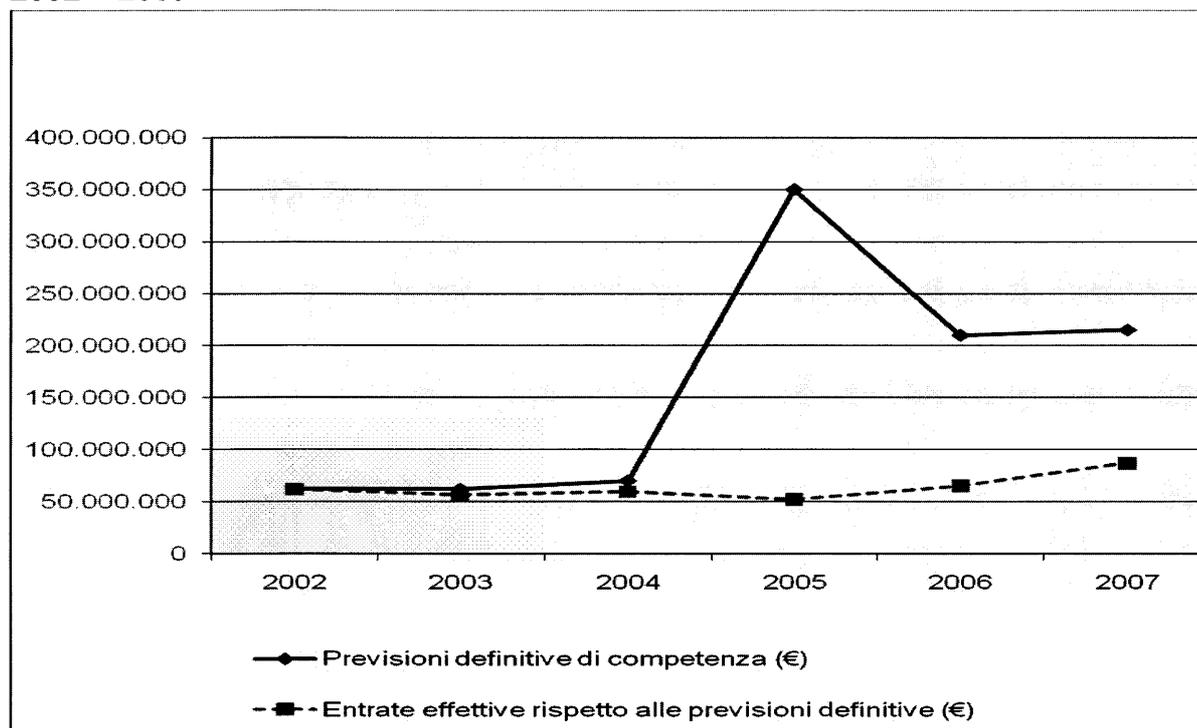
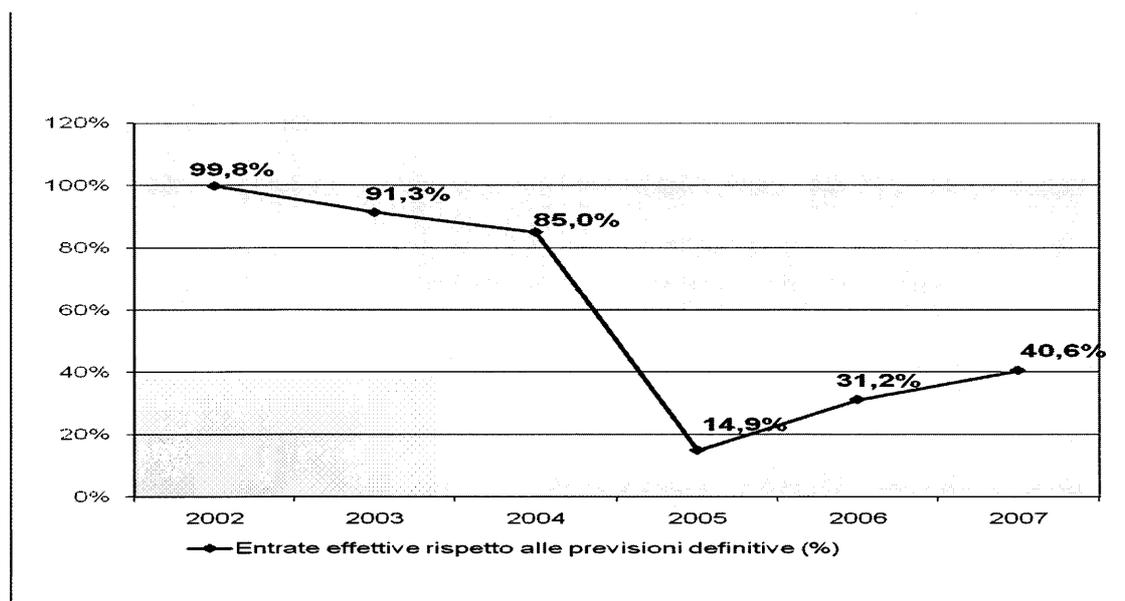


Grafico 5: Andamento delle entrate effettive rispetto alle previsioni definitive di competenza nel periodo 2002 – 2007



4. DISTRIBUZIONE DELLE COMPETENZE TRA LIVELLI DI GOVERNO

Inquadramento normativo generale

Il quadro normativo di riferimento, in materia di gestione dei beni demaniali marittimi, è stato per lungo tempo delineato dal solo Codice della navigazione e dal relativo Regolamento. Come si è visto, tale assetto normativo risulta ormai profondamente innovato a seguito delle seguenti modifiche:

- a) delega di funzioni amministrative in materia di demanio marittimo per finalità turistico-ricreative (D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616; L. 4 dicembre 1993, n. 494; L. 23 dicembre 1996, n. 647);
- b) trasferimento di competenze dallo Stato a Regioni e Comuni, in attuazione del c.d. “pacchetto Bassanini” (L. 15 marzo 1997, n. 59; D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112; D. Lgs. 30 marzo 1999, n. 96);
- c) emanazione della L. 28 gennaio 1994, n. 84, sul riordino della legislazione in tema portuale;
- d) emanazione di norme sulle infrastrutture per il diporto, di cui al D.P.R. 5 dicembre 1997, n. 509.

In particolare, con l’articolo 59 del D.P.R. n. 616 del 1977, sono state delegate alle Regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo e sulle aree del demanio lacuale e fluviale, per le utilizzazioni turistiche e ricreative (rimanevano in capo allo Stato le funzioni riguardanti la navigazione marittima, la sicurezza nazionale e la polizia doganale), subordinandone, però, l’operatività e l’efficacia all’emanazione del Decreto presidenziale previsto dal 2° comma dello stesso articolo 59 per l’individuazione delle aree sottratte alla delega che avrebbe dovuto essere effettuata entro il 31 dicembre 1978.

Tuttavia, la delega è divenuta operante soltanto dal 1° gennaio 1996, poiché l’individuazione delle aree di preminente interesse nazionale è stata effettuata con il D.P.C.M. 21 dicembre 1995 che ha identificato le aree del demanio marittimo escluse dalla delega alle Regioni, mentre un’analoga identificazione non è stata tuttora operata per le aree del demanio lacuale e fluviale.

Per il lasso temporale in cui la delega non ha trovato attuazione e nelle more del definitivo passaggio di competenze dallo Stato alle Regioni, queste ultime si sono avvalse della collaborazione delle Autorità marittime (Direzioni marittime e Corpo delle Capitanerie di porto), ricorrendo ad apposite “convenzioni gratuite” da stipulare, di volta in volta, con l’allora Ministero dei Trasporti e della Navigazione (oggi Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti). Nelle suddette convenzioni era stabilito che le Autorità marittime avrebbero dovuto esercitare le funzioni in materia di demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo in “relazione funzionale con l’amministrazione regionale”, per lo svolgimento delle funzioni delegate.

Di fatto, per la sofferta attuazione dell’art. 59 del D.P.R. n. 616/77 la proroga di tali convenzioni era divenuta prassi amministrativa. Ciò fino all’emanazione del D.L. n. 535/1996, convertito in L. n. 647/1996 che all’articolo 8 ha disciplinato l’istituto dell’avvalimento delle Capitanerie di porto, consentendo alle Regioni di avvalersi, in via definitiva e fino al completo passaggio di tutte le funzioni amministrative (fissato per il 31.12.1998, termine poi ancora prorogato per alcune Regioni), dell’ausilio delle Autorità marittime per quel che riguardava la gestione del demanio a scopi turistico-ricreativi.

Come da determinazioni al riguardo, assunte dall'Unità di Gestione delle Infrastrutture per la Navigazione ed il Demanio Marittimo, detto rapporto funzionale si è interrotto il 30 giugno 2001.

Successivamente, in attuazione del Capo I della L. n. 59 del 1997, l'articolo 105, 1° e 2° comma, del D. Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 ha sancito il definitivo e generale conferimento alle Regioni ed agli enti locali di tutte le funzioni relative al rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo (oltreché del demanio della navigazione interna) e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia (funzione rimasta in capo allo Stato, *ex* articolo 104, lett. *pp*).

Successivamente, con l'articolo 42 del D. Lgs. 30 marzo 1999, n. 96, è stato stabilito che sono esercitate dai Comuni le funzioni amministrative previste dall'articolo 105, 2° comma, lett. *f*) (relative al conferimento di concessioni per l'installazione e l'esercizio di impianti lungo le autostrade ed i raccordi autostradali) ed *l*) (relative al rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo, oltre che del demanio della navigazione interna) del richiamato D. Lgs. n.112 del 1998.

Tale conferimento, che ha portata generale, non opera per le funzioni attribuite alle Autorità portuali dalla L. 28 gennaio 1994, n. 84 e per i porti e le aree di interesse nazionale, individuate con il citato D.P.C.M. 21 dicembre 1995. Peraltro, con l'articolo 9 della L. 16 marzo 2001, n. 88 sono state estese alle Regioni, a decorrere dal 1° gennaio 2002, anche le funzioni amministrative nei porti di rilevanza economica regionale ed interregionale, con il correlativo esercizio, da parte delle medesime, delle funzioni afferenti il rilascio di concessioni di beni demaniali marittimi, mentre l'articolo 10 della medesima L. ha portato a 6 anni la durata ordinaria delle concessioni demaniali marittime, indipendentemente da natura e tipo degli impianti, prevedendone il rinnovo automatico per gli ulteriori 6 anni.

Trattasi di una competenza piena, essendo la Regione, e, in caso di subdelega, i Comuni, titolari del potere concessorio e della disciplina dell'uso del demanio marittimo e delle zone di mare ad esso adiacenti, con il correlativo esercizio anche delle funzioni di polizia. L'ampiezza delle funzioni regionali e comunali è temperata da due limiti ben precisi:

- il potere statale di indirizzo e di coordinamento;
- la titolarità dominicale dei beni, che rimane attribuita allo Stato, così come la tutela innanzi alle Autorità giurisdizionali, che continua a spettare esclusivamente al Ministero dell'Economia e delle Finanze, *ex* articolo 32, ultimo comma, cod. nav.

La riforma ha, dunque, apportato una profonda innovazione poiché il centro di riferimento delle competenze, prima ripartite tra Ministero, Direzione marittima e Capitaneria di porto, diventa il solo ente locale titolare globalmente della funzione concessoria, a prescindere dalla durata della concessione, dalla sua entità e dalle caratteristiche delle opere previste.

Il riparto di competenze nel rilascio delle concessioni di demanio marittimo

Da questo complesso e variegato quadro normativo deriva un riparto di competenze composito che possiamo così delineare:

- a) tutte le funzioni amministrative in materia di demanio marittimo destinato ad uso turistico-ricreativo, esplicate nell'ambito del litorale marittimo di una determinata Regione, sono di competenza regionale con subdelega ai Comuni, ai sensi del

combinato disposto da: art. 59 D.P.R. n. 616/1997; art. 6 D.L. n. 400/1993 conv. dalla L. 494/1993; art. 8 D.L. n. 535/1996 conv. dalla L. 647/1996; art. 42 D.lgs. n. 96/1999 e dal D.P.C.M. 21 dicembre 1995. La delega tuttavia non opera, e quindi, le predette funzioni non sono esercitate dalla Regione o dal Comune, nelle seguenti zone:

- I. nelle “aree”, distinte per Regione, identificate nell’elenco allegato all’anzidetto D.P.C.M. 21 dicembre 1995, in quanto riconosciute di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello stato e alle esigenze della navigazione marittima. Per le predette aree, la competenza rimane allo Stato (Autorità marittima), a meno che la stessa appartenga all’Autorità Portuale, come dal successivo punto a.2);
 - II. nelle aree ricadenti nella circoscrizione di un’Autorità Portuale, istituita ai sensi dell’articolo 6 della L. 28 gennaio 1994, n. 84, nell’ambito delle quali l’Autorità stessa ha una competenza generale ed esclusiva per qualsiasi finalità di utilizzazione del demanio marittimo, esercitando direttamente le attribuzioni di cui agli articoli da 36 a 55 cod. nav. e all’articolo 68 del relativo Regolamento;
- b) Tutte le funzioni relative al rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale, per qualsiasi scopo e finalità, salve la riserva e le deroghe che seguono, sono conferite alle Regioni e agli Enti locali, ai sensi dell’art. 105, 2° comma, lett. l) del D.lgs. n. 112 del 1998. La riserva e le deroghe riguardano:
- I. il rilascio delle concessioni per finalità di approvvigionamento di fonti di energia nell’ambito delle aree demaniali marittime e del mare territoriale, che sono mantenute allo Stato;
 - II. il rilascio delle concessioni nei porti e nelle aree di preminente interesse nazionale, individuate dal D.P.C.M. 21 dicembre 1995, che sono parimenti mantenute allo Stato;
 - III. il rilascio delle concessioni, per qualsiasi scopo e finalità, nei porti e nelle aree ricadenti nella circoscrizione di un’Autorità Portuale, per le quali permane la competenza dell’Autorità medesima di cui al punto a.II;
- c) Tutte le funzioni relative alla realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto, ossia i “porti turistici”, gli “approdi turistici” e i “punti d’ormeggio”, richiedono una distinta, specifica puntualizzazione.

In via preliminare, sembra utile sottolineare che sono sottratte al conferimento delle funzioni regionali e comunali, in virtù del nuovo ordinamento, quelle che si esplicano nei porti e nelle aree di preminente interesse nazionale individuate dal D.P.C.M. 21 dicembre 1995, salva l’applicazione dell’articolo 9 della L. 16 marzo 2001, n. 88 per quanto attiene alle funzioni nei porti di rilevanza economica regionale ed interregionale, per i quali il conferimento delle funzioni amministrative concessorie in capo alle Regioni decorre dal 1° gennaio 2002.

Pertanto, per i porti, opera una presunzione assoluta di competenza statale, a meno che sussistano le attribuzioni delle Autorità Portuali a termini della L. 28 gennaio 1994, n. 84. Seguono le aree riconosciute di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima; aree che, comun-

que destinate o adibite, sono escluse dall'esercizio delle funzioni regionali proprio per essere identificate nel succitato elenco.

Residuano i porti turistici, gli approdi turistici e i punti di ormeggio.

Per questi si ritiene che possa configurarsi una competenza funzionale della Regione e del Comune, in virtù della loro destinazione ed utilizzazione per le finalità turistiche e ricreative, con la conseguenza che dette funzioni sono esercitate dall'amministrazione statale, centrale (Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti) o periferica (Autorità marittime), soltanto se dette opere a carattere turistico e ricreativo siano realizzate nell'ambito delle aree escluse dalla delega alle Regioni ai sensi del citato D.P.C.M. 21 dicembre 1995. Si intende che gli approdi turistici, come definiti in conformità della lett. b) dell'articolo 2 D.P.R. 2 dicembre 1997, n. 506, proprio perchè costituenti porzioni di porti polifunzionali aventi le funzioni di cui all'articolo 4, 3° comma, della L. 28 gennaio 1994, n. 84, o più precisamente, perchè ricompresi in un ampio specchio acqueo portuale vero e proprio destinato ad eterogenee e molteplici funzioni, rientrerebbero nella competenza funzionale statale, in virtù della loro particolare ubicazione nel più ampio ambito portuale vero e proprio, ove siano ubicati nell'ambito dei porti di rilevanza economica nazionale od internazionale.

In ogni altro caso (porti non rientranti nell'elenco di cui al D.P.C.M. 21 dicembre 1995 e porti a rilevanza regionale od interregionale non sedi di Autorità portuali) la competenza è della Regione e del Comune.

Pertanto, conclusivamente sul punto, per quanto attiene ai "porti turistici", agli "approdi turistici" ed ai "punti d'ormeggio", le relative funzioni possono ritenersi così ripartite:

- I. se tali strutture ricadono nell'ambito della circoscrizione territoriale di un'Autorità Portuale, le predette funzioni sono esercitate da detta Autorità;
- II. se le strutture stesse ricadono nei porti e nelle aree di interesse nazionale di cui al D.P.C.M. 21 dicembre 1995, le relative funzioni sono esercitate dallo Stato e dai suoi organi periferici (Direzioni Marittime e Capitanerie di porto);
- III. in tutti gli altri casi (porti non rientranti nell'elenco di cui al D.P.C.M. 21 dicembre 1995 e porti a rilevanza regionale od interregionale non sedi di Autorità portuali), le funzioni medesime sono in capo alla Regione o al Comune.

3. LEGISLAZIONE REGIONALE

Malgrado le notevoli incertezze connesse all'individuazione delle "aree di preminente interesse nazionale" che, ai sensi dell'art. 59, comma 2, d.P.R. 616/77 venivano originariamente escluse dalla "delega", negli ultimi anni tutte le Regioni interessate hanno provveduto ad adottare normative volte a regolamentare l'esercizio delle funzioni amministrative concernenti il demanio marittimo, nei limiti delineati dalla disciplina statale di riferimento.

Per ciascuna regione saranno esaminati i profili più significativi della disciplina, con particolare riguardo per le problematiche connesse al riparto delle competenze amministrative, anche di tipo pianificatorio; alle soluzioni prescelte per innescare meccanismi competitivi nella individuazione dei concessionari; alle soluzioni prescelte per garantire una effettiva parità di trattamento tra gli aspiranti operatori, qualora risulti stimolata la competizione in ordine all'aggiudicazione della medesima area demaniale; ai meccanismi individuati per assicurare un uso del territorio il più possibile attento alle esigenze della collettività, anche in termini di rispetto per l'ambiente; infine, agli oneri economici gravanti sui concessionari, ivi comprese le modalità di distribuzione tra Regioni ed Enti locali delle somme ricavate.

Sin da ora si può segnalare la tendenziale omogeneità riscontrata tra le diverse normative regionali, fatti salvi i casi di quegli Enti che, avendo di recente riformato il settore, appaiono più sensibili verso la ricerca di soluzioni innovative, anche distanti dai più risalenti principi che il legislatore statale, in passato, aveva dettato nella materia in esame. In tal senso, le disposizioni maggiormente innovative ed articolate sono rinvenibili nella disciplina dettata dalle Regioni Friuli-Venezia Giulia, Liguria, Emilia-Romagna, Campania e Sardegna.

Regione Piemonte

Il testo normativo di riferimento è costituito dalla l. reg. 15 marzo 2001, n. 5, che modifica e integra la l. reg. 26 aprile 2000, n. 44.

Gli artt. 96 e 98 suddividono le competenze in tema di rilascio delle concessioni tra Regione e Comuni a seconda che le aree richieste rivestano interesse regionale o comunale. Il Piemonte ha dato attuazione alle previsioni legali con il "Regolamento regionale sulla disciplina delle concessioni del demanio della navigazione interna piemontese", n. 6, del 5 agosto 2004, s.m. Quanto alla procedura da seguire per le nuove concessioni, l'art. 9 delinea un complesso meccanismo teso a salvaguardare non solo l'interesse di chi presenta l'istanza ma anche di coloro che aspirino alla medesima attribuzione³⁸. Un'ultima disposizione di rilievo è rinvenibile all'art. 19, laddove si disciplina la determinazione dei canoni concessori³⁹.

³⁸ In particolare, si prevede che alla prima domanda venga data opportuna pubblicità e che, una volta raccolte le istanze concorrenti, si espleti un'apposita "gara per l'aggiudicazione dell'area e del bene". Superato il segmento preliminare, quanto all'aggiudicazione, oltre a darsi priorità ad eventuali domande provenienti da enti pubblici, si prevede che: "nel caso di domande di concessione concorrenti di analogo contenuto demaniale, si procede con procedura ad evidenza pubblica, il cui termine economico minimo di riferimento è quello stabilito dalla struttura regionale competente in materia di demanio della navigazione interna".

³⁹ Nel dettaglio viene delineata la suddivisione tra gli "scenari territoriali" interessati in tre categorie ("A", "B", "C"), "sulla base della normale, alta e minore valenza demaniale". Tra i criteri definitivi, si prevede, tra l'altro,

Regione Lombardia

La normativa lombarda si articola in due testi di riferimento: la legge 16 agosto 1994, n. 20, mediante la quale viene dettata, in modo uniforme e coordinato con le Regioni Veneto e Trentino Alto Adige, la “disciplina del demanio lacuale e della navigazione sul lago di Garda”⁴⁰; la legge 29 ottobre 1998, n. 22 che, nel riformare il trasporto pubblico locale, introduce disposizioni rilevanti in tema di demanio lacuale.

In merito al demanio lacuale regionale, l’art. 6, comma 2, l. n. 22/98 provvede a delegare ai Comuni le funzioni concernenti il rilascio, tra l’altro: “b) delle concessioni per l’utilizzo, ai fini turistico-ricreativi, delle aree demaniali lacuali statali di cui all’art. 59 del d.p.r. n. 616/1977, sulla base di apposita convenzione da stipularsi con le competenti amministrazioni statali per i laghi Maggiore, di Como, di Garda e di Iseo”. Il successivo art. 6 *bis* è invece dedicato specificamente alle gestioni associate di bacino lacuale, indicate come obiettivo di razionalizzazione amministrativa da perseguire.

Con la delibera della Giunta regionale lombarda n. 7/10487 del 30 settembre 2002, sono state approvate le direttive per l’esercizio della delega di funzioni attribuite ai Comuni e alle loro gestioni associate.

Nel Documento, unitamente ai principi di gestione già analizzati a proposito del Regolamento piemontese, vengono introdotte molte disposizioni di dettaglio. Tra le altre, appaiono significative le direttive dedicate alle procedure concessorie, che vengono differenziate a seconda che si tratti di concessioni minori⁴¹ ovvero maggiori⁴². In relazione ad

che “nell’ambito di ciascuna delle categorie A, B e C, si applicano canoni diversi a seconda la concessione sia rilasciata per l’uso di aree scoperte, di impianti di facile rimozione, di impianti di difficile rimozione” e che “i canoni annui relativi alle concessioni di specchi acquei, sono determinati in relazione alla loro distanza dalla costa”. La suddivisione in tre categorie, che evidentemente riecheggia il precedente assetto normativo primario, dovrà peraltro adeguarsi all’abolizione della categoria “C” effettuata con la legge Finanziaria per il 2007. Rispetto alla commisurazione dell’importo, la norma introduce, tra l’altro, la seguente tabella: “L’importo delle concessioni rilasciate per un periodo pari o inferiore ai 12 mesi, non può essere inferiore: a) € 50,00 - qualora la concessione sia rilasciata per un periodo uguale o inferiore a 30 giorni; b) € 250,00 - qualora la concessione sia rilasciata per un periodo compreso tra i 31 ed i 180 giorni; c) € 500,00 - qualora la concessione sia rilasciata per un periodo compreso tra i 181 ed i 365 giorni”.

⁴⁰ Per quanto concerne la disciplina del lago di Garda, la legge attribuisce in linea generale l’esercizio delle funzioni alle tre Regioni interessate (art. 5, l. reg. n. 20/1994), istituendo contestualmente un Comitato permanente d’intesa, chiamato a dare attuazione alla normativa e ad elaborarne eventuali aggiornamenti (art. 3, l. reg. n. 20/94). Ai sensi degli artt. 7 e 8, le concessioni per gli ormeggi e gli ancoraggi e per le aree demaniali portuali di terra vengono rilasciate dalle Regioni, ma in entrambi i casi viene fatta salva la facoltà di delega ai Comuni interessati, ipotesi che invece non è contemplata dal successivo art. 10 concernente le concessioni per i porti, gli approdi turistico-ricreativi, i rimessaggi e i cantieri. Ai sensi dell’art. 11, infine, si stabilisce che i canoni introitati dalle Regioni e dai Comuni per le concessioni vengano destinati, esclusivamente, agli interventi di manutenzione, sistemazione delle aree demaniali e per l’esercizio di attività di vigilanza.

⁴¹ Concessioni che si riferiscono “a interventi ed usi che non incidono permanentemente sull’ambiente, sono facilmente eliminabili e interessano aree o spazi ridotti”.

⁴² Definite come “quelle relative ad utilizzazioni con interventi suscettibili di modificare in modo incisivo nello spazio o esteso nel tempo o nello spazio i beni demaniali e l’ambiente collegato (es.: opere infrastrutturali, manutenzioni straordinarie o adeguamenti funzionali di opere importanti; concessioni di aree che per l’ampiezza dell’area o la durata richiesta, a giudizio dell’autorità demaniale, alterino l’equilibrio degli usi demaniali della collettività interessata)”.

entrambe sono peraltro addossati alle Amministrazioni oneri di evidenza pubblica che risultano comunque più gravosi in ordine alle seconde⁴³.

Regione Veneto

Il testo di riferimento è costituito dalla l. reg. 6 aprile 2001, n. 9, recante “Norme per l’attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo. Ecologia”.

A fronte delle funzioni di programmazione, pianificazione ed indirizzo generale assegnate alla Regione (art. 2), ai Comuni è demandato il compito di rilasciare, rinnovare e modificare le concessioni demaniali marittime (art. 3). Inoltre, gli Enti locali sono chiamati a redigere i Piani particolareggiati degli arenili, nel rispetto dei Piani regionali di utilizzazione delle aree del demanio marittimo.

Poco chiaro risulta il regime di pubblicità a cui sono assoggettate le domande di concessioni, posto che, ai sensi dell’art. 5, comma 2, viene ordinata la pubblicazione delle sole istanze relative a concessioni di “particolare importanza per entità, durata e scopo”. D’altro canto, al punto 1 b) dell’Allegato C si delinea una procedura generalizzata di pubblicazione delle istanze indipendentemente dalla rilevanza di ciascuna. Quanto alla commisurazione del canone, non vengono introdotte disposizioni specifiche, limitandosi l’art. 6 a rinviare alla l. n. 494/93 ed alla l. reg. n. 1/1972.

In merito agli oneri economici, l’art. 6 prevede che: “1. Le concessioni sono soggette al pagamento del canone nella misura stabilita dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494 e dell’imposta regionale nella misura stabilita dalla legge regionale 17 gennaio 1972, n. 1 e successive modificazioni. 2. (...) 3. Per l’esercizio delle funzioni delegate dalla presente legge è assegnato a ciascun comune il sessanta per cento dell’imposta regionale riscossa, oltre le somme introitate a titolo di sanzioni amministrative e tributarie ed i relativi interessi”.

Regione Friuli Venezia Giulia

Il testo normativo di riferimento è costituito dalla l. reg. 13 novembre 2006, n. 22, recante, tra l’altro, “norme in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreativa”. La legge, pur rinviando per la disciplina di dettaglio al Piano di utilizzazione del demanio marittimo, la cui redazione è affidata alla Regione stessa, contiene indirizzi di carattere generale piuttosto innovativi.

Anzitutto, l’art. 1, comma 2, richiamandosi a valori di recente acquisizione, sancisce che le funzioni amministrative vengono esercitate “nel rispetto del principio di sostenibilità ambientale, nell’ottica del sostegno e dello sviluppo economico e sociale e della pianificazione e programmazione”. Tra le concessioni, il cui rilascio è in via generale assegnato ai Comuni (art. 4), sono distinte quelle di “interesse regionale” e quelle di durata ultrasessennale, rispetto alle quali la competenza rimane radicata in capo alla Regione (art. 5, comma 2). Peculiari, in relazione a queste ultime, risultano i documenti la cui esibizione viene richiesta al soggetto che presenta la domanda; in effetti, pur riscontrandosi analo-

⁴³ Tra l’altro, il punto 35, prevede significativamente che saranno preferite le domande provenienti: “d. da enti ed associazioni nautiche, sportive, ambientali, culturali, assistenziali e simili, purché non aventi fini di lucro, rilevabili dai loro statuti e per i quali il Comune attesti che l’uso richiesto in concessione ha positiva rilevanza sociale, sportiva, culturale o ambientale per la collettività; di detta attestazione bisogna dare conto nell’atto concessorio”.

gie con gli oneri istruttori predisposti in altre leggi regionali, la normativa friulana si caratterizza per la specificità delle allegazioni previste⁴⁴.

Al pari di quanto segnalato nell'ambito della normativa lombarda, anche la legge friulana introduce disposizioni di favore per gli enti pubblici e per le associazioni senza finalità di lucro che richiedano il rilascio della concessione.

Per ciò che concerne le procedure di affidamento, la normativa in esame, oltre a prevedere l'ipotesi-tipo della presentazione di autonoma domanda di concessione, da pubblicare debitamente onde stimolare la proposizione di istanze concorrenti, contempla altresì il caso che l'intendimento di attribuire in esclusiva il godimento del bene demaniale provenga dall'Amministrazione stessa. Qualora ciò si verifichi sarà onere dell'ente preposto articolare un'apposita selezione, nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e concorrenza, secondo le modalità indicate in linea generale dall'art. 9⁴⁵.

Regione Liguria

Il testo di riferimento è costituito dalla l. reg. 28 aprile 1999, n. 13, s.m. che si limita comunque a suddividere le competenze in tema di demanio marittimo tra Regione e Comuni, secondo i criteri ordinari, con l'attribuzione agli Enti locali dei compiti relativi al rilascio delle concessioni demaniali.

Alcuni spunti possono essere tratti dal Piano di utilizzazione del demanio marittimo, approvato con delibera del Consiglio regionale n. 18 del 9 aprile 2002, che integra e completa la scarsa disciplina legislativa.

Allo stato, risulta soppresso l'obbligo per i Comuni di redigere i rispettivi Piani di spiaggia.

Le prescrizioni di carattere generale contenute nel Piano, oltre a riguardare la libera fruizione ed all'uso pubblico del litorale, si occupano altresì di esigenze specifiche del contesto ligure, quali la salvaguardia del litorale dall'erosione e la tutela dal rischio idrogeologico.

Rispetto agli usi turistico-ricreativi, nell'ottica di un forte coinvolgimento della Regione nella fase relativa al rilascio delle concessioni, si prevede che, qualora i Comuni ricevano istanze per nuove concessioni in aree libere o intendano procedere alla trasformazione di

⁴⁴ In tal senso, all'art. 8, si stabilisce che l'istruttoria per il rilascio dei provvedimenti dalla durata più lunga "si svolge sulla base di: a) una relazione tecnica illustrativa degli interventi da realizzare, comprensiva di un'analisi e/o di un computo dei costi; b) un crono programma in cui siano indicati i termini temporali di inizio e ultimazione di tutti gli interventi e lavori previsti, articolati anche per fasi funzionali; c) un piano finanziario che evidenzi costi di realizzazione, costi di gestione e finanziari, ammortamenti, i rientri previsti, tenuto conto della preventivata utenza e della tariffazione da applicare per l'erogazione del servizio e che giustifichi complessivamente la durata della concessione; d) eventuali elementi ritenuti utili dal concedente ai fini della valutazione". La medesima attenzione per i profili progettuali e finanziari è ricavabile al successivo comma 3, laddove, onde stimolare l'efficienza gestionale, si prevede che "qualora alla scadenza della concessione il concessionario non abbia conseguito l'integrale recupero degli investimenti effettuati mediante il loro totale ammortamento, la quota parte residua degli ammortamenti è posta a carico del concessionario subentrante secondo i principi e le modalità di una stima, stabiliti con apposito regolamento (...)".

⁴⁵ Quanto ai criteri di preferenza, l'art. 9, comma 4, stabilisce che si provveda secondo il parametro "dell'offerta più vantaggiosa, sulla base di almeno sei dei seguenti indici, scelti preventivamente e resi noti contestualmente alla pubblicazione dell'avviso di selezione: a) valutazione degli standard qualitativi dei servizi; b) piano degli investimenti del concessionario; c) capacità di interazione con il sistema turistico-ricettivo; d) durata della concessione; e) qualità di impianti e manufatti da valutarsi anche con riferimento al pregio architettonico; f) fruibilità e accessibilità per i soggetti diversamente abili; (...)".

aree libere in spiagge libere attrezzate devono presentare alla Regione un progetto di utilizzo idoneo ad accertare la consistenza e la qualità delle spiagge libere e delle spiagge libere attrezzate attualmente presenti sul litorale comunale o che si intendono prevedere. Sulla base della documentazione la Regione rilascia, entro sessanta giorni, un nulla osta indicante le condizioni da osservarsi per il rilascio delle eventuali nuove concessioni⁴⁶.

Regione Emilia-Romagna

Il testo normativo di riferimento è costituito dalla l. reg. 31 maggio 2002, n. 9, recante, tra l'altro, la disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo. Particolare attenzione per la tutela ambientale si riscontra all'art. 1, comma 4, laddove è previsto che l'utilizzazione delle aree demaniali marittime deve garantire la conservazione e la valorizzazione dell'integrità fisica e patrimoniale del bene pubblico oggetto dell'uso e deve pertanto essere esercitata in coerenza con criteri ed interventi finalizzati al ripristino dei litorali nelle singole unità fisiografiche. La legge detta altresì i criteri di massima in ordine agli oneri economici cui sono soggette le concessioni: in tal senso, all'art. 9, si prevede che: "1. Le concessioni sono soggette al pagamento del canone nella misura stabilita dalla normativa statale vigente nonché al pagamento dell'imposta regionale sulle concessioni dei beni del demanio e del patrimonio indisponibile dello Stato prevista dalla legge 16 maggio 1970, n. 281 nella misura stabilita dalla L.R. 27 dicembre 1971, n. 1 e successive modificazioni. (...) 3. Per l'esercizio delle funzioni attribuite dalla presente legge è assegnato a ciascun Ente l'ottanta per cento dell'imposta regionale riscossa oltre alle somme introitate a titolo di sanzioni amministrative ed i relativi interessi". Per il resto, la legge si limita a ripartire le competenze secondo le ormai note modalità, con l'attribuzione ai Comuni del potere di rilasciare le concessioni, rinviando per la disciplina di dettaglio ad un *corpus* di direttive da approvare successivamente.

⁴⁶ Ulteriori norme di dettaglio sono state introdotte con la Delibera della Giunta n. 512 del 21 maggio 2004, recante le "Linee guida per le spiagge libere e libere attrezzate e criteri per la concessione di nuovi stabilimenti balneari". Il Documento si occupa, fra l'altro, di definire le modalità di gestione delle spiagge libere attrezzate. Sul punto si prevede la formula dell'affidamento a privati mediante procedure ad evidenza pubblica accanto alle ipotesi di convenzioni da stipularsi con cooperative sociali ovvero di affidamento diretto della gestione allo stesso ente pubblico concessionario o, ancora, ad altri soggetti pubblici (quali istituzioni, aziende speciali anche consorzi, società a capitale prevalentemente pubblico nonché ad associazioni costituite o partecipate dall'ente locale). Si stabilisce, inoltre, che il corrispettivo richiesto al gestore per l'affidamento delle attività della spiaggia libera attrezzata non può essere superiore al canone fissato per la concessione demaniale marittima e che qualora l'Ente pubblico metta a disposizione del gestore manufatti o attrezzature dal cui uso questi tragga un utile (quali un chiosco bar, ombrelloni, ecc.), può richiedere al gestore stesso un ulteriore corrispettivo, finalizzato all'ammortamento nel periodo di gestione stabilito delle spese effettuate e al recupero di quelle per la manutenzione. In ogni caso, il tetto massimo delle tariffe dei servizi legati alla balneazione (noleggio sdraio e ombrelloni, docce, ecc.) è fissato dal Comune, secondo criteri che garantiscano l'economicità della gestione e l'uso sociale della spiaggia. Da ultimo, in merito ai criteri di aggiudicazione delle concessioni di nuovi stabilimenti balneari si indica la licitazione privata come procedura ordinaria. Quanto al canone, si prevede che fermi restando i parametri di legge, esso potrà variare in relazione alla tipologie di opere proposte. In tal senso, l'aggiudicazione, in aggiunta ai criteri di cui all'art. 37, Cod. nav., è fatta anche sulla base dei seguenti criteri: – qualità del progetto (inserimento nel contesto, rispetto delle visuali da terra verso mare, funzionalità dell'impianto balneare, utilizzo dei materiali, basso impatto ambientale delle sistemazioni, opere di rinaturalizzazione, presenza di sistemazioni e arredo a verde, ecc.); – qualità della proposta gestionale (qualificazione del concessionario nel settore turistico, numero addetti, tipologia e innovazione delle eventuali attività complementari proposte, modalità di gestione per una migliore sostenibilità ambientale); – investimento proposto.

Queste ultime sono state emanate con la delibera del Consiglio regionale del 6 marzo 2003, n. 468. Il Documento, nel dare attuazione a talune disposizioni contenute nella legge regionale, oltre a “centralizzare” una serie di competenze in capo alla Regione, prevede, tra l’altro, che ciascun Comune emani un proprio “piano dell’arenile”, volto a regolamentare complessivamente e puntualmente l’utilizzazione del demanio marittimo. Tra l’altro, al punto 6.2.2, si introducono interessanti norme in tema di “accorpamento e unificazione delle aree in concessione”. In relazione al procedimento di rilascio delle concessioni, le direttive si limitano a richiamare i criteri di preferenza di cui agli artt. 36 e 37, Cod. nav. Indicazioni più interessanti sono però presenti nella delibera della Giunta regionale del 17 febbraio 2003, n. 226 (recante “Disposizioni inerenti le concessioni relative ad aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative”)⁴⁷.

Regione Abruzzo

Il testo di riferimento è costituito dalla l. reg. 17 dicembre 1997, n. 141, come modificata dalla l. reg. 4 dicembre 2006, n. 42 e dalla l. reg. 29 maggio 2007, n. 12.

Con la delibera del Consiglio regionale del 29 luglio 2004, è stato approvato il Piano del demanio marittimo (PDM). Quest’ultimo affida ai Comuni i compiti concernenti l’adozione dei rispettivi Piani demaniali, oltre a confermare la previsione legislativa che attribuisce agli enti locali il potere di rilasciare le concessioni per uso turistico-ricreativo.

Per quanto concerne il riparto delle risorse economiche, l’art. 7, comma 12, prevede: “Gli introiti derivanti dall’imposta regionale sulle concessioni demaniali, pari al 10% del canone annuale dovuto allo stato, per il 95% saranno rimessi ai comuni costieri e il restante 5% sarà utilizzato dalla Direzione Turismo Ambiente Energia per la dotazione informatica, hardware e software, per il supporto ai comuni nell’esercizio delle funzioni conferite. Il 95% assegnato ai suddetti comuni sarà ripartito con i seguenti criteri: 50% in rapporto all’estensione chilometrica delle spiagge di ciascun comune e il restante 50% in rapporto alle entrate derivanti dai concessionari di ciascun comune”.

Per il rilascio delle concessioni, si prevede, come unica procedura, l’espletamento di apposite gare ad evidenza pubblica per l’assegnazione delle aree che i piani comunali hanno previamente destinato all’uso turistico-ricreativo.

Regione Campania

Per quanto concerne la regione Campania, non è reperibile una legge organica di riferimento, essendosi data attuazione al decentramento direttamente con le delibere della Giunta regionale 14 luglio 2000, n. 3744 (“Attuazione del 30.3.1999 n. 96 in materia di

⁴⁷ Al punto b) della delibera si prevede, tra l’altro, che: “al fine della valutazione in ordine alla proficua utilizzazione dell’area richiesta in concessione e del più rilevante interesse pubblico, l’Amministrazione concedente può prendere in considerazione i seguenti elementi progettuali: I. realizzazione di strutture che utilizzano materiali eco-compatibili, ovvero allestimento di servizi a vantaggio della qualità dell’ambiente (es. raccolta differenziata dei rifiuti); II. realizzazione di strutture che consentono risparmio energetico e che utilizzano energia pulita (es. pannelli solari e impianti fotovoltaici); III. realizzazione di strutture certificate di qualità ai sensi della normativa europea; IV. esercizio dell’attività per l’intero anno solare; V. maggiore qualificazione dell’offerta turistica rispetto alle strutture già presenti sul territorio comunale e/o regionale (opportunità mancanti o insufficienti); VI. realizzazione di servizi fruibili da parte delle categorie deboli o svantaggiate (es. portatori di handicap, donne in stato di gravidanza, neonati, etc.), ulteriori rispetto a quelli prescritti dalla L. 494/93”.

concessioni demaniali marittime) e 11 maggio 2001, n. 1971 (“Indirizzi operativi per l’esercizio delle funzioni in materia di concessioni demaniali marittime”).

Di recente, con la delibera 17 dicembre 2007, n. 2189, è stato approvato il Piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, contenente alcune indicazioni di rilievo.

Secondo una logica di programmazione, il Piano, all’art. 3, prevede che i singoli Comuni adottino dei Piani attuativi di utilizzazione delle aree del demanio marittimo (PAD), nel rispetto degli indirizzi generali adottati con il Piano regionale.

Un intero articolo del Piano (art. 7) è poi dedicato ai “materiali” e alle “tecnologie”⁴⁸. Quanto al procedimento di rilascio delle concessioni, si prevede un regime di pubblicità, con relativa sollecitazione concorrenziale, per le sole istanze “di particolare importanza, per l’entità, la durata e lo scopo” (art. 9, comma 3). Anche i criteri di valutazione delle domande si presentano piuttosto innovativi⁴⁹. In materia di valenza turistica, la Campania risulta una delle prime Regioni ad adeguarsi al più recente sistema di classificazione che prevede l’impiego di due sole categorie (A o B) (art. 16, Piano).

Regione Molise

Il testo normativo di riferimento è costituito dalla l. reg. 5 maggio 2006, n. 5. La legge, nel ripartire le competenze tra Regione e Comuni secondo le ordinarie modalità, si ispira a quella logica di pianificazione già esaminata in relazione ad altri territori. In tal senso, i

⁴⁸ In particolare, si prevede: “Nel rispetto della vigente normativa urbanistica, edilizia, paesaggistica ed ambientale, i manufatti architettonici, con le dimensioni stabilite in base a criteri formulati secondo le diverse esigenze dei Comuni, sono realizzati con tipologie costruttive, materiali e caratteri architettonici che tengano conto della morfologia del luogo e delle tradizioni costruttive degli impianti turistico-balneari della costa tirrenica, facendo ricorso, prioritariamente, a: a) opere di ingegneria naturalistica e bioarchitettura; b) soluzioni tecnologiche non invasive, improntate al risparmio energetico, mediante l’utilizzo di energie alternative, come ad esempio, pannelli solari; c) sistemi di biofitodepurazione in sostituzione di impianti tradizionali nel caso sia impossibile un collegamento con l’impianto fognario esistente; d) materiali ecocompatibili quali la pietra, l’argilla, il legno, il sughero”. Al comma 3, si prevede inoltre: “Nelle zone che conservano ancora caratteri naturali di pregio si possono utilizzare elementi vegetali che mantengano l’equilibrio dell’ambiente e modalità di piantagione che riproducano il più possibile la disposizione naturale. In particolare, nel rispetto dell’equilibrio ecologico, le essenze vanno individuate tra le specie vegetali autoctone, rustiche, con ridotte necessità idriche e di mantenimento e utilizzando, preferibilmente, le tecniche di *xerogardineria*, ovvero l’individuazione e l’uso preferenziale delle “xerofite”, piante capaci di tollerare difficili condizioni climatiche e la cui scelta, molto ampia, è in grado di soddisfare anche criteri ornamentali”.

⁴⁹ All’art. 13, in tal senso, è stabilito: “Il Comune nell’esaminare l’istanza, al fine di accertare l’opportunità del rilascio di nuova concessione o di concessioni in variazione di cui all’articolo 11, valuta, con riferimento alla tipologia di insediamento e alla classificazione degli standard sui servizi, come definiti nel PAD, i seguenti elementi: a) compatibilità generale con il complesso dei vincoli di carattere territoriale, urbanistico, ambientale; b) compatibilità di dettaglio relativamente a: 1) elementi strutturali, con riferimento alla precarietà o meno degli impianti e alla qualità dei manufatti; 2) aspetti igienico-sanitari, compreso il collegamento alle reti tecnologiche e modalità di scarico; 3) accessibilità ai parcheggi; 4) rispetto della normativa sull’abbattimento delle barriere architettoniche e miglioramento sulla fruibilità e accessibilità, in particolare per i portatori di handicap; 5) dinamica evolutiva del paesaggio; c) indicatori dei servizi proposti, quali densità degli ombrelloni, servizi igienici, salvataggio e soccorso, servizi medico-sanitari, strutture e servizi ricettivi, giochi, sport; d) garanzia di sviluppo dell’economia del luogo, preferibilmente attraverso l’impiego di manodopera locale nella gestione delle aree assegnate, con riferimento al numero degli addetti e alle mansioni; e) idoneità tecnica ed economica del richiedente, nonché il suo riconoscimento quale imprenditore attivo nel settore del turismo, riconosciuto dalla legislazione nazionale o regionale vigente, salva l’ipotesi di prima attività imprenditoriale”.

Comuni sono tenuti ad elaborare propri Piani spiaggia comunali (P.S.C.), nel rispetto del Piano regionale di utilizzazione delle aree demaniali marittime (P.R.U.A.).

Per quanto concerne gli oneri economici a carico dei concessionari, l'art. 6 prevede: “1. Il canone, quale corrispettivo della concessione, deve essere corrisposto allo Stato dal concessionario, annualmente, entro il 15 settembre dell'anno di riferimento. Il Comune competente per territorio deve provvedere, entro il 10 dicembre di ogni anno, ad inviare ai concessionari, a mezzo di apposito modello, l'avviso di pagamento del canone per l'anno successivo. 2. Le concessioni demaniali sono soggette altresì all'imposta regionale fissata nella misura del 5% del canone demaniale. 3. L'imposta regionale può essere annualmente rideterminata in rapporto all'entità dei canoni statali. (...) 5. Per l'esercizio delle funzioni attribuite dalla presente legge viene ripartito tra i Comuni l'80% dell'imposta regionale riscossa. Il restante 20% viene introitato dalla Regione per lo svolgimento delle proprie funzioni. 6. La percentuale assegnata ai Comuni, di cui al comma 5, è ripartita sulla base dei canoni stabiliti dal Comune stesso. 7”.

Non si rintracciano altri profili di rilievo.

Regione Puglia

Il testo normativo di riferimento è costituito dalla l. reg. 23 giugno 2006, n. 17 (“Disciplina della tutela e dell'uso della costa”). La pianificazione si articola nel Piano regionale delle coste (PRC) e nei singoli Piani comunali delle coste (PCC). Per quanto concerne il riparto delle funzioni amministrative si seguono le modalità ormai note.

In merito alle procedure di rilascio delle concessioni, per lo meno a livello legislativo, si segnala l'assenza di norme volte a garantire la pubblicità delle istanze presentate dai privati.

Una norma specifica (art. 18) è dedicata al riparto delle risorse economiche ricavate dagli oneri gravanti sui concessionari. In particolare, si prevede: “Le concessioni sono soggette al pagamento del canone nella misura stabilita dalla normativa statale, incrementato del 10 per cento quale imposta regionale aggiuntiva. 2. Pari incremento è applicato alle somme corrisposte per indennizzo. 3. A esclusione del canone, tutte le imposte rivenienti dall'attuazione della presente legge sono introitate dai Comuni e dalla Regione secondo le aliquote definite al comma 5. (...) 5. Per l'esercizio delle funzioni conferite è assegnato ai Comuni il 75 per cento dell'imposta regionale riscossa, delle somme introitate per sanzioni amministrative conseguenti a violazioni accertate dai Comuni alle ordinanze balneari e del contributo per spese di istruttoria”.

Regione Calabria

Il testo normativo di riferimento è costituito dalla l. reg. 21 dicembre 2005, n. 17.

La regione è chiamata ad adottare il Piano di indirizzo regionale per l'utilizzazione del demanio marittimo (PIR), mentre ai Comuni spetta l'approvazione dei Piani comunali di spiaggia (PCS).

In tema di norme tributarie, l'art. 26 prevede: “1. Le concessioni oggetto della legge sono soggette al tributo regionale di cui alla legge n. 1/71, nella misura pari al dieci per cento del canone di concessione. (...) 3. I proventi derivanti dal tributo di cui al precedente comma 2 verranno così ripartiti: a) il 70% sarà destinato ai Comuni interessati, in ragione dell'entrata, quale contributo per i maggiori oneri a loro carico derivanti dall'esercizio

della delega delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo con finalità turistico - ricreative; b) il 30% sarà utilizzato dalla Regione per la parziale copertura della spesa necessaria per l'attuazione della presente legge”.

Regione Sardegna

Il riparto delle funzioni è disciplinato dalla l. reg. 12 giugno 2006, n. 9, recante “Conferimento di funzioni e compiti agli Enti locali”.

Con la recente delibera della Giunta regionale del 29 luglio 2008, n. 41/33, sono state approvate le direttive per la redazione del piano di utilizzo dei litorali e l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo e di zone del mare territoriale.

Il Documento si caratterizza per la particolare attenzione dedicata ai piani di utilizzo dei litorali, la cui adozione spetta ai singoli Comuni, ferme restando le competenze di controllo e di approvazione che vengono affidate alla Regione. Si segnala, inoltre, la complessità dei contenuti dei piani comunali, che sono chiamati a disciplinare nel dettaglio ed in modo piuttosto rigido l'uso delle coste regionali.

Le stesse procedure per il rilascio delle concessioni demaniali troveranno una nuova regolamentazione nei piani di prossima approvazione. All'art. 13 della delibera, però, già si prevede: “Le aree individuate dai Piani di Utilizzo dei Litorali devono essere assentite attraverso il ricorso a procedimenti concorsuali, caratterizzati da adeguata pubblicità preventiva e ispirati ai principi di trasparenza e non discriminazione, che dovranno verificare i requisiti soggettivi dei candidati, che devono essere posseduti alla data di scadenza dei termini di presentazione delle istanze e stabilire l'aggiudicazione a favore dell'offerente che abbia presentato l'offerta economicamente più vantaggiosa per l'Amministrazione comunale, riferita al sovracanone comunale, per il quale dovrà essere espresso un importo in percentuale, fino ad una maggiorazione del 50%”. A proposito degli oneri gravanti sui concessionari, l'art. 15 prevede: “Oltre al canone dovuto allo Stato calcolato in attuazione della legge 4 dicembre 1993, n. 494 e successive modifiche e integrazioni, aggiornato sulla base della media degli indici determinati dall'ISTAT, le nuove concessioni e quelle da rinnovare dovranno prevedere il pagamento al Comune dell'importo già definito "sovracanone". La misura minima del sovracanone regionale viene fissato in € 2,11 euro più il 50% nei rinnovi automatici, nonché gli incrementi per la rendita di posizione e la classe del litorale determinati nell'atto di approvazione del P.U.L. Per le concessioni e autorizzazioni in favore di Enti pubblici non è previsto alcun ulteriore importo oltre al canone dovuto allo Stato e le spese di istruttoria in misura fissa”.

Anche la Sardegna ha provveduto ad adeguare il proprio sistema di classificazione della valenza turistica secondo le due categorie A e B.

6. I NUMERI DEL TURISMO BALNEARE IN ITALIA

Il rapporto sulle imprese balneari realizzato nel 2007 si propone di approfondire l'analisi già realizzata nel 2002, fornendo un resoconto dettagliato del comparto balneare. La principale novità è costituita dall'introduzione di un'indagine campionaria presso i gestori delle imprese balneari, con lo scopo di rilevare alcune variabili di notevole interesse per comprendere l'attività del comparto. Il lavoro tuttavia, risente di alcune lacune nel sistema di rilevazione statistica e delle fonti, spesso disomogenee. In particolare influisce la mancata implementazione del S.I.D. (Sistema Informativo del Demanio marittimo), avviato nel 1993 dal Ministero dei Trasporti e destinato al censimento delle concessioni demaniali.

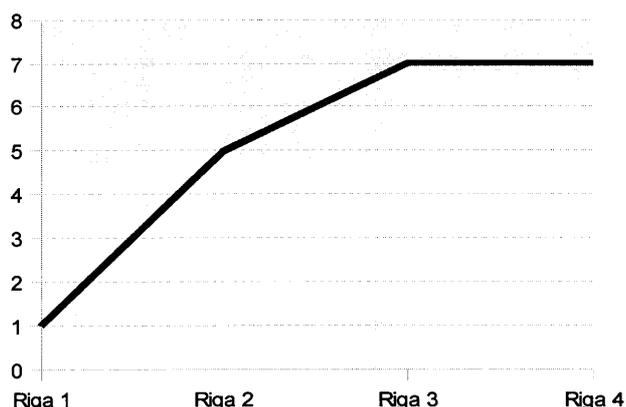
Località marine: evoluzione e posizionamento del turismo balneare

La presenza sul mercato di gruppi di grandi dimensioni nel settore dell'ospitalità, lo sviluppo dei trasporti Low cost e la diffusione di internet in fasce crescenti della popolazione, sono elementi che hanno favorito lo sviluppo di destinazioni lontane. La similarità del nucleo dell'offerta (spiaggia, sole e mare), fa sì che la concorrenza si sviluppi intorno a 4 parametri principali:

- Contesto territoriale
- Qualità dei servizi
- Costo
- Facile raggiungibilità

Ciclo di vita di una destinazione balneare

Applicando il celebre modello di Vernon sul ciclo di vita di un prodotto, è stato elaborato un modello simile, che considera la destinazione balneare alla stregua di un prodotto.



Interventi correttivi di valorizzazione

Nel ciclo di vita, quando subentra la fase di stagnazione della destinazione balneare, le autorità locali dovrebbero attuare delle politiche correttive volte a rivitalizzare l'offerta e l'immagine della destinazione. Ciò può essere realizzato con una serie di interventi di ringiovanimento o ridefinizione del ruolo (creazione di casinò, parchi acquatici, campi da golf, etc), oppure attuare una diversificazione, attraverso modelli di turismo congiunto,

di cui costituiscono esempio Ischia (balneare e benessere), Rimini (balneare e fitness), o Barcellona (balneare e artistico).

I numeri del turismo balneare in Italia

Secondo una classificazione ISTAT basata su una ripartizione delle risorse turistiche prevalenti, nel 2005 il turismo balneare in Italia ha rappresentato il 35% del turismo totale (112 milioni di presenze), dato che pone il settore al primo posto in termini di presenze. Di questi il 68% sono italiani, mentre il 32% sono stranieri, più propensi alle città d'arte.

A livello territoriale il turismo balneare si mostra abbastanza concentrato, con le prime 3 regioni che accolgono più del 50% delle presenze totali (Emilia-Romagna 21%, Veneto 16%, Toscana 13%). La componente nazionale e quella straniera si differenziano però notevolmente da regione a regione. Ai primi 3 posti troviamo infatti la Campania (54% di componente straniera), il Veneto (53%) e la Sicilia (48%), tre regioni caratterizzate da un'offerta turistica che lega la risorsa "mare" alla risorsa "interesse storico e artistico" (seconda nella graduatoria di attrazione turistica).

L'andamento di medio-lungo periodo

Il trend di medio termine del turismo balneare mostra due periodi ben distinti. Il primo periodo, dal 1997 al 2000 vede una crescita media annua delle presenze totali del 5,7%, guidato più dagli stranieri che dagli italiani. Il secondo, tra il 2001 e il 2005, segnala una crisi del settore, dovuta alla perdita della componente straniera.

La presenza nelle seconde case

Il turismo italiano risente in misura notevole del fenomeno delle seconde case. Di proprietà o in affitto da privati, compongono un'offerta rilevante che non rientra nelle statistiche ufficiali. In base ai calcoli effettuati, il numero delle presenze totali a livello nazionale nel comparto "mare" subirebbe un fattore moltiplicativo vicino a 2,3. Quest'ultimo dato presenta una varianza importante, passando da 8,3 nel Molise, a 0,8 in Veneto.

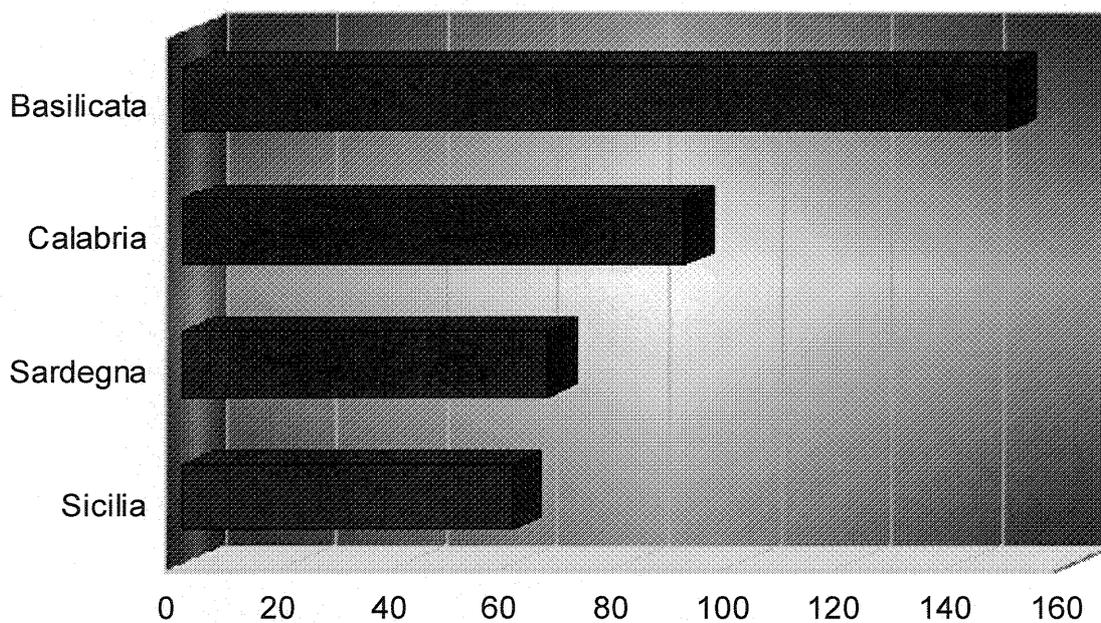
La dimensione statistica ed economica

Il *Censimento 2001* rilevava 5368 stabilimenti balneari, dei quali 8 gestiti da istituzioni pubbliche. Funzioni analoghe erano rintracciabili anche nelle "altre attività" e nelle competenze delle istituzioni no-profit relative al demanio marittimo, rispettivamente 2.765 e 19.841 unità.

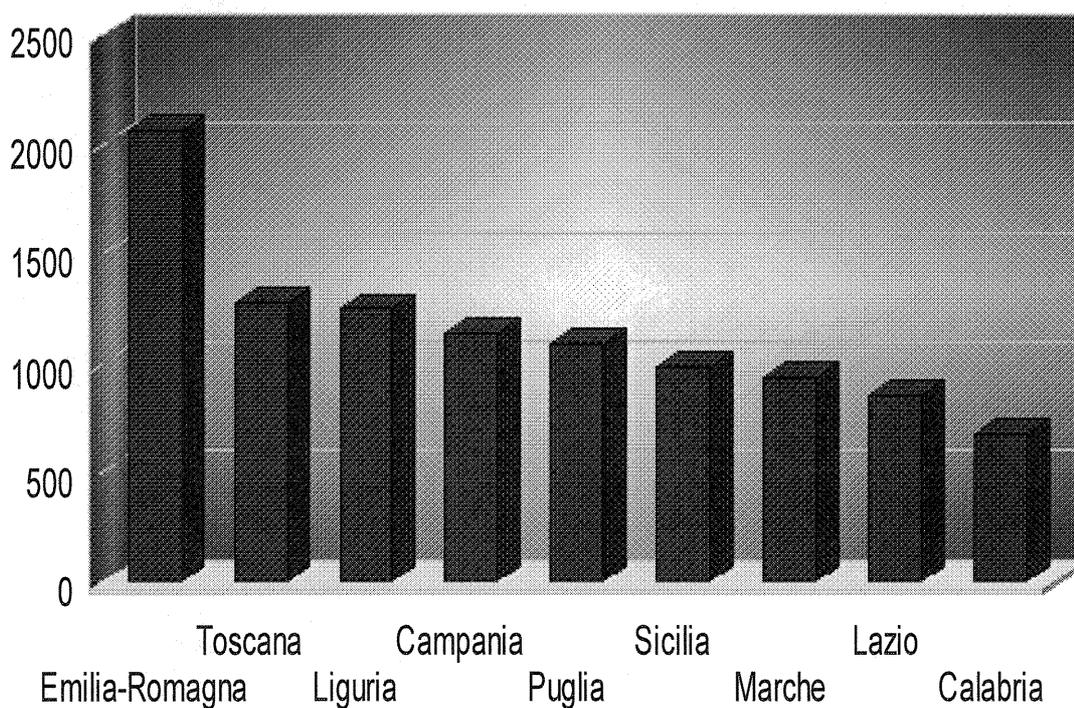
Nel quinquennio 2001-2006 gli esercizi balneari sono aumentati del 25% su tutto il territorio nazionale, con una percentuale più che doppia (52,7%) nel Mezzogiorno. Nel quinquennio 2001-2006 viene rilevato su base nazionale un aumento degli esercizi balneari di circa il 25%, con una percentuale più che doppia rispetto alla media nel Mezzogiorno (52,7%). Questa dinamica si spiega:

- con il fatto che sono state trasformate in impresa alcune attività già presenti sul territori
- con la messa a cultura turistica di diverse spiagge che prima erano libere

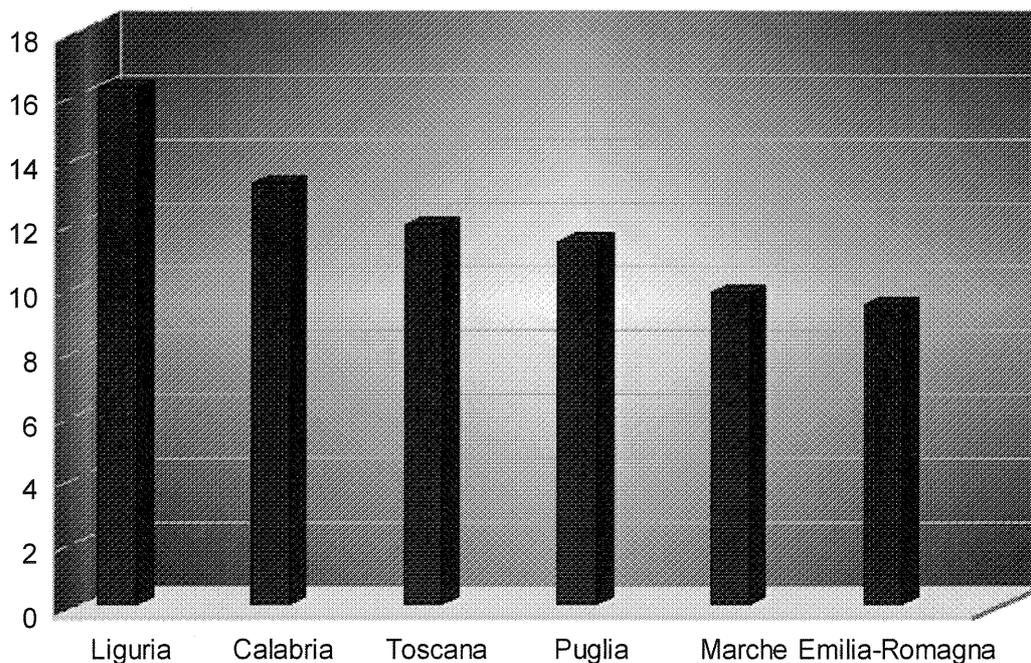
Variazioni percentuali degli stabilimenti balneari nelle regioni italiane: periodo 2001-2006



Stime relative agli stabilimenti balneari nelle regioni italiane (valori assoluti)



Distribuzione delle concessioni demaniali (valori percentuali)



L'economia del comparto

Le stime sul fatturato dei 12.968 “bagni” (stabilimenti balneari e servizi) stimati nell'anno 2006 sono di 1,466 milioni di euro, per una media di 113 mila euro a struttura. Rispetto al 2001, si è avuto un aumento complessivo del 19,6%, pari ad un tasso medio annuo del 3,6% circa. Complessivamente il fatturato corrisponde all'1,6% di tutti i consumi turistici in Italia, con un incremento minimo rispetto al 2001 (+0,2%). A livello di macroaree, il Centro determina il maggiore fatturato con una quota del 31%, seguito dal Nord Est, Mezzogiorno e Nord Ovest. In termini di media nazionale solo il Mezzogiorno presenta un valore inferiore, pur possedendo quasi un terzo degli stabilimenti

Struttura dei ricavi

Le principali caratteristiche della struttura dei ricavi sono:

- Prezzi variabili a seconda del richiamo della località
- Nel 37% delle tipologie di attività (cluster) la fonte di ricavo maggiore è costituita dall'esercizio della ristorazione e del bar
- Peso sempre maggiore che stanno assumendo i servizi che una volta erano accessori, ma che ora sono parte integrante dell'attività

La tipologia di prezzo-contratto applicata è per la maggior parte l'abbonamento mensile, bisettimanale e settimanale, con prezzo maggiorati per i servizi giornalieri e nei week end

Tipologia di lavoro e di occupazione

Elementi che caratterizzano fortemente la struttura del lavoro sono:

- L'altissima percentuale di società di persone e di ditte individuali (tra l'85% e il 90% del totale)
- L'elevata stagionalità

Questi due elementi portano ad una crescita dell'importanza del lavoro dei soci e dei familiari rispetto a quello dei dipendenti (6,7 mila preponderanza del lavoro autonomo (24,8 mila mensili medi)

Problemi e percezione degli operatori del settore

I modelli di gestione tipici delle imprese balneari italiane rappresentano spesso un investimento personale importante dei titolari, sia sotto l'aspetto del lavoro, sia sotto quello del rischio economico che vede l'impiego di capitale proprio più che in altri ambiti. Il meccanismo delle concessioni porta ad investire su terreni demaniali, e quindi a non poter garantire in maniera sufficiente con il patrimonio d'impresa il sistema creditizio

Problemi e percezione degli operatori del settore

In questo ambito si colloca la difficoltà degli operatori stesse a rispondere efficacemente ai cambiamenti in atto nella struttura della domanda, riassumibili in:

- Soggiorni più brevi
- Prenotazione all'ultimo momento
- Aumento dell'età media
- Attenzione al costo

Tra le altre problematiche espresse dagli operatori del comparto si trovano fattori eterogenei, endogeni ed esogeni all'attività. Tra questi il rapporto sfavorevole tra crescita dei costi e crescita dei ricavi, dovuta essenzialmente alla necessità di contenere i costi per non perdere la clientela, l'erosione delle coste (segnalato da quasi tutti gli intervistati dell'indagine campionaria effettuata), il livello dei canoni demaniali, ritenuto troppo elevato, nonché la normativa complessa che disciplina l'attività.

7. RICOSTRUZIONE ECONOMICA DEL SETTORE: STIMA DELL' INDOTTO E CAPACITÀ DI ATTIVAZIONE

Al fine di stimare l'indotto e la capacità di attivazione del turismo balneare, è stato necessario effettuare un'analisi incrociata sui dati estratti dal Rapporto Annuale sul Turismo Italiano (CISSET, 2005), dall'Economia Turistica Regionale (CISSET, 2005), dall'indagine trimestrale sui consumi delle famiglie italiane relativamente a viaggi e vacanze (ISTAT, 2005) e dall'indagine sulle forze lavoro nel settore turistico (IRPET, 2005).

I consumi turistici

Nel 2005, la spesa totale per il settore turistico, sul suolo italiano, è stata pari a 88,55 miliardi di euro, di cui poco più di 29 miliardi spesi da cittadini stranieri e poco meno di 60 miliardi da turisti italiani.

Tabella 1

Spesa turistica stranieri/italiani (CISSET)		
<i>(Dati in milioni di euro)</i>		
	Incidenza	Importo
Spesa domanda straniera	32,9%	29.112
Spesa domanda italiana	67,1%	59.445
Totale turismo	100%	88.557

L'incidenza della spesa turistica straniera per il settore balneare, sul totale delle risorse turistiche, è stata del 20,2% pari a 5,8 miliardi di euro.

Tabella 2

Spesa turistica stranieri per risorsa (Econ. Tur. Reg. 2005 - CISSET)		
<i>Dati in milioni di euro</i>		
Risorsa	Incidenza	Consumi
Balneare	20,2%	5.881
Montano	14,1%	4.105
Lacuale	7,3%	2.125
Culturale	47,3%	13.770
Territoriale	4,0%	1.164
Altro (*)	7,1%	2.067
<i>(*) Eventi, sport, crociere</i>		
Totale	100,0%	29.112

Per il calcolo della spesa turistica italiana per il settore balneare, è stato necessario stimare, in assenza di dati simili a quelli reperiti per la domanda straniera, l'incidenza del setto-

re balneare sulla spesa turistica italiana in base alle preferenze espresse dal campione di famiglie oggetto dell'indagine trimestrale dell'ISTAT.

Tabella 3

Vacanze effettuate da italiani (Indagine Viaggi e Vac. 2005 - ISTAT)			
<i>Dati in euro</i>			
Risorsa	Preferenze	Spesa media (*)	Spesa per risorsa (100 unità)
Mare	46,9%	72	3.377
Montagna	20,1%	86	1.729
Lago, campagna	7,3%	73	533
Citta o località d'arte	8,5%	108	918
Giro turistico	13,0%	127	1.651
Altro	4,2%	99	416
TOTALE	100,0%		8.623

(*) Si ipotizza che la spesa media dei turisti stranieri sia uguale a quella dei turisti italiani

Tabella 4

Spesa turistica italiani per risorsa (Indagine Viaggi e Vac. 2005 - ISTAT)		
<i>Dati in milioni di euro</i>		
Risorsa	Incidenza	Consumi
Mare	39,2%	23.279
Montagna	20,0%	11.916
Lago, campagna	6,2%	3.674
Citta o località d'arte	10,6%	6.328
Giro turistico	19,1%	11.381
Altro	4,8%	2.866
Totale	100,0%	59.445

Il dato finale rileva 23,2 miliardi di euro spesi da cittadini italiani nelle mete turistiche balneari, portando il totale della spesa per il settore a poco più di 29 miliardi.

Tabella 5

Consumi turistici per risorsa balneare	
<i>Dati in milioni di euro</i>	
Spesa domanda straniera	5.881
Spesa domanda italiana	23.279
Totale risorsa balneare	29.159
Incidenza sui consumi turistici totali	32,9%

Sono stati analizzati i comportamenti di spesa, degli stranieri e degli italiani, legati alla permanenza in mete turistico-balneari, tramite la ripartizione dei consumi in diversi settori. Trattandosi di una stima desunta dai comportamenti di spesa riferiti all'intero aggregato del turismo, l'ammontare della spesa per settore, relativa alle sole mete balneari, riflette l'andamento riscontrato per l'intero settore turistico. La spesa maggiore risulta essere quella legata all'utilizzo di alberghi e ristoranti, pari a 2,6 miliardi per gli stranieri e a 6,7 miliardi per gli italiani.

Tabella 6

Comportamenti di spesa - consumi stranieri			
<i>Dati in milioni di euro</i>			
Settore	Spesa turistica	Incidenza	Spesa risorsa balneare
Agricoltura	498	1,7%	101
Prod. Energetici	1.313	4,5%	265
Alimentari	1.845	6,3%	373
Tessili e cuoio	1.235	4,2%	249
Altri prod. transf.	2.785	9,6%	563
Costruzioni	44	0,2%	9
Commercio	3.912	13,4%	790
Alberghi e Rist.	12.997	44,6%	2.625
Trasporti	628	2,2%	127
Interm. monet. e fin.	51	0,2%	10
Att. imm. e noleggio	1.798	6,2%	363
Att. ricreative	1.860	6,4%	376
Servizi vari	146	0,5%	29
Totale	29.112	100,0%	5.881

Tabella 7

Comportamenti di spesa - consumi italiani			
<i>Dati in milioni di euro</i>			
Settore	Spesa turistica	Incidenza	Spesa risorsa balneare
Agricoltura	1.516	2,6%	594
Prod. Energetici	2.885	4,9%	1.130
Alimentari	5.649	9,5%	2.212
Tessili e cuoio	2.491	4,2%	975
Altri prod. transf.	6.600	11,1%	2.585
Costruzioni	160	0,3%	63
Commercio	9.952	16,7%	3.897
Alberghi e Rist.	17.297	29,1%	6.773
Trasporti	1.574	2,6%	616
Interm. monet. e fin.	109	0,2%	43
Att. imm. e noleggio	6.444	10,8%	2.523
Att. ricreative	4.424	7,4%	1.732
Servizi vari	345	0,6%	135
Totale	59.446	100,0%	23.279

Il valore aggiunto turistico

Il valore aggiunto attivato dai consumi turistici in Italia nel 2005 è stato di quasi 70 miliardi di euro.

Tabella 8

Valore aggiunto turistico (CIS/ET)		
<i>Dati in milioni di euro</i>		
Consumi turistici in Italia	88.557	
di cui: stranieri		29.112
di cui: italiani		59.445
Valore aggiunto attivato		69.861
Attivati da:	Effetti diretti	Effetti totali
Consumi stranieri	23.985	
Consumi italiani	45.876	
TOTALI	45.318	69.861

È stato calcolato il rapporto tra effetti totali attivati e i consumi turistici italiani e stranieri; tale rapporto è stato applicato ai dati relativi ai consumi per la sola risorsa balneare,

così da ottenere una stima del valore aggiunto attivato dai consumi turistici nelle mete turistico-balneari, che si attesta appena al di sotto dei 23 miliardi di euro.

Tabella 9

Valore aggiunto turistico per la risorsa balneare	
<i>Dati in milioni di euro</i>	
Rapporto effetti totali attivati / consumi turistici stranieri	82,4%
Rapporto effetti totali attivati / consumi turistici italiani	77,2%
Consumi turistici per la risorsa balneare in Italia	29.159
di cui: stranieri	5.881
di cui: italiani	23.279
Effetti totali	
Consumi stranieri per la risorsa balneare	4.845
Consumi italiani per la risorsa balneare	17.965
VA stimato attivato dai consumi per la risorsa balneare	22.810

È stato calcolato anche il valore aggiunto attivato da ogni singolo settore rispetto agli effetti totali attivati; il settore alberghi e ristoranti ha attivato effetti per 5,3 miliardi.

Tabella 10

Valore aggiunto turistico per ramo e branca per la risorsa balneare			
<i>Dati in milioni di euro</i>			
Settore	Stranieri	Italiani	Effetti totali
Agricoltura	5,7%	6,3%	1.408
Prod. Energetici	3,4%	3,5%	794
Alimentari	4,9%	5,0%	1.136
Tessili e cuoio	2,0%	2,0%	456
Altri prod. trasf.	6,5%	7,2%	1.608
Costruzioni	0,8%	1,0%	218
Commercio	14,9%	17,1%	3.794
Alberghi e Rist.	32,1%	21,1%	5.346
Trasporti	5,1%	5,5%	1.235
Interm. monet. e fin.	1,7%	1,8%	406
Att. imm. e noleggio	9,9%	15,4%	3.246
Att. ricreative	6,3%	7,2%	1.599
Servizi vari	6,5%	6,9%	1.555
Totale	100,0%	100,0%	22.800

Nota: le composizioni percentuali si riferiscono all'incidenza del valore aggiunto attivato per branca sul totale degli effetti diretti e indiretti riferiti all'intero settore turismo. Tali percentuali sono state applicate agli effetti diretti e indiretti, stimati, generati dai consumi turistici per la sola risorsa balneare

L'occupazione turistica

Per quanto concerne l'occupazione turistica, gli occupati diretti e indiretti in attività turistiche nel 2005 sono stati 2,3 milioni. Per calcolare l'occupazione turistica attivata nel settore balneare, si è proceduto al calcolo di un rapporto di produttività tra valore aggiunto diretto e indiretto del settore turistico nel suo complesso e il numero di occupati nel medesimo settore.

I dati ottenuti indicano poco meno di mezzo milione di occupati direttamente, stimati in unità di lavoro equivalenti a tempo pieno, nel settore balneare.

Tabella 11

Occupazione turistica (CISSET e IRPET)	
<i>Dati in migliaia</i>	
Occupati diretti in attività turistiche nel 2005	1.557
Occupati diretti e indiretti in att. turistiche nel 2005	2.354
Occupazione turistica settore balneare	
Rapp.to di produttività (euro)	29.677
Attivazione totale del settore (ULA)	768.595
Attivazione diretta del settore (ULA)	499.486

8. LE CARATTERISTICHE TIPOLOGICHE DEL SETTORE

1. Caratteristiche dimensionali

I dati degli ultimi due Censimenti delle attività extragricole mostrano (Tabella 8.1) che il settore della gestione degli stabilimenti balneari⁵⁰ ha conosciuto nel decennio 1991-2001 una crescita considerevole, in termini sia di unità locali (+20%) che di addetti (+18%). Tale crescita si è consolidata tra il 2001 ed il 2006⁵¹ per le unità locali (+9%) ed ha addirittura raddoppiato di intensità per quanto riguarda gli addetti (+17%), facendo registrare un tasso medio annuo di incremento del 2,2%, contro l'1,7% del decennio precedente. Ciò ha portato l'occupazione complessiva del settore dal livello di circa 8,3 mila addetti del 1991 al livello di oltre 11,5 mila del 2006⁵², equivalente ad un aumento di poco meno del 40% in 15 anni.

Si tratta di un incremento occupazionale molto rilevante, probabilmente favorito dalla possibilità concessa dalla legislazione più recente di stipulare contratti di lavoro non convenzionali (contratti di inserimento, a tempo parziale, di lavoro ripartito, etc.), oltre che connesso con l'espansione delle attività balneari, passate dalla fornitura dei servizi di spiaggia più elementari (affitto di ombrelloni e sedie a sdraio) all'erogazione di servizi più complessi (ristorazione, piscina, sport d'acqua).

Tale evoluzione si riflette nell'aumento registratosi nel parametro degli addetti per unità locale, passato, a livello nazionale, dal livello di 1,83 addetti per stabilimento nel 2001 al livello di 2,08 rilevato nelle società analizzate dagli studi di settore con riferimento al 2006.

Quanto all'articolazione territoriale degli stabilimenti e dei relativi addetti, i dati riportati nella Tabella 8.2 (fonte studi di settore) mostrano che le regioni con la massima estensione del fronte mare (Emilia-Romagna, Liguria, Toscana, Lazio e Campania detengono poco meno di un terzo del totale nazionale) sono anche quelle con il maggior numero di stabilimenti e di addetti. Da rilevare, tuttavia, che in questo caso la concentrazione è molto superiore a quella rilevata per la semplice estensione della superficie fronte mare: le prime tre regioni (Emilia-Romagna, Liguria, Toscana), che assorbono circa il 20% del fronte mare, concentrano infatti poco meno del 50% degli stabilimenti ed oltre la metà degli addetti. Aggiungendo anche le altre due regioni (Lazio e Campania), la quota di stabilimenti e addetti complessivamente assorbita da queste cinque regioni sale a circa i due terzi del totale nazionale.

Del pari interessante è l'analisi dell'apporto delle diverse categorie di occupati allo svolgimento dell'attività degli stabilimenti balneari. Secondo le informazioni fornite dagli studi di settore, è possibile disaggregare l'apporto di lavoro (in termini di giornate retribuite) secondo quattro categorie di dipendenti: i) dipendenti a tempo pieno; ii) dipenden-

⁵⁰ Quello che nel testo viene definito con il termine generico di "settore" corrisponde in realtà alla categoria economica identificata con il codice 97.72.1 nella classificazione ATECO 2002 (in vigore fino al 2007) e con il codice 93.29.2 nella nuova classificazione ATECO in vigore dal 2008.

⁵¹ I dati relativi al 2006 sono tratti dagli studi di settore effettuati dall'Agenzia delle entrate.

⁵² Tale cifra è stata stimata come segue: gli studi di settore indicano che nel 2006 l'occupazione media per gli stabilimenti analizzati (5.251) è pari a 2,08 addetti per unità locale, dal che si desume che gli occupati complessivi presenti in tali stabilimenti ammontano a 10.922. Ipotizzando che i 591 stabilimenti scartati dall'analisi degli studi di settore (per ragioni di incompletezza o di incoerenza delle informazioni fornite) abbiano almeno un addetto, si ottiene la cifra di 11.513 di cui nel testo.

ti a tempo parziale, assunti con contratto di lavoro intermittente, di lavoro ripartito; iii) apprendisti; iv) assunti con contratto di formazione e lavoro, di inserimento, a termine, lavoratori a domicilio, personale con contratto di fornitura di lavoro temporaneo o di somministrazione di lavoro. Dai dati risulta che ogni stabilimento impegna la propria manodopera complessiva per poco meno di 250 lavorative in media all'anno: all'interno di tale ammontare, la componente che a livello nazionale dà il maggior apporto è quella dell'ultima categoria sopra elencata, con il 29% del totale; seguono le categorie dei dipendenti a tempo pieno (28%) e a tempo parziale (25%) e, da ultimo, quella degli apprendisti (18%).

L'esame della distribuzione territoriale delle giornate prestate dalle diverse categorie di manodopera (Tabella 8.3) mostra tuttavia che in questo caso il dato nazionale è una pura media statistica, priva di effettiva rappresentatività perché affetta da un'altissima variabilità. In altri termini, ogni regione presenta una ripartizione molto peculiare dell'apporto delle quattro categorie sopra richiamate. Se ci si limita, esemplificativamente, alle cinque regioni che concentrano circa i due terzi di stabilimenti e di addetti, si nota che in Campania e Lazio l'apporto di lavoro maggioritario è fornito dalla componente dei lavoratori dipendenti, mentre in Toscana e Liguria tale primato spetta alla categoria più eterogenea (formazione e lavoro, inserimento, lavoro temporaneo, etc.). in Emilia-Romagna, infine, è la categoria degli apprendisti a fornire quasi il 50% delle giornate lavorative complessivamente prestate negli stabilimenti balneari.

2. Tipologie settoriali significative

Gli studi di settore, come già detto, hanno preso in considerazione, con riferimento al 2006, 5.842 stabilimenti in tutta Italia. L'analisi degli elementi informativi ricavati dai questionari a suo tempo inviati è stata tuttavia concentrata, per ragioni di coerenza e completezza della documentazione, su 5.251 unità. Un sintetico rapporto sui risultati ottenuti è contenuto nel documento *Studi di settore UG60U. Attività 93.29.20. Gestione di stabilimenti balneari* (riportato in allegato), sulla cui base si fondano molte delle considerazioni riportate nel seguito di questo paragrafo.

Un primo rilevante elemento di informazione è costituito dalla forma giuridica degli stabilimenti: la forma più diffusa è quella della società di persone (54% delle unità analizzate), seguita dalla titolarità di persone fisiche (35%), mentre le società di capitali interessano soltanto il residuo 11% del totale.

L'analisi dei servizi offerti dagli stabilimenti balneari, articolati secondo 10 categorie tipologiche individuate dagli studi di settore, mostra con evidenza (Tabella 8.4) che oltre i tre quarti degli stabilimenti offrono alla clientela due servizi essenziali: la forma più elementare di accoglienza (ombrellone più lettino o sedia a sdraio) e la forma più elementare di ristorazione (bar, talvolta sostituito da distributore automatico). Servizi più "sostanziosi" – come l'affitto delle cabine e la ristorazione vera e propria – sono aggiuntivamente offerti da una quota di stabilimenti (a livello nazionale) pari, rispettivamente, al 9,2% e all'8,6%, ossia, congiuntamente considerati, da meno del 20% delle unità locali operanti sul territorio nazionale.

L'articolazione dei servizi offerti che si registra nella media nazionale non si discosta molto, in questo caso, dalle distribuzioni osservabili a livello territorialmente disaggrega-

to (regionale). Qualche peculiarità, tuttavia, è riscontrabile, soprattutto per il diverso apporto, rispetto alla media nazionale, di due modalità: il pagamento dell'ingresso a prescindere dai servizi offerti e l'offerta di ristorazione vera e propria.

In particolare, se si esaminano le cinque regioni con maggiore concentrazione di fronte mare, nonché di stabilimenti e di addetti, si rileva che:

- in Emilia Romagna i due servizi prevalenti a livello nazionale (ombrelloni e bar) sono offerti dal 92% degli stabilimenti (contro il 77% della media nazionale), mentre è meno rappresentata la presenza di servizi di ristorazione (5,2% contro l'8,6% nazionale). Praticamente inesistente la modalità del solo ingresso a pagamento;
- la Liguria e la Toscana si caratterizzano per una presenza molto consistente dell'affitto di cabine (tra il 18 ed il 20%, contro la media nazionale del 9%). Per contro, in entrambe le regioni è sottorappresentata l'offerta di servizi di ristorazione: a fronte del 37% registrato a livello nazionale, in Toscana solo il 22% degli stabilimenti è dotato di bar o ristorante, percentuale che sale al 31% in Liguria;
- opposta la situazione nel Lazio e in Campania, regioni nelle quali il 43% degli stabilimenti offre servizio di bar o di ristorante, a scapito della quota di chi offre soltanto ombrelloni o cabine (tra il 40 ed il 50%, contro quasi il 60% a livello medio nazionale). Da rilevare che in Campania risulta piuttosto consistente la presenza di stabilimenti che fanno pagare l'ingresso a prescindere dai servizi offerti (l'8%, contro il 2% nazionale).

Altro elemento di notevole interesse che si ricava dall'elaborazione dei dati degli studi di settore riguarda le fonti di ricavo degli stabilimenti, considerate sotto il profilo delle modalità di fruizione dei servizi di sola balneazione (affitto cabine, ombrelloni, sedie a sdraio, lettini) da parte dei clienti; in pratica, si fa riferimento alla distinzione tra forme di abbonamento ed ingressi giornalieri.

La distribuzione percentuale dei dati disponibili (Tabella 8.5) mostra che a livello di media nazionale la modalità più praticata dagli utenti è l'abbonamento per l'intera stagione, il cui peso (25,6%) è praticamente uguale alla somma di tutti gli ingressi giornalieri (27%, sommando gli ingressi sia dei giorni feriali e quelli del fine settimana). Notevole anche il peso degli abbonamenti da 15 a 30 giorni (poco meno del 20% del totale).

La distribuzione nazionale si rivela tuttavia, anche in questo caso, scarsamente rappresentativa delle diverse realtà territoriali, caratterizzate tutte da un'elevata variabilità delle quote relative alle singole modalità di fruizione rilevate. Concentrando, come di consueto, l'attenzione sulle cinque regioni maggiormente coinvolte nell'offerta di servizi balneari si possono avanzare, in sintesi, le seguenti considerazioni:

- risulta innanzitutto evidente che in Toscana gli stabilimenti balneari concentrano i loro introiti negli abbonamenti stagionali, pari al 45% degli introiti totali (26% a livello nazionale). Considerando che un altro 25% si deve, in questa regione, agli abbonamenti mensili, si può ritenere che la clientela in questo territorio sia molto "fidelizzata", a scapito degli utenti giornalieri, il cui apporto arriva appena al 12%, contro il 28% medio nazionale;
- all'opposto la situazione della Campania, in cui soltanto il 10% dei ricavi proviene dagli abbonamenti stagionali ed il 13% dagli abbonamenti mensili, a tutto vantaggio

degli ingressi giornalieri, il cui corrispettivo supera la metà degli introiti totali (25% nei giorni feriali e 32% nel fine settimana);

- piuttosto diversificata la situazione delle altre tre regioni qui considerate. I ricavi dell'Emilia Romagna si caratterizzano per la netta prevalenza degli abbonamenti non stagionali (62% sommando quelli fino a 7, a 14 e a 30 giorni, contro il 40% a livello nazionale) ed anche per la forte presenza degli ingressi del fine settimana (circa il 20% del totale). La Liguria presenta un andamento simile degli introiti da abbonamento non stagionale rispetto all'Emilia Romagna, anche se meno marcato nell'intensità (52%), a cui peraltro aggiunge una quota rilevante di abbonamenti stagionali (24%), mentre nettamente inferiore alla media nazionale risulta la quota di ricavi dovuta ad ingressi giornalieri. Il Lazio, infine, deve i suoi ricavi per la maggior parte agli abbonamenti mensili (30%) ed in secondo luogo agli ingressi di fine settimana (23%), seguiti infine dagli abbonamenti stagionali (18%).

Gli elementi di informazione precedentemente illustrati in questo stesso paragrafo hanno consentito di configurare alcuni raggruppamenti di stabilimenti tipologicamente omogenei, secondo la nota tecnica statistica di *clustering*, applicata ai dati disponibili dalla stessa società che cura le rilevazioni degli studi di settore.

I gruppi relativamente omogenei di stabilimenti balneari che risultano dall'analisi svolta sono stati individuati nei seguenti nove:

1. Stabilimenti di grande dimensione con soli servizi di spiaggia;
2. Stabilimenti di grande dimensione con bar a gestione diretta;
3. Stabilimenti con piscina;
4. Stabilimenti con bar e/o servizio di ristorazione a gestione indiretta;
5. Piccoli bar con servizi di spiaggia;
6. Stabilimenti di piccole dimensioni con soli servizi di spiaggia;
7. Stabilimenti con bar e servizio di ristorazione a gestione diretta;
8. Stabilimenti che operano prevalentemente con abbonamenti stagionali ;
9. Stabilimenti di piccole dimensioni con bar a gestione diretta.

Nella Tabella 8.6 sono riportate alcune delle caratteristiche peculiari proprie di ciascun cluster, che autorizzano le seguenti sintetiche osservazioni:

- poco meno del 50% del totale degli stabilimenti analizzati è caratterizzato dalla "piccola" dimensione; circa il 37% di questi, inoltre, offre soltanto servizi di spiaggia, ad esclusione persino dei minimi servizi di ristorazione (bar). Per contro, soltanto il 18% del totale fa riferimento ad una dimensione "grande", ma la metà di questi offre anch'essa solo servizi di spiaggia;
- le superfici medie per stabilimento sono ovviamente correlate con il cluster corrispondente e presentano un'estensione decrescente via via che si passa dalla grande alla piccola dimensione. Va peraltro sottolineato che, anche se la distanza tra le due tipologie è ampia (la dimensione più grande è pari a quasi quattro volte quella più piccola), in termini assoluti, tuttavia, il valore massimo risulta piuttosto contenuto (non si va oltre 6.500 mq). I valori sono ancora più ravvicinati per quanto riguarda l'estensione del fronte mare, oscillante tra un minimo di 52 metri negli stabilimenti di piccola dimensione ad un massimo di 86 in quelli che dispongono di piscina;

- sostanzialmente correlate con le diverse tipologie dimensionali risultano invece le dotazioni di attrezzature per il servizi di spiaggia in senso stretto: cabine, ombrelloni, sedie a sdraio e lettini, la cui distribuzione sembra ricalcare abbastanza da vicino quella della superficie media rilevata in ogni cluster;
- molto interessante appare la modalità di ricavo che risulta prevalente nei diversi raggruppamenti selezionati. L'abbonamento per l'intera stagione risulta prevalente per le tipologie in grado di offrire servizi più attrattivi (piscina, ristorazione gestita direttamente), mentre nella maggior parte degli altri gruppi prevale la modalità dell'ingresso giornaliero concentrato nel fine settimana;
- molto limitata, infine, l'escursione del numero di addetti tra le tipologie di piccola dimensione e quelle di grande dimensione: le prime sono spesso caratterizzate da un solo addetto (al massimo due), le seconde non vanno mai, comunque, oltre le tre unità.

Tabella 8.1 – Addetti e unità locali nel settore della gestione di stabilimenti balneari, Italia 1991-2006.

8.1.a – Valori assoluti

Voci	1991	2001	2006
Unità locali	4.466	5.368	5.842
Addetti	8.338	9.820	11.513
Addetti per unità locale	1,87	1,83	1,97

8.1.b – Variazioni percentuali

Voci	Variazione percentuale complessiva			Tasso medio annuo di variazione		
	1991-2001	2001-2006	1991-2006	1991-2001	2001-2006	1991-2006
Unità locali	20,2	8,8	30,8	1,86	1,71	1,81
Addetti	17,8	17,2	45,7	1,65	3,23	2,17

Fonte: per gli anni 1991-2001: ISTAT, Censimenti delle attività produttive; per il 2006: Studi di settore per le unità locali, stima per gli addetti (cfr. nota al testo del par. 7.2.1).

Tabella 8.2 – Distribuzione regionale di unità locali e addetti nel settore della gestione di stabilimenti balneari, Italia, 2006.

Regioni	Estensione fronte mare	Unità locali	Addetti	Addetti per unità locale
Abruzzo	7,61	7,40	7,05	1,98
Basilicata	0,52	0,63	0,42	1,39
Calabria	4,76	5,34	3,19	1,24
Campania	9,56	7,29	6,90	1,97
Emilia Romagna	15,00	19,97	19,78	2,06
Friuli Venezia Giulia	0,76	0,37	0,59	3,38
Lazio	12,05	8,07	9,12	2,35
Liguria	12,20	13,40	14,82	2,3
Lombardia	0,16	0,15	0,15	2,03
Marche	8,11	9,94	9,03	1,89
Molise	0,88	0,65	0,64	2,04
Piemonte	0,21	0,10	0,13	2,8
Puglia	8,42	5,29	4,60	1,81
Sardegna	1,06	1,25	1,21	2,02
Sicilia	4,12	3,77	3,39	1,87
Toscana	11,96	14,99	17,16	2,38
Trentino Alto Adige	0,04	0,04	0,03	1,5
Umbria	0,14	0,06	0,05	1,91
Veneto	2,45	1,29	1,99	3,22
ITALIA	100,00	100,00	100,00	2,08

Fonte: Studi di settore.

Tabella 8.3 – Distribuzione percentuale dell’apporto di lavoro per tipologia di personale nel settore della gestione di stabilimenti balneari, regioni italiane, 2006.

Regioni	Apporto di lavoro secondo diverse le tipologie del personale				
	A01	A02	A03	A04	Totale
Abruzzo	27,5	28,0	22,5	21,9	100,0
Basilicata	73,2	10,8	3,9	12,2	100,0
Calabria	46,5	28,1	6,3	19,0	100,0
Campania	48,3	12,7	5,2	33,8	100,0
Emilia Romagna	8,7	20,3	46,7	24,3	100,0
Friuli Venezia Giulia	8,6	19,3	10,4	61,8	100,0
Lazio	37,9	29,1	6,1	27,0	100,0
Liguria	30,3	25,5	10,9	33,2	100,0
Lombardia	21,9	34,1	10,0	34,0	100,0
Marche	15,7	26,1	36,3	21,9	100,0
Molise	30,5	40,1	6,5	22,9	100,0
Piemonte	87,3	1,6	5,3	5,8	100,0
Puglia	37,7	17,5	10,3	34,5	100,0
Sardegna	48,0	19,9	3,9	28,1	100,0
Sicilia	47,5	31,5	1,8	19,3	100,0
Toscana	21,6	31,9	13,1	33,4	100,0
Trentino Alto Adige	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Umbria	0,0	42,6	57,4	0,0	100,0
Veneto	19,3	21,9	7,1	51,7	100,0
ITALIA	28,0	25,1	17,7	29,2	100,0

Legenda: A01 - Dipendenti a tempo pieno; A02 - Dipendenti a tempo parziale, assunti contratto di lavoro intermittente, di lavoro ripartito; A03 - Apprendisti; A04 - Assunti con contratto di formazione e lavoro, di inserimento, a termine, lavoratori a domicilio; personale con contratto di fornitura di lavoro temporaneo o di somministrazione di lavoro.

Fonte: Studi di settore.

Tabella 8.4 – Distribuzione percentuale dei servizi offerti nel settore della gestione di stabilimenti balneari, regioni italiane, 2006.

Regioni	Servizi offerti dagli stabilimenti balneari										
	D02	D03	D04	D05	D06	D07	D08	D09	D10	D11	Totale
Abruzzo	0,3	47,2	1,6	0,3	36,9	11,1	0,6	0,0	0,5	1,5	100,0
Basilicata	1,9	45,2	0,2	0,0	48,1	1,2	1,2	0,0	0,1	2,2	100,0
Calabria	0,9	43,2	3,9	0,0	35,6	8,4	1,6	0,3	0,8	5,3	100,0
Campania	8,0	38,7	7,0	0,4	31,4	11,4	0,5	0,0	0,4	2,2	100,0
Emilia Romagna	0,1	65,0	1,6	0,2	26,6	5,2	0,6	0,0	0,1	0,6	100,0
Friuli Venezia Giulia	15,0	36,2	2,3	1,3	38,4	4,7	0,7	0,0	0,2	1,3	100,0
Lazio	1,8	41,5	7,7	0,5	32,6	11,5	1,0	0,1	0,4	2,9	100,0
Liguria	4,7	43,9	18,0	0,0	24,7	6,6	0,5	0,0	0,2	1,5	100,0
Lombardia	25,6	24,6	2,5	0,0	19,3	5,5	14,4	0,0	0,0	8,1	100,0
Marche	0,3	53,4	4,0	0,1	24,1	15,9	0,4	0,1	0,3	1,4	100,0
Molise	0,0	38,2	4,4	0,1	45,3	8,7	1,2	0,0	1,3	0,9	100,0
Piemonte	13,0	13,8	18,0	11,6	40,8	0,4	1,0	0,2	0,2	1,0	100,0
Puglia	6,5	34,1	10,8	0,0	36,8	7,2	0,9	0,3	0,3	3,0	100,0
Sardegna	2,0	43,7	3,1	0,0	33,2	6,5	7,1	0,0	0,0	4,3	100,0
Sicilia	3,0	24,7	21,0	0,2	38,0	7,5	1,0	0,0	0,3	4,2	100,0
Toscana	1,0	52,3	19,9	0,8	14,8	7,2	0,7	0,1	0,2	3,1	100,0
Trentino Alto Adige	5,5	53,0	1,5	0,5	10,0	23,5	1,0	0,0	0,0	5,0	100,0
Umbria	0,0	24,0	0,0	0,0	46,7	0,0	28,3	0,0	0,3	0,7	100,0
Veneto	0,7	44,4	9,7	0,8	24,9	11,6	2,0	0,0	0,2	5,8	100,0
ITALIA	2,3	48,6	9,2	0,3	27,7	8,6	0,8	0,1	0,3	2,2	100,0

Fonte: Studi di settore

Legenda:

D02 - Ingresso con servizi a pagamento (esclusi affitti da D03 a D04);
D03 - Affitto ombrelloni, sedie a sdraio, lettini;
D04 - Affitto cabine; **D05** - Piscine, impianti sportivi e corsi a pagamento;
D06 - Bar (compresi distributori automatici);
D07 - Ristorazione; **D08** - Noleggio attrezzature per sport d'acqua (imbarcazioni, moto d'acqua, pattini, pedalò, canoc, windsurf, etc.);
D09 - Attività commerciali (negozi); **D10** - Videogiochi, jukebox, flipper, giochi elettrici per bambini;
D11 Altro.

Tabella 8.5 – Distribuzione percentuale delle modalità di ricavo nel settore della gestione di stabilimenti balneari, regioni italiane, 2006.

Regioni	Introiti per modalità di fruizione dei servizi di balneazione							Totale
	D12	D13	D14	D15	D16	D17	Altro (non spec.)	
Abruzzo	6,9	8,6	18,2	51,2	4,2	7,7	3,2	100,0
Basilicata	10,6	5,2	9,2	6,8	29,1	38,9	0,3	100,0
Calabria	8,3	9,1	19,8	13,7	15,2	15,7	18,3	100,0
Campania	3,5	3,8	13,4	9,9	25,2	32,2	12,1	100,0
Emilia Romagna	27,1	19,8	15,1	11,4	6,0	19,3	1,3	100,0
Friuli Venezia Giulia	17,2	6,5	3,7	12,2	16,6	38,5	5,3	100,0
Lazio	4,7	6,5	30,1	18,0	9,2	22,6	8,9	100,0
Liguria	14,7	14,3	23,7	23,7	6,4	12,6	4,5	100,0
Lombardia	1,0	2,0	0,5	12,9	32,9	38,3	12,5	100,0
Marche	10,1	8,4	13,3	36,1	8,5	19,6	4,0	100,0
Molise	6,2	8,8	19,5	53,9	2,0	4,4	5,2	100,0
Piemonte	1,4	0,0	5,0	15,0	33,6	45,0	0,0	100,0
Puglia	8,2	7,9	12,7	25,1	14,1	22,9	9,1	100,0
Sardegna	7,9	2,1	4,0	7,9	27,2	24,3	26,7	100,0
Sicilia	3,5	2,3	5,6	27,6	18,1	25,1	17,8	100,0
Toscana	7,7	9,7	24,6	44,5	4,4	7,7	1,5	100,0
Trentino Alto Adige	30,0	17,5	2,5	0,0	15,0	35,0	0,0	100,0
Umbria	33,7	0,0	0,0	0,0	31,7	34,7	0,0	100,0
Veneto	14,1	12,0	5,6	17,5	12,6	28,3	9,9	100,0
ITALIA	12,2	10,9	18,2	25,6	9,6	17,6	6,0	100,0

Legenda: D12 - Abbonamenti fino a 7 giorni; D13 - Abbonamenti fino a 14 giorni; D14 - Abbonamenti fino a 30 giorni; D15 - Abbonamenti stagionali; D16 - Ingressi giornalieri (dal lunedì al venerdì, esclusi gli abbonati); D17 - Ingressi giornalieri (sabato e domenica, esclusi gli abbonati).

Tabella 8.6 – Raggruppamento degli stabilimenti balneari in cluster, Italia, 2006.

Elementi caratteristici dei cluster	Unità di misura	Cluster tipologici di stabilimenti balneari								
		C1	C2	C3	C4	C5	C6	C7	C8	C9
Stabilimenti nel cluster	N.	468	487	206	216	458	897	646	755	1.069
Superficie media	mq	5.650	6.000	6.500	5.600	2.500	1.700	3.300	3.277	2.000
Estensione media fronte mare	mq	73	80	86	80	60	63	73	63	52
Cabine	N.	37	42	77	88	0	18	27	42	21
Ombrelloni	N.	207	203	135	151	77	73	104	107	83
Lettoni e sedie a sdraio	N.	486	467	340	364	188	167	248	247	184
Modalità prevalente di ricavo	v. Tab. 11	D12	D14	D15	D15	D17	D17	D17	D15	D17
Addetti in media	N.	2	3	3	2	1 o 2	1	3	2	1 o 2
- di cui: dipendenti	N.	1	1	2	1	nd	nd	2	nd	nd

Legenda: C1 - Stabilimenti di grande dimensione con soli servizi di spiaggia; C2 - Stabilimenti di grande dimensione con bar a gestione diretta; C3 - Stabilimenti con piscina; C4 - Stabilimenti con bar e/o servizio di ristorazione a gestione indiretta; C5 - Piccoli bar con servizi di spiaggia; C6 - Stabilimenti di piccole dimensioni con soli servizi di spiaggia; C7 - Stabilimenti con bar e servizio di ristorazione a gestione diretta; C8 - Stabilimenti che operano prevalentemente con abbonamenti stagionali; C9 - Stabilimenti di piccole dimensioni con bar a gestione diretta.

9. ELABORAZIONE DA STUDI DI SETTORE

1. Introduzione

Nell'ambito dell'Analisi di Impatto della Regolazione (AIR) notevole importanza riveste la ricostruzione del contesto in cui si colloca l'iniziativa di regolazione. In particolare, la descrizione del quadro economico contribuisce a definire le ragioni di opportunità dell'intervento, a far emergere i problemi esistenti, ad individuare le esigenze e gli obiettivi che la regolazione intende soddisfare.

Il presente lavoro contiene i risultati dell'elaborazione di dati provenienti dagli Studi di Settore⁵³. Attraverso l'analisi dell'evoluzione degli Studi di Settore è possibile cogliere i cambiamenti strutturali, le modifiche dei modelli organizzativi e le variazioni di mercato all'interno del settore economico preso in considerazione individuando le relazioni tra le variabili contabili e le variabili strutturali dell'attività economica oggetto di studio.

Il dataset utilizzato proviene dagli Studi di settore TG60U – gestione di stabilimenti balneari: marittimi, lacuali e fluviali - relativi all'anno di imposta 2006. Contiene i dati relativi a 5.282 aziende aggregate per Comune (sono elencati i Comuni che hanno almeno 5 aziende) e quindi per Regione di appartenenza. Dal momento che non tutte le domande relative al questionario hanno trovato puntuale compilazione si è ritenuto di prendere in considerazione e analizzare solo le variabili che presentano un certo grado di completezza: estensione delle aree date in concessione, canoni di concessione demaniale, estensione del fronte mare, superficie delle aree destinate a bar, superficie delle aree destinate a ristorazione. Per ogni variabile è stata calcolata la media, il rapporto tra valore più alto e valore più basso (max/min), la mediana e la varianza.

2. Estensione delle aree date in concessione

Nella *Tabella 1* è riportata l'estensione (misurata in mq) del totale delle aree di demanio marittimo, lacuale e fluviale date in concessione a uso turistico-balneare raggruppate per regione amministrativa. La regione che presenta il più alto numero di imprese impegnate nel settore oggetto di analisi è l'Emilia Romagna con 1.033 aziende che hanno in concessione complessivamente 3.353.405 mq di demanio. Il Molise è la regione che presenta la più alta superficie in concessione per azienda: le 15 imprese che hanno risposto al questionario utilizzano in media una superficie di 6.221 mq di demanio. Il grafico riportato nella *Figura 1* mostra il totale delle aree date in concessione per regione e la superficie media per azienda; la *Figura 2* mostra il confronto tra la superficie media per azienda e il valore della varianza: è agevole notare che la Campania è la regione che presenta la variabilità più elevata.

⁵³ Circolare 110 del 21/05/1999 del Dipartimento delle Entrate - Ministero delle Finanze: "Gli studi di settore (L. 29 ottobre 1993 n. 427) si pongono l'obiettivo di individuare le condizioni effettive di operatività delle imprese e di determinare i ricavi e i compensi che con ragionevole probabilità possono essere attribuiti ai contribuenti, attraverso la rilevazione delle caratteristiche strutturali di ogni specifica attività economica, realizzata mediante la raccolta sistematica di dati di carattere fiscale e di elementi che caratterizzano l'attività ed il contesto economico in cui la medesima si svolge".

3. Canoni di concessione

La *Tabella 2* riporta i dati del valore dei canoni annui di concessione, espressi in euro, suddivisi per regione. La Toscana contribuisce in maniera maggiore al gettito con un ammontare complessivo di € 3.311.364; è l'Abruzzo che, invece, fa registrare il valore medio più alto: le 230 imprese che hanno risposto al questionario pagano in media un canone annuo di concessione pari a € 8.310. Per quanto concerne il valore del canone annuo per metro quadro, è la Sardegna che presenta il dato più elevato (€ 2,93 al mq); mentre è la Sicilia che mostra la variabilità più elevata così come il più alto rapporto max/min di questa variabile. La *Figura 3* mostra il confronto tra le aree totali date in concessione per regione e i canoni di concessione pagati dalle imprese: nella maggior parte delle regioni il canone annuo per metro quadro è superiore a € 1, con l'evidente eccezione dell'Emilia Romagna € 0,86. La *Figura 4* contiene una rappresentazione grafica dei canoni di concessione annua per metro quadro.

4. Estensione del fronte mare

Nella *Tabella 3* sono riportati i dati relativi alla lunghezza (in miglia) del fronte mare. L'Emilia Romagna presenta l'estensione più elevata con 47.955 metri di costa data in concessione per uso turistico-balneare. L'estensione media per azienda più elevata spetta al Lazio dove le 404 imprese che hanno risposto al questionario usufruiscono in media di una costa di 95,34 metri. Il rapporto max/min più alto spetta, invece, alla Campania: l'impresa con fronte mare più piccolo ha a disposizione un'estensione di circa 25 metri mentre quella con il fronte mare più grande conta su un'estensione di 207 metri. La *Figura 5* mostra graficamente l'estensione totale del fronte mare per Regione e la *Figura 6* l'estensione media del fronte mare per impresa e il relativo valore della varianza.

5. Superficie delle aree destinate a bar e ristorazione

La *Tabella 4* riassume i dati relativi all'estensione della superficie, misurata in metri quadri, delle aree che le imprese balneari destinano ad attività di somministrazione di cibi e bevande suddivise in bar e ristoranti. Le imprese dell'Emilia Romagna destinano, in totale, una superficie di 40.123 mq ad aree bar con una media di circa 75 mq per azienda (hanno fornito questa informazione 534 imprese). Per quel che riguarda la ristorazione, è la Toscana che presenta il valore più elevato con una superficie totale di 27.592 mq destinati a questa attività. La superficie media per azienda più elevata è della Sardegna dove le 12 imprese che hanno risposto destinano all'attività di ristorazione circa 148 mq ciascuna. La *Figura 7* riporta graficamente l'estensione totale e media delle aree destinate a bar, la *Figura 8* l'estensione totale e media delle aree destinate a ristorazione, mentre la *Figura 9* un confronto grafico tra l'estensione totale delle aree bar e ristorante per regione.

6. Correlazioni

Si è, infine, proceduto a mettere in relazione le variabili studiate e a calcolare i relativi indici di correlazione: i risultati sono riassunti nella *Tabella 5* e nella *Tabella 6*. Nelle 12 regioni studiate (Abruzzo, Calabria, Emilia Romagna, Campania, Lazio, Liguria, Sardegna,

Sicilia, Veneto, Toscana, Puglia, Marche) è forte la correlazione tra le variabili estensione delle aree date in concessione e canoni di concessione pagati; solo la Calabria presenta un indice di correlazione (0,61) più basso rispetto alla media. È, altresì, molto forte in tutte le regioni la correlazione tra la variabile estensione delle aree date in concessione e la variabile superficie destinata a bar e ristorante, con le evidenti eccezioni della regione Emilia Romagna (per quanto riguarda le aree bar) e della regione Marche (per la aree ristorante). Dall'analisi risulta, in genere, molto elevata nelle regioni considerate, la correlazione tra la variabile canoni di concessione e la variabile superficie destinata a bar e ristorante; in questo caso l'unica eccezione di rilievo è delle Marche con particolare riguardo alle aree destinate a ristorante.

7. Tabelle

Regione	Comuni con almeno 5 aziende	n. imprese	Dati complementari: area in concessione (mq)		% risposte al questionario	Media area in concessione (mq)	Valore Minimo	Valore massimo	Max/min	Mediana	Varianza media (indice normalizzato)
			compilati	somma							
Abruzzo	14	389	238	940.330	61,18	3.950,97	1.524,29	7.413,34	4,86	3.329	7,21
Basilicata	3	35	20	43.467	57,14	2.173,35	1.225	2.948	2,41	2.098,92	2,02
Calabria	18	281	113	283.793	40,21	2.511,44	44	5.310,08	120,68	1.600	10,74
Campania	28	392	189	526.930	48,21	2.787,99	436,67	11.823	27,08	1.871,40	24,26
Emilia Romagna	10	1.033	819	3.353.405	79,28	4.094,51	1.029,50	6.876,11	6,68	3.450,69	7,80
F.V.Giulia	1	18	10	94.963	55,56	9.496,30	7.957,60	11.035	1,39	9.496,30	2,49
Lazio	21	431	256	1.038.754	59,40	4.057,63	410	8.816,09	21,50	2.610,75	12,95
Liguria	38	702	498	888.389	70,94	1.783,91	725,95	3.776,89	5,20	2.030,27	2,56
Lombardia	0	11	6	7.400	54,55	1.233,33	1.233,33	1.233,33	1	1.233,33	-
Marche	18	515	360	838.226	69,90	2.328,41	894,61	6.447	7,21	2.158,08	6,43
Molise	2	34	15	93.315	44,12	6.221	4.608,13	10.400	2,26	7.675	7,40
Piemonte	0	5	2	31.425	40,00	15.712,50	15.712,50	15.712,50	1	15.712,50	-
Puglia	21	302	166	575.425	54,97	3.466,42	863,67	8.205	9,50	3.224,38	9,93
Sardegna	5	70	36	66.877	51,43	1.857,69	172,50	18.000	104,35	754,34	5,01
Sicilia	9	197	104	292.540	52,79	2.812,88	622	7.378,33	11,86	1.224,06	17,57
Toscana	20	788	574	2.481.790	72,84	4.323,68	911,33	9.469,75	10,39	2.914,23	13,07
T. Alto Adige	0	2	0	-	0	-	-	-	-	-	-
Umbria	2	3	1	6.532	33,33	6.532	6.532	6.532	1	6.532	-
Veneto	5	76	44	472.906	57,89	10.747,86	2.140	14.236,23	6,65	8.511,67	23,21
					<i>Media risposte</i>				<i>Media varianza</i>		<i>13,64</i>
					52,83%						

Regione	Comuni con almeno 5 aziende	n. imprese	Dati complementari: canoni annuali concessione (euro)		% risposte al questionario	Media canoni annui (euro)	Max/min	Mediana canoni annui	Varianza media	Canone annuo al mq	Max/min	Mediana canone annuo/mq	Varianza canone annuo/mq
			compilati	suma									
Abruzzo	14	389	230	1.911.357	59,13	8.310,25	18,53	3.228,20	89,38	2,03	5,65	1,08	0,72
Basilicata	3	35	14	36.336	40	2.595,43	10,15	2.153,84	9,23	0,84	5,40	0,90	0,11
Calabria	18	281	102	220.016	36,30	2.157,02	35,30	1.418,71	29,05	0,78	168,72	0,91	32,38
Campania	28	392	185	591.645	49,19	3.198,08	17,39	3.039	17,16	1,12	37,63	1,31	2,06
E. Romagna	10	1.033	751	2.885.763	72,70	3.842,56	5,29	3.196,30	5,96	0,86	1,77	0,83	0,02
F.V.Giulia	1	18	11	100.189	61,11	9.108,09	1,59	9.299,72	4,78	1,06	1,05	1,06	0
Lazio	21	431	246	1.295.943	57,08	5.268,06	16,50	3.081,46	25,02	1,25	4,80	1,17	0,19
Liguria	38	702	469	1.356.326	66,81	2.891,95	10,41	2.791,14	9,96	1,53	5,26	1,33	0,41
Lombardia	0	11	5	47.092	45,45	9.418,40	1	9.418,40	-	6,36	1	6,36	-
Marche	18	515	340	815.607	66,02	2.398,84	7,85	2.070	9,61	0,97	5,71	0,88	0,27
Molise	2	34	16	117.367	47,06	7.335,44	2,95	10.199,50	14,83	1,26	1,16	1,33	0,01
Piemonte	0	5	2	59.573	40	29.786,50	1	29.786,50	-	1,90	1	1,90	-
Puglia	21	302	150	637.158	49,67	4.247,72	10,18	3.109,94	14,30	1,11	3,32	1,04	0,11
Sardegna	5	70	34	196.019	48,57	5.765,26	190,04	3.376,14	272,58	2,93	4,35	2,68	3,24
Sicilia	9	197	98	519.469	49,75	5.300,70	9,94	3.569,97	31,09	1,78	28,64	1,70	20,87
Toscana	20	788	549	3.311.364	69,67	6.031,63	20,14	4.154,26	29,42	1,33	7,51	1,23	1,17
T. Alto Adige	0	2	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Umbria	2	3	0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Veneto	5	76	40	743.413	52,63	18.585,33	7,10	16.618,90	40,47	1,57	23,64	2,95	6,29
				<i>Media risposte</i>	50,51%			<i>Media varianza</i>	33,49			<i>Media varianza</i>	3,77

Regione	Comuni con almeno 5 aziende	n. imprese	Quadro B - Fronte mare (ML)		% risposte al questionario	Media fronte mare (ML)	Valore Minimo	Valore massimo	Max/min	Mediana	Varianza media (indice normalizzato)
			compilati	somma							
Abruzzo	14	389	383	24.319	98,46	63,50	41,06	86,73	2,04	56,11	0,03
Basilicata	3	35	30	1.659	85,71	55,30	41,67	67,46	1,62	48,70	0,02
Calabria	18	281	250	15.202	88,97	60,81	23,57	99,43	4,22	58,13	0,07
Campania	28	392	362	30.544	92,35	84,38	25,43	207,50	8,16	90,29	0,25
Emilia Romagna	10	1.033	1.026	47.955	99,32	46,74	24,84	102,33	4,12	45,63	0,08
F.V.Giulia	1	18	18	2.440	100	135,56	93,63	169,10	1,81	131,37	0,11
Lazio	21	431	404	35.518	93,74	95,34	32,50	168,21	5,18	84,87	0,09
Liguria	38	702	691	39.001	98,43	56,44	31,55	127,50	4,04	59,55	0,05
Lombardia	0	11	6	517	54,55	86,17	86,17	86,17	1	86,17	-
Marche	18	515	498	25.925	96,70	52,06	28,94	128,15	4,43	54,97	0,11
Molise	2	34	34	2.797	100	82,26	75,24	130	1,73	90,58	0,05
Piemonte	0	5	4	660	80	165	165	165	1	165	-
Puglia	21	302	288	26.917	95,36	93,46	57,94	267,86	4,62	87,55	0,22
Sardegna	5	70	55	3.375	78,57	61,36	20	146,67	7,33	52,21	0,29
Sicilia	9	197	176	13.166	89,34	74,81	36,25	100,81	2,78	60,79	0,05
Toscana	20	788	774	38.218	98,22	49,38	30,15	134,77	4,47	51	0,13
T. Alto Adige	0	2	2	130	100	65	65	65	1	65	-
Umbria	2	3	3	450	100	150	50	300	6	100	0,78
Veneto	5	76	68	7.825	89,47	115,07	46,43	199,67	4,30	129,19	0,25
					91,54%					Media varianza	
										0,14	

AIR Concessioni di demanio marittimo a uso turistico-balneare — Appendici



Regione	Comuni con almeno 5 aziende	n. imprese	Area destinata a Bar (mq)		% rispo- ste al que- sito- nario	Media area Bar (mq)	Max/m in	Media- na area Bar	Varian- za me- dia	Area destinata a ristorazione (mq)		% rispo- ste al que- sio- nario	Medias area Risto- rante (mq)	Max/m in	Mediana area risto- rante	Varianza media (indice norma- lizzato)
			c.	s.						c.	s.					
Abruzzo	14	389	329	17.754	84,58	53,96	2,73	55,47	0,05	147	13.006	37,79	88,48	5,04	77	0,09
Basilicata	3	35	30	960	85,71	32	5,26	28,18	0,29	1	-	2,86	-	-	-	-
Calabria	18	281	210	7.774	74,73	37,02	5,68	30,83	0,11	69	8.447	24,56	122,42	10,90	126	0,57
Campania	28	392	337	17.181	85,97	50,98	10,17	54,76	0,13	135	17.423	34,44	129,06	26,20	130,67	0,39
E. Romagna	10	1.033	534	40.123	51,69	75,14	24,78	73,35	0,53	164	12.912	15,88	78,73	2,50	79,60	0,07
F.V.Giulia	1	18	16	1.749	88,89	109,31	2,21	120,72	0,17	6	1.490	33,33	248,33	2,78	189	0,42
Lazio	21	431	373	17.763	86,54	47,62	7,15	38,88	0,10	168	22.359	38,98	133,09	5,22	86,60	0,19
Liguria	38	702	547	25.538	77,92	46,69	5,98	42,27	0,08	203	16.477	28,92	81,17	18,98	69,26	0,26
Lombardia	0	11	5	712	45,45	142,40	1	142,40	-	1	50	9,09	50	1	50	-
Marche	18	515	299	12.228	58,06	40,90	4,90	32,38	0,06	170	16.843	33,01	99,08	4,31	82,90	0,27
Molise	2	34	32	2.008	94,12	62,75	1,48	74,92	0,02	14	1.491	41,18	106,50	1,68	120	0,05
Piemonte	0	5	5	237	100	47,40	1	47,40	-	1	140	20	140	1	140	-
Puglia	21	302	275	13.214	91,06	48,05	5,08	44,36	0,10	86	10.084	28,48	117,26	7,08	111,60	0,18
Sardegna	5	70	41	2.219	58,57	54,12	4,93	45,85	0,10	12	1.777	17,14	148,08	4,22	107,84	0,38
Sicilia	9	197	175	8.294	88,83	47,39	5,47	42,41	0,08	57	6.959	28,93	122,09	25,70	120,70	0,80
Toscana	20	788	608	27.269	77,16	44,85	7,25	44,13	0,18	294	27.592	37,31	93,85	3,87	87,96	0,15
T. A. Adige	0	2	1	80	50	80	1	80	-	1	100	50	100	1	100	-
Umbria	2	3	2	176	66,67	88	2,52	88	0,16	0	-	0	-	-	-	-
Veneto	5	76	43	4.197	56,58	97,60	3,49	121,84	0,30	24	4.608	31,58	192	12,48	82	1,74
				<i>Media risposte</i>	<i>74,87</i>			<i>Media varianza</i>	<i>0,13</i>		<i>Media risposte</i>	<i>27,02</i>			<i>Media varianza</i>	<i>0,33</i>

8. Figure

Tabella 5

Abruzzo					Calabria				
	<i>area</i>	<i>canoni</i>	<i>bar</i>	<i>ristoranti</i>		<i>area</i>	<i>canoni</i>	<i>bar</i>	<i>ristoranti</i>
area	1				area	1			
canoni	0,955866	1			canoni	0,613896	1		
bar	0,934922	0,92192	1		bar	0,593636	0,80085	1	
ristoranti	0,94029	0,957084	0,943982	1	ristoranti	0,667557	0,798341	0,876546	1

Emilia Romagna					Campania				
	<i>area</i>	<i>canoni</i>	<i>bar</i>	<i>ristoranti</i>		<i>area</i>	<i>canoni</i>	<i>bar</i>	<i>ristoranti</i>
area	1				area	1			
canoni	0,979731	1			canoni	0,915734	1		
bar	0,058874	-0,025906	1		bar	0,913899	0,93205	1	
ristoranti	0,366229	0,026785	0,758634	1	ristoranti	0,565691	0,728768	0,733715	1

Lazio					Liguria				
	<i>area</i>	<i>canoni</i>	<i>bar</i>	<i>ristoranti</i>		<i>area</i>	<i>canoni</i>	<i>bar</i>	<i>ristoranti</i>
area	1				area	1			
canoni	0,99138	1			canoni	0,810037	1		
bar	0,890726	0,881602	1		bar	0,879371	0,848333	1	
ristoranti	0,941177	0,96075	0,867022	1	ristoranti	0,534275	0,608806	0,674037	1

Tabella 6

Sardegna					Sicilia				
	<i>area</i>	<i>canoni</i>	<i>bar</i>	<i>ristoranti</i>		<i>area</i>	<i>canoni</i>	<i>bar</i>	<i>ristoranti</i>
area	1				area	1			
canoni	0,816914	1			canoni	0,98962	1		
bar	0,970229	0,677912	1		bar	0,897441	0,876156	1	
ristoranti	0,998871	0,753471	0,977597	1	ristoranti	0,928296	0,916297	0,973577	1

Veneto					Toscana				
	<i>area</i>	<i>canoni</i>	<i>bar</i>	<i>ristoranti</i>		<i>area</i>	<i>canoni</i>	<i>bar</i>	<i>ristoranti</i>
area	1				area	1			
canoni	0,926755	1			canoni	0,963811	1		
bar	0,964447	0,919844	1		bar	0,807202	0,826102	1	
ristoranti	0,662991	0,811833	0,750126	1	ristoranti	0,691957	0,744408	0,825273	1

Puglia					Marche				
	<i>area</i>	<i>canoni</i>	<i>bar</i>	<i>ristoranti</i>		<i>area</i>	<i>canoni</i>	<i>bar</i>	<i>ristoranti</i>
area	1				area	1			
canoni	0,97037	1			canoni	0,900365	1		
bar	0,9196	0,920442	1		bar	0,588015	0,490768	1	
ristoranti	0,776528	0,715772	0,818413	1	ristoranti	0,227574	0,1286	0,709331	1

Figura 2

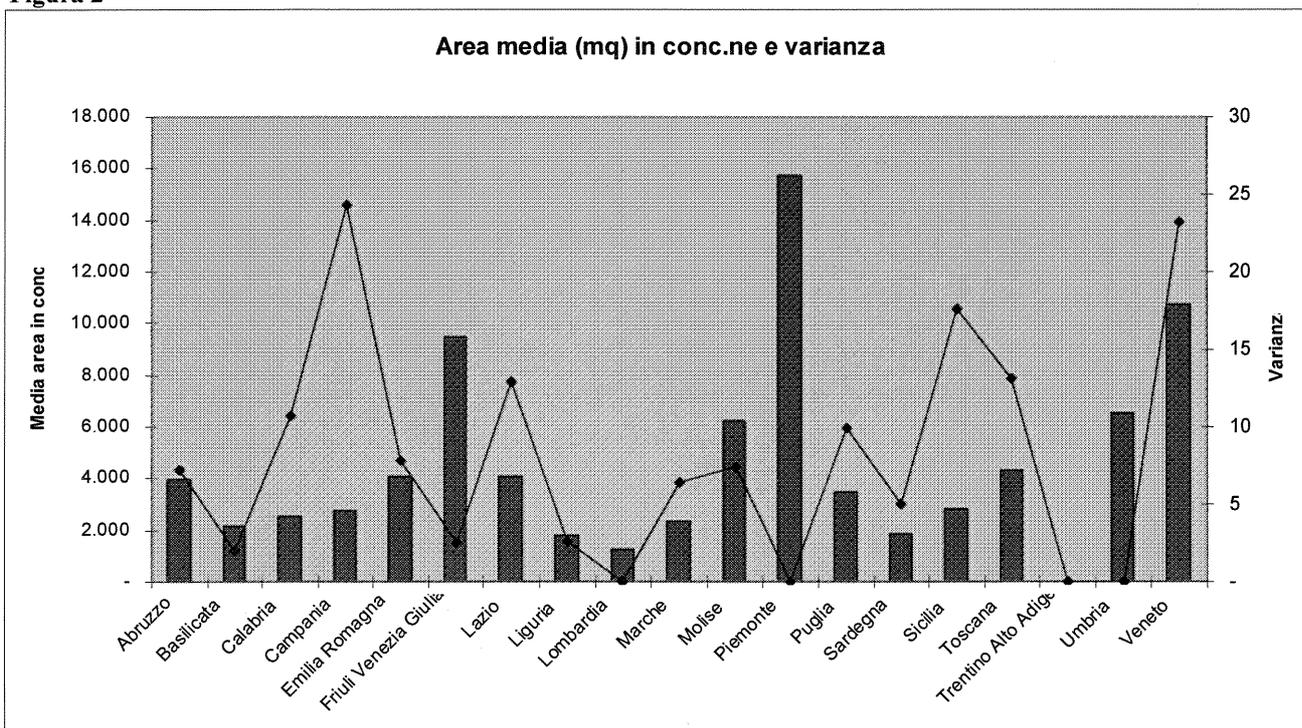


Figura 3

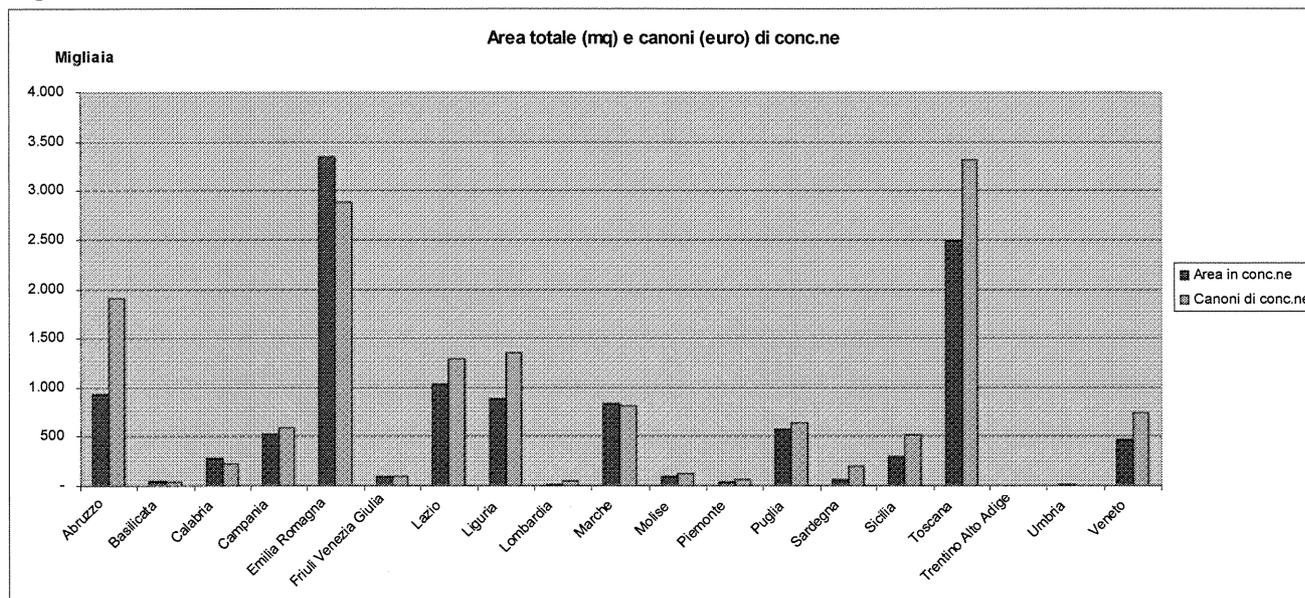


Figura 4

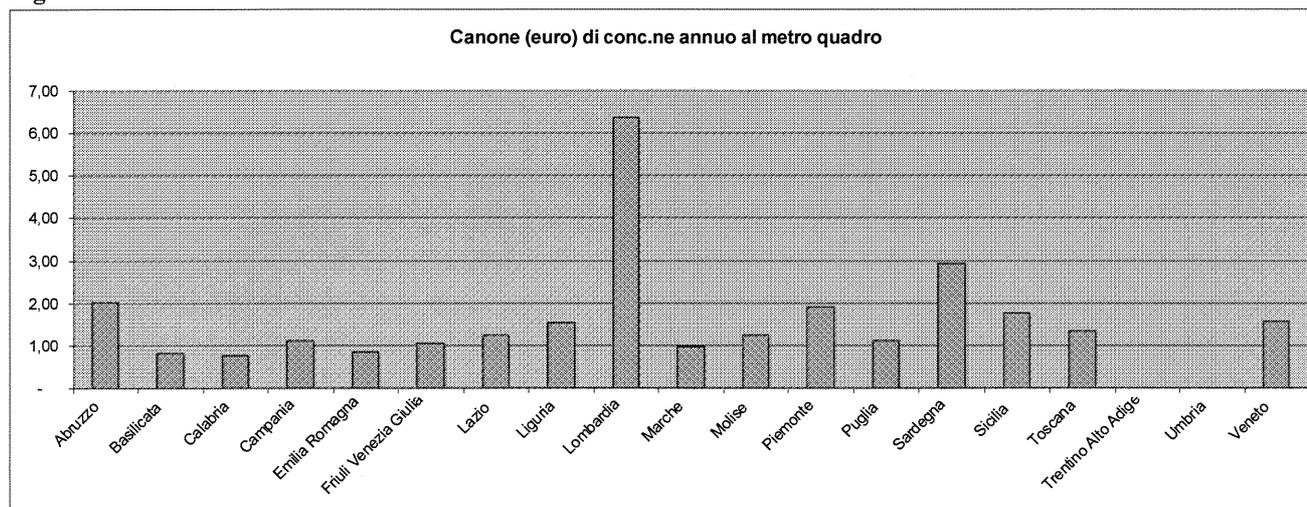


Figura 5

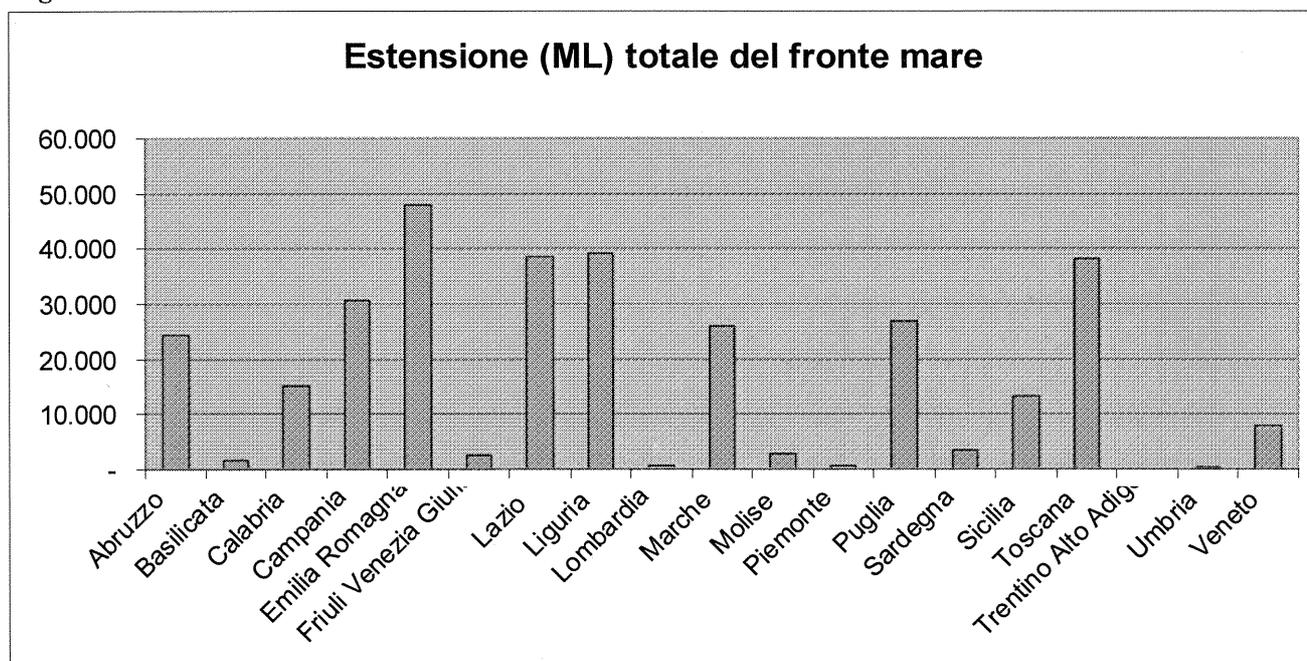


Figura 6

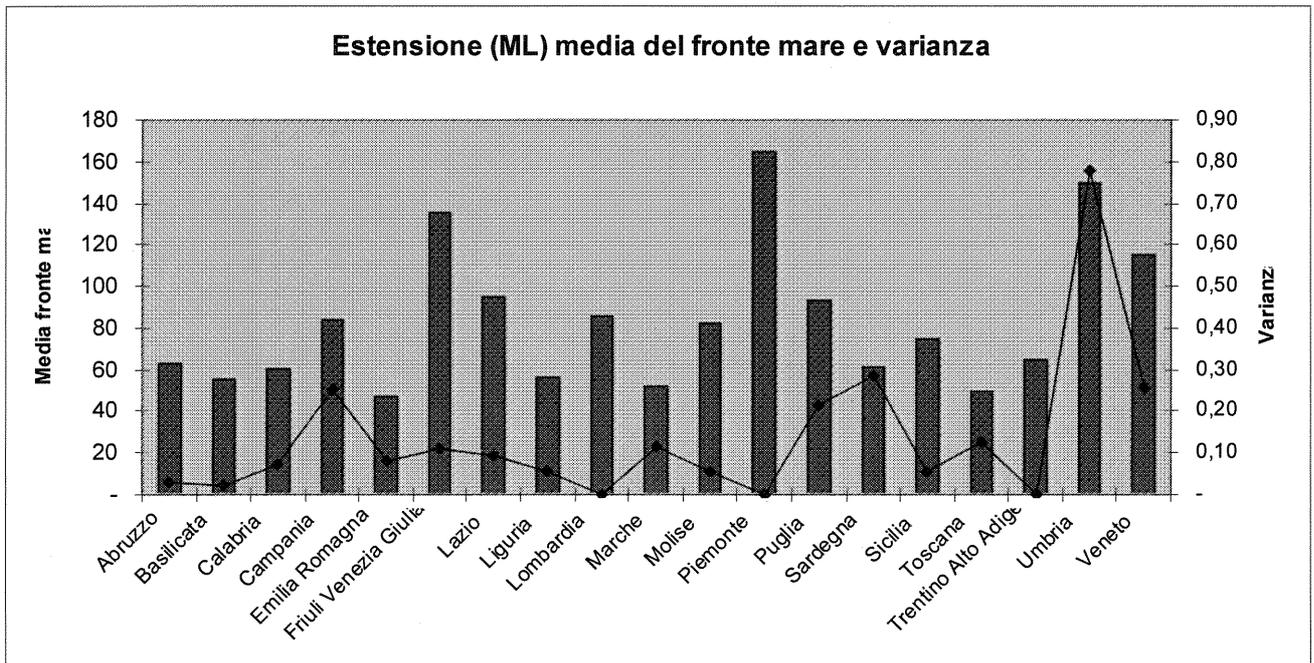


Figura 7

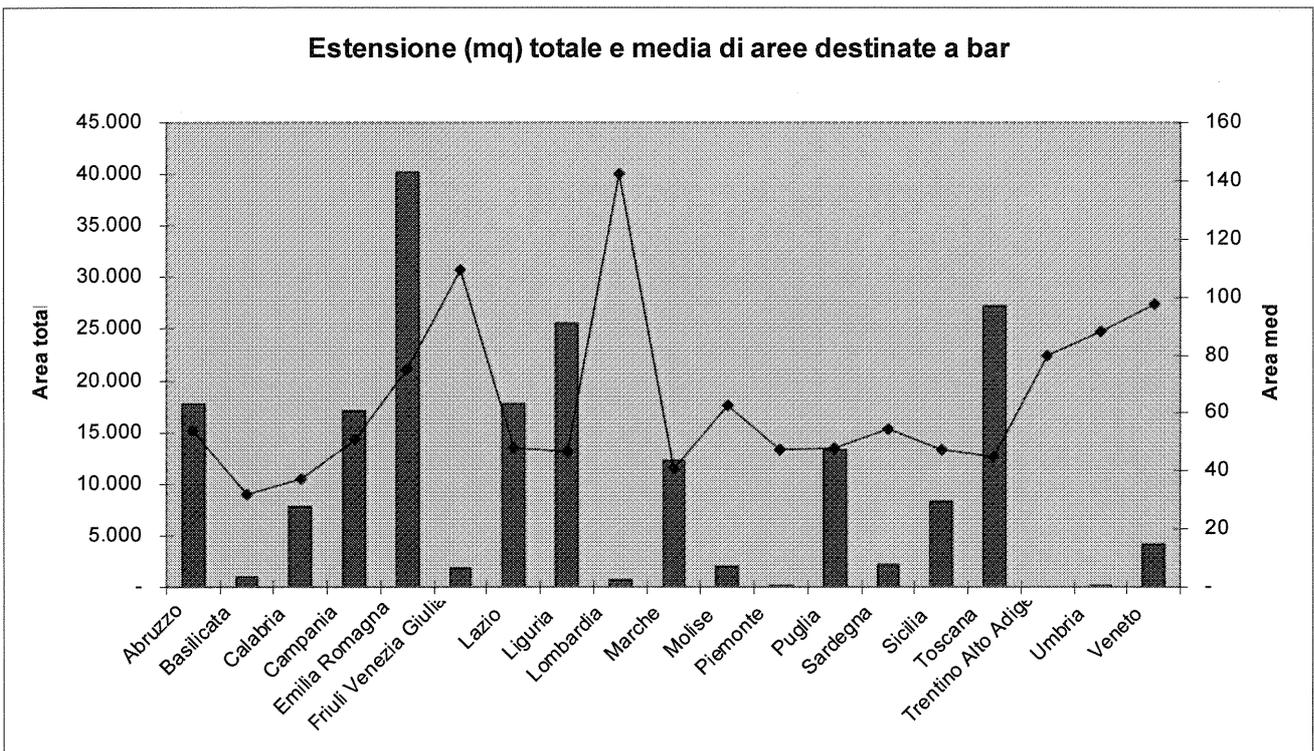


Figura 8

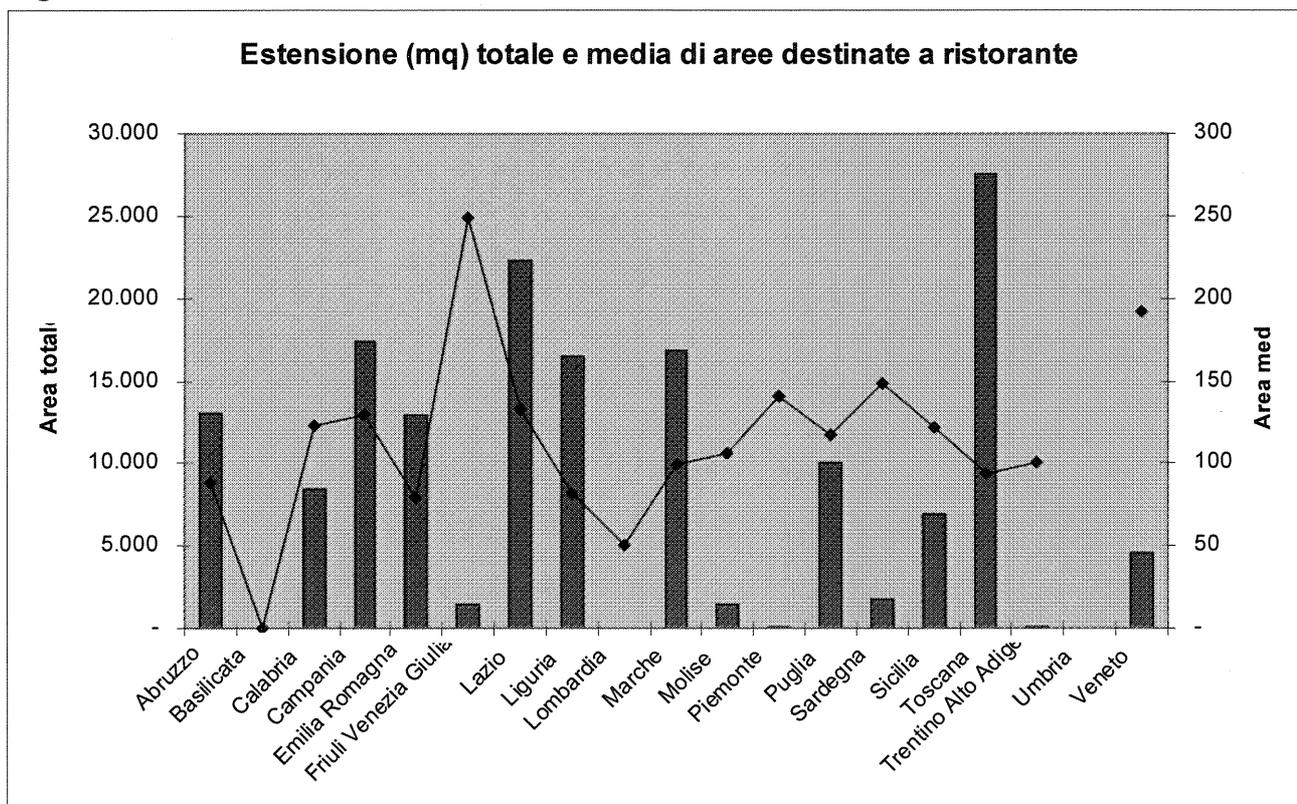
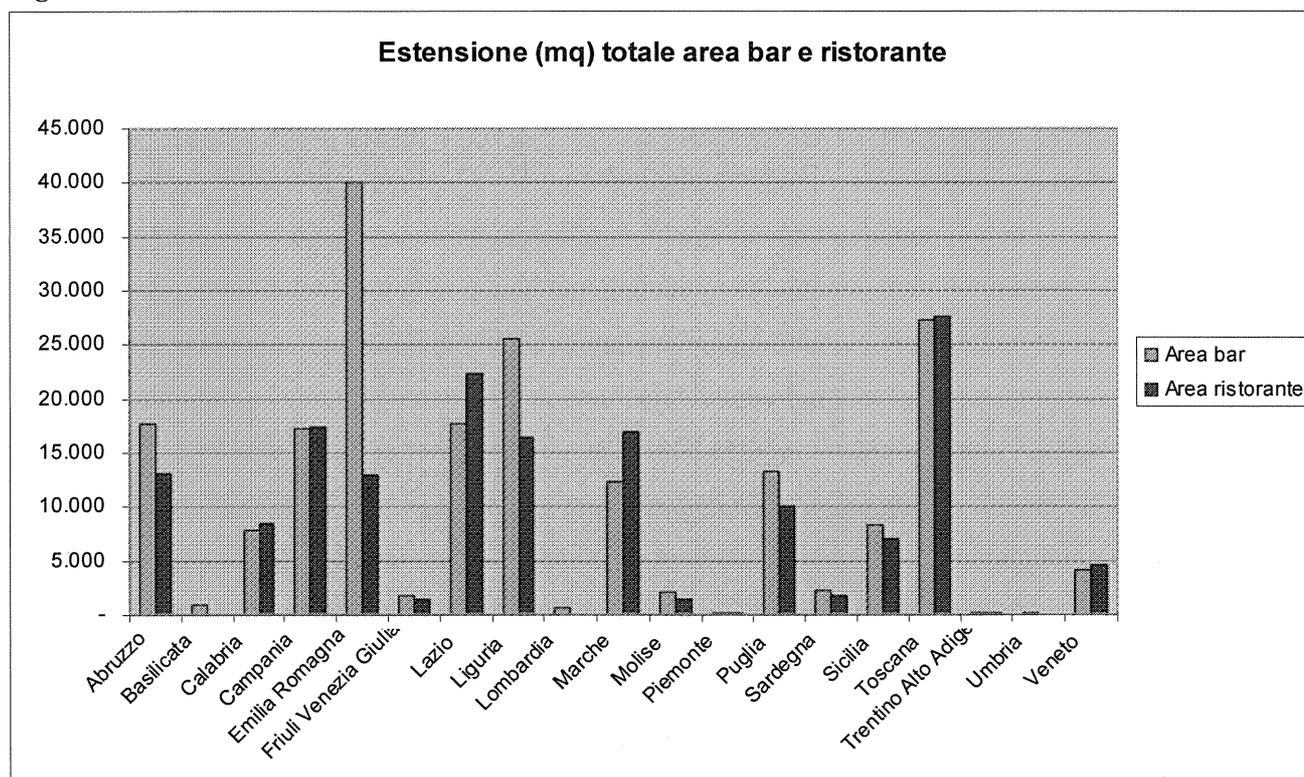


Figura 9



10. ANALISI SWOT

Quanto ai **punti di forza**, il primo che emerge è l'elevata potenzialità di ulteriore valorizzazione economica delle coste italiane, anche in considerazione delle peculiarità e dei pregi storico-naturalistici di tale territorio e del suo entroterra. Va sottolineato che non si tratta qui di fare un generico richiamo alle risorse del *bel paese*, ma di evidenziare un'opportunità di sviluppo e riqualificazione del turismo balneare, della cui effettiva praticabilità esistono già esempi significativi, anche se non molto diffusi: abbinamento della fruizione marina e di visite turistiche nei dintorni, permanenza in strutture ricettive inserite in contesti culturali di pregio e "pendolarismo" giornaliero sul mare, e così via. Un altro punto di forza, connaturato con il carattere di monopolio naturale del demanio marittimo, è che il potere pubblico dispone in questo campo di piena potestà regolatoria. Ovviamente si tratta di un vantaggio dal punto di vista dell'amministrazione pubblica, vantaggio molto importante per il perseguimento degli obiettivi *collettivi* di valorizzazione ma anche di tutela e salvaguardia delle risorse coinvolte dal turismo marino e balneare.

Sotto il profilo di più diretto interesse per gli operatori privati, si registrano due importanti punti di forza nell'attuale configurazione del settore, entrambi interpretabili in termini di opportunità sfruttabili in direzione dell'ampliamento del mercato e del conseguimento di una più solida redditività. Verso l'ampliamento – o anche, più semplicemente, verso una prospettiva di maggiore concorrenzialità – converge la caratterizzazione del settore in termini di barriere all'entrata relativamente poco elevate, sotto il profilo sia dell'apporto di capitale (la dotazione di capitale fisso, in presenza della ridotta dimensione media degli stabilimenti, appare anch'essa di dimensioni relativamente modeste), sia dell'acquisizione di personale dotato di sufficiente qualificazione (a parte il titolare dell'impresa, per il restante personale non sembra richiedersi una qualificazione mediamente superiore a quella del settore commerciale o di quello della ristorazione). Il secondo elemento di potenziale forza per gli operatori, orientato alla maggiore redditività dell'investimento, fa riferimento alla possibilità di arricchire e diversificare l'attività di balneazione in senso stretto attraverso la fornitura di servizi complementari: bar e ristoranti innanzitutto, ma anche attività ricreative, centri benessere, club sportivi, etc. Tale possibilità, come rilevato nel precedente punto 4.1, è già attualmente praticata da circa la metà degli stabilimenti balneari; la progressiva estensione alla restante metà, nel dovuto rispetto delle diverse situazioni in termini di spazi fisici e di compatibilità ambientali, costituirebbe un'opportunità di grande rilievo verso un netto miglioramento della redditività aziendale degli operatori del settore.

Tra i punti di debolezza che attualmente caratterizzano il settore del turismo balneare – e che potrebbero essere contrastati da un'opportuna politica settoriale, anche attraverso una diversa regolazione delle concessioni – figura innanzitutto e soprattutto il modello complessivo dell'attività di concessione da parte della pubblica amministrazione. Tale modello rileva (negativamente) sotto un duplice profilo: quello della titolarità dei soggetti coinvolti e quello delle modalità di assegnazione della concessione stessa. Entrambi questi aspetti, per come sono attualmente definiti e praticati, configurano un modello che si segnala per la sua inefficienza, ovviamente se ci si pone dal punto di vista del perseguimento dell'interesse collettivo. Quanto al primo aspetto, è del tutto evidente (ed è stato

ampiamente sottolineato da tutti i soggetti pubblici durante la fase di consultazione) che la diversa titolarità, da un lato, dell'attività concessoria (in capo all'ente locale) e, dall'altro, dell'attività di effettiva disponibilità dei relativi introiti (in capo allo Stato centrale), conduce a comportamenti nel complesso poco efficienti, potenzialmente influenzabili da motivazioni indifferenti, quando non pregiudizievoli, l'una nei confronti dell'altra: motivazioni che hanno a che vedere con la tendenza a favorire istanze locali nell'attività di concessione, da parte dei comuni; motivazioni che puntano semplicemente ad ampliare il gettito, da parte dello Stato centrale. La mancata coincidenza di tali motivazioni è tra le cause principali di un certo ampliamento patologico delle concessioni e, contestualmente, della lamentata insufficienza delle entrate finanziarie ad esse imputabili. Strettamente connesso con il modello, inefficiente, relativo all'attività concessoria è un altro elemento di debolezza che attualmente risulta caratterizzare il settore, connotandolo in termini apparentemente paradossali: da un lato, l'amministrazione ritiene del tutto insoddisfacente il gettito storicamente prodotto dalle concessioni, dall'altro i consumatori ritengono eccessivamente elevate le tariffe praticate dagli stabilimenti per i servizi offerti; in mezzo, gli operatori giudicano troppo elevati i canoni concessori (e addirittura insostenibili quelli introdotti a partire dal 2003, non a caso oggetto di generalizzati ricorsi) e a stento remunerativi i prezzi praticati alla clientela. Anche in questo caso una diversa regolazione delle concessioni potrebbe condurre ad una più equa composizione dei contrapposti interessi in gioco, pur nel rispetto delle peculiarità strutturali del settore. Una più attenta e "mirata" regolazione delle concessioni potrebbe avere effetti positivi anche su un altro, tradizionale, elemento di debolezza del settore: la troppo elevata concentrazione stagionale delle presenze turistiche. Si tratta di un aspetto da sempre indicato tra le caratteristiche problematiche dell'attività turistico-balneare, la cui persistenza comporta impatti negativi sia sulla gestione economica dell'azienda, sia sulla compatibilità ambientale dell'attività stessa (intenso sfruttamento in estate, abbandono nel resto dell'anno).

Accanto ai punti di forza e di debolezza "interni" al settore considerato, l'analisi SWOT evidenzia anche elementi che dall'esterno sono in grado di favorire (**opportunità**) o di svantaggiare (**minacce**) il perseguimento del progetto o del programma in oggetto, in questo caso relativo alla regolazione delle concessioni nel settore turistico-balneare.

Tra gli elementi in grado di condizionare positivamente il settore vanno individuati quelli relativi all'evoluzione tendenziale (nel medio-lungo periodo) del contesto internazionale, con particolare riferimento ai fattori in grado di produrre una crescita significativa, o almeno una stabilizzazione sui livelli più elevati del passato, dei flussi turistici in direzione delle nostre coste. Due gli elementi con tali caratteristiche che qui vengono sottolineati. In primo luogo, lo sviluppo di paesi attualmente considerati "emergenti", appartenenti all'ambito europeo (paesi dell'est europeo e della Russia) ed anche extraeuropeo (Cina e India, ma anche paesi dell'area mediterranea), il cui accresciuto potere di spendita potrà in futuro tradursi in un aumento significativo della domanda turistica diretta nel nostro paese, ed in particolare verso la fruizione delle coste, oltre che verso la tradizionale frequentazione delle località d'arte.

Del tutto diverso, ma egualmente importante e significativo, è il terzo fattore di opportunità qui messo in evidenza, individuato nell'emergere di un "clima politico-culturale" favorevole a dare avvio ad una riforma del settore, anche attraverso una diversa regola-

zione dello strumento delle concessioni, con il fine dichiarato di perseguire maggiore equità e migliore efficienza a vantaggio dell'interesse collettivo e di tutti gli *stakeholder* coinvolti. Le indicazioni emerse nel corso della fase di consultazione avvalorano l'esistenza di questo "clima" e spingono ad approfittare al più presto di questa opportunità.

Infine, sono stati individuati tre importanti fattori di *minaccia* (o di *rischio*) in grado di compromettere il positivo esito di una diversa e più razionale regolazione del settore in esame. Il primo elemento messo in luce è di carattere fisico-ambientale, anche se con forti potenzialità di impatto (negativo) sulle prospettive di valorizzazione economica del settore. In particolare, si ritiene che un'ulteriore pressione sull'ambiente costiero – derivante, ad esempio, da un ampliamento significativo delle concessioni o dall'intensificarsi delle loro caratteristiche di sfruttamento del territorio – costituisca una seria minaccia alla conservazione dell'equilibrio ambientale dei litorali, già attualmente sottoposti nel nostro paese ad uno sfruttamento mediamente elevato, almeno nella stagione turistica di punta. Questo rischio di ulteriore compromissione della qualità ambientale non va assolutamente sottovalutato, non solo per le ovvie implicazioni in termini di equilibrio dell'ecosistema costiero, ma anche per le sue inevitabili ripercussioni sui flussi turistici potenziali. Al riguardo, è bene tener presente che, mentre le aree di demanio marittimo sono sottoposte a regime di monopolio da parte dello Stato che ne è il proprietario, il loro sfruttamento economico in termini di turismo balneare deve confrontarsi con un mercato che, almeno per certi segmenti della domanda turistica, presenta caratteristiche di concorrenzialità. Ciò vale, in particolare, per la domanda straniera, in grado ormai di scegliere all'interno di una vasta gamma di offerte turistiche che premiano la qualità ambientale in presenza di condizioni economiche analoghe, quando non più vantaggiose, di quelle praticate sulle nostre coste.

Gli altri due elementi di potenziale rischio per il settore sono più direttamente connessi con gli aspetti economici del settore. Il primo, che si collega con quanto appena detto a proposito delle ricadute economiche dei rischi ambientali, pone in evidenza che la progressiva "globalizzazione" del mercato turistico rende appetibili – sotto il profilo sia della qualità ambientale, sia anche della convenienza economica – risorse di turismo marino (localizzati soprattutto in Africa ed in Asia) finora riservate ad un turismo elitario. La *minaccia* implicita in questo processo interessa sia i flussi di stranieri che tradizionalmente fanno turismo marino nel nostro paese, sia i flussi degli stessi italiani, che hanno recentemente manifestato una accresciuta propensione alla mobilità verso aree costiere esterne al nostro paese.

Infine, va sottolineato l'oggettivo fattore di rischio costituito dal fatto che il settore turistico in generale, e quello marino in particolare, sono caratterizzati da una domanda fortemente elastica. Si tratta di un fattore di tendenziale instabilità dei flussi turistici, e conseguentemente di relativa incertezza nelle prospettive di gestione economica da parte degli operatori interessati. Questo fattore di rischio e di instabilità minaccia innanzitutto le condizioni di equilibrio economico del settore, soprattutto in periodi di ciclo economico in sofferenza come quello attualmente in atto, ma non può non avere ripercussioni anche sulle ipotesi di diversa regolazione del sistema concessorio.

11. DOCUMENTO DI CONSULTAZIONE

Nel nostro sistema le concessioni di demanio marittimo a uso turistico-balneare trovano una disciplina disorganica, sia sotto il profilo delle competenze e delle procedure che sotto quello dei criteri per la determinazione dei canoni.

Quest'ultimo profilo, in particolare ha visto susseguirsi numerosi interventi correttivi, a partire dal codice della navigazione, in cui la determinazione veniva condotta caso per caso, per cercare prima un modo di determinazione automatica dei canoni e, poi, un modo di rivalutazione degli stessi: sono stati introdotti parametri oggettivi, con il sistema delle tabelle, criteri aritmetici, meccanismi di rivalutazione con l'aggancio ad importi pre-determinati delle entrate erariali, fino alla previsione recente – accanto al sistema delle tabelle – di una modalità per determinare il canone con un parziale riferimento a valori di mercato.

Tale percorso ha visto operare solo occasionalmente sistemi di selezione competitiva dei concessionari, anche per l'automatismo dei meccanismi di rinnovo delle concessioni.

La descritta disciplina, frammentata per ciò che riguarda le competenze di regolazione e amministrazione, ha determinato considerevoli problemi interpretativi ed un notevole contenzioso. Il diffuso malcontento circa l'assetto regolatorio si è registrato anche sotto il profilo più strettamente finanziario: a fronte di obiettivi di valorizzazione economica del demanio marittimo si sono – negli ultimi anni – determinati squilibri di bilancio, tra l'ammontare in sede di previsione dei canoni concessori attesi e gli effettivi importi a rendiconto.

L'analisi di altre esperienze, a livello europeo, mostra l'esistenza di tensioni non dissimili. In alcuni paesi, la cui caratterizzazione geografica ed economica è analoga alla nostra (Grecia, Spagna, Croazia), vi sono casi in cui è riconosciuta una maggiore autonomia ai comuni nella regolazione e gestione dei rapporti concessori. Diffusamente avvertito è il problema della ripartizione del canone tra Stato, proprietario del bene demaniale, e soggetti gestori delle competenze amministrative con l'esigenza di prevedere forme di partecipazione alla percezione degli introiti (Grecia, Spagna, nonché Bulgaria).

La regolazione di questa materia pone, pertanto, una molteplicità di questioni, tra cui, quelle relative all'allocazione e alle modalità di svolgimento delle competenze amministrative, alla determinazione del canone, alla ottimizzazione del procedimento di riscossione, alla razionalizzazione del sistema di imposizione sulle concessioni, alla funzione e alla struttura della concessione amministrativa (con particolare riguardo alla competizione nella scelta del concessionario e alla durata della concessione), alla qualità e al costo dei servizi turistico-balneari, alla operatività di strumenti per il controllo integrato delle coste (amministrativi e ambientali), allo sviluppo economico del settore, alla fruizione libera delle spiagge.

Per altro verso, è cruciale la rilevanza economica del comparto in seno al settore del turismo.

Alcune delle richiamate esigenze hanno trovato soluzioni normative tuttora disarticolate, rispetto alle quali è stato richiesto un intervento di riordino della materia.

Nell'ambito del procedimento di consultazione – in seno all'Air - sono stati individuati, quali destinatari dell'eventuale intervento una serie di interlocutori: imprese (associazioni

di categoria rappresentative degli esercenti del settore, quali ITB - Associazione Imprenditori Turistici Balneari, OASI - Operatori Associati Spiagge Italiane, FIBA - Federazione Italiana Imprese Balneari, SIB - Sindacato Italiano Balneari); cittadini (varie associazioni di consumatori oltre al Consiglio nazionale dei consumatori e degli utenti); istituzioni (Agenzia del demanio, Direzione generale porti del Ministero dei trasporti e delle infrastrutture, accanto alla Conferenza delle Regioni e all'Anci).

Ciascuno di questi interlocutori custodisce una competenza o un punto di vista indispensabile da assumere per una buona regolazione della materia.

Sarà, pertanto, utile acquisire contributi specifici, anche attraverso documenti scritti.

Oltre a rappresentare ciò che ogni interlocutore riterrà utile far confluire nella consultazione, si richiede espressamente:

ALLE ASSOCIAZIONI RAPPRESENTATIVE DELLE IMPRESE ESERCENTI DEL SETTORE

- di far conoscere il proprio punto di vista ed eventuali proposte riguardo:
 - o la determinazione del canone di concessione
 - o la durata della concessione
 - o la previsione di modalità competitive per la selezione del concessionario.

ALLE ASSOCIAZIONI DEI CONSUMATORI:

- di far conoscere il proprio punto di vista ed eventuali proposte relative alla questione dell'accesso alle spiagge, al costo e agli standard dei servizi.

ALL'AGENZIA DEL DEMANIO

- di ricostruire, dal punto di vista tecnico, le criticità esistenti nel procedimento di riscossione dei canoni.

ALLA DIREZIONE GENERALE PORTI DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI:

- di prospettare la funzionalità del Sistema informativo del demanio, eventualmente esponendo le criticità dell'attuale contesto regolatorio e le soluzioni praticabili.

ALLA CONFERENZA DELLE REGIONI:

- di ricostruire, alla luce della legislazione regionale in materia, il ruolo attribuito alla concessione nell'ambito della pianificazione dell'utilizzazione del demanio, con riguardo ad elementi quali la durata, la previsione di procedure di selezione competitiva del concessionari, la previsione di criteri ambientali per la scelta del concessionario.

ALL'ANCI:

- di ricostruire eventuali aspetti problematici nella gestione amministrativa, con particolare riguardo alle concessioni
- di evidenziare i costi amministrativi derivanti dallo svolgimento dei relativi compiti
- di far conoscere eventuali punti di vista o proposte in relazione alle proposte di compartecipazione ai canoni.

12. CONTRIBUTO DELL'ASSOCIAZIONE IMPRENDITORI TURISTICI BALNEARI (ITB)

Le nostre proposte di ieri alla finanziaria 2007

L'itb Italia intende offrire con la seguente nota e proposta una visione dell'orizzonte legislativo che volge a regolamentare lo sviluppo di un segmento imprenditoriale che, ritenendosi ingiustamente accusato, intende indicare quelli che ritiene essere i reali contorni del problema e le sue dimensioni.

Emendamenti

1. All'art. 1, comma 251, lett. b) punto 2.1. della legge 27 dicembre 2006, n. 296:

- il secondo periodo è sostituito come segue:

«L'importo ottenuto è moltiplicato per un coefficiente pari a 2, quando la struttura in concessione sia utilizzata annualmente e per un coefficiente pari a 1, quando la struttura in concessione sia utilizzata stagionalmente»

Aggiungere all'art. 1, comma 251, lett. b) punto 2.1. il seguente periodo:

«per le pertinenze destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, che operano esclusivamente nelle sole ore di balneazione il canone è determinato così come previsto per le opere di difficile rimozione con una maggiorazione del 30%»

2. All'art. 3 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, è aggiunto, in fine, il seguente comma:

4-bis. Ferme restando le disposizioni di cui all'art. 1, comma 2 le concessioni hanno durata non inferiore a sei anni e rispettivamente non superiore ai 50 anni, con diritto di superficie ed automaticamente rinnovabili alla scadenza, ove si tratti di stabilimenti balneari e dei campeggi e villaggi turistici, ai 90 anni, ove si tratti di strutture dedicate alla nautica da diporto

3. L'art.41 del Codice della Navigazione, approvato con R.D. 30 marzo 1942, n. 327, è sostituito dal seguente:

Nel rispetto dei piani di utilizzazione degli arenili delle aree del demanio marittimo, predisposti secondo le vigenti norme di legge, il concessionario, può costituire ipoteca sulle opere realizzate sul demanio, a garanzia della sottoscrizione di mutui destinati alle manutenzione, all'ammodernamento o ristrutturazione delle stesse opere e previa autorizzazione dell'autorità concedente qualora le opere siano di proprietà dello Stato.

4. Comma 251 punto 2.2. lett. a) è sostituito dal seguente:

Il concessionario demaniale marittimo ha l'obbligo di consentire il transito gratuito per accedere alla battigia,, solo ed esclusivamente nel caso in cui non sussistano le condizioni previste al comma 254 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Motivazioni

1. Si ritiene che il coefficiente 6,5, come del resto ampiamente verificabile, si dimostra del tutto improponibile ed altamente gran lunga più oneroso del famigerato aumento del 300% proposto dalla precedente compagine governativa.

Non si tratta soltanto di una pura e mera questione economica, quanto di uno status venutosi a creare in seguito all'applicazione di quanto contenuto nel comma 251 lett. b) punto 2.1. della legge 27.12.2006, n.296.

La modificazione di detto comma si ritiene decisamente importante in quanto permette una distinzione tipologica delle pertinenze demaniali marittime.

D'altra parte come pensare una lettura che unisca ed associ le pertinenze demaniali che operano 12 mesi, con quelle che operano stagionalmente o, addirittura nelle sole ore di balneazione. È oltremodo importante che il canone venga diversificato, come sopra meglio descritto, in relazione alla effettiva e possibile utilizzazione delle pertinenze stesse, secondo le diverse normative regionali e/o comunali, che regolano il settore turistico balneare, come ad esempio il rilascio delle licenze commerciali di carattere stagionale o annuale ed anche dove si possono adeguare le strutture secondo i piani regolatori di spiaggia, in modo da essere utilizzati annualmente.

Per tali motivi si ritiene improponibile una standardizzazione dei canoni demaniali in relazione alle diverse realtà nazionali costiere. In tal senso importante è precisare che gli interni destinati a bar e ristoro presenti negli stabilimenti balneari sono considerati dall'Imprenditore Turistico Balneare esclusivamente complementari dell'attività stessa, ritenendo quella della balneazione prioritaria.

L'utilizzazione di tali interni permettono all'imprenditore una economia gestionale che possa essere di supporto agli impegni onerosi che al medesimo competono. Da qui la necessità del giusto distinguo nella corresponsione del canone, tenuto conto delle considerazioni di cui sopra.

2. Si ritiene importante che le concessioni ad uso turistico-ricreative abbiano una valenza da un minimo di sei anni ad un massimo di cinquant'anni e che siano automaticamente rinnovate allo scadere. Tale periodo concessorio permette all'impresa di poter avere, mediante il diritto di superficie, una maggiore certezza e continuità della concessione.

L'Imprenditore Turistico Balneare ha bisogno di improntare nuove strategie nel turismo e che non siano slegate dallo sviluppo del proprio e del circostante territorio.

Tali strategie permettono all'impresa di confrontarsi e vincere la sfida con paesi e noi vicini, integrando ed agendo insieme a tutti i soggetti economici e sociali della realtà territoriale.

3. Importante per questa Associazione è dare risposte adeguate nel settore del turismo balneare, mediante la redazione di nuovi piani di spiaggia che consentano di adeguare le strutture balneari che permettano la destagionalizzazione ed integrazione reale con l'entro terra.

Da qui la necessità che l'imprenditore Turistico Balneare possa ristrutturare, ammodernare le proprie strutture, rivolgendosi eventualmente ad Istituti con i quali contrarre specifici mutui che tenderanno a rendere le proprie strutture capaci di garantire una migliore offerta turistica.

4. Tale modifica viene ritenuta altamente utile ed indispensabile per evitare che l'area in concessione per la posa di attrezzature mobili, quali ombrelloni, lettini etc. possa andare

fuori controllo da parte dell'imprenditore e ciò anche al fine di tutelare, in sicurezza, la permanenza in spiaggia da parte del turista.

Le proposte di oggi

La crisi economica-lavorativa, l'inflazione che avanza, insieme alla crisi mutui e petrolio, ha fatto sì che c'è stata sulle nostre spiagge libere e non a pagamento un'invasione da parte degli italiani che, non hanno potuto godere dei servizi delle nostre strutture turistiche balneari. Le prospettive non lasciano sperare a nulla di buono per le prossime stagioni estive, visto il perdurare della grave crisi economica che dovremo ancora sopportare per alcuni anni.

Oltretutto consapevoli della realtà, mantenendo prezzi competitivi e accessibili a tutti, abbiamo dovuto sopportare ad ogni estate una campagna mediatica volta all'allarmismo sul caro-ombrellone.

Su questo argomento vorrei aprire un'inchiesta conoscitiva, magari con la collaborazione dell'università, per rendere pubblico chi in malafede ha l'interesse a mortificare un settore fatto per la maggioranza di lavoratori al servizio del turista e di tutto l'indotto collegato, invece di arrivare ad analizzare quei punti che realmente penalizzano il settore.

Possiamo asserire, senza ombra di dubbio, che la tendenza è quella di un netto calo del "Turismo" e una crescita del "Pendolarismo". Un segnale preoccupante che dovrebbe far riflettere chi ancora propone eclatanti risultati statistici di fine stagione, nascondendo la testa sotto la sabbia invece di cercare le soluzioni insieme a noi imprenditori e fare di tutto, a 360 gradi, per mantenere quello che di buono è rimasto per tornare realmente a competere nel settore.

Solo la costanza, la caparbia e le capacità degli imprenditori turistici balneari hanno saputo contenere e limitare gli effetti negativi di questa grave crisi. Ora non possiamo più continuare a parlarci addosso, c'è bisogno di mettere in atto le nostre richieste e di risolvere le tante questioni che frenano la crescita del settore turistico balneare, come quelle che riguardano i canoni delle pertinenze demaniali ad uso commerciale acquisite dallo stato, erroneamente inserite nel cervellotico calcolo scaturito dall'applicazione del comma 251 della legge finanziaria 2007.

Tali attività devono essere considerate parte integrante dello stabilimento balneare e di supporto al lavoro che, necessariamente, deve essere svolto per completare e soddisfare le richieste del cliente, sempre più esigente ed evoluto.

Pur essendo servizi che spesso non hanno per noi ritorni economici di rilievo, debbono essere comunque dati per mantenere un trend positivo nella gestione delle nostre strutture, soggette alla concorrenza di altre spiagge a qualsiasi livello e magari anche dallo stabilimento balneare limitrofo.

È tempo di decidere, non occorrono grandi dosi di coraggio, può bastare il buon senso, la capacità di amministratori oculati capaci di capire che questo è il momento di rinnovare, dare nuovi servizi sempre più qualificanti per poter competere con altre località a livello mondiale che sono sempre più numerose e che hanno forse solo dalla loro una qualità ambientale superiore alla nostra.

Altra aggravante, per noi, è quella di non poter praticare prezzi concorrenziali visti i continui balzelli, adeguamenti normativi ed oboli regionali e soprattutto penalizzare ancora i fruitori delle nostre spiagge con un'IVA addirittura al 20%. Per questo noi oggi rinno-

viamo con forza la richiesta dell'abolizione del super canone, prevedendo la retroattività del provvedimento che eliminerebbe i danni economici già arrecati alle nostre famiglie, proponendo di riadattare la legge n. 494 che con qualche modifica è di certo una buona legge, e riducendo l'IVA (20%) alla pari delle aliquote praticate in tutta Europa per il settore turismo.

La nostra urgenza è che si vada subito all'istituzione di un tavolo di lavoro con il governo che possa definire, insieme alla parte attiva del sistema, gli imprenditori turistici balneari, e con tutte le organizzazioni che operano nel settore turistico balneare su tutto il territorio nazionale, le soluzioni necessarie per garantire al nostro comparto un futuro con maggiori certezze. Tutto questo dovrebbe essere fatto per non ricadere nella parzialità delle soluzioni che fino ad ora sono state proposte.

Soluzioni molto diverse tra loro, che spesso non rappresentano le vere esigenze di tutti gli imprenditori.

Un tavolo tecnicamente valido e realmente rappresentativo del settore, formato da tecnici ed operatori, che scongiurino future estemporanee e destabilizzanti risoluzioni, come l'articolo 251 della finanziaria 2007 e le indebite acquisizioni di strutture che vengono considerate non di facile rimozione, ignorando l'articolo 49 del codice della navigazione .

Art. 49 (Devoluzione delle opere non amovibili): 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. In quest'ultimo caso, l'amministrazione, ove il concessionario non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi di ufficio ai termini dell'art. 54.

Pertanto confermiamo la nostra volontà, affinché vengano definitivamente annullati. Tornando allo stabilimento balneare, mi domando come possiamo immaginarlo senza la possibilità di fornire un essenziale servizio di somministrazione di alimenti e bevande oppure che non gli venga data la possibilità di organizzare manifestazioni di accoglienza, di intrattenimento musicale, di animazione in spiaggia.

Ogni stabilimento dovrebbe poter sviluppare, in tempo reale, strutture come quelle già previste dalla legislazione vigente, inerenti il benessere, la cura del corpo, lo sport, la tlassoterapia, l'elioterapia, il termalismo balneare o i mini market con prodotti per la spiaggia, souvenir e promozione dell'artigianato locale o del made in Italy.

Attività, quindi, di supporto alla funzionalità dello stabilimento balneare e non da considerare di esclusivo carattere commerciale.

Aspetti, questi, che insieme alle attività classiche esercitate al loro interno, potrebbero portare finalmente ad una destagionalizzazione così tanto decantata ma mai effettivamente applicata. Che potrebbe diventare volano dell'economia per le nostre città rivierasche e per tutto l'indotto collegato al turismo balneare.

Occorrerà dare maggiori certezze rafforzando le convinzioni degli imprenditori balneari e per farli tornare ad investire nel settore basterebbe concedere finalmente il pieno possesso della propria impresa, che giornalmente rischiano di perdere per una mareggiata o peggio ancora, per una errata interpretazione sulla facile o difficile rimozione.

Bisognerebbe riprendere il concetto del famoso e ormai storico art. 71 (stralciato) della finanziaria 2002 che per noi ha rappresentato (anche se per brevissimo tempo) un sogno a occhi aperti.

Tale articolo infatti prevedeva il trasferimento dei beni demaniali al patrimonio disponibile dei comuni e la successiva cessione ai privati.

Questo articolo, se fosse stato approvato, avrebbe dato garanzia al lavoro ed agli investimenti degli imprenditori.

Purtroppo il concetto di cessione ai privati è stato malcompreso e da molti strumentalizzato.

Sarebbe sufficiente concedere un diritto di superficie per 99 anni, come avviene normalmente in altre situazioni, oppure riconoscere una piena titolarità rendendo disponibili le sole aree destinate all'insediamento delle strutture fisse, per la costruzione dello stabilimento balneare.

La nostra richiesta, che dovrà essere studiata, confrontata e decisa con tutte le parti interessate, vuole provare a risolvere uno dei problemi più sentiti dalla categoria.

La cessione agli imprenditori turistici balneari delle sole aree demaniali, messe a disposizione localmente dai piani regolatori di spiaggia per l'insediamento delle strutture balneari (redatte dalle singole Regioni e dai Comuni delegati, sentite le associazioni di categoria, fermo restando le indicazioni che dovrebbero essere emanate dagli organi competenti dello Stato) dovrebbero avere delle linee guide certe per definire le competenze e le attività che necessariamente devono essere svolte dallo stabilimento balneare e le modalità della cessione, fermo restando la destinazione d'uso di stabilimento balneare.

Si dovrà dare anche la possibilità, a quanti negli anni hanno visto acquisire le proprie strutture dallo Stato, di farle tornare di proprietà all'imprenditore con le stesse modalità adottate in precedenza dallo Stato (da canone ricognitori a canone a riscatto con durata massima di 25 anni) escludendo dal calcolo la valorizzazione nel tempo della struttura ed i costi occorrenti all'adeguamento strutturale del bene oggi in concessione. Per il restante arenile normalmente chiamato "posa ombrelloni" si dovrebbe mantenere nel calcolo del canone la diversificazione in valenza turistica previsto dalla legge 494 calcolato sull'effettivo uso o genericamente occupata per scopi di lucro, escludendo dal calcolo le aree destinate per i servizi gratuiti messi a disposizione del cliente.

Queste aree opportunamente diversificate, saranno soggette al canone demaniale. L'imprenditore potrà così mettere a garanzia il frutto del proprio lavoro ma in ogni caso occorrerà trovare soluzioni idonee, che il governo dovrà emanare per salvaguardare le capacità gestionali ed imprenditoriali dei titolari degli stabilimenti balneari, per continuare a sviluppare attività redditizie e di richiamo per il turista.

Pertanto nella valutazione per l'assegnazione di nuove concessioni demaniali che localmente saranno rese disponibili dai piani regolatori di spiaggia, le stesse dovranno essere messe a licitazione privata e nel caso di parità nell'offerta dovrà essere data la preferenza al progetto che conterrà il maggior numero di servizi possibili e realizzabili e tutte le risoluzioni tecniche per la salvaguardia dell'ambiente, impegnandosi alla realizzazione della strutture entro i cinque anni successivi.

Andrebbe precisato che il vincitore dovrà corrispondere un canone pari all'offerta fatta nella licitazione solo per il primo anno, adeguandolo successivamente secondo quanto stabilito dalla legge 342/98 come modificato dal comma 251 della finanziaria 2007.

Concludo sperando, che al più presto si possa capire il valore trainante del settore turistico balneare per l'economia nazionale e si arrivi finalmente ad una normalizzazione delle regole riconoscibili su tutto il territorio nazionale, affinché tutti gli imprenditori possano effettivamente conoscere i loro diritti e doveri ma soprattutto che cosa è possibile realizzare e sviluppare in uno stabilimento balneare senza vedersi applicare la regola così detta "ad personam" come oggi purtroppo accade in molti comuni della costa, dove le diversità di trattamento sono sotto gli occhi di tutti.

Per questi motivi chiediamo una maggiore attenzione e controllo su tutto il territorio nazionale per quanti operano nell'illegalità e nell'abusivismo in concorrenza con tutti noi.

13. CONTRIBUTO DELL'ASSOCIAZIONE OPERATORI ASSOCIATI SPIAGGE ITALIANE (OASI)

È con grande piacere che **Oasi Confartigianato** ha risposto all'invito rivolto dalla Facoltà di Scienze Politiche dell'Università degli Studi Roma Tre. E, nel ringraziare, vuole anche esprimere l'apprezzamento per il tema scelto per l'odierno seminario.

Riteniamo, infatti, che questo sia un tema centrale e vasto, che consente di toccare tutte le problematiche - e sono tante - presenti nel comparto delle concessioni di demanio marittimo ad uso turistico-balneare.

Non possiamo che condividere l'analisi che è stata fatta come premessa ed introduzione al tema in argomento.

Alla nostra Associazione è stato chiesto di far conoscere il proprio punto di vista ed eventuali proposte riguardo a tre distinte problematiche :

- *la determinazione del canone di concessione;*
- *la durata della concessione;*
- *la previsione di modalità competitive per la selezione del concessionario.*

Il nostro intervento, quindi, cercherà di toccare questi tre aspetti, soffermandosi brevemente, nel parlare dei canoni di concessione, sui tanti interventi correttivi con i quali il legislatore ha rivisitato la materia

La determinazione dei canoni, infatti, per concessioni rilasciate per lo svolgimento di attività turistico-ricreative è un problema che in questi anni si è dimostrato estremamente spinoso ed è stato origine di un forte dibattito.

Inizialmente, il Codice della Navigazione prevedeva che i canoni per le singole concessioni fossero concordati caso per caso, dal Capo del Compartimento Marittimo e dall'Intendente di Finanza, "in relazione alla entità delle concessioni stesse, allo scopo che si intende conseguire e ai profitti che può trarne il concessionario" con la possibilità, tuttavia, per le concessioni di durata entro i quattro anni, che le predette Autorità potessero determinarli in via generale per tipologie di uso.

Negli anni '80, poi, venne applicato il sistema delle "tabelle". Così per ogni Compartimento Marittimo venivano redatte localmente dal Capo del Compartimento e dall'Intendente di Finanza, tabelle che prevedevano misure specifiche per tipologie di occupazione, manufatti, destinazioni, ecc. e che erano poi soggette all'approvazione interministeriale del Ministro della Marina Mercantile e di quello delle Finanze.

Negli anni '90, venne introdotto un criterio aritmetico. Infatti, la famosa L. 494/93 stabilì che i canoni dovevano essere determinati in lire al mq e differenziati per aree scoperte, aree occupate da impianti di facile o difficile rimozione, manufatti di proprietà dello Stato. Introdusse poi, il criterio della valenza turistica in modo da poter collegare l'entità del canone con la redditività della concessione. Venne, cioè, istituita, per la prima volta una distinzione delle aree e degli specchi acquei e delle pertinenze in tre distinte categorie A, B e C, conseguente alla diversa utilizzazione ad uso pubblico che veniva fatta delle stesse

se ad alta, normale o minore valenza turistica e un'ulteriore categoria D per le sole pertinenze. Il sistema, così introdotto, fu regolamentato con D.M. 342 del 1998.

All'inizio degli anni 2000, venne previsto con il decreto legge 30.09.2003 n. 269, art. 32, 22° comma, che i canoni di concessione dovessero essere rivalutati del 300% dal 1.1.2004. La successiva Legge Finanziaria del 2004, modificando questa disposizione, affidò ad un decreto interministeriale il compito di rideterminare i canoni di concessione per assicurare alla Stato maggiori entrate, comunque

non inferiori a 140 milioni di euro e stabilì che, qualora detto decreto non fosse stato emanato entro il 30.06.2004, i canoni di concessione sarebbero stati automaticamente rideterminati, rivalutando del 330% le tabelle allegato al citato D.M. 342/1998.

Come si ricorderà, essendo stona recente, questo impianto non ha trovato una compiuta applicazione ed è stato sostituito da quello ora in vigore introdotto con Legge 27.12.06 n. 296 (Legge Finanziaria del 2007).

Attualmente, quindi, è prevista un'articolazione dei criteri di quantificazione dei criteri di quantificazione dei canoni. Accanto al cd canone tabellare, che continua ad applicarsi per alcune tipologie di beni demaniali oggetto di concessione, ne viene introdotto, in determinate fattispecie concessorie, uno commisurato al valore di mercato, sia pure mitigato da alcuni accorgimenti ed abbattimenti.

Tuttavia anche l'attuale sistema presenta alcuni elementi di criticità.

1. In particolare, non tiene conto delle molteplici realtà esistenti lungo tutti i chilometri di costa italiani e, nell'ambito della quantificazione dei canoni tabellari, riduce, anziché, aumentare, come avrebbe dovuto, le differenziazioni. Esso, infatti, per quanto concerne la classificazione del territorio costiero, elimina la categoria C (a minore valenza turistica), lasciando solo due categorie: cat. A (ad alta valenza turistica) e cat. B (a normale valenza turistica) e dispone che sia la Regione, con proprio provvedimento, ad accertare i requisiti di appartenenza all'una o all'altra categoria del territorio costiero di competenza.
2. Per il canone commisurato ai valori di mercato, previsto per le pertinenze, sono risultati inadeguati i valori indicati dall'OMI, Osservatorio mercato immobiliare dell'Agenzia del Territorio richiamati dalla normativa:
 - sia perché, come la stessa Agenzia del Territorio preavverte, quando qualcuno vuole accedere a detto Osservatorio, i valori dell'OMI sono di larga massima e solo la stima effettuata da un tecnico professionista rappresenta l'unico elaborato in grado di rappresentare e descrivere in maniera esaustiva e con piena efficacia l'immobile e di motivare il valore da attribuire al bene medesimo;
 - sia perché l'OMI quota i valori di mercato per quattro diverse destinazioni: residenziale, terziario, commerciale e produttiva, ma in nessuna di queste rientra una qualsiasi delle attività ad uso turistico-balneare.

Situazione, questa, quasi grottesca perché, ora, l'Agenzia del Demanio, in alcune Regioni, sta procedendo per la riscossione dei canoni 2007 e 2008 volendo a loro applicare il valore previsto per la destinazione commerciale che per l'OMI corrisponde a quello dei negozi, centri commerciali e magazzini e questo sta determinando una lievitazione ingiustificata del loro importo.

Si ritiene, quindi, che l'attuale impostazione vada modificata.

1. In primo luogo, dovrebbero essere previsti criteri di determinazione dei canoni diversi in ragione delle diverse attività turistico ricreative, per le quali viene rilasciata la concessione. In particolare, quelle rilasciate per la gestione di stabilimenti balneari devono avere canoni determinati avendo presente che, solo su di esse, gravano oneri, come l'obbligo del salvamento in mare o della pulizia degli arenili, che, avendo rilevanti ripercussioni di carattere economico, in questi anni hanno pesato sui concessionari come una sorta di imposizione doppia rispetto a quella che subivano in via ordinaria dallo Stato con il canone concessorio.
2. I criteri di valenza turistica, introdotti per la prima volta con la L. 494/93 e modificati con L. 296/06, dovrebbero essere definiti meglio e in modo più articolato. È assolutamente insufficiente una distinzione che si fondi solo su due o tre classi al massimo, poiché in questo modo non si tiene in debito conto delle molteplici realtà presenti sull'intero sviluppo delle nostre coste. Indispensabile, invece, è aumentare e diversificare il numero di classi, a ciascuna delle quali, di conseguenza, dovrebbe essere collegato un canone diverso.
3. L'appartenenza a ciascuna classe dovrebbe essere determinata sulla base di indici oggettivi, avendo in conto ad esempio il luogo dove viene svolta in concreto l'attività, l'esclusività o meno degli accessi e il pagamento o meno del biglietto di ingresso, nonché la quantità e la qualità dei servizi offerti: criteri questi in grado di rispondere meglio alla grande differenziazione presente sulle nostre coste. Non è passibile, infatti, inserire in una stessa fascia e far pagare lo stesso canone, come avviene con il sistema vigente, lo stabilimento esclusivo di una spiaggia isolata e amena, o quelli, tipici ad esempio di alcune località della Toscana, anch'essi esclusivi, in quanto fruibili solo dalla propria clientela e dotati di tutti i servizi compresi quelli di bar e ristorante, con quelli, in particolare del riminese, che invece, sono privi dell'attività di somministrazione di alimenti e bevande, sono liberamente accessibili e sono caratterizzati dalla messa a disposizione, a favore di tutti gli utenti e non della sola clientela, di una serie di servizi generali, tra cui le docce e le aree gioco.
4. Dovrebbe essere, poi, prevista, anche all'interno delle stesse località turistiche, un'articolata differenziazione degli stabilimenti, per consentire agli operatori di differenziare l'offerta (ad es: in una stessa località, accanto a stabilimenti di classe alta, perché dotati di ingresso a pagamento e servizi esclusivi ve ne possono essere altri caratterizzati da un minor numero di servizi, in quanto rivolti ad una diversa fascia di utenti).
5. L'appartenenza ad una determinata classe dovrebbe essere scelta direttamente dal singolo concessionario e non dall'Ente Pubblico, come avviene attualmente, perché questo risponderebbe meglio alle logiche di mercato e, conseguentemente, ne avrebbe un riflesso positivo anche lo Stato, potendo incamerare un importo maggiore di entrate. È auspicabile, infatti, anche per gli stabilimenti balneari, come avviene da sempre per gli alberghi l'introduzione della classificazione per stelle, in virtù di parametri oggettivi come sopra menzionati. La logica è ovvia. Nel settore alberghiero la classificazione dipende da una scelta di chi svolge l'attività imprenditoriale e non viene imposta dall'alto dalla Pubblica Amministrazione. Qualsiasi

ente pubblico, per quanto attento possa essere, non potrà mai formulare criteri elastici ed equilibrati. Nel caso, invece, venisse adottato un sistema di questo tipo, l'eventuale tentativo degli operatori di rimanere in una classe più bassa per pagare un canone minore, sarebbe frustrata dall'esigenza di essere inserito in classi elevate per poter offrire alla propria clientela migliori e più numerosi servizi.

Passando, quindi all'esame del diverso problema della durata delle concessioni, per le concessioni rilasciate per la gestione di stabilimenti balneari la materia è regolamentata dall'art. 1, 2° comma, L. 494/93, così come sostituito dall'art. 10 L. 88/2001 che riconosce, per queste concessioni, il diritto al loro rinnovo automatico, cioè la possibilità di rinnovarle alla scadenza senza lo svolgimento di una nuova attività istruttoria. L'introduzione nel sistema di questo principio ha comportato l'implicita abrogazione, sempre nel settore che qui ci occupa, della previsione dell'art. 25 del Regolamento per la navigazione marittima, per il quale la concessione si intendeva cessata di diritto, alla scadenza senza necessità di diffida e, per incompatibilità dell'art. 37, 2° comma c.n. nella parte introdotta dall'art. 2 L. n. 494/93, in cui prevede che per le concessioni turistico-ricreative, è altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze.

Il citato disposto, di cui all'art. 10 L. 88/01, era stato previsto nell'ambito di un complesso normativo intitolato "*Disposizioni per il riordino e il rilancio della nautica da diporto e del turismo nautico*", contenente nuove disposizioni per le imprese marittime, proprio allo scopo di favorire gli investimenti e di consentire gli ammortamenti in questo comparto. Era stato, quindi, introdotto al fine di dare tranquillità ai titolari di concessioni turistico ricreative, che erano state da sempre fortemente penalizzate, poiché fino a quel momento venivano rilasciate per periodi limitati, circostanza questa che impediva a chiunque di effettuare investimenti di lunga durata.

Quindi, l'introduzione di questo principio fu un grande successo per le imprese turistiche operanti in questo comparto, perché dopo decenni, esse finalmente poterono uscire da una situazione di sempre assoluta precarietà e incertezza.

Certo, quindi non si può che confermare che l'introduzione del principio di rinnovo automatico, ha consentito un miglioramento generale della condizioni in cui operano dette imprese.

D'altro canto, non possiamo negare che vi sia chi ritenga che questo sistema sia adesso troppo sbilanciato a favore degli attuali concessionari e abbia determinato uno spopolamento da parte dello Stato del demanio marittimo.

Questo non è vero, poiché la Pubblica Amministrazione mantiene tutti i suoi poteri per mandare via i concessionari, poiché il diritto al rinnovo automatico ad essi riconosciuto, non pregiudica il suo potere di individuare secondo il proprio discrezionale apprezzamento, la sussistenza di specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o di altre ragioni di pubblico interesse, che giustificano la revoca della concessione in corso; ma deve trattarsi di motivazioni pubbliche "specifiche", cioè di particolare concretezza ed attualità.

Comunque, ove il legislatore voglia mettere mano anche su questo aspetto, qualsiasi futuro cambiamento, in ogni caso, non può prescindere da quelle che sono le reali ed effet-

tive esigenze delle imprese che operano in questo comparto che per poter investire e crescere hanno necessità di stabilità e di certezza di poter operare con continuità.

Certamente collegata alla problematica della durata delle concessioni è quella della previsione di modalità competitive parla selezione del concessionario.

Preme precisare che nei tanti anni di esperienza maturata dagli operatori che la nostra associazione riunisce, non si sono evidenziate particolari problematiche in merito all'individuazione del procedimento di assegnazione o riassegnazione delle aree demaniali. Pertanto, riteniamo che il sistema attuale possa essere mantenuto.

È chiaro che problemi possono sorgere ove si voglia eliminare il principio del rinnovo automatico, ma in questo caso, comunque, si dovranno prevedere meccanismi a difesa dell'imprenditorialità maturata negli anni di esercizio dell'attività turistico-ricreativa.

Così nel caso di rinnovi di concessioni *“che non importino impianti di difficile sgombero”* e, quindi attrezzature non fisse o comunque completamente amovibili, dovrà essere certamente ripristinato il sistema precedente che trovava la sua regolamentazione nell'art. 37, 2° comma Cod. Nav.

Nel caso, invece, il rinnovo riguardi concessioni con impianti di difficile sgombero, dovrà comunque essere previsto un diritto di insistenza o di prelazione, cioè un diritto che in concreto consenta al concessionario in scadenza di essere preferito rispetto ad altri aspiranti alla concessione, in modo che chi è stato comunque concessionario sia messo nelle condizioni di scegliere se proseguire o meno nella propria attività nel luogo dove la ha svolta fino a quel momento.

Così, alla scadenza della concessione, lo Stato potrà procedere alla riassegnazione, fissando in via preventiva criteri, condizioni e il canone. Al concessionario, tuttavia, dovrà essere riconosciuta la possibilità di valutare la convenienza o meno di proseguire la propria attività imprenditoriale all'interno delle strutture avute fino a quel momento e, in caso di sua mancata accettazione, lo Stato potrà rilasciare, alle medesime condizioni, la concessione ad altro aspirante.

Solo in questo modo potrà dirsi rispettato il bilanciamento degli interessi in gioco, dei singoli operatori a dare continuità alla propria attività e dello Stato di sfruttare al meglio il demanio marittimo utilizzato ad uso di attività turistico ricreative.

Lo Stato, infatti, ha interesse a dare in godimento le sue proprietà a condizione *“eque”*, perché il suo scopo principale deve essere quello non solo e non tanto di incassare denaro per rimpinguare le proprie casse, peraltro sempre dissestate, ma anche e soprattutto di creare sviluppo all'economia del Paese.

14. CONTRIBUTO DELLA FEDERAZIONE ITALIANA IMPRESE BALNEARI (FIBA)

Di seguito vi rappresentiamo il punto di vista della ns associazione relativamente ai quesiti che ci avete posto, rinviando al documento unitario condiviso con le altre associazioni di categoria per quanto attiene alcune proposte, sulle tematiche in argomento.

La determinazione del canone di concessione

A chi spetta?

L'ipotesi della devoluzione della materia, relativa cioè alla determinazione ed incameramento dei canoni demaniali marittimi, non crediamo possa trovare accoglimento all'interno dell'attuale quadro costituzionale. Infatti recentemente la Suprema Corte Costituzionale (sentenza 13 del 28 luglio 2004) si è pronunciata, riunendo i ricorsi presentati dalle varie Regioni contro il provvedimento relativo al "trecento per cento" contenuto nella scorsa Finanziaria, rigettando gli stessi ed affermando ancora una volta il principio che "... spetta allo Stato, Ente proprietario del bene, la fissazione e la riscossione dei relativi canoni demaniali"; principio già affermato con precedenti pronunce n° 150 del 2003, n° 343 del 1995 e n° 326 del 1989. Nel merito la Suprema Corte evidenzia che le Regioni non devono confondere la proprietà del bene con il potere di disciplinare l'uso del bene stesso; e vi è di più, difatti la Presidenza del Consiglio dei Ministri, rappresentata dall'Avvocatura Generale dello stato, ha impugnato davanti alla Corte Costituzionale la legittimità della Legge Regionale delle Marche n 11 del 13 maggio 2004, con la quale la Regione Marche prevedeva la determinazione dei canoni sul demanio marittimo. Ben chiare e coerenti, con le precedenti pronunce costituzionali, le motivazioni di impugnativa della Legge Regionale: la norma regionale affida la determinazione dei canoni demaniali alla Regione Marche, invadendo la competenza esclusiva dello Stato in materia di sistema tributario e contabile dello Stato di cui all'art 117, comma 2 lett. E) della Costituzione; competenza ribadita per ultimo con l'art. 32 della contestata legge Finanziaria 2004.

Perché si paga?

- Il canone demaniale marittimo si paga per il mero riconoscimento della demanialità del bene, sia che si guadagni sia che si rimette soldi durante l'estate (considerata l'esposizione alle intemperanze climatiche); se poi si ha la fortuna di produrre reddito si viene assoggettati a tutte le imposte e tasse (Statali, Regionali, Comunali etc.) tipiche di qualsiasi altra impresa.

- le imprese balneari, sino al 2006, hanno pagato il canone in tabella C) di cui al DM 342/98, nelle Regioni dove non sono state operate le classificazioni; in alcune Regioni, tra cui la Calabria, è stata recepita l'applicazione delle varie tabelle. Per capirci in Calabria, in seguito alla DGR dell'Aprile 1999, i concessionari del demanio marittimo pagano quasi tutti in fascia B) ed alcuni in fascia A). Facciamo un esempio pratico in termini di cifre: uno stabilimento balneare a Roseto Capo Spulico di mq 4198 ha pagato nel 2003 Euro 4.654,04; poiché l'uso effettivo dell'arenile è limitato a circa 40 giorni l'anno, il canone mensile effettivo è di circa Euro 4.000,00 e non di pochi spiccioli come diversamente immagina l'opinione pubblica.
- Il problema della esiguità dei canoni introitati dallo Stato non è da ricercare nell'entità dei canoni attuali, bensì nella difficoltà/incapacità degli organi dello Stato ad individuare le sacche di evasione (su questo argomento ho documentazione anche della Corte dei Conti nel 2001); pertanto, a scapito di un equo trattamento di tutto il sistema imprenditoriale, l'aumento determinato con le varie manovre Finanziarie serve a coprire i "buchi dei Governi del momento" attraverso un penalizzazione di chi ha sempre pagato il giusto, ed a vantaggio di chi continua a non pagare.

Problematica d'attualità determinate dalla Legge Finanziaria 2007: i canoni pertinenziali

La Legge Finanziaria 2007, art. 1 comma 251, prevede la commisurazione ai valori di mercato esclusivamente per i manufatti costituenti pertinenze demaniali all'interno dei quali si svolge attività commerciale, terziario-direzionale e di produzione di beni o servizi.

Riteniamo debbano essere, assolutamente, escluse dalla disciplina sopra citata quei manufatti che, sebbene costituiscono pertinenze demaniali marittime, non sono destinati ad attività commerciali, terziario-direzionale e di produzione di beni o servizi, configurandosi come strumentali all'attività turistico ricreativa; intendiamo, per chiarire meglio, riferirci a tutti i manufatti, insistenti su concessioni demaniali marittime rilasciate ad uso turistico-ricreativo, utilizzati per svolgere attività finalizzate a rafforzare e integrare l'offerta turistico-ricettiva dei territori (strutture ricettive alberghiere ed extra-alberghiere, stabilimenti balneari, ristoranti e pubblici esercizi in genere).

Giova precisare a tal proposito che secondo la Cassazione Civile, Sez. I, 7 Luglio 1979, n° 3902, "le pertinenze seguono sempre la condizione giuridica del bene a cui servono di complemento"; dalla linearità di questo principio discende la necessità che qualsiasi manufatto, seppur pertinenziale, insistente sulle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo, debba seguire la determinazione dei canoni secondo i criteri definiti dalla L. 494/93 e s.m.i.

La ratio del Legislatore, nell'affidare all'imprenditore turistico un bene dello Stato in concessione, è sicuramente mossa dalla maggior proficua utilizzazione che alla "Collettività" discende dall'organizzazione dei beni pubblici in una visione *efficientista* degli stessi; "ricorrono i requisiti per l'applicazione del canone agevolato quando siano garantiti 2 requisiti essenziali: l'utilizzazione turistica e l'uso pubblico" (TAR Abruzzo-Pescara, 12 Ottobre 1993, n° 475).

La durata della concessione

Il demanio marittimo nella visione codicistica vigente, per il momento storico in cui è stato concepito, era finalizzato ad assolvere a funzioni di interesse generale quali la difesa militare, la navigazione, la pesca nonché il libero godimento da parte della collettività (*res communis omnium*): questo era definito come uso normale del bene, mentre la concessione a privati del bene demaniale, sempre per una funzione di pubblico interesse, era considerato un'uso particolare.

A questa concezione dell'uso del demanio nel corso degli anni, con il miracolo economico degli anni '60/70, con l'affermarsi di nuovi modelli di vita e di nuovi bisogni, con l'avvento dello Stato nel settore economico, si è avuto un mutamento anche nella funzione del demanio marittimo; non si tratta più di assicurare dei beni alla libera utilizzazione dei cittadini, ma di permettere che lo Stato mediante questi beni raggiunga le proprie finalità nell'interesse comune: la funzione del bene demaniale da finale diventa strumentale, ossia capace di produrre un vantaggio economico al suo titolare e, attraverso questo vantaggio economico, un vantaggio per l'intera collettività.

Alla luce di ciò si è indotti a ritenere che l'utilizzazione collettiva del demanio marittimo debba essere recessiva rispetto al raggiungimento del pubblico interesse perseguibile, con l'organizzazione del bene demaniale in uso ad imprenditori turistico-balneari, in una visione efficientistica dei beni dello Stato (il demanio marittimo è un bene pubblico e non un bene collettivo).

Il settore del turismo balneare è oramai sempre più rilevante nel comparto del turismo italiano; le tendenze per i prossimi decenni ci portano ad immaginare un consolidamento della domanda turistica verso il comparto (la vacanza, negli ultimi decenni, da *loisir* è diventato un bisogno). Al tempo stesso l'evoluzione nei gusti e nelle esigenze del fruitore di vacanze al mare, costringe l'imprenditore turistico-balneare a migliorare la qualità dell'offerta; questa è l'unica strada se si vuole intercettare, nella logica del grande mercato, la domanda turistica, potenziale, proveniente prevalentemente dai paesi del Nord-Europa e non perdere quote di turismo interno.

Giova a tal proposito precisare che con il passare degli anni la domanda relativa al turismo balneare si è evoluta nei bisogni e nelle preferenze, diventando sempre più esigente, in modo da giustificare adeguamenti di servizi e strutture a standard più elevati dell'offerta turistica complessiva.

Per fare ciò è necessario mettere in condizione l'imprenditore balneare di *migliorarsi*.

In che modo: tra tutti la durata della concessione è elemento fondamentale al raggiungimento degli obiettivi sopra evidenziati; una Concessione Demaniale Marittima che presenti una limitazione temporale non consente di fare una programmazione seria degli investimenti.

Le attività di gestione di servizi di spiaggia con evoluzione legislativa passano da uno stato di precarietà imprenditoriale ad un riconoscimento, derivato dalla L. 135/01 e DPCM del 13 Settembre 2002, che codifica l'impresa balneare tra le imprese turistiche che migliorano la qualità dell'offerta turistica.

Nello stesso periodo, coerentemente con la Legge 135/01, di riordino di tutta la materia del turismo, il Legislatore nazionale con L. 88/01 riconosce la necessità di consentire alle imprese balneari di disporre di concessioni demaniali marittime di durata congrua sul piano della durata, rispetto agli investimenti da compiere, passando dai precedenti 4 anni a 6 anni; nonché riconoscendo all'impresa balneare il "Diritto d'Insistenza" sull'area in concessione, derivato dal meccanismo **dell'automatismo al rinnovo delle concessioni**.

La previsione di modalità competitive per la selezione del concessionario.

Naturalmente l'argomento durata della concessione è strettamente legato al concetto del rinnovo e quindi dei meccanismi di selezione del concessionario.

Con il riconoscimento dell'automatismo al rinnovo delle concessioni demaniali marittime, con finalità turistico ricreativa, sono stati creati i presupposti per uscire dallo stato di incertezza che per decenni ha caratterizzato il comparto balneare.

La gran parte delle Regioni si sono rese protagoniste ed interpreti dell'evoluzione normativa nazionale nel settore balneare e, recependola, hanno deciso di riconoscere al Turismo Balneare un ruolo strategico e centrale per lo sviluppo della nostra Regione.

Per assecondare tale percorso, sono stati indicati indirizzi regionali quali momenti strategici da valorizzare e cristallizzare nella redazione dei Piani Comunali di Spiaggia ad opera dei Comuni costieri interessati:

- Riconoscimento delle concessioni demaniali marittime esistenti quali elementi costitutivi dei PCS, ed il recepimento del diritto d'insistenza attraverso l'automatismo al rinnovo delle concessioni; *tali principi, sintesi delle norme di indirizzo nazionale, rappresentano non un privilegio per gli imprenditori balneari, bensì una rassicurazione ed uno stimolo ad operare, nel tempo, i propri programmi di sviluppo e riqualificazione aziendale, senza preoccupazioni di sorta;*
- Classificazione delle tipologie strutturali realizzabili sul demanio marittimo, prevedendo la possibilità di realizzare, anche grazie alle tecnologie costruttive che il mercato offre, strutture balneari di facile rimozione e che, allo stesso tempo, si presentino "significative" dal punto di vista estetico e che non siano inidonee ed incompatibili con le norme igieniche, sanitarie in genere, di sicurezza, etc.; ricordiamo che nel passato si consentiva, nella gran parte dei casi, solo la realizzazione di strutture assemblate con materiali quali legno, teloni, tensostrutture, etc.
- Far uscire dalla precarietà, e dalla stagionalità, attività che limitando l'esercizio dell'impresa alla posa sdraio ed ombrelloni, non assicurano in pieno la proficua utilizzazione dell'area, che viene garantita da stabilimenti balneari razionalmente strutturati e capaci di soddisfare tutti i servizi di spiaggia funzionali alle aspettative dei turisti;
- Differenziare gli stabilimenti balneari attraverso l'attribuzione delle stelle marine, non vuole essere una discriminazione verso i fruitori dei servizi di spiaggia bensì una risposta alle esigenze diverse della stessa utenza balneare. Il mercato del turismo è in continua evoluzione, considerata la sua stretta dipendenza e correlazione

al fenomeno sociale, e con la stessa velocità bisogna adeguare dal punto di vista quali-quantitativo i servizi turistici che un territorio offre.

- La competizione turistica del nostro Paese, per intercettare flussi diversamente destinati verso altre mete (basti pensare alle coste del Mediterraneo), non la possiamo basare sulla leva dei prezzi, perché saremmo sicuramente perdenti; bensì attraverso l'innalzamento della qualità dei servizi turistici che offrono le nostre imprese, dal complessivo miglioramento dei servizi pubblici di base, oltre che da una qualità ambientale del territorio e di sicurezza sociale tipica di una società a dimensione europea. Ciò detto, è chiaro che ogni territorio può decidere di orientarsi verso turismi più o meno esigenti, ed in tal senso avrà la possibilità di pianificare sulla propria costa la realizzazione di stabilimenti balneari, o l'adeguamento di strutture esistenti, capaci di offrire servizi di spiaggia di livello più o meno alto; ovvero decidere di rivolgersi ad una domanda turistica differenziata per propensione e capacità di spesa, e consentire la realizzazione sul proprio territorio costiero di complessi turistico-balneari capaci di soddisfare esigenze turistiche diverse. In questo senso *l'utilità della classificazione delle stelle marine* si riscontra nell'effetto comunicativo che garantisce ogni stabilimento balneare nell'apposizione delle proprie stelle marine; il turista scegliendo strutture con maggior stelle, e quindi capace di assicurare maggiori servizi, sarà cosciente di dover pagare prezzi maggiori da stabilimenti balneari che nello stesso Comune presentano una diversa classificazione.

Per tutte le argomentazioni sopra rappresentate riteniamo che certi orientamenti circa la scelta di affidare ad aste pubbliche o altri strumenti simili il meccanismo di scelta del concessionario, al momento della scadenza delle concessioni demaniali marittime, non sia utile e/o perseguibile.

Nell'ipotesi invece di nuovo rilascio di concessione, ed in presenza di due o più istanze di concessione relative ad una stessa area demaniale marittima finalizzata ad uso turistico, si ritiene valida ed efficiente la vigente disciplina.

Ai sensi dell'art. 5 del Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione "chiunque intende occupare per qualsiasi uso zone del demanio marittimo o del mare territoriale o pertinenze demaniali marittime, o apportarvi innovazioni, o recare limitazioni agli usi cui esse sono destinate, deve presentare domanda al capo del compartimento competente per territorio (o all'Autorità amministrativa che esercita direttamente le funzioni);

per tale ragione, considerato che non ci sono limitazioni verso nessun soggetto alla presentazione della domanda di concessione, e che, conseguentemente, si possono verificare casi di più richieste riferite alla stessa area demaniale marittima, l'amministrazione procedente dovrà operare in modo da preferire "il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico" (art. 37 CN comma 1).

A ben vedere, il sopracitato art. 37 comma 1, chiaramente fa riferimento ad un fattore discriminante per l'assegnazione dell'area demaniale in concorrenza: **la garanzia di proficua utilizzazione del bene richiesto.**

Tale elemento, apparentemente generico, acquista pieno significato nel correlarlo al momento soggettivo ed oggettivo che lo determina:

- La persona del richiedente (requisito soggettivo)
- Il tipo di opera da realizzare (requisito oggettivo).

Per quanto attiene l'elemento oggettivo si può sicuramente citare, a supporto della nostra analisi, il 2° comma dell'art. 37 CN (così riformulato dalla legge 494/93): "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". Nel caso, ci trovassimo in presenza di un piano di spiaggia comunale dove, tanto i lotti quanto il tipo di opere da realizzare, fossero stati disciplinati nel PCS senza nulla lasciare all'arbitrio dell'aspirante concessionario; a tal proposito riteniamo utile considerare, quale momento discriminante circa l'elemento oggettivo, la sentenza del Consiglio di Stato sez.VI, n°1349 del 31 Dicembre 1988: "In pendenza di due domande di concessione relative allo stesso bene demaniale, la preferenza va data al richiedente che offre garanzia di una proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico, ove si tratti di bene il quale - divisibile sul piano fisico - sia invece indivisibile sul piano funzionale".

Relativamente alla definizione del **requisito soggettivo**, possiamo affermare che questo sia riconducibile al possesso, da parte del *richiedente che deve esercitare la concessione* (art.1 comma 1 L. 494/93), di elementi essenziali per lo svolgimento della specifica attività imprenditoriale:

- Professionalità-(iscrizione al Registro Imprese ed al REC; considerato che l'impresa balneare non è solo servizio di spiaggia, ma anche somministrazione di alimenti e bevande, intrattenimento etc.)
- Onorabilità
- Solvibilità.

A conforto di quanto sopra sostenuto c'è Giurisprudenza, della sez.VI del Consiglio di Stato, consolidata; citiamo alcune di queste :

- **Sentenza n° 396 del 5 Giugno 1986** " Agli effetti dell'applicazione dell'art. 37 del Codice della Navigazione, in materia di concessioni di aree demaniali marittime, il criterio della proficua utilizzazione del bene oggetto di concessione ai fini della preferenza fra più domande di concessione, deve essere inteso in significato economico-aziendale, quale idoneità del richiedente ad una più proficua gestione correlata ad un'adeguata capacità economica dell'impresa".
- **Sentenza n° 352 del 19 Aprile 1995** " In applicazione dell'art. 37 del Codice della Navigazione costituisce criterio di preferenza, nel procedimento di concessione di aree demaniali marittime, la maggior capacità economica degli aspiranti, intesa sul piano così propriamente economico-finanziario come aziendale, quale struttura idonea a garantire una più proficua utilizzazione del bene".
- **Sentenza n° 1265 del 26 Settembre 1996** " Agli effetti dell'applicazione dell'art. 37 Codice della Navigazione, nel procedimento concorsuale di concessione di aree del demanio marittimo, l'affidabilità finanziaria dei soggetti concorrenti istanti non co-

stituisce oggetto di preliminare comparazione per l'ammissione alla gara, ma elemento di valutazione nel contesto degli ulteriori dati dell'offerta”.

A coronamento delle considerazioni e citazioni sopra riportate, possiamo concludere con una recentissima pronuncia giurisprudenziale della sez. VI del Consiglio di Stato sentenza n° 326 del 25 Marzo 1999 “ La comparazione, a norma dell'art. 37 Codice della Navigazione, fra i soggetti aspiranti alla concessione di area demaniale marittima, è correttamente motivata in considerazione della *complessiva offerta di servizi fra loro integrati per la migliore utilizzazione dell'area medesima nell'interesse della collettività*”.

Con quest'ultimo richiamo riteniamo che sia chiara ed inequivoca la volontà del Legislatore, ben interpretata dai Giudici Amministrativi: il Bene demaniale marittimo viene concesso ad imprenditori privati affinché questi, oltre a trarne legittimi vantaggi economici, consentano una migliore fruizione dell'arenile attraverso l'organizzazione del bene stesso (solo così diventando risorsa turistica); per far ciò è necessario che tale area venga concessa a coloro che riescano a dimostrare di possedere i requisiti soggettivi ed oggettivi, sopra richiamati, al meglio integrati tra loro.

Vincenzo Farina

Vice Presidente FIBA Nazionale
(Federazione Imprese Balneari)

15. CONTRIBUTO DI ASSOUTENTI

La concessione di demanio marittimo a uso turistico-balneare se deve certamente favorire investimenti da parte dei privati e quindi la loro redditività, non può trasformarsi in un'autorizzazione senza limiti temporali di massimizzazione del profitto, sfruttando la posizione oligopolista garantita da Comuni e Regioni. Il diritto dei cittadini di godere liberamente dell'accesso alle spiagge non può essere subordinato al puro interesse economico di aziende che non sempre competono in regime di concorrenza, ma che dovrebbero garantire tra i loro obiettivi quello di offrire sempre maggiori servizi ai bagnanti e favorire lo sviluppo del turismo. Sintetizzando in uno slogan potremmo dire: **promuovere la crescita del complesso turistico balneare e non creare “care isole felici” a disposizione di pochi, create sul suolo di tutti.**

Questa la convinzione “madre” che anima le azioni di Assoutenti Blu – la sezione marittima di Assoutenti (Associazione Nazionale degli Utenti dei Servizi Pubblici) – per consentire ai consumatori un accesso giustamente regolamentato alle spiagge.

Di seguito, alcuni dei principali obiettivi che Assoutenti blu intende perseguire per creare le condizioni di sviluppo di un sistema turistico balneare a disposizione di tutti, nel rispetto dell'ambiente e del **giusto** ritorno degli investimenti dei concessionari:

Quadro di riferimento normativo nazionale che consenta, nel rispetto delle peculiarità di alcuni tratti di costa, l'individuazione dei principi fondamentali ai quali possano riferirsi sia i concessionari di demanio marittimo a uso turistico-balneare sia i consumatori

L'assenza di una disciplina organica che regolamenti sia il rilascio che la gestione delle concessioni genera uno stato di incertezza che impedisce un Piano di sviluppo integrato delle nostre coste, premiando i più “furbi” che approfittano della mancanza di controlli per massimizzare il profitto anche a danno degli interessi della collettività. E' comunque indispensabile che l'intero complesso normativo sia funzionale al principio che i beni demaniali come le nostre spiagge, sono un patrimonio della comunità affidato a privati per la loro valorizzazione e non per il solo loro sfruttamento.

Concessioni e rinnovi demaniali assegnati tramite procedure concorrenziali che consentano la partecipazione di una pluralità di soggetti, detentori dei necessari requisiti imprenditoriali

Troppo spesso la gestione delle spiagge è in mano a veri e propri “Cartelli” che tengono sotto scacco le stesse autorità concedenti (Comuni e Regioni) grazie alla loro funzione di “filtro economico ed occupazionale del turismo stagionale” dal quale dipende per le stesse Istituzioni l'ossigeno indispensabile per alimentare il magro bilancio. Questi equilibri poco virtuosi possono costituire il terreno fertile per una subdola trasformazione dalla quale possono nascere - come già accertato dalla Magistratura - mostri poliformi in mano a piccole mafie locali quando non alla malavita organizzata.

Determinazione dei canoni e tariffe al pubblico dei concessionari connessi al miglioramento dei servizi offerti ed alla tutela ambientale garantita

Il costo al pubblico dei servizi offerti dai concessionari deve essere legato solo in minima parte alle logiche di mercato ed alla legge della domanda e dell'offerta. Gli aumenti de-

vono costituire fundamentalmente il riconoscimento economico di reali e verificati miglioramenti dei servizi offerti dal concessionario e delle azioni promosse a tutela dell'ambiente. Nel caso delle concessioni deve essere superato il consueto approccio commerciale per entrare in una logica di sistema evoluto di economia socio- ambientale. Per quanto concerne la determinazione dei canoni di concessione potrebbe rientrare in tale logica una loro riduzione a fronte dell'approntamento sulle spiagge di spazi ed assistenza dedicati ai portatori di handicap od ai proprietari di animali domestici.

Efficaci sistemi di controllo e di sanzioni

Comuni e Regioni devono assicurare un periodico e frequente controllo delle attività gestite dai Concessionari per valutare l'effettivo rispetto di quanto previsto nell'atto di concessione come ad esempio la qualità dei servizi offerti, l'obbligo di consentire il transito negli stabilimenti di chi voglia raggiungere la battigia, la **presenza di spazi di spiaggia liberi attrezzati**. Perché tali controlli producano un reale effetto è necessario naturalmente che venga definito anche un efficace sistema di sanzioni dissuasive che scoraggi concretamente i possibili comportamenti illeciti.

Obbligo per i concessionari di provvedere alla pulizia e manutenzione del tratto di demanio marittimo a loro affidato nei mesi invernali o comunque anche quando le strutture turistico-balneari non sono aperte al pubblico

I concessionari devono assumere sempre di più il ruolo di attori della tutela ambientale, con azioni promozionali legate non esclusivamente agli aspetti economici-turistici, ma in un'ottica allargata di sollecitazione alla crescita di una sensibilità ecologica che contribuisca alla salvaguardia del territorio marittimo. Il fine ultimo da perseguire è che idealmente, al termine della concessione, il bene demaniale venga restituito alla collettività valorizzato sia in termini economici che ambientali.

16. CONTRIBUTO DI CONFCONSUMATORI

Un'analisi delle problematiche relative alle concessioni di demanio marittimo per finalità di esclusivo uso turistico ricreativo, non può prescindere da una attenta valutazione in merito alla disciplina legislativa della materia, nonché del concetto di bene demaniale.

Il demanio marittimo fa parte della categoria dei beni pubblici appartenenti al demanio dello Stato ed il Legislatore pur non dandone una specifica definizione, nell'art. 822 del Codice Civile individua, nella inalienabilità, inespropriabilità ed inusucapibilità, alcune caratteristiche comuni ai beni demaniali ed a quelli patrimoniali, dando altresì una elencazione specifica dei detti beni, ripresa anche dalla Codice della Navigazione.

La ConfconsumatoriLazio, quale associazione di consumatori, non può che indirizzare la sua attenzione verso problematiche di tutela e difesa del consumatore utente dei servizi turistico ricreativi connessi al concetto di pubblici usi del mare.

Ma una analisi specifica delle problematiche che sussistono in merito alla effettiva fruizione dei beni demaniali deve necessariamente tenere conto della peculiarità del sistema legislativo di regolamentazione del settore del demanio marittimo.

Delineare un quadro completo circa la normativa in materia demaniale risulta essere un'operazione per nulla semplice. Ci si trova, infatti, di fronte ad una notevole frammentazione del sistema normativo con una molteplicità di provvedimenti di differente tipologia, diverso rango nella gerarchia delle fonti del diritto ed emanati lungo un arco temporale molto ampio.

Il nucleo fondamentale della normativa in materia è costituito dal Titolo II Capo I, del Codice della Navigazione e dal relativo Regolamento di Esecuzione.

L'art. 28 cod. nav., esplicitando meglio la definizione dei beni demaniali contenuta nell'art. 822 cc, definisce i beni del demanio marittimo, ricomprendendovi: 1) il lido, la spiaggia, i porti, le rade; 2) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano con il mare; 3) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.

L'art. 29 cod. nav. introduce, a sua volta, un importante concetto, secondo il quale le costruzioni e le opere in genere che appartengono allo Stato ed insistono sul demanio marittimo sono pertinenze dello stesso demanio, secondo le definizioni contenute negli artt. 817, 818 e 819 cc.

Il successivo art. 30 cod. nav., sancisce la competenza dell'Amministrazione marittima (intesa come Ministero dei Trasporti e della Navigazione e propri organi periferici) nel regolare l'uso del demanio marittimo ed esercitare su di esso la polizia.

Tuttavia, non si tratta di una potestà esclusiva, ma piuttosto di un potere di coordinamento su altre Amministrazioni in materia di demanio marittimo.

Va precisato come il delineato quadro di centralità funzionale dell'Amministrazione marittima muta notevolmente a partire dalla fine degli anni '70 sino ad arrivare a piena maturazione agli inizi degli anni '90.

Nell'economia della presente riflessione rileva, tuttavia, quel particolare fenomeno istituzionale culminato nella riforma regionale.

In particolare, con il D.P.R. n. 616/77 si statuisce, all'art. 59, la delega alle Regioni delle funzioni amministrative sulle aree demaniali marittime, segnatamente alla loro utilizzazione per finalità turisticoricreative.

In altre parole, viene affermandosi una valenza socio-economica del demanio marittimo, cui corrisponde una evoluzione dei cc.dd. "pubblici usi del mare", caratterizzata da una marcata poliedricità fruttoria che apre la strada a nuove utilizzazioni connesse all'esercizio di attività imprenditoriali ed alle emergenti attività terziarie. Gli interventi legislativi degli ultimi anni hanno di fatto affermato la competenza concorrente o addirittura esclusiva di altre Amministrazioni dello Stato o di Enti locali nelle vicende amministrative riguardanti il demanio marittimo.

I molteplici usi del demanio marittimo sono infatti compresi nel concetto di pubblici usi del mare e per la dottrina amministrativistica, rientrano nel concetto di pubblici usi del mare, accanto agli usi tradizionali di difesa nazionale, navigazione e traffico marittimo, il commercio, il turismo, la balneazione, la pesca, la tutela, valorizzazione e fruizione dell'ambiente costiero ecc. L'uso di tali beni avviene normalmente, data la loro natura, in forma generale, cioè non esclusiva, ma aperta a tutti i cittadini.

Accanto a tale forma naturale di uso, esiste un uso diretto da parte della stessa Pubblica Amministrazione ed un uso particolare da parte di determinati soggetti privati, proprio in virtù di un provvedimento di concessione rilasciato dall'Amministrazione marittima (art. 36 cod. nav).

Tuttavia la disciplina contenuta nel Codice della Navigazione e nel successivo Regolamento di Esecuzione, va oggi coordinata e riletta alla luce di una serie di interventi legislativi successivi, che come già accennato, hanno riconosciuto nuove funzioni ai beni demaniali marittimi e hanno ridimensionato la competenza dell'Amministrazione marittima in materia di regolamentazione dell'uso di tali beni.

In breve si è assistito al passaggio da una concezione statica (bene demaniale) ad una concezione dinamica (bene produttivo o meglio risorsa produttiva) dei beni demaniali marittimi, che oggi possono essere impiegati per nuovi utilizzi (turismo, navigazione da diporto, sport-nautici ecc.). È interessante rilevare come, un forte impulso ed orientamento allo sviluppo della legislazione in materia di demanio è stato fornito da una forte tendenza al decentramento amministrativo, già da molti anni in corso di attuazione da parte dello Stato a favore delle autonomie locali (Regioni - Comuni).

L'attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative sul demanio marittimo rientra in un principio di organizzazione dello Stato finalizzato ad avvicinare, nella massima possibile misura, la gestione della *res pubblica* ai cittadini e nella affermazione specifica del principio di responsabilità di coloro che sono preposti alla gestione della cosa pubblica, permettendo da un lato di adeguare l'azione degli amministratori alle specifiche e differenziate richieste delle collettività sottostanti attraverso un più intenso dialogo tra cittadini e Pubblica Amministrazione, volto ad arricchire di contenuti partecipativi l'azione dei pubblici poteri, secondo i principi di una corretta e funzionale democrazia, e dall'altro di evitare l'accentramento burocratico ed il conseguente formarsi di una grossa burocrazia regionale.

Ci preme evidenziare come possano essere distinti due specifici aspetti e quindi delle diverse problematicità a seconda se si considerino l'utilizzo libero degli arenili o l'utilizzo degli stessi attraverso l'intermediazione del soggetto concessionario.

Potremmo, per così dire, individuare due diverse tipologie di consumatore.

Colui che intende utilizzare liberamente l'arenile pubblico, il quale deve essere tutelato mediante la predisposizione di aree libere individuate e garantite dagli stessi Enti nei piani di utilizzo degli arenili, e colui che intende usufruire di servizi attrezzati predisposti dai concessionari.

L'associazione dei consumatori, infatti, non può non tenere conto che sono oggetto di difesa e tutela, anche le posizioni di coloro che liberamente scelgono di utilizzare servizi balneari attrezzati e quindi offerti dai soggetti concessionari, i quali debbono necessariamente garantire un standard qualitativo ed un prezzo proporzionato a tale standard.

Sono ovviamente, gli Enti pubblici preposti al rilascio delle concessioni, i veri responsabili di eventuali situazioni di limitazione della libera fruizione delle spiagge, tutte le volte in cui siano state date concessioni senza il rispetto delle dovute proporzioni tra stabilimenti in concessione e spiagge libere. La concessione ovviamente deve essere compatibile con le esigenze del pubblico uso del bene, della sua fruizione quale diritto in capo a ciascun cittadino, tant'è che ha una durata limitata nel tempo.

Tutte queste problematiche sono emerse contestualmente al passaggio da una concezione statica del bene demaniale, diretto solo ed esclusivamente ad usi tradizionali quali la difesa nazionale, navigazione ecc., ad una concezione dinamica, come bene demaniale inteso come bene produttivo o meglio come risorsa produttiva.

Il bene demaniale marittimo, infatti, ad oggi deve essere inteso soprattutto come bene che intrinsecamente racchiude diverse potenzialità di utilizzo (turismo, navigazione da diporto, sport ecc.), quindi diviene necessario un corretto bilanciamento delle diverse esigenze.

L'Ente pubblico preposto, nella gestione del bene demaniale, è chiamato a garantire un razionale ed efficiente utilizzo dello stesso, sia per le finalità predette, attraverso la concessione del suo uso in capo a soggetti privati determinati, in virtù di un provvedimento di concessione rilasciato dalla Pubblica Amministrazione, sia attraverso la tutela e la garanzia della fruizione pubblica del bene.

Nel caso in cui la fruizione del bene demaniale sia concessa in capo ad un soggetto privato, il cosiddetto concessionario, il quale la ottiene per l'utilizzo e sfruttamento del bene per possibili diverse finalità, ovviamente di tipo turistico ricreativo, diviene fondamentale la tutela del consumatore, intesa come garanzia del diritto di quest'ultimo ad avere uno standard qualitativo di servizio commisurato al costo richiesto.

La confusa e frammentata legislazione in materia di Demanio marittimo ha permesso regolamentazioni non sempre rispettose dei diritti di ciascuno rendendosi necessari diversi interventi normativi correttivi, non ultimo ad esempio la finanziaria 2007 novellando il D.L. 400/1993 ha imposto alle Regioni l'obbligo, nella predisposizione dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, di consultare i Comuni interessati

e di individuare un corretto equilibrio tra le aree concesse a soggetti privati e gli arenili liberamente fruibili nonché la collocazione dei varchi necessari a consentire il libero e gratuito accesso alla battigia antistante l'area ricompresa nella concessione.

La disciplina normativa italiana, infatti, prevede espressamente che i concessionari devono garantire il libero e gratuito accesso al mare ed alla battigia.

Con riferimento ai canoni di concessione si è assistito negli ultimi anni ad una continua revisione in aumento degli stessi, anche in conseguenza della diversa valutazione che si

da del bene demaniale e dalla possibile sua utilizzazione per finalità di tipo turistico imprenditoriale.

La problematica principale inerente tali aumenti consiste nella eccessiva difficoltà nella comprensione dei criteri di individuazione dei canoni di concessione. Si sono susseguiti interventi legislativi continui che hanno modificato tali parametri nonché aumentato a dismisura i criteri e le tipologie di riferimento. Tale situazione rende di fatto difficoltoso anche per gli addetti ai lavori l'individuazione della misura di ogni singolo canone di concessione e contestualmente può rendere ancor più difficile per il singolo consumatore capire quanto l'aumento di un singolo servizio sia effettivamente conseguenza dell'aumento del canone di concessione, inteso come costo di gestione che va poi a ripercuotersi sul costo finale del servizio.

Sarebbe auspicabile quindi che in brevissimo tempo si avviasse uno studio ed un'attenta valutazione di questo specifico settore, per superare quei limiti e disagi che gli operatori turistici segnalano da tempo e le associazioni di categoria hanno più volte rappresentato nelle sedi istituzionali, in modo da pervenire ad un provvedimento che disciplini organicamente l'intero settore del turismo balneare, al fine di condurre ad unitarietà la materia, ora frammentata e di non agevole applicazione, e dare una soluzione definitiva alle problematiche che affliggono da anni questo settore che è strategico per lo sviluppo dell'economia turistica nazionale. Tutto ciò comporta inevitabili conflitti d'attribuzioni tra le diverse amministrazioni coinvolte (Autorità marittime, Autorità portuali, Autorità regionali ed Enti locali) e, di conseguenza, notevoli difficoltà che si ripercuotono nel concreto esercizio delle funzioni di polizia amministrativa dei beni demaniali, che non di rado si tramutano in problematiche operative sul piano dell'esercizio dei poteri di polizia giudiziaria nonché sui costi che gli operatori vanno a sostenere per l'esercizio della loro attività, con conseguenziale ricaduta degli stessi sull'utente finale che fa domanda dei servizi offerti.

In questo coacervo di norme risulta difficile, per gli operatori, individuare le attribuzioni dei vari soggetti coinvolti. Nonostante tali evidenti lacune, comunque, non può essere negata l'importanza della riforma che, ad ogni modo, deve essere sostenuta dallo sforzo sinergico di tutte le amministrazioni interessate. Queste, da parte loro, devono fornire le indicazioni e gli spunti necessari al perfezionamento della riforma stessa.

De iure condendo sarebbe, quindi, auspicabile una rivisitazione delle norme codicistiche di concerto con l'irrimandabile introduzione di un Testo unico in materia demaniale ovvero di un intervento chiarificatore finalizzato ad individuare e definire quelle “zone grigie” che ancora oggi pervadono la materia *de qua*.

Confconsumatori

Presidente della Federazione Provinciale di Latina

Avv. Franco Conte

17. CONTRIBUTO DI CITTADINANZATTIVA

Un lungo processo di riforma e innovazione della PA

- 1990 - norme sulla trasparenza (L. 241)
- 1993 - norme sulla efficienza: Decreto 29 di riforma del pubblico impiego
- 1997 - Leggi Bassanini dalla semplificazione amministrativa al federalismo amm.vo (L. 27 e 59) e i Piani annuali per la semplificazione amministrativa
- 2002 – Spoil System (L 145) La riforma della dirigenza statale
- 2001-2006: Nuovo impulso alla informatizzazione della PA
- 2003-2005: l'avvio Bilanci partecipati e Bilanci di responsabilità sociale delle PA (Rendicontazione sociale)
- 2007 – Piano del ministro Nicolais per la qualità della pubblica amministrazione
- Nuove regole sulla licenziabilità dei dipendenti pubblici corrotti
- Protocollo sul pubblico impiego tra Governo e Sindacati
- 2008 – Il Piano industriale per la PA del ministro Brunetta

I dati del Pit Servizi sulla PA (2007)

- Circa 7.000 segnalazioni
- Forte incremento segnalazioni: dal 12% al 21%
- Principali aree critiche:
 - violazione diritto all'informazione (31%)
 - violazione diritto alla tutela (28%)
 - violazione diritto alla qualità (20%)

Cittadinanzattiva e PA

- Molti anni del ns. impegno nel campo della PA: sanità, scuola, giustizia, comuni e servizi pubblici locali:
- Le Carte dei diritti dei cittadini malati nelle strutture sanitarie (dal 1980)
- I Piani comunali di protezione civile e la gestione dei rischi civili (anni '80)
- Le proposte e il monitoraggio per l'introduzione degli istituti di partecipazione civica negli statuti dei comuni (L.142/1990)
- La Piattaforma dei cittadini per i contratti del pubblico impiego (1992)
- Le carte (della qualità) dei servizi: dal 1994 (Direttiva Ciampi) con il protocollo con il ministro Cassese)
- Le iniziative in molti comuni e regioni per l'attuazione della 241/1990 e per la riforma e la diffusione dei difensori civici
- Monitoraggio dei servizi pubblici locali: dal 1996!
- Monitoraggio degli uffici del catasto (1997)
- La sicurezza negli ospedali (la campagna Ospedale Sicuro, dal 1998)
- La Carta dei diritti dei cittadini nella giustizia (2000) e i primi monitoraggi de servizio giustizia (gli urp)
- L'Audit civico in sanità dal 2001

- Le campagne per l'Euro (in 3.000 comuni), 2001/2002
- L'Audit civico in sanità dal 2001 ad oggi.....
- Le campagne per l'Euro (in 3.000 comuni), 2001/2002
- La sicurezza nelle scuole (dal 2002 e la campagna Imparare Sicuri, dal 2003)
- Le esperienze di partecipazione civica per la qualità servizi gestiti in appalto o in concessioni (mense scolastiche, ospedaliere), dal 2001
- I premi buone pratiche in sanità (A. Alesini) dalla metà anni '90 e nei servizi pubblici locali (R. Villirillo), dal 2002
- La Carta dei diritti dei cittadini consumatori nei servizi di pubblica utilità (2001 e 2008)
- La collaborazione con il programma Cantieri del Ministero della Funzione Pubblica (2003-2005)
- Rilevazione prezzi e tariffe servizi pubblici, dal 2005 (es. Asili nido comunali)
- Progetto Smpliciter in partnership con Mdc e Formez (2006)
- Gli innumerevoli protocolli d'intesa con le amministrazioni pubbliche locali e regionali

Valutazione civica (sanità, comuni, giustizia....)

La valutazione civica dei sistemi di esecuzione e controllo dei servizi in appalto o concessione come procedura ordinaria durante l'erogazione del servizio e indicazione necessaria per il suo eventuale riaffidamento

Il metodo

Il metodo parte *dalla necessità e dalla possibilità di effettuare rilevazioni* che misurino quegli *aspetti* significativamente importanti per gli utenti,

i fattori della qualità riconosciuti e identificati dai cittadini come caratteristici del loro rapporto di fruizione del servizio.

- Reperimento dati oggettivi
- Osservazione diretta
- Dati in possesso dall'azienda

Il punto di vista del cittadino

- Il punto di vista del cittadino deve essere inteso come un modo di osservare (e quindi di rappresentare) il servizio oggetto della valutazione che è, poi, quello del destinatario del servizio stesso.
- Rappresentare il punto di vista del cittadino non significa soltanto raccogliere un insieme di opinioni, ma rendere visibile, il modo in cui il servizio si presenta a coloro che lo utilizzano nelle diverse fasi della loro esperienza.
- È questa, l'attività svolta dalle organizzazioni civiche quando intervengono per porre all'attenzione particolari fenomeni o per spingere le amministrazioni pubbliche ad affrontare problemi ritenuti prioritari.

Cosa si può verificare

- Adeguatezza livelli di pulizia di locali, ambienti e strutture;

- Livello di informazione degli utenti rispetto alle modalità e agli standard degli interventi;
- Comportamenti attori coinvolti;
- Igiene e adeguatezza ambienti dove si consumano i pasti;
- Come, dove e chi può/deve intervenire;

In generale:

- Punti di forza e di debolezza del servizio;
- Valorizzare suggerimenti provenienti da utenti e operatori;
- Raccogliere elementi da utilizzare per il rinnovo e la riassegnazione.

Alcune proposte

- Analisi civica dei contratti di appalto (cioè lettura e proposte di modifica) capace di mettere al centro il punto di vista dei cittadini, come avvenuto in altri settori;
- Adeguamento congiunto degli standard;
- Cambiamenti a “costo zero”- informazione ai consumatori
- Rilevazione periodica costi

Una opportunità da non perdere: il comma 461 LF 2007

Enti locali tenuti a:

- a) Siglare contratto di servizio con Aziende, prevedendo una Carta della qualità dei servizi, da redigere e pubblicizzare mediante intese con Associazioni dei consumatori e delle imprese, contenente:
 - standard di qualità e quantità
 - modalità accesso informazioni e reclamo e procedure conciliative e giudiziarie e di ristoro parziale o totale
- b) Consultazione obbligatoria associazioni consumatori
- c) Periodica verifica, con la partecipazione associazioni dei consumatori ed utenti, adeguatezza parametri qualitativi e quantitativi del servizio (ma ogni cittadino può presentare osservazioni e proposte)
- d) Sistema monitoraggio permanente rispetto parametri fissati nel contratto di servizio
- e) Istituzione sessione annuale di verifica funzionamento dei servizi, tra ente locale, gestori dei servizi ed associazioni dei consumatori
 - Attività previste ai punti b,c e d, finanziate con prelievo a carico dei soggetti erogatori del servizio, predeterminato nel contratto di servizio.

Opportunità

Innovazione degli strumenti di tutela dei diritti (possibili sinergie con l'azione collettiva risarcitoria) e degli spazi di partecipazione civica

Un nuovo ruolo per le Associazioni dei consumatori e degli utenti: non solo denuncia e pressione ma *presenza effettiva e autorevole sul territorio e capacità d'iniziativa e proposta*

L'avvio della valutazione civica, per misurare e promuovere la qualità dei servizi

18. CONTRIBUTO AGENZIA DEL DEMANIO

Competenze gestorie dell'Agencia del Demanio

In attuazione delle previsioni contenute nell'art. 1 della L. 382/1975, l'art. 59 del D.P.R. 616/77 ha previsto la delega in favore delle regioni a statuto ordinario dell'amministrazione sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando l'utilizzazione prevista avesse finalità turistiche e ricreative.

Il D.L. 535/1996 ha introdotto la possibilità che, per l'esercizio delle funzioni delegate, le Amministrazioni regionali potessero avvalersi delle Capitanerie di Porto e degli uffici da essi dipendenti.

L'emanazione del D. Lgs. 112/1998, nell'ottica del decentramento delle funzioni statali, ha perfezionato l'ampliamento delle sfera di competenze in materia di Demanio Marittimo devoluto alle Regioni le quali, per la maggior parte, hanno attuato il trasferimento delle funzioni ai Comuni.

Sul punto va richiamata la normativa di cui al D.Lgs. n. 96 del 30.03.1999, che all'articolo 42 (funzioni dei Comuni) dispone : "Sono esercitate dai Comuni le funzioni amministrative previste dall'articolo 105, comma 2, lettera l) del D.Lgs. 112/1998".

D.Lgs 112/98 art. 105, comma 2 lettera l): rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del Demanio Marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia; tale conferimento non opera nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 21 dicembre 1995, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 136 del 12 giugno 1996, e successive modificazioni. Nei porti di rilevanza economica regionale ed interregionale il conferimento decorre dal 1° gennaio 2002.

Allo stato attuale si ravvisano comportamenti da parte delle Regioni notevolmente variegati in quanto alcune hanno mantenuto accentrate le competenze gestorie mentre altre Regioni le hanno interamente demandate ai Comuni. Ad esempio:

- La Regione Sardegna ha mantenuto le competenze gestorie.
- La Regione Calabria, nel 2007, ha provveduto al trasferimento delle competenze ai Comuni.
- La Regione Friuli Venezia Giulia ha trasferito le competenze solo ad alcuni Comuni.
- In Sicilia il Demanio Marittimo è di proprietà della stessa ad esclusione degli ambiti portuali gestiti dalle Autorità Portuali di cui alla L. 84/94.

Allo Stato, oltre la proprietà dei beni, sono rimaste le funzioni relative a:

- Classificazione dei porti;

- Pianificazione, programmazione e progettazione degli interventi aventi ad oggetto la costruzione, la gestione, la bonifica e la manutenzione dei porti e delle vie di navigazione, delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale, dei bacini di carenaggio, di fari e fanali, nei porti di rilievo nazionale e internazionale;
- Disciplina e sicurezza della navigazione da diporto;
- Caratteristiche tecniche e regime giuridico delle navi e delle unità da diporto;
- Disciplina e sicurezza della navigazione marittima;
- Bonifica delle vie di navigazione;
- Costituzione e gestione del sistema del traffico marittimo denominato VTS.
- Utilizzazione del pubblico demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia;
- Sistema informativo del demanio marittimo, la cui gestione è regolata mediante protocolli d'intesa ai sensi dell' art. 6 del D.Lsg 281/97;
- Sdemanializzazioni, delimitazioni ed incameramenti.

Lo Stato è rimasto completamente estraneo alla gestione diretta salvo incassare i proventi derivanti dalle concessioni sul Demanio Marittimo.

Dati di massima del Demanio Marittimo

N. Concessioni = circa 28.000

N. Pertinenze totali = circa 3.000

N. Pertinenze commerciali = circa 900 (3%)

Incasso annuo Demanio Marittimo (Codice tributo 842T)

2005	2006	2007
€ 52.486.278,28	€ 65.785.125,12	€ 87.023.000

Ispezioni demaniali

Demanio marittimo - Ispezioni 2007		
<i>Esito positivo</i>	<i>Esito negativo</i>	<i>Totale</i>
1.406	41	1.447

Competenze rimaste in capo all'Agenzia del Demanio

All'Agenzia del Demanio è rimasta la competenza in materia di controllo e vigilanza che la esercita sulla base del D.P.R 367/1998, pertanto all'A.D. è affidato il compito di:

- Esercitare, di concerto con le altre Amministrazioni competenti, l'attività di vigilanza.

- Verificare la corretta adozione delle nuove tariffe sulla base delle quali calcolare l'ammontare dei canoni concessori, controllare la riscossione dei canoni derivanti dall'utilizzo dei beni e provvedere alla eventuale attivazione della procedura di riscossione coattiva

1) Attività di vigilanza

L'attività di vigilanza è svolta direttamente dagli uffici territoriali dell'Agenzia secondo quanto stabilito dal Regolamento approvato con D.P.R. 367/98. Le Filiali, sulla base delle Linee Guida emanate dalla Direzione Area Operativa, hanno improntato programmi di ispezione demaniale volti alla tutela della proprietà per quanto concerne gli aspetti dominicali e la ricerca delle situazioni di difforme o inesistente applicazione della normativa vigente con particolare riferimento a quanto previsto nella L. 296/06. In particolare l'azione è stata orientata a:

- Verificare la corretta adozione delle nuove tariffe nonché l'avvenuta riscossione dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni demaniali marittimi;
- Verificare a campione la veridicità delle relazioni tecniche asseverate presentate per la certificazione delle superfici delle pertinenze demaniali e per l'individuazione delle opere di facile o difficile rimozione;
- Individuare i manufatti che per effetto dello spirare della concessione originaria devono essere concessi a un canone commisurato ai valori di mercato ed incamerati allo Stato;
- Accertare, con l'auspicabile collaborazione delle Capitanerie di porto, dei Comuni e degli Enti gestori, la presenza sul demanio marittimo di opere inamovibili in difetto assoluto di titolo abilitativo o in presenza di titolo abilitativo incompatibile con la destinazione e disciplina del bene;
- Accertare il corretto utilizzo dei beni dello Stato.

2) Il controllo della riscossione e la riscossione coattiva

A seguito del D. Lgs. 112/1998, divenuto effettivo a partire dal 1° Gennaio 2001, nell'ottica del decentramento delle funzioni statali e, con il conferimento di funzioni alle Regioni, quest'ultime hanno ampiamente legiferato in materia, attribuendo in via sussidiaria ai Comuni le competenze loro conferite, in particolare in materia di concessioni di beni del Demanio Marittimo per finalità turistico ricreative e mantenendo funzioni di coordinamento, pianificazione ed indirizzo.

Le modalità operative e quindi le rispettive competenze dei diversi attori coinvolti nelle procedure inerenti la riscossione dei canoni ed indennizzi per l'utilizzazione dei beni demaniali marittimi sono state fissate nella Circolare Prot. 12939 del 11.06.2002, emessa di concerto tra l'Agenzia del Demanio e Ministero delle Infrastrutture e Trasporti.

In tale Circolare si stabilisce che l'accertamento dei canoni dovuti dai concessionari è affidata alla competenza degli Enti Territoriali, così come la verifica degli avvenuti pagamenti mentre, perciò che concerne il sistema di riscossione coattiva, la Circolare prevede esplicitamente l'attivazione dell'Agenzia del Demanio a seguito di specifica segnalazione degli Enti Territoriali.

In relazione al sistema di riscossione coattiva le procedure adottate prevedono, a fronte di un primo mancato pagamento da parte del concessionario, l'invio da parte dell'Ente Gestore di un primo sollecito e, nel caso in cui il medesimo non vada a buon fine, di un secondo sollecito al quale deve seguire, qualora si protragga la situazione di insolvenza, la comunicazione da parte dell'Ente Gestore all'Agenzia del Demanio, che provvede all'iscrizione al ruolo.

Legge Finanziaria 2007: applicazione

Con la L. 296/06 si è operata una profonda revisione delle modalità di determinazione dei canoni relativamente al Demanio marittimo e per tale motivo l'Agenzia ha avviato nel corso dell'anno 2007 una intensa attività di verifica.

Tale attività ha evidenziato che non tutte le Regioni hanno proceduto alla piena attuazione di quanto previsto nella nuova normativa in materia di determinazione dei canoni demaniali.

Allo stato attuale, dalla documentazione disponibile, non risulta che alcun Ente Gestore abbia proceduto all'applicazione delle disposizioni previste dall'art. 47 del Codice della Navigazione che stabiliscono la decadenza della concessione qualora si verifichi una condizione di omesso pagamento del canone dovuto.

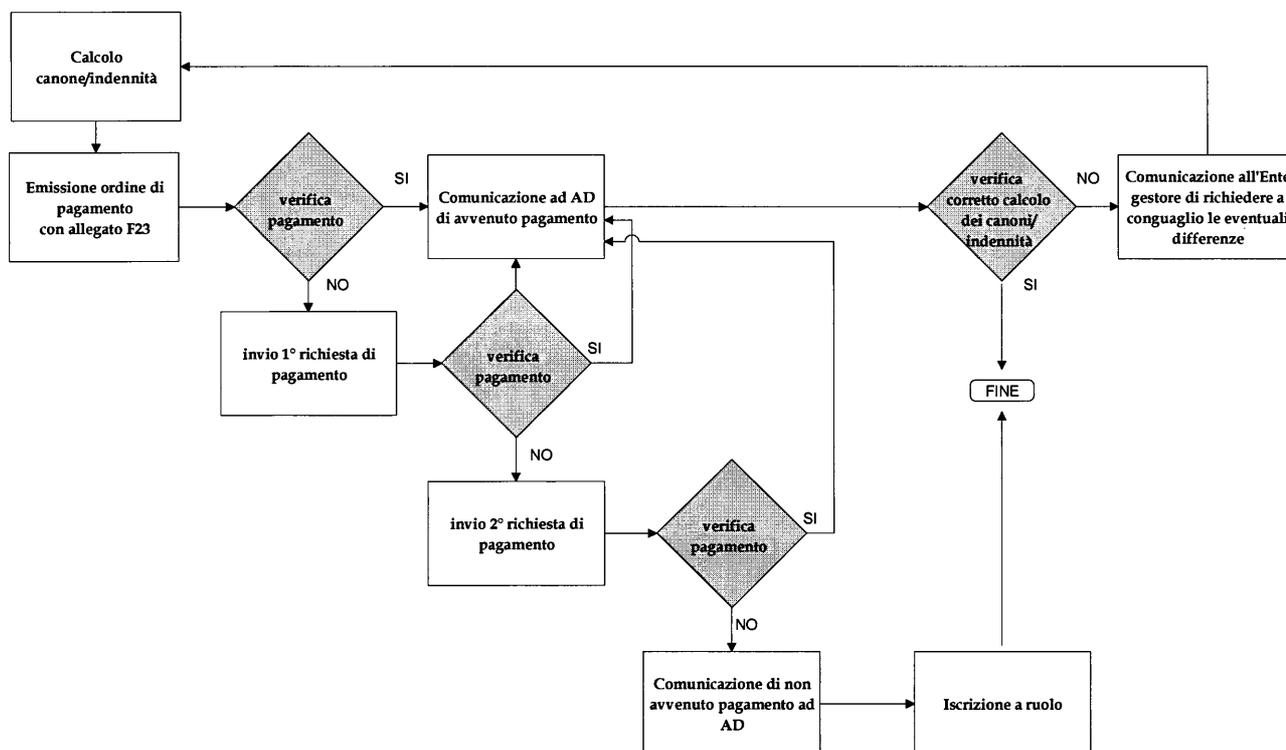
Procedura gestione demanio marittimo

Procedura
Attori

Gestione demanio marittimo

Regione/Comune/Capitaneria di Porto

Agenzia del Demanio



Allegato tecnico

Legge Finanziaria 2007 e sue modalità di applicazione

La Legge Finanziaria 2007 (Legge n. 296 del 27.12.2006) ha modificato il precedente impianto normativo, prevedendo per la prima volta un'articolazione dei criteri di quantificazione dei canoni, con lo scopo di riequilibrare questi ultimi laddove vi sono maggiori valenze commerciali e quindi maggiori capacità reddituali.

Il legislatore, infatti, ha introdotto un canone commisurato al valore di mercato per le pertinenze demaniali appartenenti allo Stato destinate ad attività commerciali (bar, ristoranti, negozi, discoteche), terziario-direzionale e di produzione di beni e servizi. Il nuovo canone viene calcolato come prodotto del valore medio dei canoni di riferimento (Osservatorio del Mercato Immobiliare) per la superficie del fabbricato per 6.5 (K: coefficiente per la stagionalità).

$$C = \frac{\text{CanoneOMImin} + \text{CanoneOMImax}}{2} \cdot K \cdot \text{Superficie(mq)}$$

Si tiene conto, quindi, nella determinazione del canone di diversi fattori: i valori correnti di mercato forniti dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare relativi ad analoghe attività nella stessa zona, la superficie delle strutture ed il coefficiente che fa riferimento alla stagionalità dell'attività e ai lavori di manutenzione straordinaria a carico del concessionario. Per la maggior parte delle concessioni destinate ad attività ricreative più strettamente balneari (lettini, ombrelloni, etc.) i canoni di riferimento continuano ad essere quelli tabellari (aggiornati secondo gli indici ISTAT a decorrere dal 1994 sulla base dei decreti emanati annualmente dal Ministero dei Trasporti) in quanto il comma 251 della Finanziaria 2007 ha sostituito il comma 1 dell'art. 3 della L. 494/93

In sintesi, le condizioni necessarie per applicare i nuovi canoni commisurati ai valori di mercato sono due:

- che i manufatti siano di proprietà dello Stato;
- che gli stessi siano adibiti ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi.

Sono considerati di proprietà dello Stato, tutti quei manufatti che alla scadenza naturale della concessione non siano stati oggetto di demolizione da parte dell'Autorità Marittima. Sono escluse, anche se di proprietà dello Stato, le tipologie come: attraversamenti, camminamenti, cabine, manufatti adibiti a depositi sdraie ed ombrelloni, servizi igienici, campi sportivi (libero accesso senza scopi di lucro), piscine (libero accesso senza scopi di lucro), terrazze (non adibite a scopi commerciali), arenili (spiagge) e tutto ciò che non è destinata ad attività commerciale, terziario-direzionale e produzione di beni e servizi. In tutti questi casi si applicano i valori tabellari.

La Finanziaria 2007 ha rimodulato, pertanto, l'aumento dei canoni in un'ottica di equità e razionalità, connettendo più strettamente gli aumenti degli introiti erariali, e quindi l'entità dei canoni, alle diverse capacità reddituali delle aree e dei manufatti realizzati, in funzione della loro destinazione.

Esempio: stabilimento balneare CON ristorante

 Struttura strettamente connessa all'attività balneare

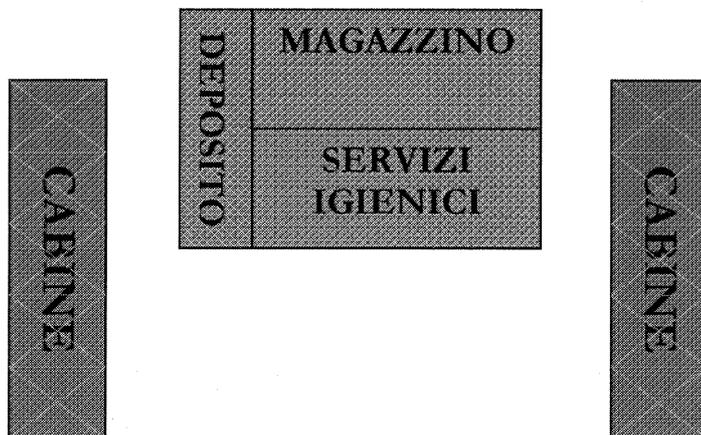


Tipologia	Superficie	Canone unitario 2007 (€/mq annuo)		Canone annuo (€)
Arenile	2.000	Tabellare	1,38	2.758
Cabine	100	Tabellare	2,30	230
Deposito/magazzino/ servizi igienici	100	Tabellare	3,93	393
Ristorante	250	OMI	123,50	30.875
Totale				34.255

Esempio: stabilimento balneare SENZA ristorante



Struttura strettamente connessa all'attività balneare



Tipologia	Superficie	Canone unitario 2007 (€/mq annuo)		Canone annuo (€)
Arenile	2.000	Tabellare	1,38	2.758
Cabine	100	Tabellare	2,30	230
Deposito/ magazzino/servizi igienici	100	Tabellare	3,93	393
Totale				3.380

19. CONTRIBUTO DEL MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E TRASPORTI (DG PORTI)

Il Sistema informativo del demanio (S.I.D.) nasce nel 1993 con la finalità di dotare il Ministero e le altre PP.AA., coinvolte nella gestione dei beni demaniali marittimi, di uno strumento moderno ed efficiente che, basandosi su una nuova base cartografica catastale metricamente esatta e amministrativamente corretta, fosse capace di identificare con certezza i beni costituenti il demanio marittimo e di rappresentare con immediata evidenza le caratteristiche geometriche del territorio ed il suo stato d'uso amministrativo, fornendo adeguati strumenti informatici per la gestione e il controllo dei beni del demanio marittimo al fine di consentire una generazione omogenea e controllata dei dati di aggiornamento e fornendo anche ai cittadini adeguati servizi quali la possibilità di visualizzare via internet dati geometrici e amministrativi.

Il progetto, tenuto conto del regime giuridico amministrativo cui è soggetto il demanio marittimo, ha coinvolto, come area di intervento, l'intero territorio nazionale e le aree gestite dalla Autorità Portuali, interessando circa 7.500 km di costa e ponendosi per la dimensione territoriale, per la capillarità delle informazioni e per la qualità dei dati fra i più importanti sistemi realizzati nel nostro paese e tale da essere giudicato dagli organi di indirizzo e governo strumento di prioritario interesse per la gestione del territorio.

Nel periodo di costruzione del S.I.D. si colloca la riforma normativa introdotta con il decreto legislativo n.112/98 che ha trasferito alle regioni le funzioni in materia di demanio marittimo, mantenendo però allo Stato il S.I.D. la cui gestione è regolata da protocolli d'intesa con le regioni finalizzati a determinare le regole comuni per l'utilizzazione del sistema.

Tale evoluzione normativa con il mutamento dell'assetto istituzionale, che ha determinato il conseguente coinvolgimento delle amministrazioni locali nella gestione del demanio marittimo, nel rispetto del codice della navigazione e del suo regolamento di esecuzione, nonché di tutte le norme di settore disciplinanti la materia, hanno reso necessario un utilizzo condiviso di una base di dati che rappresenti il reale stato di fatto dei beni del demanio marittimo, al di là delle singole competenze.

Attraverso il S.I.D. si è potuta ricostruire l'esatta geometria dei luoghi e la loro corretta attribuzione amministrativa (cartografia catastale); si è proceduto a identificare l'attuale linea di costa e a posizionare correttamente la linea della dividente demaniale; si è provveduto a censire e posizionare con accuratezza gli usi consentiti (concessioni) e quelli non autorizzati (ingiunzioni di sgombero).

Tutte le informazioni contenute nel Sistema sono certificate e quindi giuridicamente rilevanti.

I principali dati presenti nel Sistema sono in sintesi:

- dati territoriali di origine catastale (comune, foglio, particella, classe, qualità, intestatario, ecc.);

- dati demaniali relativi ai procedimenti amministrativi (estremi dell'atto concessorio, uso, categoria, scopi, informazioni geometriche, ecc.);
- dati anagrafici dei concessionari;
- dati economici relativi ai versamenti del canone.

Il Sistema, in conformità con le esigenze di efficienza e di trasparenza amministrativa, è stato realizzato in modo da automatizzare il flusso dei dati amministrativi attraverso l'informatizzazione delle schede di richiesta e concessione di licenze d'uso dell'area demaniale e il flusso di aggiornamento dei dati catastali cartografici e censuari; da rendere disponibili anche per i privati cittadini interessati all'uso del bene demaniale le informazioni e le funzioni necessarie per accedere alla richiesta di concessioni e alle relative autorizzazioni.

Dato il carattere di strumento di supporto alla gestione amministrativa ed in considerazione dell'interazione, in questo processo, di diverse pubbliche amministrazioni, particolare rilevanza è stata attribuita al soddisfacimento di precisi requisiti posti come fondamentali: a) mantenere unica la base dati, conservandone la qualità dell'informazione contenuta; b) garantire tale qualità quale requisito indispensabile per il supporto delle decisioni proprie dell'amministrazione; c) identificare e certificare l'utente che accede ed utilizza il sistema; e) assegnare ad ogni utente una "permission" di propria spettanza; f) proteggere l'integrità della base dati attraverso apposite strutture di "disaster recovery"; g) rendere disponibili le informazioni agli aventi diritto indipendentemente dalla loro ubicazione e conformemente alle proprie competenze amministrative e territoriali; h) uniformare sia le attività che il *wording* dalle varie tipologie di utenti utilizzatori del sistema informatico. Il tutto minimizzando i costi connessi con l'attivazione e con la conduzione delle postazioni client da attivare presso le PP.AA. locali e senza determinare per queste alcun costo aggiuntivo pur mantenendo alto il livello della qualità del dato..

Il progetto ha consentito, inoltre, come si è detto, di effettuare una documentata ricostruzione giuridica dell'andamento della "dividente demaniale" (ossia della linea che separa il demanio marittimo dalle altre proprietà) che costituisce elemento irrinunciabile per una corretta gestione dei beni demaniali marittimi e per una efficace azione di tutela degli stessi.

I risultati ottenuti evidenziano:

- a) variazioni della attuale linea di costa, rispetto a quella risultante dalle mappe catastali prima vigenti, a causa di fenomeni di erosione o di ripascimento. Ne deriva la possibilità di acquisire al Demanio o aree provenienti dalle acque (ripascimento), o aree private (demanializzate ex lege per effetto dell'erosione);
- b) presenze di abusivismo configuratesi nella realizzazione di manufatti amovibili e non amovibili sul Demanio marittimo a cavallo della "dividente demaniale";
- c) un andamento spesso irregolare della dividente demaniale non più rispondente alle caratteristiche morfologiche dei luoghi e del loro stato di utilizzo.

In tale contesto particolarmente significative risultano poi:

- le procedure di interscambio tra il S.I.D. e il Sistema informativo dell'Agencia del territorio che garantiscono l'aggiornamento automatico, e gratuito, dei dati catastali, geometrici e censuari, di interesse;
- le modalità di acquisizione dei dati relativi alle concessioni assentite o rinnovate che, attraverso adeguati supporti all'atto della presentazione dell'istanza (modelli di domanda normalizzati e specifici applicativi software DO.RI. per la trasposizione degli stessi su supporto informatico), consentono di acquisire le informazioni necessarie direttamente nei formati richiesti. Si sottolinea ancora come queste procedure consentano di migliorare ulteriormente la fruibilità del Sistema grazie alla disponibilità di *planimetrie precise delle diverse occupazioni* ;
- la possibilità, per i *Comuni*, di aggiornare direttamente i dati relativi ai vincoli insistenti sulle particelle demaniali e di inserire quelli dei *piani di spiaggia* . Questi dati sono quindi visualizzabili anche sotto forma di *rappresentazioni tematiche*.
- Attualmente risultano connessi, o in fase di connessione, 240 utenti istituzionali (Regioni costiere, Autorità portuali, Capitanerie di porto, Comuni costieri di differenti ragioni, nonché il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, l'Agencia del Demanio, il Nucleo Speciale Entrate della Guardia di Finanza, il Magistrato alle Acque di Venezia del Ministero delle Infrastrutture che, insieme ai 1481 utenti privati già registrati, definiscono un totale di 1687 utenze le quali, sulla base di recenti rilevazioni, eseguono già una media di oltre 31000 transazioni al mese.

Architettura hardware e software del Sistema

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sulla base di questo quadro di riferimento, ha adottato un'architettura hardware e software che concentra tutte le funzioni di elaborazione e di aggiornamento presso il Centro Operativo Nazionale (C.O.N.), assegnando ai Centri Operativi Locali (C.O.L.) le funzioni di consultazione delle informazioni ed inoltro dei dati di aggiornamento amministrativi.

La soluzione hardware, adottata, e schematizzata nella Figura 1, prevede:

- un cluster Unix con due nodi per la gestione dei dati (DataBase server);
- un cluster Windows 2000 Server con due nodi per la gestione delle applicazioni (Application Server);
- un cluster Windows 2000 Server con due nodi per il controllo, la documentazione e la certificazione (Server di Controllo).

Il S.I.D. utilizza quale RDBMS Oracle 9i rel. 2 (Enterprise edition) e come G.I.S. G.E. Smallworld vers. 3.3. Le applicazioni web sono state realizzate con Oracle application server 9i rel. 2 e G.E. Smallworld Internet Application Server ver. 2.1.

L'architettura centralizzata adottata utilizza una soluzione software a tre livelli (client, application server, database server) sviluppata secondo il modello WEB, in grado di operare indifferentemente su Internet o sulla Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione (R.U.P.A.). In tale modo è possibile tenere separati e funzionanti su macchine differenti, connesse in rete, la presentazione sui client, la logica di gestione dei dati sull'Application Server ed i dati sul Database Server.

Tale organizzazione, inoltre:

- offre la possibilità di distribuire i componenti su qualsiasi macchina in quanto i tre livelli comunicano tramite una rete;
- può utilizzare sistemi operativi differenti, fatta salva l'assicurazione di una corretta comunicazione tra essi;
- consente di adattare con maggiore facilità il software alle sue evoluzioni.

Tutti i processi sono eseguiti sul server centrale ed il client è utilizzato solo per formulare le richieste da inviare al server e, successivamente, visualizzare le risposte inviate da quest'ultimo.

Una soluzione di questo tipo ha comportato, pertanto, la progettazione di un'unica banca dati a livello nazionale popolata con dati standardizzati e normalizzati su tutto il territorio coinvolto nell'intervento, nonché lo sviluppo di specifici applicativi software.

Uno dei requisiti qualitativi che il S.I.D. deve soddisfare è quello di garantire la sicurezza. È stato previsto, pertanto, un sistema che consente di controllare, crittografare, documentare e certificare i flussi di interscambio tra la periferia ed il centro. Affinché un C.O.L. possa accedere al Sistema, è necessaria l'installazione di una sonda software su ciascuna postazione periferica, nonché l'attivazione e la registrazione da parte del Centro Operativo Nazionale (C.O.N.). Il cittadino è abilitato ad accedere a set predefiniti di servizi.

Come illustrato nella Figura 2, a seguito del ricevimento della richiesta di connessione, il Sistema di Controllo, Documentazione e Certificazione verifica che la postazione richiedente sia registrata come postazione C.O.L.. L'esito positivo del controllo consente la connessione e, quindi, la possibilità di effettuare richieste sul set completo di servizi disponibili; in caso di esito negativo, viene consentita la connessione solo ad un set limitato di servizi.

Il controllo è eseguito su due livelli, uno hardware e l'altro software. Il primo verifica la registrazione della postazione hardware attraverso il controllo dell'IP address, il secondo controlla che la login e la password specificate dall'utente siano anche esse registrate. Questi ultimi due input consentono al Sistema di abilitare l'utente all'accesso alle funzioni per le quali è abilitato. Il Sistema, infatti, consente al Centro Operativo Nazionale di definire i profili degli utenti ed assegnare ad ognuno una o più funzionalità. Il responsabile della postazione periferica assegna ad ogni utente il profilo adeguato e definisce, per ognuno login e password. Questa gestione parametrizzata consente di adeguare la funzionalità del sistema all'assetto organizzativo di ciascuna Amministrazione.

A ciascun soggetto, ad eccezione dell'Agenzia del territorio e del cittadino, il Sistema associa il territorio di competenza e la "visibilità"; la prima consente l'aggiornamento dei dati amministrativi e geometrici, l'altra permette solo ed esclusivamente la consultazione dei dati amministrativi e geometrici.

Modalità operative

La richiesta, da parte del cittadino, di ottenere in concessione un bene demaniale marittimo dà avvio ad un processo scomponibile nelle seguenti fasi:

Conoscenza preliminare dello stato dei luoghi.

Il cittadino ha la necessità di visualizzare il territorio al fine di individuare la zona di interesse e di conoscerne lo stato di utilizzo in vista della richiesta di una concessione.

In prima battuta, l'interessato può collegarsi al sito Internet del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, consultare il territorio ed analizzare i dati statistici.

Compilazione della domanda di concessione.

Le informazioni necessarie per la compilazione dell'istanza di concessione sono di tipo amministrativo e tecnico. Per queste ultime è richiesto l'intervento di un tecnico abilitato per l'esecuzione del rilievo e la successiva acquisizione dei dati geometrici e tecnici. Occorre, pertanto, fornire al tecnico elementi più specifici che gli consentano di avviare le proprie attività. A tale proposito, è necessario presentarsi presso gli uffici dell'Amministrazione competente e richiedere la documentazione necessaria (stralcio del territorio, monografia dei punti, scheda del bene demaniale).

A conclusione del rilievo, occorre procedere con la compilazione della domanda dal punto di vista amministrativo e tecnico.

Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti mette gratuitamente a disposizione, sul proprio sito Internet:

- i modelli di domanda e le relative guide alla compilazione, in formato PDF e riproducibili su carta. L'aspirante concessionario provvederà a consegnare o inviare all'amministrazione competente il supporto cartaceo (modelli di domanda standardizzati);
- l'applicativo Do.Ri. (Domanda Richiedente) che consente all'interessato di acquisire i dati amministrativi e geometrici da riprodurre su carta. L'aspirante concessionario consegnerà all'amministrazione competente il supporto informatico (floppy disk o CD-ROM), nonché la relativa stampa debitamente firmata in ogni sua parte.

Presentazione della domanda di concessione all'amministrazione competente.

La domanda di concessione viene consegnata all'amministrazione competente.

Se l'aspirante concessionario consegna la domanda solo su supporto cartaceo (modello di domanda standardizzato), il C.O.L. controlla la presenza dei dati essenziali (cognome, nome, codice fiscale e coordinate che individuano l'esatto posizionamento e ingombro dell'area richiesta) e quindi, utilizzando l'applicativo Do.COL. (Documentazione Centro Operativo Locale), esegue le seguenti operazioni:

- acquisizione dei dati amministrativi e tecnici;
- assegnazione del protocollo;
- generazione del file;
- invio del file al C.O.N..

Se l'aspirante concessionario consegna la domanda su supporto informatico, e la relativa stampa, il C.O.L. utilizzando l'applicativo Do.COL.:

- importa i dati;
- esegue i controlli sintattici e semantici sui dati;
- assegna il protocollo;

- genera il file;
- invia il file al C.O.N..

Import della domanda nel S.I.D.

Il C.O.N., utilizzando le funzionalità del S.I.D.:

- processa le domande pervenute;
- evidenzia eventuali anomalie;
- rappresenta sul territorio l'area/il bene oggetto della domanda.

Il S.I.D., nella configurazione attualmente prevista, mette a disposizione dei soggetti istituzionali i servizi di seguito elencati finalizzati a consentire la gestione e l'aggiornamento del territorio:

- gestione del profilo dell'utenza;
- gestione degli accessi al Sistema;
- import della domanda;
- acquisizione e localizzazione, modifica, consultazione, statistiche e stampa di:
 - licenza di primo rilascio;
 - atto formale di primo rilascio;
 - occupazioni ed innovazioni abusive;
 - licenze rinnovate;
 - concessioni suppletive;
- aggiornamento dei dati catastali attraverso il sistema di interscambio con l'Agenzia del territorio allo scopo realizzato;
- individuazione e sovrapposizione, eventuale, delle rappresentazioni e delle foto aeree.

La Figura 1 riporta, a titolo esemplificativo, la rappresentazione dello stato d'uso, sovrapposta alla foto aerea, di una porzione di territorio, nella quale si individuano i simboli associati alle concessioni. Si precisa al riguardo che:

- la rappresentazione catastale contiene i dati catastali e censuari del territorio forniti dall'Agenzia del territorio e rispetta i tematismi;
- la rappresentazione demaniale utilizza i tematismi demaniali ed aggiunge alle informazioni di cui al punto precedente l'andamento della dividente demaniale e della linea di costa, nonché i manufatti di solo interesse demaniale;
- la rappresentazione dello stato d'uso riporta, sulla rappresentazione demaniale, gli ingombri ed il dettaglio delle opere delle concessioni.
- Alle rappresentazioni menzionate sono da aggiungere, al momento, quelle relative ai vincoli, ai Piani di Utilizzo degli Arenili, alla valenza turistica, nonché alle occupazioni ed innovazioni abusive ed alle reti tecnologiche;
- la generazione dello stralcio di mappa;
- la generazione della monografia di un punto qualsiasi selezionato sul territorio;
- l'acquisizione e localizzazione, modifica, consultazione, statistiche e stampa di:
 - o vincoli gravanti sul bene demaniale marittimo,
 - o piani di utilizzo dell'arenile (P.U.A.),
- valenza turistica;
- l'acquisizione e localizzazione, modifica e stampa delle aree dedicate ai porti;
- la generazione delle schede associate a:

- beni demaniali censiti al Catasto Terreni o al Catasto Fabbricati;
- manufatti di solo interesse demaniale;
- l'acquisizione, la modifica, la consultazione e la stampa dei dati amministrativi relativi ai decreti di demanializzazione, sdemanializzazione e delimitazione;
- l'export dei dati amministrativi e geometrici delle concessioni, delle occupazioni ed innovazioni abusive;
- il download degli applicativi Do.Ri., Do.COL., Ge.Trans., Do.AP. e della relativa modulistica.

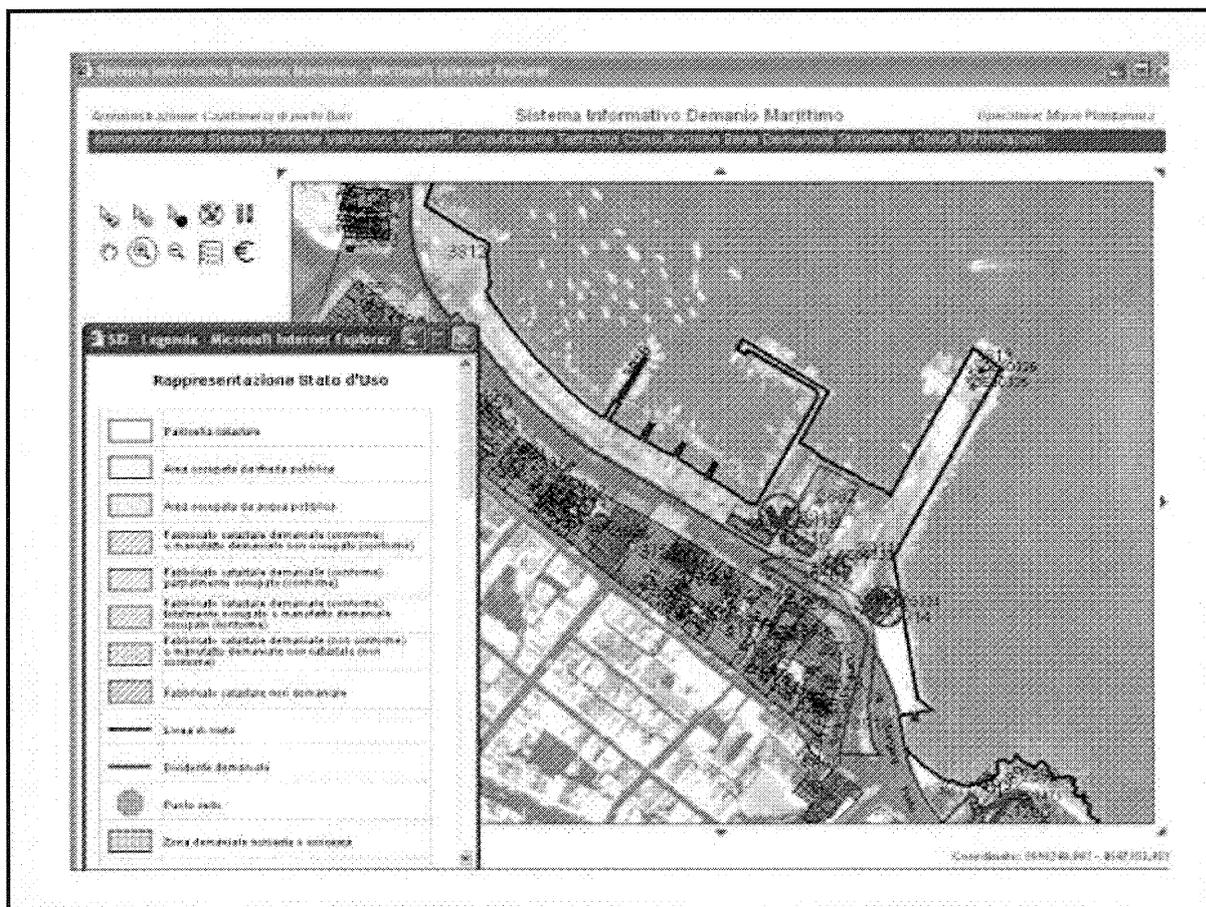


Figura 1 – Rappresentazione dello stato d'uso sovrapposta alla foto aerea

Il S.I.D. nella sua configurazione attuale mette a disposizione del cittadino i seguenti servizi:

- visualizzazione dello stralcio di mappa;
- consultazione di statistiche sui beni demaniali, sulle domande e sulle concessioni;
- download dell'applicativo Do.Ri. e della relativa modulistica.

Per importare gli aggiornamenti geometrici e/o censuari dei beni demaniali, il S.I.D. è collegato al Sistema Informativo dell'Agenzia del territorio attraverso il relativo Sistema di Interscambio, realizzato secondo il modello generale applicato tra due sistemi "legacy", cioè sistemi che fanno capo ad amministrazioni diverse con funzioni istituzionali differenti e quindi fra loro indipendenti. In questa ottica, pertanto, ogni amministrazione

coinvolta (M.IN.T. ed A.T.) assume indifferentemente il ruolo di utilizzatore e di fornitore di servizi.

Utilizzazione del S.I.D. quale strumento per il censimento dei canoni demaniali

Il Sistema, oltre alle sue funzioni di supporto alle Amministrazioni nelle attività di gestione e di tutela dei beni demaniali marittimi opera anche relativamente agli aspetti (economici, sociali ed ambientali), più generali connessi con il loro utilizzo quale, in primo luogo, il controllo del pagamento dei canoni.

Ad oggi infatti, lo Stato non dispone di dati analitici sulla consistenza del gettito annuo derivante dai canoni delle concessioni demaniali marittime per i vari usi, dagli indennizzi nonché dai conguagli.

L'utilizzo sistematico del S.I.D. consentirebbe di colmare questa lacuna attraverso la disponibilità di dati certi e sempre aggiornati. Significativo, al riguardo, il caso della Regione Puglia (e da quest'anno anche la regione Sardegna) che, per prima in Italia, ha posto il Sistema al centro della propria attività gestionale rendendo possibile il trasferimento di delega di funzioni ai Comuni su basi di obiettiva e documentata conoscenza dello stato di effettivo utilizzo del patrimonio demaniale marittimo.

S.I.D. - Sistema Informativo Demanio marittimo				
Censimento concessioni e canoni annui dovuti - Regione Puglia				
(situazione aggiornata al 27.05.2008)				
Regione Puglia	2006		2007	
	Concessioni vigenti	Canone richiesto(Euro)	Concessioni vigenti	Canone richiesto(Euro)
	1.126	1.748.872,45	853	1.368.622,66
TOTALE	1.126	1.748.872,45	853	1.368.622,66

L'analisi dei dati, sopra indicati, relativi alle concessioni rilasciate dalla Regione Puglia nel 2006 ed il loro confronto con quelli relativi al 2007 consente due ordini di considerazioni.

Nel 2006, l'ultimo anno di gestione da parte della Regione, il Sistema fornisce con esattezza il numero delle concessioni attive ed il corrispondente gettito dovuto.

I dati relativi al 2007, (primo anno del trasferimento delle competenze ai Comuni), evidenziano, per contro, un uso parziale del Sistema, inevitabile in questa fase di transizione e facilmente rilevabile dal decremento del numero di concessioni. La Regione, pertanto, allo scopo favorire la continuità dell'aggiornamento e di contenere tale fenomeno, ha promosso, di concerto con il Ministero, il collegamento al Sistema dei Comuni costieri insieme con un importante programma di trasferimento tecnologico sull'utilizzo del S.I.D. e sull'applicazione delle procedure normalizzate ad esso correlate. Si prevede che a partire dall'anno in corso i Comuni possano completare la trasmissione telematica dei dati relativi alle concessioni assentite/rinnovate dagli stessi a partire dal 2007.

Considerazioni del tutto analoghe possono essere formulate anche sulla base dei dati, relativi alle concessioni rilasciate per licenza direttamente dallo Stato, attraverso le Capita-

nerie di porto nel 2006 e nel 2007 (I dati non tengono conto delle concessioni della durata superiore ad anni quindi rilasciate con atto formale dalla Direzione generale dei porti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti).

Censimento concessioni rilasciate dalle Capitanerie di porto e canoni annui dovuti 2006 - 2007 (1) <i>(situazione aggiornata al 27.05.2008)</i>				
Capitanerie di Porto	2006		2007	
	Concessioni vigenti	Canone richiesto	Concessioni vigenti	Canone richiesto
ABRUZZO				
PESCARA	168	212.360,88	171	206.228,95
ORTONA	0	0,00	0	0,00
CALABRIA				
REGGIO CALABRIA	49	14.396,94	15	4.296,39
VIBO VALENTIA	22	18.433,87	21	17.303,47
CROTONE	20	107.539,77	16	99.177,94
GIOIA TAURO	7	78.466,86	6	218.374,80
CAMPANIA				
NAPOLI	4	11.104,76	4	11.104,76
SALERNO	1	373,74	1	0,00
CASTELLAMMARE DI STABIA	12	16.968,59	13	18.186,57
TORRE DEL GRECO	3	577,60	2	0,00
EMILIA ROMAGNA				
RAVENNA	12	544.446,90	7	534.234,72
RIMINI	5	127.324,19	4	127.324,19
F. V. GIULIA				
TRIESTE	56	223.344,08	56	221.289,68
MONFALCONE	58	489.426,58	52	477.637,06
LAZIO				
ROMA	48	95.087,16	46	96.780,12
GAETA	59	42.532,65	49	36.678,97
CIVITAVECCHIA	15	113.206,21	15	95.487,21
LIGURIA				
IMPERIA	3	2.875,63	3	0,00
GENOVA	2	0,00	2	0,00
SAVONA	1	0,00	1	0,00
LA SPEZIA	0	0,00	0	0,00
MARCHE				
ANCONA	13	247.612,19	2	202.590,60
S. B. DEL TRONTO	56	53.209,55	48	49.254,64

MOLISE				
TERMOLI	12	317.029,59	11	310.729,59
PUGLIA				
BARI	135	135.610,23	112	71.665,38
BRINDISI	21	33.609,05	15	31.617,45
GALLIPOLI	123	200.865,91	113	197.404,81
MANFREDONIA	112	167.944,73	106	164.227,05
MOLFETTA	99	142.317,86	62	115.765,34
TARANTO	134	174.413,14	126	140.622,11
SARDEGNA				
CAGLIARI	41	27.316,63	39	6.588,71
LA MADDALENA	8	6.723,84	6	6.445,84
OLBIA	22	66.843,27	22	66.843,27
ORISTANO	0	0,00	0	0,00
PORTO TORRES	26	17.126,52	16	5.382,83
TOSCANA				
LIVORNO	2	1.642,85	2	0,00
MARINA DI CARRARA	5	29.448,56	4	5.617,17
VIAREGGIO	29	81.550,70	27	79.290,78
	46	144.806,38	49	145.901,19
VENETO				
CHIOGGIA	5	9.439,36	4	7.889,64
VENEZIA	0	0,00	0	0,00
TOTALI	1.434	3.955.976,77	1.248	3.771.941,23

(1) Solo concessioni di competenza delle Capitanerie di porto

(Sono escluse le pratiche assentite da Regioni, Comuni, Autorità portuali e Regione Siciliana)

Anche in questo caso i dati, sono in grado di documentare lo stato di utilizzo ed i cespiti dovuti.

Da quanto detto appare evidente con i dati quantitativi sui canoni concessori potranno essere disponibili solamente quando saranno recuperati e trattati a regime, dando ai citati protocolli d'intesa per la gestione condivisa del S.I.D..

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, nell'anno 2004 ha elaborato una serie di dati censiti dal S.I.D., relativi alle concessioni vigenti nell'anno 2000 e nel primo semestre dell'anno 2001, (in quanto da quell'anno in poi, le funzioni amministrative sono esercitate da regioni e (per subdelega) dai comuni), che evidenziano le diverse tipologie di concessioni ed il canone dovuto per le stesse:

Uso	Canone (Euro)	%	Numero concessioni	%
1 Turistico ricreativo	23.395.535	66,3	13.895	60,5
2 Pesca ed acquacoltura	631.942	1,8	849	3,7
3 Cantieristica navale	1.018.198	2,9	567	2,5
4 Produttivo industriale	1.795.612	5,1	587	2,6
5 Tutela ambientale	70.965	0,2	47	0,2
6 Diporto nautico	1.991.339	5,6	884	3,9
7 Vario	6.403.944	18,1	6.143	26,7
TOTALE	35.307.534	100	22.973	100

Tabella 1 - Concessioni censite nel S.I.D. e relative all'anno 2000 e primo semestre anno 2001 (Dati nazionali)

Poiché tra le concessioni censite come “uso vario” (6.143 per 6.403.944 € di canone), è presumibile ve ne sia una quota comunque ascrivibile all'uso turistico-ricreativo (ad esempio, gli accessi al mare), tali concessioni sono state “spalmate” proporzionalmente sugli altri usi codificati ottenendo i dati di cui alla tabella 2:

Uso	Canone (Euro)	%	Numero concessioni	%.
1 Turistico Ricreativo	28.579.102	80,94	18.967	82,56
2 Pesca ed acquacoltura	771.956	2,19	1.158	5,04
3 Cantieristica navale	1.243.792	3,52	774	3,37
4 Produttivo industriale	2.193.452	6,21	802	3,49
5 Tutela ambientale	86.688	0,25	64	0,28
6 Diporto nautico	2.432.544	6,89	1.207	5,26
TOTALE	35.307.534	100	22.973	100

Tabella 2 - Diffusione proporzionale del canone e delle concessioni concernenti l'uso “vario” sugli altri usi (Dati nazionali)

Va precisato che tali dati aggiornati al primo semestre del 2001 per tutte le regioni tranne che per la Sicilia (che da più di 20 anni gestisce in proprio il Demanio Marittimo) e la Campania che lo gestisce dal 1998 senza l'aiuto delle Capitanerie di Porto e, quindi, senza che nel SID ci fossero informazioni in merito.

Sulla base di questi dati è stata predisposta una proiezione al 2003 della situazione concessoria, tenendo conto sia degli incrementi annuali ISTA prescritti dalla legge, sia della circostanza che alcune regioni hanno classificato le rispettive coste nella categoria “B – media valenza turistica”, sia della considerazione che potesse ragionevolmente essere considerato stabile il numero delle concessioni ad uso turistico-ricreativo.

Pertanto per l'anno 2003 i suddetti dati forniti dal SID e le relative stime portavano a ritenere attendibile la seguente situazione, limitatamente all'uso turistico –ricreativo:

- 18.967 concessioni;

- 34.955.504 m² di demanio in concessione (dato stimato in rapporto ai canone);
- 33.910.810 € canone dovuto.

Questo risultato, per quanto rilevante, non risolve, però, il problema, anch'esso aperto e per certi versi ancora più critico, del controllo della puntualità e della correttezza dei versamenti, a vario titolo dovuti allo Stato, da parte dei concessionari e dei soggetti non autorizzati. Anche in questo caso, la soluzione trae origine dalle informazioni che il S.I.D. è in grado di fornire e si concretizza in uno specifico sistema di interscambio con l'Agenzia delle Entrate. La realizzazione di questo sistema, la cui analisi è già stata da tempo avviata, fa parte degli interventi che questa Amministrazione intende realizzare con il progetto "integrato di riordino della dividende demaniale".

Al fine di fornire un inquadramento d'insieme del progetto da ultimo citato che si propone di realizzare è necessario innanzi tutto premettere che attraverso l'attività di rilevamento del demanio marittimo condotta da questo Ministero è stato possibile accertare un incremento di tale demanio derivante da variazioni della dividende demaniale e della linea di costa che, secondo una stima prodotta dall'allora Ministero delle finanze, è pari a circa 37 milioni di mq.. Per quanto attiene i fabbricati insistenti sul demanio marittimo intestati a privati o non censiti al catasto sono stati consuntivati, al termine del primo progetto che ha interessato 5711 Km di costa, circa 7 milioni di mq.

Pertanto il citato intervento di "riordino" della dividende demaniale consentirebbe di produrre nuove entrate derivanti sia dalle sdemanializzazioni di beni che hanno già oggettivamente perso le caratteristiche morfologiche di demanialità, sia dagli indennizzi per occupazioni abusive, canoni concessori, I.C.I., I.R.P.E.F. e TARSU che, sempre secondo la stima del Ministero delle finanze prima citata, ammonterebbero a circa 5 miliardi di euro.

20. CONTRIBUTO DALLE REGIONI

Premessa

Con l'introduzione della legge 4 dicembre 1993, n° 494, che ha definito i criteri di pagamento del canone per le concessioni d.m. ad uso turistico – ricreativo, si è avuta la distinzione tra le utilizzazioni del demanio marittimo ad uso “diverso” da quelle, appunto, ad uso turistico.

La stessa legge ha definito quali siano le concessioni “turistiche”, ovvero quelle che hanno ad oggetto:

- a) gestione di stabilimenti balneari;
- b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;
- c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere;
- d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive;
- e) esercizi commerciali;
- f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione.

Con la successiva legge 16 marzo 2001, n° 88, si è avuta la distinzione anche della durata della concessione che, per le finalità turistiche, è diventata di sei anni, mentre per le altre utilizzazioni è rimasta di quattro anni.

Normativa regionale

a) Ruolo attribuito alle concessioni

In virtù della differenziazione operata dalla normativa nazionale, le Regioni hanno da sempre considerato le concessioni ad uso turistico – ricreativo legate al sistema turistico regionale, e i concessionari quali imprenditori turistici.

Ciò è riportato nella D.G.R. 9 luglio 2001, n° 614 (art. 2, ultimo comma “I titolari di concessioni per la gestione di stabilimenti balneari del litorale della Calabria sono, ad ogni effetto, **imprenditori turistici**”), nella quale vengono altresì individuate le utilizzazioni, che sono le seguenti:

- *realizzazione e gestione di stabilimenti balneari e di servizi complementari e di supporto, compresi la vigilanza ed il soccorso;*
- *noleggio attrezzature da spiaggia;*
- *realizzazione e gestione di esercizi di ristorazione e di somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;*
- *gestione di esercizi commerciali;*
- *noleggio di imbarcazioni e di natanti;*
- *gestione di campeggi, di attività ricreative e sportive;*
- *realizzazione e gestione di campi boa e pontili galleggianti semoventi;*
- *realizzazione e gestione di approdi classificati di categoria 2, classe III aventi funzioni turistiche, da diporto di cui alla Legge 28 febbraio 1984 n. 84, art. 4, comma 3;*
- *attività di soccorso a mare, mediante organizzazioni volontarie, private o pubbliche, regolarmente autorizzate.*

La stessa previsione è stata confermata dalla D.G.R. 30 marzo 2004, n° 184.

In particolare per effetto del D. Lgs 112/98 le funzioni di cui sopra sono state trasferite alle Regioni, molte delle quali hanno delegato direttamente le Amministrazioni Comunali altre, come la Calabria, hanno mantenuto le funzioni in materia con finalità turistico-ricreative sino al 2005 anno in cui con la Legge Regionale n. 17 sono state trasferite ai Comuni anche suddette funzioni secondo precise e puntuali disposizioni, ulteriormente dettagliate dal Piano di Indirizzo Regionale.

Infatti, la legge del 21 dicembre 2005, n° 17 ha ulteriormente confermato quanto sopra descritto, con alcune modifiche, come segue:

Art. 2:

1. Per attività turistico ricreative si intendono:

- a) stabilimenti balneari e servizi complementari e di supporto, compresi la vigilanza ed il soccorso;
- b) esercizi di ristorazione e di somministrazione di bevande;
- c) esercizi commerciali tipici;
- d) noleggio di imbarcazioni e natanti;
- e) ormeggio, alaggio, stazionamento e servizi complementari alla nautica da diporto;
- f) campeggi ed altre strutture ricettive e di attività ricreative e
- g) sportive;
- h) esercizi commerciali complementari alle attività turistiche, nautiche e ricreative;
- i) servizi complementari di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, funzionali alle attività turistiche e ricreative che precedono.

2. I titolari di concessioni demaniali marittime che hanno come scopo la gestione di strutture ad uso turistico ricreativo realizzate per la diretta fruizione del mare sono, ad ogni effetto, imprenditori turistici di imprese produttive di interesse collettivo.

Il P.I.R. (Piano di Indirizzo Regionale), approvato con Deliberazione del Consiglio Regionale n° 147 del 12 giugno 2007, ha stabilito, all'art. 2, quanto segue:

Art. 2 - Ambito di operatività

Il Piano di indirizzo per l'utilizzo delle aree demaniali marittime, ha valenza di piano di settore e esprime i criteri generali di riferimento per i Comuni nella redazione ed approvazione dei Piani Comunali di Spiaggia equivalenti a piani particolareggiati di utilizzazione delle aree del demanio marittimo con cui favorire, nel rispetto della vigente normativa urbanistica, edilizia, paesaggistica ed ambientale, la migliore funzionalità e produttività delle attività turistiche che si svolgono sul demanio marittimo e prevedendo, per le zone non in concessione, tipologie di intervento che favoriscano lo sviluppo turistico.

b) Durata

La normativa regionale nulla ha innovato sulla durata normale della concessione, che rimane di sei anni.

Il P.I.R., all'art. 11 – comma 1, ha previsto concessioni di durata superiore, stabilendo che quelle di sei anni sono di competenza dei Comuni, mentre quelle di durata superiore sono di competenza regionale.

c) Selezione dei concessionari

Poiché la normativa regionale attualmente in vigore è la L.R. 17/05 unitamente al P.I.R. (che è il suo regolamento di attuazione), si farà riferimento a tale normativa.

Per ciò che riguarda i criteri di selezione del concessionario, nulla è previsto in caso di assegnazione diretta (previa istruttoria).

I criteri di selezione entrano in gioco solamente in caso di concorrenza fra più richiedenti la stessa area (art. 37 Cod. Nav.).

In tale caso, i criteri principali sono dettati dallo stesso art. 37 Cod. Nav., il quale stabilisce che:

Art. 37 - Concorso di più domande di concessione

1. *Nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico.*

2. *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. E' altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze. Qualora non ricorrano le ragioni di preferenza di cui ai precedenti commi, si procede a licitazione privata.*

La L.R. 17/05 aggiunge, ai citati criteri, la sola preferenza – a parità di tutte le altre condizioni – della presentazione temporale della domanda di concessione.

Il P.I.R. precisa inoltre che:

In sede di concorso di domande per nuove concessioni si applicano i criteri di cui all'articolo 37 Cod. Nav., con valutazione in capo al richiedente di requisiti soggettivi di professionalità e con riguardo alla qualificazione dell'offerta turistica, valutata alla stregua del PIR e del PCS, nonché in base al puntuale rispetto della legge n. 13/89, del dm n. 236/89 e del DPR n. 503/96 sul superamento delle barriere architettoniche al fine di garantire l'accoglienza delle persone con ridotta o impedita capacità motoria.

Qualora, avendo in via principale esperito la procedura di cui all'art. 37 C.N., e non avendo riscontrato motivi di preferenza per l'assegnazione del lotto interessato, sarà seguito il criterio di licitazione privata rispettando i seguenti criteri di valutazione:

- a) *Predisposizione da parte del richiedente di apposito piano tecnico economico di insediamento che preveda tra l'altro maggiori garanzie di proficua utilizzazione delle concessioni e si proponga di avvalersi della stessa per un uso che risponda ad un più rilevante interesse pubblico, il livello occupazionale (da dimostrare successivamente con relativo/i contratto/i di assunzione, pena decadenza della concessione) e la realizzazione di infrastrutture previste dal PCS;*
- b) *Elaborazione di un progetto che preveda la realizzazione di attrezzature non fisse ma amovibili, ...;*
- c) *Maggior rialzo rispetto al canone concessorio ...*

d) Criteri ambientali

Per ciò che riguarda i criteri di salvaguardia ambientale, la L.R. 17/05 salvaguarda le piante di alto fusto, le alberature e i sistemi vegetali autoctoni (art. 8, punto 2), demandando al P.I.R. le ulteriori misure.

Il P.I.R. detta una serie di prescrizioni e indicazioni in materia di ambiente, come di seguito si riporta:

ART. 5 - Prescrizioni da osservarsi nella gestione del demanio marittimo

Per la libera fruizione e per l'uso pubblico:

1. *Nella concessione dei beni del demanio marittimo e nella realizzazione di nuove opere confinanti con il demanio marittimo deve essere salvaguardata, ..., la possibilità di libero accesso al mare. ... Nell'ambito dei successivi aggiornamenti del presente Piano, la Regione, di propria iniziativa o su istanza di uno o più Comuni interessati, può formulare ulteriori indicazioni o emanare apposite direttive o linee guida al riguardo.*
2. *Non sono ammissibili nuove concessioni che comportino usi esclusivamente privati del demanio marittimo, ...*
3. *È consentita la realizzazione di complessi balneari a cura dei Comuni, ai sensi dell'art. 8 comma 3 lettera a) della legge, senza fini di lucro, e comunque relativamente ad una percentuale massima del 5% dei lotti identificati nel PCS.*

Per la salvaguardia del litorale dall'erosione:

1. *Ai fini dell'espressione del parere di cui all'articolo 12 del Regolamento per la navigazione marittima, nelle aree di spiaggia è vietata la realizzazione di opere fisse riflettenti il moto ondoso le quali abbiano finalità diverse da quelle della difesa, quali muri di contenimento e plateazioni, che potrebbero contribuire all'erosione del litorale.*
2. *L'utilizzo delle aree demaniali marittime deve essere compatibile con la salvaguardia della funzionalità dei punti di alimentazione per il ripascimento delle spiagge, con particolare riferimento alla necessità di mantenere l'accessibilità alla costa dei mezzi di trasporto del materiale di ripascimento.*

Per la tutela dal rischio idrogeologico

1. *Nelle zone foci e nelle aree a rischio di frana, la disciplina degli interventi è normata dal rispettivo Piano di Bacino, ovvero dello stralcio per il rischio idrogeologico ai sensi del DL 180/98 e dalle Norme di Attuazione e Misure di salvaguardia approvate dal Comitato Istituzionale ABR, nella seduta del 31.07.2002.*
2. *Nel caso di opere di qualsiasi natura che possano modificare il trasporto litoraneo e che interessino da vicino foci fluviali o torrentizie, la documentazione progettuale dovrà contenere uno specifico studio che valuti l'influenza delle opere stesse sul libero deflusso di piena dei corsi d'acqua. In particolare dovranno essere valutati i possibili effetti di accumuli di sedimenti presso l'area fociva e le condizioni di deflusso di piena nel caso di contemporanea mareggiata. In caso di opere di notevole entità sarà necessario effettuare una verifica idraulica del tratto focivo terminale, tenuto conto dei dati contenuti nei Piani di Bacino.*
3. *Usi turistico ricreativi:*
 1.
 2.
 3. *Le concessioni per gli impianti di balneazione sono subordinati alla visitabilità degli impianti e all'effettiva possibilità di accesso al mare delle persone handicappate ai sensi della legge 104/1992. Per gli impianti esistenti si prescriverà l'adeguamento, ove necessario, al momento dell'approvazione del PCS, per il quale i Comuni dovranno dare immediata esecutività attraverso il rilascio automatico delle relative autorizzazioni edilizie;*
 4. ...;
 5. *La realizzazione di opere edilizie e manufatti sul demanio marittimo deve essere tale da limitare il più possibile, compatibilmente con l'esercizio delle attività balneari, la chiusura delle visuali verso il mare e la cementificazione dell'arenile. Sulla base di tale obiettivo i Comuni, nei rispetti-*

vi strumenti urbanistici, disciplinano la realizzazione delle nuove opere e la riqualificazione di quelle esistenti.

Dipporto nautico:

1. *Il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime o la loro variazione per nuove realizzazioni, ampliamenti e ristrutturazioni di strutture portuali turistiche che ricadono nella tipologia di cui all'articolo 2, primo comma lettere a) e b) del D.P.R. 2 dicembre 1997 n. 509 è subordinato al rispetto indicazioni contenute nella Legge con riferimento ai porticcioli turistici ed agli impianti nautici minori.*
2. *Il rilascio di nuove concessioni o subentri per l'installazione di gavitelli o la creazione di punti di ormeggio deve avvenire nel rispetto dei requisiti di sicurezza, dei valori paesaggistico ambientali della costa, della tutela dei fondali e delle acque nonché degli altri usi del litorale. ...*

Attività produttive

1. *In coerenza con le finalità generali di cui all'articolo 3, il rilascio di nuove concessioni per attività produttive in aree demaniali e nelle zone del mare territoriale è da riservarsi a quelle attività che abbiano un effettivo beneficio o la stretta necessità di essere esercitate in zone collegate al mare (esempio tipico l'attività cantieristica) o dentro il mare stesso (acquacoltura). Anche in presenza di tali requisiti è comunque da evitare la localizzazione sui litorali e negli specchi acquei di quelle attività che, per dimensione dei manufatti o caratteristiche dei cicli produttivi, producano rilevanti impatti sotto il profilo paesistico ed ambientale o che risultino non armonizzabili con il contesto in cui verrebbero ad essere inserite.*

Opere marittime. Ripascimenti

1. *si intendono per "interventi stagionali di ripascimento volti a ripristinare i profili costieri precedenti agli eventi erosivi" gli interventi di trasferimento di materiale di spiaggia all'interno della stessa unità fisiografica o gli interventi con materiale di diversa provenienza che comunque comportino una movimentazione di inerti non superiore ai 10 mc. per metro lineare/anno.*
2. *in relazione ad interventi sulla costa cui consegue la creazione di nuovi rilevanti tratti di arenile, la Regione può, nell'espressione del parere di competenza di cui all'articolo 12 del regolamento per la navigazione marittima, subordinare il rilascio delle nuove concessioni, alla predisposizione da parte dei comuni interessati di un progetto di utilizzo del nuovo litorale così realizzato, volto a definire il rilascio delle eventuali nuove concessioni; alla predisposizione da parte dei Comuni interessati di un progetto di utilizzo del nuovo litorale così realizzato corredato di un piano di gestione del ripascimento comprovato da atto di asseveramento della copertura degli oneri finanziari, volto a definire il rilascio delle eventuali nuove concessioni; per l'assegnazione del nuovo litorale hanno diritto di insistenza e di preferenza nei confronti delle domande concorrenti titolari delle concessioni preesistenti alle quali il fenomeno erosivo ha comportato una sensibile riduzione dell'area demaniale precedentemente assegnata;*
3. *gli arenili realizzati o sottoposti a interventi mediante la realizzazione di "ripascimenti protetti", realizzati con l'ausilio di soffolta e opere di difesa, sono esclusi dalla possibilità di rilascio di nuove concessioni.*

Art. 8 - Materiali e tecnologie

1. *Nel rispetto della vigente normativa urbanistica, edilizia, paesaggistica ed ambientale, i manufatti architettonici, con le dimensioni stabilite in base a criteri formulati secondo le diverse esigenze dei Comuni, sono realizzati con tipologie costruttive, materiali e caratteri architettonici che tengano conto della morfologia del luogo e delle tradizioni costruttive degli impianti turistico-balneari della costa, facendo ricorso, prioritariamente, a:*

- a) opere di ingegneria naturalistica e bioarchitettura;
- b) soluzioni tecnologiche non invasive, improntate al risparmio energetico, mediante l'utilizzo di energie alternative (ad esempio, pannelli solari);
- c) sistemi di biofitodepurazione in sostituzione di impianti tradizionali nel caso sia impossibile un collegamento con l'impianto fognario esistente;
- d) materiali ecocompatibili quali la pietra, l'argilla, il legno, il sughero;

2. le opere consentite sono quelle previste dall'art. 9 della Legge.

Nelle zone che conservano ancora caratteri naturali di pregio si possono utilizzare elementi vegetali che mantengano l'equilibrio dell'ambiente e modalità di piantagione che riproducano il più possibile la disposizione naturale. In particolare, nel rispetto dell'equilibrio ecologico, le essenze vanno individuate tra le specie vegetali autoctone, rustiche, con ridotte necessità idriche e di mantenimento e utilizzando, preferibilmente, le tecniche di xerogiardiniera, ovvero l'individuazione e l'uso preferenziale delle "xerofite", piante capaci di tollerare difficili condizioni climatiche e la cui scelta, molto ampia, è in grado di soddisfare anche criteri ornamentali.

20. CONTRIBUTO DELL'ANCI

Premessa

Il nucleo fondamentale della normativa in materia di demanio marittimo è costituito dal Titolo II, Capo 1, del Codice della Navigazione (R.D. 30.3.1942 n° 327) e dal relativo Regolamento di Esecuzione (D.P.R. 15.2.1952 n° 328).

L'art. 28 cod. nav. definisce i beni del demanio marittimo, comprendendovi:

- a. il lido, la spiaggia, i porti, le rade,
- b. le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno una parte dell'anno comunicano con il mare,
- c. i canali utilizzabili ad uso pubblico 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 (art. 29) e sono soggette alla stessa disciplina.

Con l'emanazione del D.P.R. n° 616/77 sono state trasferite alle Regioni le funzioni amministrative di gestione del territorio nelle materie di competenza legislativa regionale elencate nell'art. 117 della Costituzione, tra le quali erano comprese "Turismo e Industria Alberghiera".

D'altra parte trasferire alle Regioni le funzioni amministrative in tali materie, rispettando così il dettato costituzionale dell'art. 118 1° c., significava anche, onde poter favorire lo sviluppo turistico della fascia costiera, estendere necessariamente l'esercizio di tali attività gestionali al demanio marittimo avvalendosi dello strumento della delega previsto dal 2° comma dello stesso articolo, rientrando il demanio nella sfera di appartenenza dello Stato.

Pertanto il combinato disposto degli articoli 50 e 59 del D.P.R. 616 veniva a costituire la trave portante per il pieno espletamento del potere di programmazione in materia di Turismo riconosciuta alle Regioni nell'ambito della Costituzione e delle leggi quadro statali che altrimenti non avrebbe potuto trovare completa attuazione per l'impossibilità di esercitare le conseguenti funzioni amministrative su una parte così rilevante come quella rappresentata dagli ambiti costieri:

art. 50: *"sono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative dello Stato nelle materie ... "Turismo e Industria Alberghiera" ...;*

art. 59: *"Sono delegate alle Regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative. Sono escluse dalla delega le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale. La delega di cui al comma precedente non si applica ai porti e alle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima. L'identificazione delle aree predette è effettuata entro il 31 dicembre 1978 con D.P.C.M., di concerto con i Ministri per la difesa, dei trasporti e della navigazione e per le finanze sentite le Regioni interessate. Col medesimo procedimento l'elenco delle aree predette può essere modificato".*

Nel riconoscere alla Regione una competenza amministrativa per materia sul Demanio Marittimo, il D.P.R. 616 stabiliva comunque un limite territoriale costituito dai porti e dalle aree di preminente interesse nazionale e cioè da quegli ambiti dove l'interesse pub-

blico primario non era dato dallo sviluppo turistico ma dalla sicurezza dello Stato e dalle esigenze della navigazione marittima.

Si rimandava poi l'identificazione delle suddette aree all'adozione di apposito D.P.C.M. stabilendo come limite temporale la data del 31.12.1978. In realtà il relativo decreto veniva adottato soltanto nel 1995, a seguito di un ulteriore impulso legislativo rivolto a dare effettiva attuazione all'art. 59 del D.P.R. 616 rimasto non attuato per numerosi anni.

Tale impulso si concretizzava con l'emanazione del Decreto Legge n° 400 del 5/10/1993 "Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime", convertito nella Legge n° 494 del 4/12/1993.

In particolare l'art. 6 del D.L. n° 400 stabiliva che se entro un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione, il Governo non avesse provveduto agli adempimenti necessari a rendere effettiva la delega delle funzioni amministrative alle Regioni ai sensi del citato art. 59, tali funzioni dovevano considerarsi comunque delegate.

Il termine di un anno fu rinviato in virtù di vari decreti legge fino al D.L. 21.10.1996 n° 535, convertito nella Legge 23.12.1996 n° 647, che all'art. 6 prevedeva la stipula di apposita convenzione tra l'odierno Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e le Regioni per l'avvalimento delle Capitanerie di Porto al fine di espletare le funzioni amministrative delegate.

Pertanto le Regioni, attraverso apposite convenzioni, si sono avvalse delle Capitanerie di Porto fino a che è divenuta operativa la sub delega ai Comuni in relazione alle riforme legislative nel frattempo apportate con il "pacchetto delle leggi Bassanini".

Tale pacchetto, costituito dalla L. 15.3.1997 n° 59, dal D. Lgs. 31.3.1998 n° 112, e dal D. Lgs. 30.3.1999 n° 96, attuava il definitivo conferimento alle Regioni e agli Enti Locali di tutte le funzioni amministrative nelle materie di competenza legislativa regionale, in attuazione dell'art. 118 1° c. Cost., e in quelle per cui era stata prevista la delega statale ai sensi del 2° comma dello stesso articolo, come per il demanio marittimo.

Le funzioni conferite relativamente a tale materia venivano individuate nel rilascio delle concessioni demaniali marittime, per qualsiasi scopo e finalità, con la sola esclusione dell'approvvigionamento di fonti di energia e in tutte le attività amministrative ad esse strumentali o complementari. A sua volta, la Regione Toscana conferiva tale competenza ai Comuni costieri con legge regionale 1.12.1998 n° 88.

Infine con i Decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri rispettivamente in data 17.10.2000, 13.11.2000 e 22.12.2000 (previsti dall'art. 7 L. n° 59/'97) venivano individuati i beni e le risorse economiche, umane e strumentali da trasferire agli Enti Locali affinché le funzioni dei Comuni divenissero operative a partire dall'anno successivo.

A compendio della citata ricostruzione normativa va specificato che il criterio innovativo introdotto dalla riforma Bassanini, ripreso e sviluppato nella recente riforma costituzionale del Titolo V (v. L. cost. 18.10.2001 n° 3), è stato quello di stabilire con legislazione statale l'attribuzione ai Comuni e agli altri Enti Locali (Comunità Montane e Provincie) di tutte le funzioni amministrative conferite alle Regioni, quando queste non richiedono un esercizio unitario a livello regionale.

Tale previsione normativa è poi divenuta il presupposto della stessa riforma costituzionale che, sulla base dei principi di sussidiarietà adeguatezza e differenziazione già introdotti dalla L. n° 59/'97, ha confermato la generale attribuzione ai Comuni delle funzioni amministrative salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a Province,

Comunità Montane, Regioni e Stato. Infine va ricordato che l'art. 105 del D. Lgs. 31.3.1998 n° 112 come novellato dall'art. 9 L. n° 88 del 16.3.2001 ha confermato il limite territoriale alla competenza degli Enti Locali rappresentato dai porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, dai porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché dalle aree di preminente interesse nazionale individuate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 dicembre 1995. Mentre ha stabilito la decorrenza dal 1° gennaio 2002 del conferimento delle funzioni amministrative per i porti di rilevanza regionale e interregionale.

Il trasferimento di funzioni

A seguito del conferimento di funzioni agli Enti Locali, rimangono nella sfera di competenza della Amministrazione statale le seguenti funzioni:

- il potere statale di indirizzo e coordinamento, esercitato attraverso la Conferenza permanente Stato/Regioni (art. 8 L. n° 59/1997) e l'attività specifica del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti e del Ministero delle Finanze che esprimono le competenze residuali della Amministrazione statale in materia,
- la titolarità domenicale dei beni demaniali,
- il potere di rappresentanza in ambito giurisdizionale,
- la vigilanza sulle attività svolte sul demanio marittimo e la tutela ambientale,
- le funzioni inerenti la salvaguardia della sicurezza in mare dei bagnanti ed in genere inerenti la sicurezza,
- le funzioni relative al sistema informativo del Demanio marittimo "S.I.D." relativo all'aggiornamento dei data-base amministrativi e cartografici con i quali il Ministero delle Infrastrutture e Trasporti ha inteso istituire il c.d. catasto dei beni demaniali, avviato in quasi tutte le Capitanerie di Porto a partire dal 1994.

In relazione a tali facoltà, **lo Stato continua a introitare i canoni di concessione avvalendosi delle Agenzie del Demanio** e ad esercitare la vigilanza sulle attività svolte sul demanio marittimo, ai fini della sicurezza e della tutela ambientale, attraverso l'Autorità Marittima.

Pertanto, rimangono nella sfera di competenza statale, che le esercita attraverso l'Autorità Marittima e l'Agenzia del Demanio in un rapporto di collaborazione funzionale con gli Enti Locali preposti, importanti funzioni disciplinate dal Cod. Nav., quali ad es.: la definizione dei limiti del demanio marittimo o il suo ampliamento, la delimitazione di zone demaniali, l'autorizzazione demaniale delle nuove opere in prossimità del demanio marittimo, i provvedimenti di autotutela per occupazioni o innovazioni abusive, gli incameramenti di opere di difficile rimozione eseguite sul demanio dai concessionari.

Altri Enti che esercitano competenze sul demanio marittimo sono l'Agenzia delle Dogane, il S.I.I.T. (ex Genio Civile opere Marittime) e gli Organi Militari per le aree sottoposte a vincolo militare. L'Agenzia delle Dogane è competente a rilasciare l'autorizzazione prevista dall'art. 19 del D.L. 8 ottobre 1990 n° 374 al fine di controllare che le costruzioni realizzate in prossimità della linea doganale o i manufatti installati in mare non arrechi-

no danno alla navigazione marittima potendo costituire impedimenti alla visibilità della costa e alle segnalazioni marittime.

Il S.I.I.T. (ex genio Civile opere Marittime) è l'organo tecnico del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti preposto alla progettazione, realizzazione e valutazione delle opere di conservazione del demanio marittimo o interessanti installazioni nel mare territoriale.

In tale nuovo contesto e in una situazione ancora in forte evoluzione rispetto a un definitivo riparto di competenze tra Stato ed Enti Locali, la capacità di relazione e di coordinamento con gli altri soggetti pubblici che mantengono rilevanti funzioni sul demanio marittimo, in particolare l'Autorità Marittima e l'Agenzia del Demanio, risulta essenziale per passare da una organizzazione di consolidata impronta statale ad una territoriale, assicurando continuità nell'esercizio di delicate funzioni amministrative.

Le proposte dell'ANCI

Semplificando si può dire che i beni del demanio marittimo oggi appartengano ancora allo Stato ma, per molti rilevanti aspetti, sono gestiti dagli enti locali e in particolare dai Comuni che rilasciano le concessioni demaniali non soltanto per finalità turistico-ricreative.

Il trasferimento delle funzioni, oggettivamente complesse sia per gli aspetti amministrativi che tecnici e contabili, è conseguente alla crescente consapevolezza della importante risorsa economica costituita da tali beni e al convincimento che questa risorsa possa trovare nella programmazione territoriale degli enti locali condizioni favorevoli di sviluppo, nel rispetto dei valori ambientali e culturali delle specifiche realtà comunali.

In particolare, con l'acquisizione delle funzioni gestionali sul demanio marittimo, il Comune ha assunto i necessari strumenti operativi per una diretta attuazione della propria programmazione territoriale su questo ambito costiero così qualificante e decisivo per uno sviluppo omogeneo delle proprie risorse economiche, ambientali e socio/culturali. La rilevante opportunità che ne consegue è quella di poter assicurare il coordinamento delle competenze demaniali con quelle urbanistiche già nella fase di redazione dei Piani. Infatti ricondurre nella competenza comunale la potestà di regolamentare le attività consentite sul demanio marittimo, attraverso il rilascio delle concessioni e l'esercizio di tutte le funzioni ad esse strumentali, presuppone l'acquisizione diretta di rilevanti conoscenze sullo stato dei luoghi, sui limiti e opportunità previsti dalla normativa statale e regionale in materia, da considerare preventivamente al fine di attuare forme di tutela e valorizzazione del territorio nel quadro normativo generale.

Innegabilmente però ma ha comportato la distrazione di significative risorse umane e finanziarie da parte di ogni singolo Comune benché non sia stata prevista la corresponsione di alcuna quota percentuale dei canoni introitati. I costi connessi al passaggio di funzioni vengono, quindi, ad essere sopportati esclusivamente dai Comuni.

L'ANCI, anche a seguito delle numerose sollecitazioni pervenute da parte dei Comuni costieri associati, **ha segnalato in più occasioni e di recente anche al Sottosegretario Brambilla la necessità di prevedere che una significativa percentuale dei ca-**

noni demaniali marittimi venga destinata ai Comuni interessati, al fine di garantire la copertura dei costi connessi allo svolgimento della delega di funzioni e consentire la manutenzione e riqualificazione della porzione di arenile destinata a “spiaggia libera”. Si potrebbe destinare, ad esempio, una quota pari al 70% dei canoni concessori del demanio marittimo ai Comuni costieri per l’espletamento delle funzioni amministrative in ordine a rilascio, rinnovo, modificazione e revoca delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreative.⁵⁴

Il caso di Cervia (RA)⁵⁵

Il Comune di Cervia, con una popolazione residente di 27.000 abitanti ed una estiva di oltre 300.000, ha un litorale di circa 9 Km., su cui vengono rilasciate 320 concessioni.

La Regione Emilia Romagna ha disciplinato per l’intero territorio regionale la tematica con alcune direttive e l’Ordinanza balneare; pertanto, a differenza di quanto avviene in altre Regioni, il Comune di Cervia non si è dotato di un proprio specifico Regolamento.

Già negli anni precedenti l’Amministrazione svolgeva alcune azioni di supporto all’attività balneare, ma solo a seguito del trasferimento di competenze è stato istituito un apposito ufficio Demanio Marittimo all’interno del Settore Sviluppo Economico: l’allocazione dell’ufficio si motiva per le strette connessioni con l’attività economica più rilevante per la città e per la necessità di gestire in modo coordinato e sinergico diversi aspetti che nella stagione estiva avvengono sul nostro litorale:

L’Ufficio è attualmente costituito da un Funzionario Direttivo più un Istruttore Amministrativo a tempo pieno; ha stipulato un contratto di consulenza con un professionista esterno per le problematiche più complesse ed è coordinato dal Dirigente del Settore.

Le problematiche più evidenti al momento del passaggio delle competenze sono state:

- necessità di costruire delle competenze professionali adeguate;
- necessità di mettere in ordine un arretrato significativo;
- farsi carico delle competenze quasi completamente con risorse proprie;
- collegare la problematica specifica delle concessioni nel contesto più generale delle attività in spiaggia, quali la ristorazione, gli eventi, le attività sportive;
- gestire, territorialmente da vicino, le relazioni con i concessionari e con l’insieme delle problematiche collegate.

⁵⁴ PROPOSTA EMENDAMENTO LEGGE FINANZIARIA 2008 (26 NOVEMBRE 2007)

Inserire nuovo articolo:

(Canoni demanio marittimo)

Al fine di garantire la copertura dei costi connessi allo svolgimento della delega di funzioni e consentire la manutenzione e riqualificazione della porzione di arenile destinata a “spiaggia libera” si prevede la destinazione di una quota pari al 70% dei canoni concessori del demanio marittimo ai Comuni costieri, cui competono le funzioni amministrative in ordine a rilascio, rinnovo, modificazione e revoca delle concessioni demaniali marittime a finalità turistico-ricreative.

⁵⁵ A cura della dott.ssa Daniela Poggiali – Dirigente Patrimonio Comune di Cervia

Alcuni spunti di riflessione possono essere:

- al di là delle valutazioni circa l'entità delle concessioni, occorre analizzare **le modalità con cui il canone viene suddiviso fra i diversi soggetti istituzionali coinvolti, alla luce del fatto che i procedimenti amministrativi sono ormai incardinati nei servizi del Comune;**
- la necessità di **analizzare in modo sinergico le diverse problematiche legate al litorale**, che vanno da quella economica a quella ambientale, da quella turistica a quella socioculturale e altro;
- l'opportunità di **valutare in modo strategico l'insieme dei beni demaniali e beni patrimoniali pubblici indisponibili;**
- va approfondito, dal punto di vista amministrativo, lo **strumento della “concessione”** definendone vincoli, presupposti ed elementi caratterizzanti;
- vanno sperimentate nuove modalità di rinaturalizzazione del demanio marittimo e di utilizzo turistico articolato e non omologato di tale bene pubblico.

22. ANALISI DEGLI EFFETTI DELLE OPZIONI DI REGOLAZIONE INDIVIDUATE

Opzione zero (non intervento)

Soggetti	Vantaggi	Svantaggi
Amministrazione centrale	Assenza di impegno di risorse (umane e finanziarie) per l'elaborazione di proposte di intervento.	Permanendo l'attuale sistema di concessione e riscossione, le entrate rimangono incerte (come negli ultimi anni) e gli oneri amministrativi permangono elevati (vedi elevato contenzioso).
Enti locali (Comuni)	Non significativi.	Ai compiti e agli oneri amministrativi non fa riscontro nessun introito finanziario.
Operatori economici	Durata di fatto indefinita delle attuali concessioni. Grande rilievo al diritto di insistenza.	Canoni considerati troppo elevati con la normativa in vigore, peraltro scarsamente applicata e fonte di elevato contenzioso (ricorsi). Frammentazione di compiti conduce ad elevati oneri di transazione. Attuale "ingessatura" del settore (e del meccanismo regolatorio) scoraggia l'ingresso di nuovi operatori e deprime la concorrenza.
Consumatori	Non significativi.	Attuale sistema sfavorisce avvicendamento degli operatori, non effettua controlli sugli standard qualitativi e sulle compatibilità ambientali, di fatto deprime la concorrenza e favorisce la fissazione di prezzi elevati a fronte dei servizi resi.

Opzione di deregolazione o semplificazione

Soggetti	Vantaggi	Svantaggi
Amministrazione centrale	Non significativi.	Trattandosi di beni pubblici indisponibili (demaniali) un'ipotesi di deregolazione è impraticabile, salva la possibile integrazione con altre opzioni di intervento.
Enti locali (Comuni)	Riduzione degli oneri amministrativi attualmente sopportati.	Annullamento dei poteri di governo e gestione del territorio attualmente assegnati agli enti locali.
Operatori economici del settore	Minori costi per la riduzione degli oneri amministrativi.	Prevedibile aumento del contenzioso con Enti locali e tra gli stessi operatori. Permanenza della condizione di settore "ingessato" e conseguente limitazione all'ingresso di nuovi operatori..
Consumatori	Non significativi.	Peggioramento degli attuali aspetti negativi in ordine all'impatto sull'ambiente, alla scarsa concorrenzialità, alla presenza di prezzi elevati, all'assenza di controlli.

Opzione di autoregolazione

Soggetti	Vantaggi	Svantaggi
Amministrazione centrale	Non significativi.	Anche in questo caso, la natura stessa dei beni demaniali rende impraticabile un'ipotesi di autoregolazione, salva la possibile integrazione con altre opzioni di intervento.
Enti locali (Comuni)	Parziale riduzione degli oneri amministrativi attualmente sopportati.	Annullamento dei poteri di governo e gestione del territorio attualmente assegnati agli enti locali
Operatori economici del settore	Perseguimento di obiettivi individuati dagli stessi operatori. Minori costi per la riduzione degli oneri amministrativi.	Prevedibile aumento del contenzioso con Enti locali e tra gli stessi operatori. Permanenza della condizione di settore "ingessato" e conseguente limitazione all'ingresso di nuovi operatori..
Consumatori	Possibile miglioramento degli standard qualitativi oggetto del codice di autoregolazione del settore. Maggiore trasparenza nel rapporto consumatori-produttori.	Incertezza sul contenuto del codice di autoregolazione su: impatto ambientale, concorrenzialità, livello dei prezzi

Opzione di incentivo o quasi mercato

Soggetti	Vantaggi	Svantaggi
Amministrazione centrale	Non significativi.	Anche questa ipotesi non può essere perseguita in termini di esclusione dell'attuale regolazione pubblica, ma soltanto come possibile integrazione di altre opzioni di intervento. Possibile riduzione del gettito in funzione dei premi (riduzione di imposta). Aumento dei compiti di monitoraggio e controllo sulle prestazioni da premiare.
Enti locali (Comuni)	Parziale riduzione degli oneri amministrativi attualmente sopportati.	Aumento dei compiti di monitoraggio e controllo sulle prestazioni da premiare.
Operatori economici del settore	Impulso al miglioramento delle prestazioni e all'innalzamento della produttività media del settore.	Tendenziale eliminazione dal mercato degli operatori marginali, incapaci di ottenere risorse premiali.
Consumatori	Miglioramento del livello qualitativo medio dei servizi offerti. Parziale riduzione delle tariffe a seguito degli introiti premiali. Stimolo alla concorrenza tra operatori.	Non significativi.

Opzione di regolazione tramite informazione

Soggetti	Vantaggi	Svantaggi
Amministrazione centrale	Non significativi.	Anche questa ipotesi non può essere perseguita in termini di esclusione dell'attuale regolazione pubblica, ma soltanto come possibile integrazione di altre opzioni di intervento.
Enti locali (Comuni)	Non significativi.	Non significativi.
Operatori economici del settore	Maggiore trasparenza a vantaggio degli operatori più efficienti.	Rischi di collusione tra operatori nell'identificazione dei temi su cui informare e sulle modalità dell'informazione.
Consumatori	Riduzione dell'attuale asimmetria informativa e aumento della trasparenza. Stimolo alla concorrenza.	Non significativi.

Opzione di regolazione diretta, ipotesi A

Soggetti	Vantaggi	Svantaggi
Amministrazione centrale	<p>Certezza delle entrate (ripristino delle 3 categorie della precedente normativa) e automatismo delle procedure di riscossione.</p> <p>Certezza dei tempi di durata e di rinnovo della concessione.</p> <p>Drastica riduzione del contenzioso.</p> <p>Trasferimento ai Comuni della maggior parte degli oneri amministrativi (rapporti con gli operatori).</p>	<p>Rischi di allungamento dei tempi della procedura, soprattutto in presenza di dissensi con i Comuni.</p>
Enti locali (Comuni)	<p>Introiti finanziari per i Comuni, pari alla differenza tra introito della gara e pagamento del canone allo Stato centrale.</p> <p>Condivisione del processo decisionale di pianificazione con gli stakeholder (Regione, cittadini, consumatori, imprese).</p> <p>Rispetto di più rigorosi standard qualitativi e ambientali.</p>	<p>Onere aggiuntivo per i Comuni per la predisposizione delle gare ed il monitoraggio delle prescrizioni ivi contenute.</p> <p>Possibilità di collusione tra gli operatori a fini di vanificazione dello strumento della gara pubblica.</p> <p>Possibile aumento del contenzioso sullo svolgimento delle gare.</p>
Operatori economici del settore	<p>Certezza delle procedure.</p> <p>Riduzione dei livelli di canone previsti dalla normativa in corso.</p> <p>Riduzione del contenzioso relativo ai livelli dei canoni fissati dall'attuale normativa.</p> <p>Innalzamento della produttività media del settore.</p>	<p>Tendenziale annullamento del diritto di insistenza.</p> <p>Sensibile riduzione della durata media della concessione.</p> <p>Riduzione di eventuali rendite di posizione.</p>
Consumatori	<p>Partecipazione al processo decisionale di pianificazione.</p> <p>Coinvolgimento nelle procedure di rinnovo delle concessioni</p> <p>Tendenziale riduzione delle tariffe a seguito di maggior concorrenza nel settore.</p> <p>Innalzamento del livello qualitativo dei servizi erogati.</p>	<p>Non significativi.</p>

Opzione di regolazione diretta, ipotesi B

Soggetti	Vantaggi	Svantaggi
Amministrazione centrale	<p>Procedure certe di riscossione dei canoni e di ripartizione delle entrate con i Comuni.</p> <p>Certezza dei tempi di durata e di rinnovo della concessione.</p> <p>Drastica riduzione del contenzioso.</p> <p>Trasferimento ai Comuni della maggior parte degli oneri amministrativi (rapporti con gli operatori).</p>	<p>Rischi di allungamento dei tempi della procedura, soprattutto in presenza di dissensi con i Comuni.</p>
Enti locali (Comuni)	<p>Introiti finanziari per i Comuni, a seguito dell'espletamento di gare, in ragione del 50% di quanto complessivamente incassato.</p> <p>Condivisione del processo decisionale di pianificazione con gli stakeholder (Regione, cittadini, consumatori, imprese).</p> <p>Rispetto di più rigorosi standard qualitativi e ambientali.</p>	<p>Onere aggiuntivo per i Comuni per la predisposizione delle gare ed il monitoraggio delle prescrizioni ivi contenute.</p> <p>Possibilità di collusione tra gli operatori per mandare deserta la gara e tornare ai canoni della passata normativa.</p> <p>Possibile aumento del contenzioso sullo svolgimento delle gare.</p>
Operatori economici del settore	<p>Certezza delle procedure.</p> <p>Riduzione del contenzioso relativo ai livelli dei canoni fissati dall'attuale normativa.</p> <p>Innalzamento della produttività media del settore.</p> <p>Partecipazione al processo decisionale di pianificazione.</p>	<p>Tendenziale annullamento del diritto di insistenza.</p> <p>Incertezza sul livello dei canoni, dipendente dallo svolgimento delle gare.</p> <p>Riduzione (ma meno rilevante dell'ipotesi A) della durata media della concessione.</p> <p>Riduzione di eventuali rendite di posizione.</p>
Consumatori	<p>Partecipazione al processo decisionale di pianificazione.</p> <p>Partecipazione alle procedure di rinnovo delle concessioni.</p> <p>Tendenziale riduzione delle tariffe a seguito di maggior concorrenza nel settore.</p> <p>Innalzamento del livello qualitativo dei servizi erogati.</p>	<p>Non significativi.</p>

23. MAPPATURA DEGLI OBBLIGHI INFORMATIVI

1. O.I. per l'impresa

Domanda di rilascio di concessione demaniale marittima a fini turistico ricreativi

- **Fonte:** Cod. Nav. Art. 36; Legge 11 febbraio 1991, n. 44; legge 15 maggio 1997, n. 59, art. 104, lett. qq); d.lgs. 31 marzo, 1998, n. 112; decreto direttoriale (Unità di gestione infrastrutture per la navigazione ed il demanio marittimo del soppresso Ministero dei trasporti e della navigazione) 31 dicembre 2001, n. 260/D20; Circ. Trasporti Ag. Demanio, Ag. Territorio 4 marzo 2008, par. 2
- **Autorità competente:** Regioni o Comuni individuati in base a delega regionale
- **Soggetti obbligati:** chiunque intenda presentare all'amministrazione domanda per il rilascio di concessione demaniale marittima a fini turistico ricreativi
- **Obbligo informativo:** presentazione all'autorità competente della domanda per il rilascio di concessione demaniale marittima a fini turistico ricreativi
- **Oggetto dell'obbligo informativo:** La domanda deve essere redatta sul modello *standard* di domanda "D1" reperibile *on-line* sul sito www.trasporti.gov.it.

La compilazione può essere effettuata:

1. Manualmente;
2. Attraverso l'utilizzo del sistema applicativo Do.Ri., scaricabile dal sito www.trasporti.gov.it.

In entrambi i casi, il modello da compilare si compone di:

1. una parte amministrativa (quadro principale, quadri base, quadri integrativi, intercalari)
2. una parte tecnica: per la compilazione è necessario l'intervento di un tecnico abilitato. Tale intervento deve essere preceduto dalla richiesta da parte dell'impresa all'amministrazione competente della seguente documentazione:
 - stralcio del territorio;
 - monografia dei punti;
 - scheda del bene demaniale.

Su questa base il tecnico esegue il rilievo ed acquisisce i dati geometrici e tecnici necessari per la compilazione della domanda.

Una volta compilata, la domanda firmata deve essere consegnata all'autorità competente. Nel caso in cui si sia fatto ricorso alla compilazione mediante sistema applicativo Do.Ri., oltre alla copia cartacea, la domanda deve essere consegnata all'autorità anche su supporto informatico la domanda compilata su supporto informatico (floppy disk da 3,5" o un Cd-rom). Alla domanda consegnata in formato cartaceo deve essere allegata la eventuale planimetria delle opere di difficile rimozione costituenti pertinenze demaniali marittime richieste in concessione. Nel caso di consegna anche del supporto informatico, esso deve contenere l'immagine della medesima planimetria in formato *Raster*.

Frequenza e tempi: *una tantum*, su istanza del richiedente.

2. O.I. per Regioni o Comuni, individuati in base a delega regionale

Alimentazione del Sistema Informativo Demanio (SID) - N.B.: ad oggi è di fatto facoltativo.

- **Fonte:** Cod. Nav. Art. 36; Legge 11 febbraio 1991, n. 44; legge 15 maggio 1997, n. 59, art. 104, lett. qq); d.lgs. 31 marzo, 1998, n. 112; decreto direttoriale (Unità di gestione infrastrutture per la navigazione ed il demanio marittimo del soppresso Ministero dei trasporti e della navigazione) 31 dicembre 2001, n. 260/D20.
- **Autorità competente:** Ministero delle infrastrutture e trasporti
- **Soggetti obbligati:** Regioni o Comuni, individuati in base a delega regionale, che ricevono un'istanza per il rilascio di concessione demaniale marittima a fini turistico ricreativi.
- **Obbligo informativo:** aggiornamento dei dati amministrativi del SID a seguito della ricezione di una domanda per il rilascio di concessione demaniale marittima a fini turistico ricreativi
- **Oggetto dell'obbligo informativo:**

Adempimenti preliminari

Le amministrazioni devono fare richiesta di connessione al SID al Centro Operativo Nazionale (CON), istituito dal Ministero dei trasporti, per divenire Centri Operativi Locali (COL), ovvero soggetti abilitati alla consultazione delle informazioni e all'aggiornamento dei dati amministrativi del SID. Il richiedente deve installare una sonda software su ciascuna postazione periferica. L'abilitazione avviene tramite l'attivazione e la registrazione da parte del CON.

Alimentazione del SID/1: in caso di presentazione da parte del privato della domanda di concessione solo su supporto cartaceo

Tramite l'applicativo Do.Col. (Documentazione Centro Operativo Locale), il soggetto obbligato è tenuto a:

- acquisire i dati amministrativi e tecnici;
- assegnare il protocollo;
- generare il file;
- inviare il file al CON.

O, in alternativa, alimentazione del SID/2: in caso di presentazione da parte del privato della domanda di concessione anche su supporto informatico (compilazione tramite dispositivo Do.Ri.)

Attraverso il supporto informatico consegnato, il soggetto obbligato è tenuto a:

- importare i dati in Do.Col.;
- eseguire i controlli sintattici e semantici sui dati;
- assegnare il protocollo;
- generare il file;
- inviare il file al CON.

N.B.: le domande così inviate non alimentano il SID in via diretta ma è il CON a processare le domande ricevute in base alla procedura descritta all'interno del sistema.

Opportunità offerte

Alimentando il SID con le domande di concessione presentate dai privati ed aggiornando l'evoluzione delle procedure amministrative connesse, i soggetti obbligati hanno l'opportunità di acquisire, localizzare, modificare consultare, ottenere statistiche e stampare la seguente documentazione:

- licenza di primo rilascio;
- atto formale di primo rilascio;
- occupazioni ed innovazioni abusive;
- licenze rinnovate;
- concessioni suppletive;
- aggiornamento dei dati catastali;
- individuazione e sovrapposizione, eventuale, delle rappresentazioni delle foto aeree.

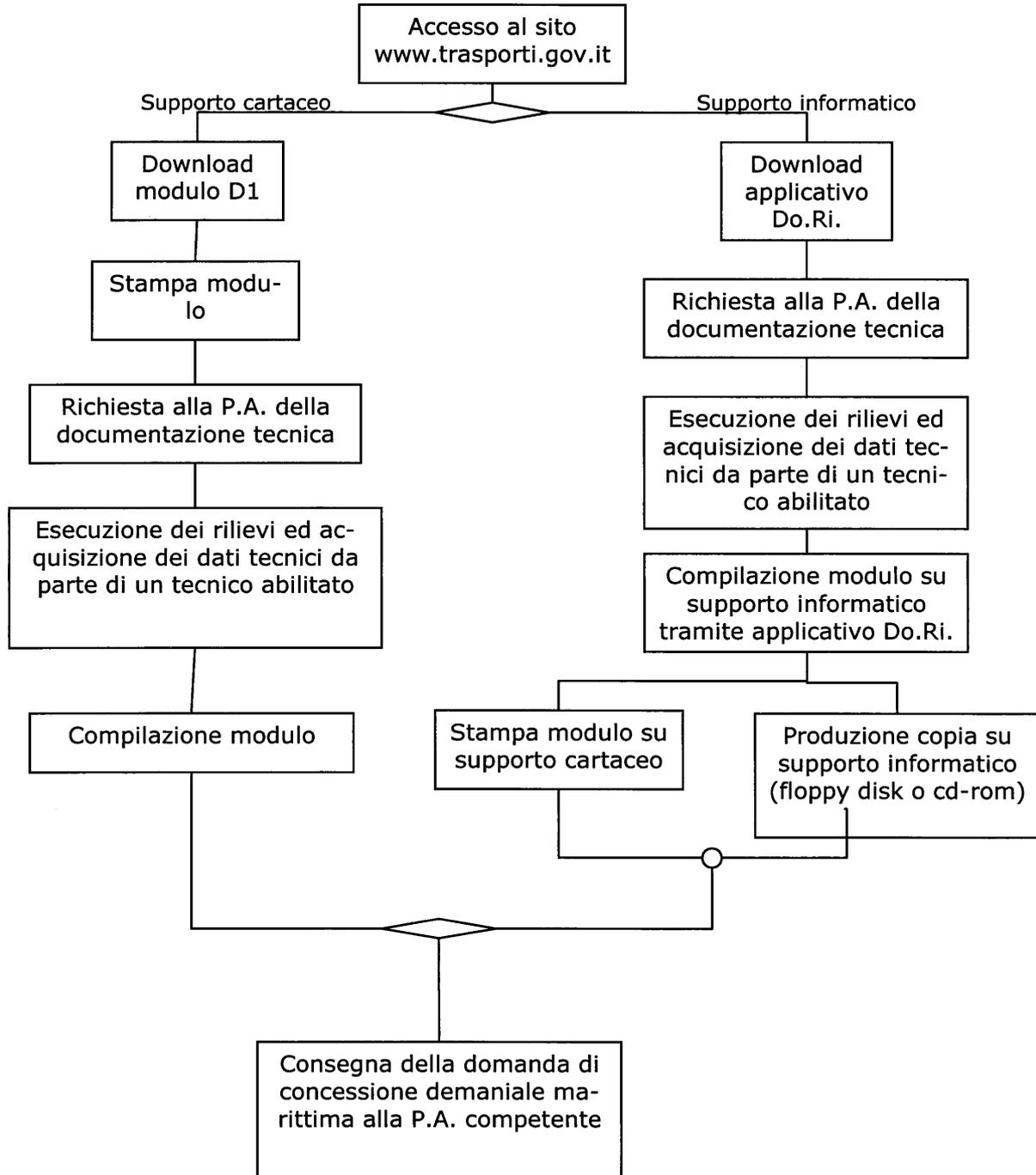
La fruizione di alcuni di questi servizi è resa possibile anche dall'alimentazione del Sistema da parte dell'autorità competente (Ministero infrastrutture e trasporti) e di altri soggetti istituzionali, come, ad esempio, l'Agenzia del territorio.

Frequenza e tempi: *una tantum*, su istanza del richiedente.

FLOW CHART

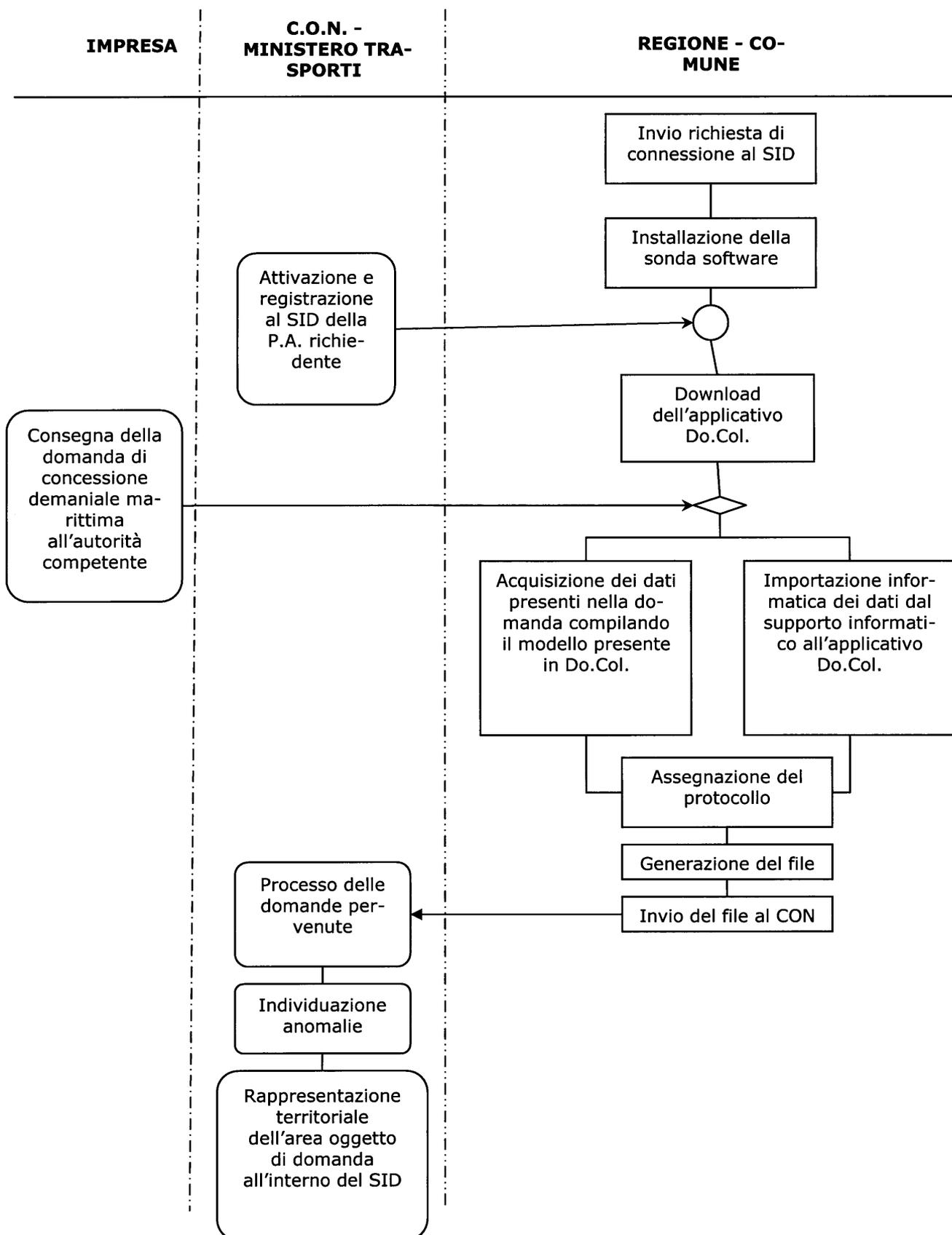
1. O.I. per l'impresa

Domanda di rilascio di concessione demaniale marittima a fini turistico-ricreativi

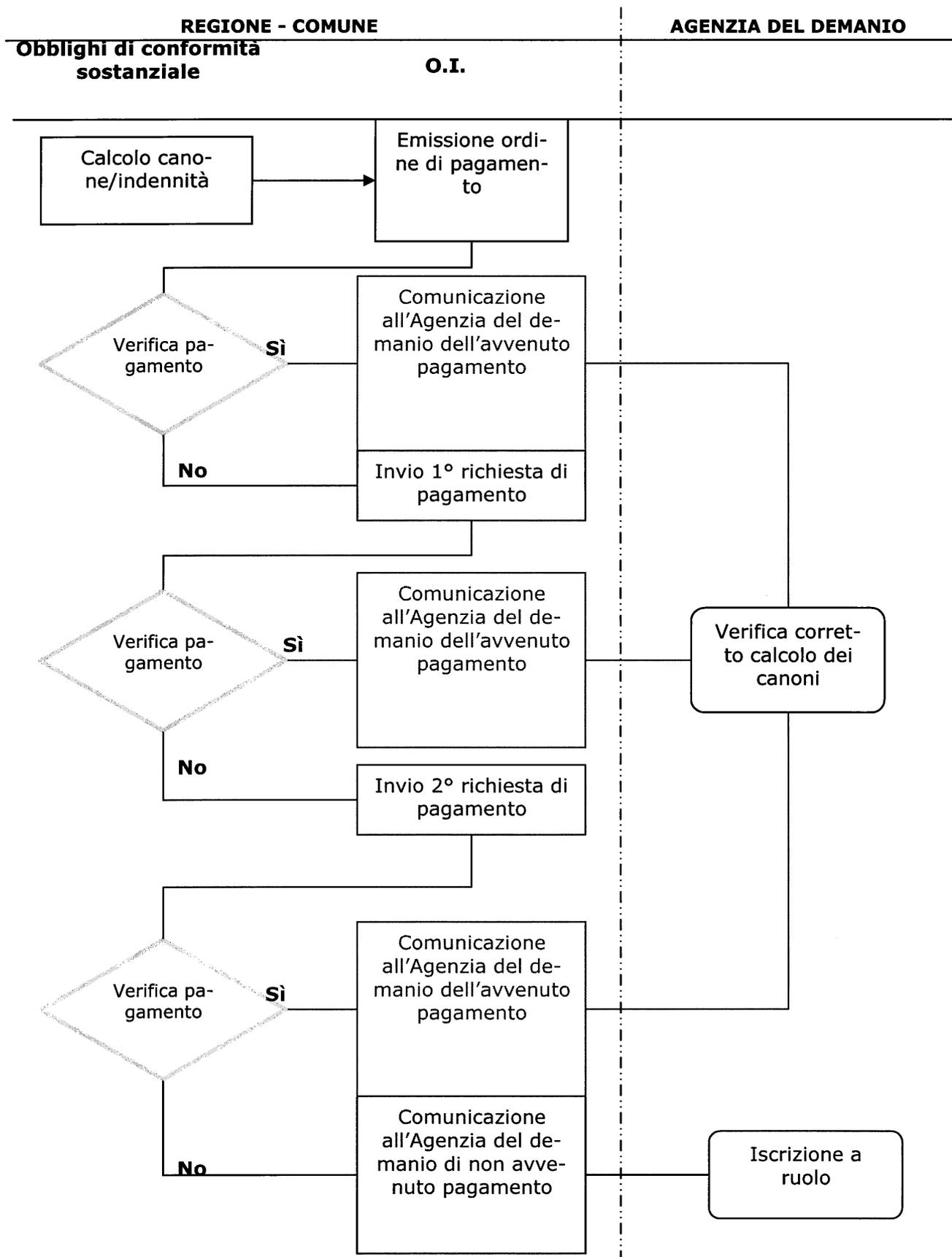


2. O.I. per Regioni o Comuni, individuati in base a delega regionale

A. Alimentazione del Sistema Informativo Demanio (SID)



B. Procedura gestione demanio marittimo



XVI legislatura, fascicoli pubblicati

(disponibili anche sul sito internet del Senato)

n. 1

I temi della qualità della regolamentazione. Riepilogo della XV legislatura (maggio 2008)

n. 2

La semplificazione normativa (maggio 2008; nuova ed. giugno 2008)

n. 3

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' (giugno 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 4

Tagliar leggi con decreto-legge (giugno 2008)

n. 5

Analisi di impatto della regolamentazione. Là dove funziona: il Regno Unito (luglio 2008)

n. 6

Ancora sul Regno Unito: un codice per i regolatori (luglio 2008; in collaborazione con il Servizio Studi)

n. 7

Stato-Regioni e qualità della regolamentazione (settembre 2008; in collaborazione con l'Osservatorio legislativo e parlamentare della Camera dei deputati)

n. 8

Novità in tema di analisi tecnico-normativa (settembre 2008)

n. 9

La semplificazione nella legge n. 133 del 2008 (ottobre 2008)

n. 10

Semplificazione e pubblica amministrazione nel disegno di legge A.S. n. 1082 (ottobre 2008)

n. 11

Riflessioni della Corte dei Conti sulla semplificazione (novembre 2008)

n. 12

Novità in tema di analisi di impatto della regolamentazione (novembre 2008)

n. 13

AIR entro un'Autorità indipendente: energia elettrica e gas (dicembre 2008)

n. 14

Ancora un decreto-legge per abrogare leggi (dicembre 2008)

n. 15

Su un profilo dell'abrogazione collettiva di fonti disposta dal decreto-legge n. 200 del 2008 (febbraio 2009)

n. 16

Stato di avanzamento del 'taglia-leggi' ex legge n. 246 del 2005 (difesa; interno; politiche agricole) (febbraio 2009)

n. 17

Valutare le politiche pubbliche. Spagna: un'agenzia (marzo 2009)

n. 18

Valutare le politiche pubbliche. Francia: rilancio del Parlamento? (marzo 2009)

n. 19

Valutare le politiche pubbliche. Italia: indicazioni da un'iniziativa delle Presidenze di Senato, Camera, CNEL, su: "Il Lavoro che cambia" (marzo 2009)

n. 20

Semplificazione: frammenti bibliografici (2005-2008) (aprile 2009)

n. 21

Istruttoria degli atti normativi entro il Governo (aprile 2009)

n. 22

AIR: un'applicazione, a cura di un dipartimento universitario (su: concessioni di demanio marittimo ad uso turistico balneare) (maggio 2009)