



G20S

SPIAGGE ITALIANE

# Il summit delle destinazioni balneari più visitate in Italia

Sostenibilità e innovazione per il turismo  
nelle coste italiane

Castiglione della Pescaia  
18/19/20 Settembre 2019

DOCUMENTO FINALE

II° EDIZIONE

<b>CHI SIAMO</b>	<b>Il G20s è il tavolo di confronto delle destinazioni balneari più visitate d'Italia, con almeno 1 milione di pernottamenti all'anno.</b>
<b>LA NOSTRA VISION</b>	<b>Impegnati nello sviluppo di un turismo sostenibile per le destinazioni balneari.</b>
<b>LA NOSTRA MISSION</b>	<b>Aumentare la consapevolezza in merito a questioni rilevanti, stimolare il cambiamento e definire le linee guida strategiche per lo sviluppo del turismo balneare in Italia.</b>
<b>I NOSTRI PILASTRI</b>	<b>Sostenibilità e innovazione.</b>
<b>IL NOSTRO MOTTO</b>	<b>Definiamo insieme il futuro delle destinazioni balneari.</b>



**Il G20s è la rete nazionale delle destinazioni balneari.  
Il nostro obiettivo è quello di supportare le principali destinazioni balneari per definire al meglio il futuro delle coste italiane.  
In un contesto di cambiamento sempre più rapido, tutte le principali destinazioni balneari lottano per far fronte, da sole, alle crescenti sfide del settore come l'aumento degli impatti turistici, dei cambiamenti climatici, dei competitors internazionali e la maturità del prodotto "sea, sun, sand" (mare, sole, sabbia).  
Solamente attraverso la forza della collaborazione possiamo affrontare con successo le nostre sfide comuni.**



# Indice

- 7 Le ragioni del summit**
- 9 L'idea del summit**
- 10 La metodologia partecipativa**
- 13 I risultati**
- 14** Governance delle destinazioni balneari e policy turistiche regionali
- 18** Piani urbanistici, waterfront e lungomare, continuità urbana tra centri storici e marina
- 22** Mobilità e trasporto
- 26** Diversificazione dell'offerta per destagionalizzarsi e innovarsi
- 30** Gli eventi come strategia territoriale
- 34** Riqualificazione delle infrastrutture e degli stabilimenti balneari
- 38** Direttiva Bolkestein
- 42** Commercio e abusivismo
- 46** Erosione delle spiagge
- 50** Certificazioni ambientali
- 54** Turismo e cambiamenti climatici
- 58** Sanità
- 62** Gestione dell'acqua e dei rifiuti
- 66** Accesso al credito
- 70** Fondi europei
- 74** Cooperazione pubblico-privato e project financing
- 78** **Appendici**



# Il nostro operato fino ad oggi

2018

La rete è **nata nel 2018** grazie ad un'idea del Comune di San Michele al Tagliamento-Bibione (Veneto), il quale ha invitato le 20 principali destinazioni balneari al fine di porre le basi per **una cooperazione utile ad identificare i problemi comuni**. Al termine del primo incontro i sindaci hanno **sottoscritto un documento** con cui si sono impegnati a creare un **tavolo permanente** volto a formulare proposte e linee guida concrete basate su un approccio bottom-up (dal basso verso l'alto).

Un impegno reale che è proseguito anche formalmente con la **firma di un protocollo d'intesa a maggio 2019 presso il Senato**.

Visto il successo del primo summit, i sindaci coinvolti hanno confermato il loro impegno **rendendo il G20s un appuntamento annuale**, ospitato ogni anno da un membro diverso della rete.

2019

La **seconda edizione**, ospitata a settembre 2019 dal Comune di Castiglione della Pescaia (Toscana), si è concentrata sulla **condivisione di soluzioni** alle questioni di maggiore priorità identificate nel primo summit. Durante i tre giorni di lavoro si sono svolte attività di analisi dei trend, del contesto di riferimento e presentazione di casi studio virtuosi. Ogni partecipante ha presentato il proprio approccio a temi specifici, per identificare così le best practices e condividerle tra tutti gli stakeholder. Una delle caratteristiche identificative del summit è la partecipazione di stakeholder provenienti dall'intera catena del valore del turismo, come associazioni di categoria (per es. Federalberghi, Confindustria, Confcommercio ecc.), sindacati del settore balneare, strutture ricettive private, società di servizi (per es. gestione dei rifiuti e dell'acqua), università, destination management organization ed enti pubblici (per es. regioni, comuni).

## I prossimi passi

2020

La terza edizione è prevista a Settembre 2020 a Vieste (Puglia) e sarà dedicata principalmente alle questioni climatiche e ambientali, alla digitalizzazione e alle pratiche aziendali eque ed etiche nel settore.



# Temi dell'edizione 2019



## Turismo balneare & ambiente

Quale futuro sostenibile per le nostre coste?

**mobilità sostenibile**

**erosione delle coste**

**gestione dei rifiuti e certificazioni ambientali**



## Turismo balneare & competitività

Quali strumenti per essere sempre più competitivi?

**innovazione tecnologica e dell'offerta**

**gestione del demanio**

**fiscalità locale**



## Turismo balneare & accoglienza

Quali strategie per eccellere nell'ospitalità e nell'accoglienza?

**ospitalità e capitale umano**

**accessibilità**

**sicurezza**

**Impegnati  
nello sviluppo  
sostenibile  
del turismo**



**Spiaggia**  
**Sindaci**  
**Squadra**  
**Soluzioni**  
**Sostenibilità**

# Chi siamo

I venti comuni più visitati registrano **più di 60 milioni di presenze**: un impatto considerevole sul turismo nazionale, da Nord a Sud.



È evidente che questi territori rappresentano un enorme patrimonio di valori ambientali, sociali, economici e culturali. Un patrimonio che merita di essere conosciuto, tutelato e valorizzato, e che pertanto necessita di strategie e linee d'azione ben precise.

# Le destinazioni balneari del G20<sup>s</sup>

chi sono:

Rank	Comune	Presenze
01	Rimini	7.376.990
 02	Cavallino-Treporti	6.310.266
 03	San Michele al Tagliamento	5.719.540
 04	Jesolo	5.664.409
 05	Caorle	4.469.901
 06	Lignano Sabbiadoro	3.584.952
 07	Riccione	3.559.615
08	Cervia	3.553.112
09	Cesenatico	3.327.357
 10	Sorrento	2.467.279
 11	Comacchio	2.433.211
12	Bellaria-Igea Marina	2.198.974
 13	Vieste	1.987.403
 14	Cattolica	1.846.672
 15	Chioggia	1.426.833
 16	Castiglione della Pescaia	1.361.859
 17	Grado	1.355.334
 18	Forio	1.317.534
 19	San Vincenzo*	1.169.389
 20	Ischia	1.165.838
 21	Arzachena	1.149.277
 22	Orbetello*	1.106.798
 23	Rosolina*	1.091.229
24	Grosseto	1.082.521
 25	Viareggio*	1.066.641
26	Taormina	1.065.937



Le destinazioni balneari che hanno aderito al protocollo d'intesa e che partecipano attivamente alla costruzione delle progettualità integrate vengono indicate col simbolo del G20s.

(\*entro la fine del 2019)

**G20<sup>s</sup>**

**Il summit  
delle spiagge  
italiane**

**Seconda edizione**

Castiglione della Pescaia

18/19/20 Settembre 2019

**Definiamo insieme il futuro del turismo balneare**

# **Sostenibilità e Innovazione per il turismo nelle coste italiane**

L'Amministrazione comunale di Castiglione della Pescaia è stata orgogliosa di ospitare questo importante evento e di accogliere sindaci, amministratori e rappresentanti delle varie associazioni di categoria dei Comuni che ogni estate attirano più di 60 milioni di presenze, tra italiani e turisti stranieri.

Dal 18 al 20 settembre è continuato il confronto iniziato nel 2018 con la prima edizione del summit ospitata a Bibione che ha dato avvio ad un movimento partito dal basso e facendo proprie le problematiche delle spiagge italiane. Attraverso il protocollo d'intesa abbiamo voluto contestualizzare tutte le attività per farlo diventare uno strumento di collaborazione con le varie istituzioni ed enti portando un valore aggiunto all'intero sistema. L'appuntamento di settembre è stato un momento di condivisione e confronto per portare a sistema le azioni definite dal protocollo e costruire un sistema che abbia a cuore uno sviluppo sostenibile del turismo balneare italiano.

*Giancarlo Farnetani  
Sindaco di Castiglione della Pescaia*

**“Un G20 delle località balneari italiane”.**

**Un Summit per riunire i rappresentanti dei comuni costieri per confrontarsi sullo sviluppo strategico delle spiagge più visitate del nostro Paese.**

**Tre giornate di lavoro per tracciare delle progettualità che abbiano come pilastri l'accessibilità, la sostenibilità e la progettazione strategica.**

# I temi e la metodologia partecipativa

Anche quest'anno il summit si è articolato in tre giornate di lavoro: la prima per introdurre gli scenari di riferimento e le ragioni che hanno spinto a portare avanti il coordinamento, la seconda dedicata al confronto e la terza per presentare quanto emerso nei tavoli di lavoro.

Sulla base delle premesse di scenario i lavori del summit sono stati organizzati in tre macro-temi, ritenuti strategici e urgenti per il turismo balneare, ovvero: l'ambiente, l'accoglienza e la competitività. Le macro-aree sono state a loro volta suddivise in 9 tavoli di discussione composti dalle delegazioni comunali, dalle associazioni di categoria, da esperti, tecnici e da un team di facilitatori. Tre sessioni di lavoro per confrontarsi su progettualità e case studies che hanno avuto come pilastri la sostenibilità, l'innovazione e l'accessibilità, l'obiettivo: arrivare alla definizione di progettualità condivise. Grazie all'organizzazione della giornata in tre sessioni ogni partecipante ha avuto la possibilità di contribuire ai lavori di tre tavoli.





# Pilastri



Sostenibilità



Innovazione



Accessibilità



# Sessioni



sessione 1  
9:00 – 11:00



sessione 2  
11:15 – 13:00



sessione 3  
14:30 – 16:30



**Sostenibilità  
locale: mobilità  
e rifiuti**

⌚ 1+2+3



**Erosione  
delle coste  
e qualità  
delle acque**

⌚ 1+2+3



**Certificazioni  
ambientali  
e gestione  
ambientale**

⌚ 1+2+3



COSTA TOSCANA ISOLE TOSCANI

**Sostenibilità  
nella costa toscana  
riservato ai comuni  
costieri toscani**

⌚ 3 **14:30 – 17:00**



**Ospitalità  
& accessibilità**

⌚ 1+2+3



**Capitale umano  
& filiera turistica**

⌚ 1+2+3



**Sicurezza**

⌚ 1+2+3



**Innovazione  
tecnologica  
e dell'offerta**

⌚ 1+2+3



**Gestione  
del demanio**

⌚ 1+2+3



**Fiscalità  
locale**

⌚ 1+2

Le buone pratiche  
e i progetti presentati  
durante il Summit  
sono consultabili  
nel sito web:  
[www.g20s.it](http://www.g20s.it)



# I risultati



# Erosione delle spiagge

## Analisi.

Per affrontare il problema dell'erosione costiera occorre partire da un monitoraggio periodico del litorale e da uno studio approfondito delle dinamiche costiere coinvolte.

È fondamentale inoltre conoscere i piani di gestione attuati nel passato, le tipologie di opere presenti e la loro risposta alla dinamica costiera, così come la vocazione del litorale coinvolto rispetto al contesto economico, sociale e ambientale.

La qualità delle acque dei comuni costieri, e pertanto quella di balneazione, risente notevolmente dell'apporto dei carichi inquinanti e trofici da parte dei corpi idrici che sfociano nel territorio di pertinenza. L'installazione di impianti di depurazione nei comuni costieri è insufficiente per gestire il fenomeno, in quanto il contributo della pressione antropica lungo le aste fluviali a monte della costa è molto influente sulle caratteristiche delle acque alla foce dei fiumi

### Programmazione.

Gli interventi di ripascimento e di protezione delle coste possono essere adottati pur nella consapevolezza che non possono esistere soluzioni con validità temporale infinita. La strategia di miglioramento della qualità delle acque, inoltre, affinché sia efficace, deve essere perseguita da tutti i comuni del bacino scolante dei corpi idrici che sfociano in prossimità delle località costiere.

### Strategia.

Per affrontare il problema in maniera efficace a lungo termine è necessario passare da una logica emergenziale, con opere realizzate localmente senza una visione generale della costa e del territorio nel suo insieme, a una strategia di programmazione e progettazione complessiva degli interventi.

### Nel breve periodo.

- ▶ Implementazione di una misurazione univoca sui criteri di balneabilità (ad oggi sono presenti diverse modalità di azioni e soprattutto non conformità delle analisi)
- ▶ Favorire tavoli di confronto non solo tra tecnici ma anche con operatori
- ▶ Necessità di creare lo status di “città balneare”, come ad esempio quella di città d’arte
- ▶ Creare consapevolezza rispetto ad una responsabilità condivisa tra i comuni costieri e i comuni “a monte” del fiume che sfocia sulla costa

### Nel medio e lungo periodo.

- ▶ Pianificazione di una strategia d’interventi di depurazione delle acque e non intervenire in emergenza
- ▶ Attuare una pianificazione generale e integrata per rispondere alle emergenze di erosione costiera e non agire per singoli comuni
- ▶ Creazione di un consorzio per ridurre i costi sulla caratterizzazione della sabbia e favorire una validità delle analisi più lunga
- ▶ Implementare finanziamenti e sussidi per garantire la balneabilità



# Sostenibilità locale: mobilità e rifiuti

## Analisi.

L'andamento stagionale delle presenze turistiche sottopone i territori a dei picchi di pressione che spesso mettono in difficoltà due aspetti di diretta competenza delle amministrazioni locali: la mobilità locale e la gestione dei rifiuti.

Lo sviluppo dell'intera filiera turistica dipende fortemente dall'efficienza, dalla qualità e dalla capacità della rete di trasporto e nondimeno dalla capacità del sistema di gestione dei rifiuti.

### Programmazione.

Trasformare rischi in opportunità diventa dunque di primaria importanza per le amministrazioni, impegnate su più fronti. La gestione e lo sviluppo di un sistema di mobilità sostenibile diventano strumenti per innalzare l'attrattività per gli ospiti e la vivibilità per i residenti, mentre le politiche di riduzione dei rifiuti e della plastica, non solo si ripercuotono positivamente sul territorio, ma garantiscono un'immagine al turista di avanguardia nella gestione di temi globali.

### Strategia.

Grazie alle potenzialità offerte dall'innovazione digitale e tecnologica e della mobilità elettrica si possono creare nuovi servizi di trasporto, a basso impatto ambientale, orientati anche al soddisfacimento della domanda turistica, attraverso lo sviluppo di sistemi di micro-mobilità all'interno delle destinazioni. La riduzione della produzione dei rifiuti di plastica, l'eliminazione di questi di questi dal litorale e la creazione di un percorso virtuoso per l'ottimizzazione del servizio di raccolta e gestione dei Rifiuti Solidi Urbani, nei territori con elevata pressione turistica, appaiono strategie indispensabili per mantenere elevato il livello del servizio turistico.

### Nel breve periodo.

- ▶ Valorizzare e replicare le esperienze virtuose esistenti anche comunali e regionali di Plastic free
- ▶ Valorizzare l'operato dei pescatori come "custodi del mare" e implementare isole ecologiche a loro disposizione
- ▶ Implementare sistemi di raccolta rifiuti con mezzi elettrici
- ▶ Implementare protocolli per la realizzazione di eventi sostenibili nelle località turistiche
- ▶ Il mare nasce dal fiume: necessità urgente di iniziativa nazionale per responsabilizzare tutti i comuni dalla sorgente alla foce con promozione di progetti pilota

### Nel medio e lungo periodo.

- ▶ Sviluppare forme di micro mobilità intermodale (es. monopattino)
- ▶ Sviluppare nuove forme di mobilità sostenibile alternativa (es. ciclotaxi)
- ▶ Sviluppare una mobilità elettrica e dolce multimodale (bus, citycar, battelli con energia solare, e bike scooter)
- ▶ Sviluppare una rete di piste ciclabili impostate per linee come la metropolitana
- ▶ Necessità di una legislazione nazionale per il plastic free
- ▶ Sviluppo di una tariffa puntuale per incrementare la percentuale di raccolta differenziata



# Certificazioni ambientali e gestione ambientale

## Analisi.

L'industria del turismo negli ultimi vent'anni ha conosciuto una straordinaria espansione a livello mondiale, grazie alla riduzione dei costi di trasporto e alla crescita dei livelli di reddito anche nelle economie emergenti, che hanno enormemente allargato il bacino dei viaggiatori. È chiaro che il tema della Gestione ambientale sostenibile nello sviluppo del turismo sarà cruciale nei prossimi anni: sia per tenere sotto controllo gli aspetti e gli impatti ambientali, sia per qualificare il territorio e l'offerta turistica. Le certificazioni ambientali, da quelle relative alla balneabilità ai sistemi di gestione, garantiscono il mantenimento di specifici standard, consentono il controllo e la gestione degli aspetti critici e garantiscono un buon grado di visibilità presso turisti e stakeholder. Tuttavia, non è sempre chiaro e definito quali siano i vantaggi e quali i costi, in termini di impegno, per ottenere e mantenere le certificazioni.

### Programmazione.

I numeri fotografano un contesto presente e futuro dove il tema della sostenibilità sullo sviluppo del turismo in Europa sarà molto importante, soprattutto nei prossimi anni: dalle emissioni inquinanti associabili al trasporto alle problematiche relative alla produzione e gestione dei rifiuti, dall'uso intensivo di risorse naturali all'utilizzo di prodotti a rilevante impatto ambientale, dal trattamento delle acque, alla individuazione e gestione delle fonti di inquinamento, dalla lotta ai cambiamenti climatici anche nel settore turistico alla loro mitigazione e adattamento (ad esempio riduzione dei consumi di energia, efficientamento delle reti di trasporto, adozione di modelli di gestione sostenibile, interventi di riprogettazione dell'offerta turistica, di progettazione territoriale e di sensibilizzazione dei turisti per l'adozione di comportamenti responsabili a basso impatto ambientale).

### Strategia.

Sia a livello comunitario che internazionale esistono strumenti a carattere volontario che permettono di implementare in modo strategico delle politiche di sviluppo sostenibile (certificazioni). Le destinazioni costiere in particolare, sono chiamate ad adottare una visione strategica dell'ambiente dove la lotta ai cambiamenti climatici, la gestione dell'acqua e dei rifiuti urbani, non sia vista solo come una necessità ma un'opportunità di perseguire uno sviluppo sostenibile nel rispetto degli obiettivi di crescita economica.

### Nel breve periodo.

- ▶ Dotarsi di strumenti per valutare l'incidenza dei marchi qualificati nella scelta della destinazione da parte dei visitatori
- ▶ Utilizzo del G20s come brand aggregatore delle eccellenze raggiunte dai comuni
- ▶ Riconoscimento di agevolazioni da parte degli enti sovraordinati delle certificazioni ottenute dalle amministrazioni locali ed esercenti
- ▶ Perseguimento di leggi per spiagge con spazi appositi per fumatori
- ▶ Rafforzare i PPT per progetti a valenza ambientale

### Nel medio e lungo periodo.

- ▶ Rendere il G20s un punto di riferimento per la definizione di politiche ambientali
- ▶ Individuare dei criteri di valutazione dei PPT per massimizzarne l'efficacia nel raggiungimento degli obiettivi
- ▶ Individuare degli strumenti di adattamento dei territori ai rischi legati al cambiamento climatico
- ▶ Adottare dei criteri univoci, di indicatori sui marchi turistici per avere un linguaggio comune condiviso e compreso anche a livello internazionale



# Ospitalità & accessibilità

## Analisi.

Dai dati forniti in occasione della Conferenza UNWTO sul Turismo accessibile in Europa, emerge che se nel 2011 rappresentava il 20,3% dell'intero settore, nel 2013 era il 26,5% e si calcola che nel 2050 raggiungerà il 31,8%.

Un mercato che coinvolge non solo disabili ma anche famiglie con bambini (che necessitano di strutture e servizi adeguati al pari di quelli per disabili) e over 70. In quest'ottica appare chiaro che l'intera filiera turistica, sia italiana che europea, vada ripensata proprio in relazione alla crescente domanda.

I turisti con disabilità sono in crescita (si stima che nei paesi europei siano 50 milioni) e a questi viaggiatori si deve dare la possibilità di poter accedere a strutture che possano soddisfare il loro desiderio di svago anche fuori dei loro luoghi abituali.

Assicurare l'accessibilità della ricettività, del trasporto e della mobilità, della ristorazione e di qualsiasi altro servizio vuol dire offrire a queste persone e alle loro famiglie un ampio grado di autonomia nella fruizione turistica.

Vedi lo studio realizzato sull'accessibilità online sul sito: [www.g20s.it](http://www.g20s.it).  
Lo studio approfondisce le linee guida e lo stato dell'arte su questo tema tra i comuni del G20s

# Quali strategie per eccellere nell'ospitalità e nell'accoglienza?

## Programmazione.

Creare una destinazione accessibile significa intervenire non solo sugli aspetti strutturali e infrastrutturali, ma anche sui servizi offerti ai turisti, è necessario promuovere la qualità dell'accoglienza per tutti, ovvero incentivare un cambiamento culturale che generi profondi mutamenti dei modelli organizzativi e gestionali, ancora prima che strutturali. Definire una informazione chiara, dettagliata e fruibile con diversi strumenti e accessibile a tutti.

## Strategia.

Coinvolgere l'intera filiera turistica (servizi socio-sanitari, ricettività, trasporti, ristorazione, attività sportive ricreative e culturali, promozione) nella costruzione di proposte e offerte che consentano la fruizione dell'intera destinazione. Affrontare il tema del turismo accessibile significa quindi saper coniugare ragioni sociali e sociosanitarie con le ragioni dell'impresa turistica, ovvero con la capacità di rispondere ad una domanda di ospitalità che richiede attenzioni, dialogo, conoscenze tecniche.

## Nel breve periodo.

- ▶ Implementazione di controlli delle amministrazioni comunali affinché vi sia una accessibilità vera delle destinazioni e di tutti gli elementi che la compongono, ovvero le spiagge, il sistema ricettivo, i trasporti, il commercio, le attività esperienziali, la ristorazione
- ▶ Sensibilizzare le destinazioni ad una raccolta di informazioni oggettive ed escludere invece i controlli a campione e l'autocertificazione
- ▶ Facilitare i percorsi burocratici per le concessioni, autorizzazioni, ecc

## Nel medio e lungo periodo.

- ▶ Realizzazione di analisi di customer satisfaction
- ▶ Implementazione di attività di supporto e consulenza per implementare soluzioni adeguate
- ▶ Implementazione di interventi di manutenzione ordinaria per l'Ospitalità Accessibile
- ▶ Incentivare la formazione per i giovani sull'Ospitalità Accesibile



**Turismo balneare  
& accoglienza**

# Capitale umano & filiera turistica

**Analisi.**

Nel valutare l'esperienza turistica il visitatore non percepisce le diverse responsabilità degli attori dell'offerta e valuta l'esperienza a destinazione nel suo insieme. E se il territorio diventa importante tanto quanto il prodotto allora serve un'azione combinata di informazione e formazione diffusa per tutti gli "attori" del sistema di accoglienza che direttamente ed indirettamente si trovano ad interagire con i turisti.

## Quali strategie per eccellere nell'ospitalità e nell'accoglienza?

### Programmazione.

Le destinazioni balneari e tutti i suoi operatori devono sempre più ragionare in un'ottica di destinazione turistica, dove le spiagge sono una delle componenti di un'offerta più complessiva.

Sempre più spesso alle proposte dei singoli Hotel si abbina un'offerta territoriale differenziata che ha lo scopo di fornire al turista altri suggerimenti per vivere il tempo libero anche al di fuori della spiaggia.

La competitività di un territorio si gioca, allora, sempre più spesso sul livello di differenziazione dell'offerta ma anche sulla capacità del sistema di integrarsi per elaborare soluzioni innovative, che spesso diventano il fattore determinante per la scelta di una destinazione rispetto ad un'altra.

### Strategia.

In un contesto così delineato, le diverse figure professionali che ritroviamo lungo l'intera filiera dei servizi turistici di una destinazione e gli stessi operatori diventano il valore aggiunto, testimonial della qualità e dei servizi offerti. E per farlo devono conoscere non solo i prodotti che offrono, ma anche il contesto che fa da guida e che li caratterizza. Accoglienza, promozione e informazioni diventano allora gli elementi che valorizzano la destinazione, tanto quanto il prodotto balneare vero e proprio.

### Nel breve periodo.

- ▶ Sviluppo di linee guida per essere delle destinazioni balneari ospitali e di qualità
- ▶ Implementare corsi di formazione per gli operatori
- ▶ Coinvolgere il territorio: i residenti sono i nostri veri ambasciatori
- ▶ Coinvolgere le associazioni di categoria

### Nel lungo periodo.

- ▶ Sviluppo e implementazione della buona pratica di Cavallino-Treporti il "Patentino dell'Ospitalità" a livello nazionale



# Sicurezza

### Analisi.

Le località balneari italiane sono, nella maggioranza dei casi, comuni di dimensioni limitate, spesso con meno di 20 mila abitanti. Piccole cittadine che durante le stagioni estive ospitano però milioni di turisti, sopportando un impatto fortissimo a vari livelli e in particolare sui servizi. Sulla sicurezza si è trasferita molta competenza ai Comuni senza dotarli di strumenti legislativi chiari per poter intervenire direttamente. Se a ciò aggiungiamo l'inefficacia delle sanzioni, la carenza di personale della Polizia Locale, l'abusivismo commerciale, le criticità a cui devono far fronte i singoli Comuni sono molte e spesso affrontate in stato di emergenza o con strumenti diversi a seconda dei contatti, possibilità, contesti. Ma sicurezza significa anche garantire servizi di pronto intervento e assistenza sanitaria nelle spiagge.

## Quali strategie per eccellere nell'ospitalità e nell'accoglienza?

### Programmazione.

Partire dalle buone pratiche e da singoli progetti già testati dai singoli Comuni e metterli a sistema per creare una identità di destinazione che riconosce, tra i valori aggiunti, anche la sicurezza.

Punti di primo soccorso, illuminazione della battigia, lotta e prevenzione dell'abusivismo, controllo del territorio attraverso sistemi di videosorveglianza e controllo da remoto, presenza fisica di personale addetto in situazioni considerate di elevato rischio (p.e. in occasione di eventi, iniziative notturne, aree soggette a scarsa illuminazione).

Alla carenza di personale della Polizia Locale per i limiti alle assunzioni si potrebbe far fronte assegnando nuove competenze ai concessionari della spiaggia, che in qualità di incaricati di pubblico servizio potrebbero sanzionare i venditori abusivi o segnalare situazioni illegali.

### Strategia.

Elaborare azioni di comunicazione e informazione verso i pubblici interni e i pubblici esterni per innalzare la percezione di destinazione balneare come destinazione sicura. Oggi la sicurezza viene percepita come valore, e come tale deve essere promossa. Innalzare la qualità complessiva dei servizi di controllo e prevenzione facendoli diventare essi stessi parte dei servizi dell'offerta integrata dell'offerta turistica del territorio balneare. Creare una sistema di sicurezza integrata.

### Nel breve periodo.

- ▶ Riconoscimento dello status di città turistica balneare: condizione particolare per le città che moltiplicano le presenze durante l'estate con conseguente impossibilità di garantire i livelli di sicurezza minimi e obbligatori. Con il riconoscimento di questo status si richiede un ingente rafforzamento delle Forze dell'Ordine programmato e costante, non più estemporaneo e variabile

### Nel lungo periodo.

- ▶ Rafforzare i punti di primo soccorso e più in generale la sicurezza sanitaria
- ▶ Trovare delle soluzioni efficaci sul tema dei venditori abusivi anche attraverso la condivisione di pratiche e ordinanze di successo
- ▶ Promuovere il concetto di spiagge "pulite" da infiltrazioni mafiose su concessioni e strutture ricettive



**Turismo balneare  
& accoglienza**

# Innovazione tecnologica e dell'offerta

Analisi.

L'abbattimento delle barriere geopolitiche, dei costi di trasporto e la possibilità di avere il mondo a portata di click ha portato ad una crescita esponenziale del turismo internazionale e conseguentemente all'entrata di nuove destinazioni e di nuovi prodotti turistici, spostando così la competizione non più a livello locale ma a livello globale. In questo contesto, il balneare in Italia, definito dal PST 2017-2022 come un prodotto maturo, si trova oggi a fronteggiare tali forme di competizione a cui non era preparato.

## Quali strumenti per essere sempre più competitivi?

### Programmazione.

Le destinazioni dovranno quindi saper rispondere ad una domanda sempre più preparata, smalzita e turisticamente “infedele” e di conseguenza più esigente e segmentata, che richiede proposte sempre più personalizzate, innovative e di qualità.

### Strategia.

Creare valore attorno alle coste italiane passando da una promozione di un’offerta generalizzata ad un’offerta tematizzata, enfatizzando i fattori differenzianti e le competenze territoriali distintive, andando così incontro alle specifiche famiglie motivazionali. Importante fare una distinzione tra due livelli: quello locale e quello nazionale.

### Nel breve periodo.

- ▶ Lavorare territorialmente per andare verso un’offerta integrata e differenziata e promuovere sinergie con l’entroterra
- ▶ Attuare il protocollo d’intesa firmato con ENIT (vedi Appendice)
- ▶ Implementare un “Brand Ombrello” delle spiagge italiane
- ▶ Costruzione di una matrice prodotti delle destinazioni balneari

### Nel lungo periodo.

- ▶ Implementare club di prodotto a livello nazionale
- ▶ Implementare campagne di comunicazione e promozione coordinate in sinergia con le Regioni e l’ENIT sotto un unico brand ombrello



# Fiscaltà locale

## Analisi.

I vincoli dettati dall'esigenza di consolidamento dei conti pubblici, che nel corso della scorsa legislatura hanno richiesto un rafforzamento delle misure di coordinamento della finanza pubblica e di controllo delle decisioni di entrata e di spesa degli enti locali, hanno reso precario e incerto il quadro normativo della finanza locale rispetto a quanto prefigurato dalla legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale; ciò in particolare per quanto concerne la fiscalità municipale, per la quale le frequenti modifiche della tassazione immobiliare hanno comportato una instabilità del sistema di finanziamento delle funzioni nonché dell'avvio della perequazione fiscale delle risorse.

Vedi Appendice per un'analisi  
di scenario più approfondita

## Quali strumenti per essere sempre più competitivi?

### Strategia.

Coinvolgere le associazioni delle istituzioni per una profonda riforma del federalismo fiscale all'interno dei confronti aperti per l'autonomia regionale e rivedere i criteri perequativi in sede di conferenza, Stato, Città ed autonomie locali valutando due parametri:

- a) considerare un abitante equivalente per ogni seconda casa
- b) produzione dei rifiuti.

### Nel breve periodo per il Fondo di solidarietà comunale – canone demaniale

- ▶ Introduzione di un abitante equivalente ogni seconda casa per meglio pesare la spesa comunale, parametrandola sulla produzione dei rifiuti
- ▶ Maggiore attenzione nella compilazione del questionario So.Se. da parte dei comuni: promozione di formazione specifica per gli uffici
- ▶ Recupero evasione: decreto crescita permette maggiore incisività nei recuperi mediante regolamenti più stringenti e sanzioni che arrivano fino alla revoca della licenza

### Nel lungo periodo per il Fondo di solidarietà comunale – canone demaniale

- ▶ Revisione della metodologia che tenga maggiormente conto attraverso pesi, correttivi e con ulteriori variabili esplicative, delle specificità dei comuni turistici
- ▶ Turismo da considerare funzione fondamentale nel calcolo dei fabbisogni standard
- ▶ Lo Stato dovrebbe contribuire alla perequazione direttamente come previsto dalla L. 42/2009. Perequazione principio costituzionale fondante del federalismo fiscale
- ▶ Canone demaniale: devoluzione di parte del canone dallo Stato ai comuni

### Nel breve periodo per l'imposta di soggiorno – bilancio 2020

- ▶ Necessità di bloccare l'aumento degli accantonamenti a FCDE e di quello relativo ai debiti commerciali
- ▶ Intervenire sulla nuova tariffazione TARI proposta da ARERA per evitare ulteriori accantonamenti di risorse
- ▶ Imposta di soggiorno: necessità di incrociare banche dati (anche attraverso acquisti da parte del gruppo G20s) per rendere più efficiente la riscossione
- ▶ Semplificazione nelle comunicazioni ISTAT delle presenze
- ▶ Necessità di disporre dei dati delle strutture sulle presenze comunicate alla questura
- ▶ Affitti brevi: necessità di strumenti di censimento e di imposizione anche rispetto agli operatori on line (Airbnb).
- ▶ Possibilità tassazione imposta di soggiorno sui marina resort
- ▶ Redazione di uno studio e indagine su intenzione da parte dei comuni di istituire l'imposta di soggiorno sugli affitti brevi



# Gestione del demanio

## Analisi.

Con l'acquisizione progressiva della rilevanza economica delle spiagge, si sono innescate quelle condizioni che hanno portato a verificare la corrispondenza tra la gestione imprenditoriale delle aree demaniali e gli istituti giuridici che regolavano tale materia, in relazione ai diversi principi delle quattro libertà che regolano i trattati dell'Unione Europea, con la conseguenza di avviare le procedure di infrazione, cui è stato risposto attraverso l'abrogazione delle norme contestate. Il resto è storia di questi anni, con l'abrogazione del diritto di insistenza nel 2010 e la eliminazione definitiva delle disposizioni del rinnovo automatico nel gennaio 2012, con la pubblicazione della Legge 15.12.2011 n. 217, che conteneva anche una delega finalizzata alla riorganizzazione, ancorché parziale, della disciplina giuridica della materia, cui però non è stato dato comunque seguito. In pratica, ad oggi, l'affidamento di una concessione demaniale deve avvenire necessariamente attraverso procedure ad evidenza pubblica, i cui contenuti sono però tutti da delineare e soprattutto ponderare in relazione alle molteplici problematiche connesse all'uso delle aree demaniali non risolte con il precedente quadro normativo e non ancora disciplinate dall'attuale legislazione.

Vedi Appendice per un'analisi  
di scenario più approfondita

## Quali strumenti per essere sempre più competitivi?

### Programmazione.

I contenuti della Legge di stabilità 2018 rappresentano la novità dell'attuale quadro normativo i cui contenuti non corrispondono però agli obiettivi dichiarati sul tema a livello politico cioè di trovare un percorso in grado di escludere le concessioni demaniali marittime da un percorso di evidenza pubblica conseguente l'applicazione della "Direttiva Bolkestein".

La norma sembra disegnare un percorso in cui sia da effettuare, in parallelo, una attività di analisi ed approfondimento di quante e quali attività sono presenti sulle aree demaniali e dall'altro la individuazione di criteri e modalità di selezione dei beneficiari.

### Strategia.

Con la legge di bilancio 2019 vengono fissati i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime. In particolare stabilisce le condizioni e le modalità per procedere alla ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo, all'individuazione della reale consistenza dello stato dei luoghi, della tipologia e del numero di concessioni attualmente vigenti nonché delle aree libere e concedibili, all'individuazione della tipologia e del numero di imprese concessionarie e sub-concessionarie, alla ricognizione degli investimenti effettuati nell'ambito delle concessioni stesse e delle tempistiche di ammortamento connesse, nonché dei canoni attualmente applicati in relazione alle diverse concessioni, all'approvazione dei metodi, degli indirizzi generali e dei criteri per la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri (art. 89, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.).

### Nel breve periodo.

- ▶ Coinvolgimento strutturale dei Comuni nella costruzione della nuova disciplina normativa per l'esperienza ormai pluridecennale nella gestione e la conoscenza delle peculiarità dei territori

### Nel lungo periodo.

- ▶ Modifica del corpus normativo orientato alla redazione di una disciplina adeguata e coerente alla complessità della materia e delle diverse modalità e tipologie di utilizzo, attuando i principi di razionalizzazione delle competenze per ridurre le procedure amministrative mantenendo l'obiettivo di valorizzare l'attività di impresa con l'interesse pubblico preminente
- ▶ Gli indirizzi della riforma devono essere orientati alla modifica del regime degli incameramenti e relativi indennizzi, della valorizzazione degli investimenti del concessionario uscente in modo omogeneo sul territorio nazionale, anche unificando in capo all'impresa i fattori produttivi aziendali
- ▶ Previo confronto circa la applicazione delle complessive previsioni della Direttiva Servizi, definire con l'U.E. un periodo transitorio per l'applicazione delle nuove regole come tutela non degli imprenditori e delle Amministrazioni chiamate all'applicazione delle norme stesse per evitare conflitti con giurisprudenza amministrativa, contabile e penale

# Appendici



## Fiscaltà locale

### 1. Fondo di solidarietà comunale

#### Premessa

I vincoli dettati dall'esigenza di consolidamento dei conti pubblici, che nel corso della scorsa legislatura hanno richiesto un rafforzamento delle misure di razionalizzazione e contenimento della finanza pubblica e di controllo delle decisioni di entrata e di spesa degli enti locali, hanno reso precario e incerto il quadro normativo della finanza locale rispetto a quanto prefigurato dalla legge delega n. 42 del 2009 sul federalismo fiscale. Quanto detto, in particolare, risulta vero per quanto concerne la fiscalità municipale, per la quale le frequenti modifiche della tassazione immobiliare hanno comportato un'instabilità del sistema di finanziamento delle funzioni, nonché l'avvio della perequazione fiscale delle risorse.

La suddetta Legge all'art. 13 prevedeva l'istituzione di due fondi perequativi: uno a favore delle province e delle città metropolitane e uno a favore dei comuni. In entrambi i casi l'alimentazione sarebbe stata garantita da un fondo perequativo dello Stato alimentato dalla fiscalità generale. Per quanto riguarda le funzioni fondamentali, la dimensione del fondo sarebbe stata determinata dalla differenza tra il totale dei fabbisogni standard per tali funzioni e il totale delle entrate standardizzate spettanti a comuni e province al fine di addivenire al superamento della spesa storica.

La ripartizione di detto fondo sarebbe dovuta avvenire secondo due indicatori:

- per la parte corrente, un indicatore di fabbisogno finanziario calcolato come differenza tra il valore standardizzato della spesa corrente al netto degli interessi e il valore standardizzato del gettito dei tributi ed entrate proprie di applicazione generale;
- per la parte in conto capitale, un indicatore di fabbisogno di infrastrutture.

La perequazione delle funzioni non fondamentali, invece, avrebbe dovuto basarsi sulla parziale perequazione delle differenze nelle capacità fiscali, tenendo conto della dimensione dell'ente e della sua partecipazione a forme di associazionismo comunale.

Ne derivava quindi un sistema perequativo misto, dove lo Stato avrebbe dovuto assicurare con propri fondi la perequazione integrale (verticale) della differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali per le funzioni fondamentali, mentre le rimanenti funzioni sarebbero state perequate parzialmente basandosi sui differenziali di capacità fiscale mediante trasferimenti orizzontali tra comuni.

Risulta chiaro come quanto descritto dell'originale schema perequativo solo in parte trovi rispondenza nell'attuale sistema.

Già nello stesso anno di approvazione del decreto legislativo n. 23/2011, l'intensificarsi dell'emergenza finanziaria

aveva comportato una revisione del regime sperimentale dell'imposta municipale unica (IMU), allo scopo di reperire ulteriori risorse finanziarie. Le modifiche apportate alla disciplina di tale imposta - dapprima all'articolo 13 del D.L. n. 201/2011 (che ha anticipato "in via sperimentale" la decorrenza dell'IMU al 2012, estendendola anche all'abitazione principale e destinandone il gettito per circa la metà direttamente allo Stato) e poi dall'articolo 1, commi da 380 a 394, dalla legge n. 228/2012 (Legge di stabilità per il 2013) - hanno determinato una ridefinizione profonda dell'assetto dei rapporti finanziari tra Stato e comuni rispetto a quanto disegnato dal D.Lgs. n. 23/2011, e di conseguenza ha portato alla soppressione del Fondo sperimentale di riequilibrio e all'istituzione di un Fondo di solidarietà comunale. Tale fondo è alimentato da una quota del gettito standard dell'imposta municipale propria (IMU), da ripartirsi sulla base di criteri espressamente indicati dalla legge, tenendo conto dei costi e fabbisogni standard e delle capacità fiscali (criteri perequativi) nonché della variazione di gettito e delle variazioni nelle risorse disponibili comunali in seguito alla soppressione del precedente fondo (criteri compensativi).

Durante la XVII legislatura, dopo il complessivo riordino della tassazione immobiliare disposto con la legge n. 147/2013 (art. 1, commi 639 e seguenti) con conseguente istituzione della Imposta Unica Comunale (IUC) e con la conferma a regime dell'attribuzione ai comuni dell'intero gettito IMU (ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo (cat. D), che rimane destinato allo Stato per la parte dello 0,76%, come già delineato dalla legge n. 228/2012) l'ordinamento della fiscalità municipale è stato nuovamente rivisto con la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208/2015, art. 1, commi 10-20) che ha apportato modifiche sostanziali all'assetto della tassazione immobiliare e al regime fiscale delle imposte sui trasferimenti immobiliari, prima fra tutte, l'esenzione dalla TASI per l'abitazione principale.

In relazione al minor gettito derivante ai comuni dal nuovo sistema di esenzione IMU e TASI, è stata rideterminata la dotazione del Fondo di solidarietà comunale al fine di garantire, nel suo ambito, le risorse necessarie a compensare i comuni. Più in dettaglio:

- la dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale è stata incrementata di 3.767,45 milioni di euro a decorrere dal 2016, quale ristoro del mancato gettito delle esenzioni IMU/TASI. Questa quota "ristorativa" viene ripartita tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI derivante dagli immobili esentati relativo all'anno 2015;
- al tempo stesso, è stata rideterminata la quota parte dell'imposta municipale propria di spettanza dei comuni che lo alimenta, ridotta da 4.717,9 a 2.768,8 milioni di euro, da versare all'entrata del bilancio dello Stato nei singoli esercizi.

Con la successiva legge di bilancio per il 2017 (art. 1, commi 446-452, legge n. 232/2016) è stata definita una disciplina a regime del Fondo, che ha fissato:

- la dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale in 6.197,2 milioni di euro a decorrere dal 2017, fermo restando la quota parte dell'IMU di spettanza dei comuni che in esso confluisce annualmente, come quantificata

dalla legge n. 208/2015 (2.768,8 milioni). La dotazione è stata peraltro lievemente incrementata dal recente D.L. n. 50/2017 (di 11 milioni di euro);

- i criteri di ripartizione del Fondo medesimo, definendo gli importi delle diverse componenti del Fondo da distribuire – tolta la quota ristorativa - sulla base di criteri di tipo compensativo rispetto all'allocazione storica delle risorse ovvero secondo logiche di tipo perequativo;
- al 31 ottobre dell'anno precedente il termine per l'emanazione del decreto di riparto del Fondo (anticipandolo dunque rispetto al 30 novembre precedentemente previsto), ai fini di una più tempestiva quantificazione delle risorse da considerare nel bilancio di previsione.

Va sottolineato che i tagli di risorse, per oltre 8 miliardi di euro, determinati dalle misure di finanza pubblica poste a carico dei comuni a partire dall'anno 2010, esposti nella tabella che segue, anche se applicati sulla base di criteri diversi (spending review, revisione base imponibile dell'IMU, riduzione del Fondo di solidarietà comunale) hanno inciso profondamente anche sotto il profilo distributivo sulle risorse effettivamente disponibili per ciascun comune.

Si riporta di seguito un prospetto riepilogativo delle principali misure di finanza pubblica a carico dei comuni, che esplicano i loro effetti, cumulativamente, nell'anno 2017, in termini di riduzione delle spese e delle risorse attribuite al comparto comunale.

#### Tabella 1

*Tagli ai comuni italiani nel 2017 derivanti da provvedimenti vari di finanza pubblica.*

Valori in milioni di euro

Misure di finanza pubblica a carico dei Comuni nel 2017	
Art 14, co 2, DL 78/2010	2.500,00
Art 28, co 7, DL 201/2011	1.450,00
Art 16, co 6, DL 95/2012	2.600,00
Art 47, co 8-13, DL 66/2014	563,00
Art 1, co 435, L 190/2014	1.200,00
<b>Totale</b>	<b>8.317,00</b>

Fonte: IFEL.

## Il riparto del Fondo e la perequazione

Circa i criteri di ripartizione del Fondo di solidarietà, la legge n. 232/2016 (comma 449) distingue le modalità di riparto delle due diverse componenti del Fondo di solidarietà: quella "tradizionale", destinata al riequilibrio delle risorse storiche e quella "ristorativa", confermata nella misura stabilita dalla legge di bilancio 2016.

La quota "ristorativa" - pari a 3.767,45 milioni di euro - viene ripartita tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI relativo all'anno 2015, come derivante dall'applicazione del nuovo sistema di esenzione introdotto dalla legge di stabilità per il 2016. Si tratta della quota incrementale del Fondo assegnata, nell'importo sopra detto, a decorrere dal 2016 dalla legge n. 208/2015, a ristoro del minor gettito derivante ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna dalle esenzioni IMU e TASI. Già per l'anno 2016, tale quota è stata ripartita secondo queste modalità.

In aggiunta alla suddetta quota ristorativa va considerato l'accantonamento del Fondo (definito originariamente nell'importo massimo di 80 milioni, ora ridotto a 66 milioni dal D.L. n. 50/2017) destinato specificatamente ai comuni che necessitano di ulteriori compensazioni degli introiti derivanti dalla TASI sull'abitazione principale, nei casi in cui il riparto dell'importo incrementale di cui sopra non assicura il ristoro di un importo equivalente al gettito della TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base. Esso viene pertanto ripartito in modo da garantire a ciascuno dei comuni interessati l'equivalente del gettito della TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota standard (0,1%).

La restante parte delle risorse del Fondo, che costituisce la c.d. componente "tradizionale", quella cioè destinata al riequilibrio delle risorse storiche, è stata quantificata dalla legge di bilancio 2017 in 1.885,6 milioni di euro per i comuni delle regioni a statuto ordinario e in 464,1 milioni per i comuni delle Regioni Siciliana e Sardegna.

Per il riparto di tale componente, la legge di bilancio 2017 ha confermato l'applicazione, per una sua quota parte, di criteri di tipo perequativo, basati sulla differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard come approvati dalla Commissione tecnica per i fabbisogni standard entro il 30 settembre dell'anno precedente.

La restante parte del Fondo continua, invece, ad essere ripartito sulla base del criterio della compensazione della spesa storica.

Va ricordato che l'applicazione di criteri perequativi ai fini della ripartizione del Fondo di solidarietà comunale è stata avviata nel 2015, in attuazione della legge di stabilità 2014, con riferimento ad una quota parte del Fondo medesimo - originariamente il 10 per cento, poi innalzata al 20 per cento - appositamente accantonata per essere redistribuita sulla base dei fabbisogni standard e delle capacità fiscali (criterio, quest'ultimo introdotto dall'articolo 14, comma 1, lett. a), del D.L. n. 16/2014). Con il D.L. n. 78/2015 (art. 3, comma 3), il criterio perequativo ha assunto a riferimento la differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard.

Per la prima volta nel 2015, ai comuni delle regioni a statuto ordinario non è stata assicurata l'invarianza delle risorse. Per i comuni con i fabbisogni standard superiori alle capacità fiscali risulta dunque aumentata la quota del fondo di solidarietà comunale spettante (ovvero, in caso di enti incapienti una diminuzione delle somme da versare al fondo), mentre per i comuni con fabbisogni standard inferiori alle capacità fiscali è applicata una riduzione della quota del fondo (ovvero, in caso di incapienza, un incremento delle somme da versare), prendendo avvio, anche se con effetti per ora contenuti, il più volte teorizzato processo di allontanamento dalla spesa storica a favore dei fabbisogni standard.

L'applicazione dei criteri perequativi riguarda, si rammenta, i soli comuni delle regioni a statuto ordinario. Per i comuni delle regioni speciali (Regione Siciliana e Sardegna), nelle quali la finanza degli enti locali è ancora a carico dello Stato, il riparto avviene sulla base del solo criterio della compensazione delle risorse storiche.

La legge di bilancio per il 2017 (comma 449, lettera c), legge n. 232/2016) ha confermato l'applicazione dei criteri di riparto di tipo perequativo per una quota percentuale via via sempre più ampia che, già fissata al 40% per l'anno 2017 e al 55% per l'anno 2018, è stata portata al 70% per l'anno 2019, all'85% per l'anno 2020 per arrivare al raggiungimento del 100% della perequazione nell'anno 2021, con una configurazione a regime dei meccanismi perequativi di riparto della componente tradizionale ("non ristorativa") del Fondo di solidarietà comunale.

Ai fini della determinazione della perequazione, la legge di bilancio per il 2017 ha fissato a regime il c.d. target perequativo nella misura del 50% delle capacità fiscali comunali (in luogo del precedente 45,8% applicato nel 2015 e 2016), stabilizzando dunque il riferimento alla quota di risorse concretamente oggetto della perequazione comunale. Pertanto, dal 2021 si ripartisce l'intero fondo perequativo, ferme restando le limitazioni della capacità fiscale utilizzabile.

Ciò fa sì che a partire dal 2021 la componente storica rimanga pari al 50 per cento, la quota legata alla perequazione dei fabbisogni sarà del 40% e il 10% sarà legata alla perequazione delle capacità fiscali in senso stretto.

Va, in ultima analisi, sottolineato che la struttura attuale del Fondo di solidarietà comunale è prevalentemente orizzontale, essendo alimentato esclusivamente dai comuni attraverso il gettito dell'imposta municipale propria, e non anche dalla fiscalità generale (componente verticale), come invece richiesto dalla legge n. 42 del 2009 in riferimento al fondo perequativo per le funzioni fondamentali. Tuttavia tale situazione dipende dal fatto che la componente verticale, finanziata dallo Stato, di fatto è stata annullata dai tagli delle risorse del Fondo, derivanti dalle misure di concorso alla finanza pubblica previste per i comuni sulla base dei principi del coordinamento della finanza pubblica, in relazione alle misure di contenimento della spesa introdotte dal Legislatore a partire dall'anno 2010 ad oggi (articolo 16 del D.L. n. 95 del 2012,

articolo 47 del D.L. n. 66 del 2014 e articolo 1, comma 435, della legge n. 190 del 2014), cosa che comporta che i trasferimenti complessivi (al netto delle compensazioni dei tributi soppressi) risultino negativi, ossia il comparto dei comuni trasferisce risorse allo Stato.

Sull'applicazione del sistema di perequazione è intervenuta da ultimo la legge di bilancio per il 2018 (legge n. 205/2017) che, in controtendenza, ha ridotto la percentuale delle risorse del Fondo di solidarietà da redistribuire negli anni 2018 e 2019 secondo logiche di tipo perequativo - dal 55 al 45 per cento per l'anno 2018 e dal 70 al 60 per cento per il 2019 - per consentire una applicazione più graduale e soprattutto più sostenibile, nei prossimi due anni, del processo di redistribuzione, che resta comunque destinato ad entrare a regime nell'anno 2021, come stabilito dalla lettera c) del comma 449 medesimo della legge di bilancio 2017.

In merito, va sottolineato come il progressivo rafforzamento della componente perequativa abbia comportato alcune distorsioni nella redistribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà che hanno richiesto, a più riprese, l'intervento del legislatore, con la previsione di meccanismi correttivi in grado di contenere il differenziale di risorse, rispetto a quelle storiche di riferimento, che si determinano, per alcuni comuni, soprattutto per quelli di minori dimensioni, con l'applicazione del meccanismo della perequazione.

Un primo correttivo c.d. statistico nella distribuzione delle risorse del Fondo di solidarietà è stato introdotto dall'articolo 1, comma 3, del D.L. 24 giugno 2016, n. 113, finalizzato a contenere le variazioni, in aumento e in diminuzione, delle risorse attribuite a ciascun comune rispetto a quelle storiche di riferimento, secondo quanto indicato nell'[accordo del 24 marzo 2016](#) raggiunto in sede di Conferenza Stato-Città e autonomie locali, relativo alle modalità di riparto del Fondo per l'anno 2016 (che allora prevedeva la ripartizione di una quota pari al 30% (circa 563 milioni) secondo il criterio basato sulle risorse standard).

Il meccanismo correttivo è stato poi ridefinito dalla legge di bilancio per il 2017 (art. 1, comma 450), da applicarsi nel caso in cui i criteri perequativi di riparto determinino una variazione, in aumento e in diminuzione, delle risorse attribuite a ciascun comune rispetto alle risorse di riferimento, tra un anno e l'altro, superiore ad una determinata percentuale, fissata per il 2017 all'8% e, da ultimo, per il 2018 al 4% con il D.L. n. 50/2017 (articolo 14), al fine di attenuare gli effetti derivanti dall'applicazione del meccanismo perequativo soprattutto per quei comuni che presentano una capacità fiscale superiore ai propri fabbisogni standard.

Il meccanismo correttivo si attiva quando il differenziale di risorse a disposizione dei comuni, generato dall'applicazione del meccanismo della perequazione, presenti uno scarto del 4 per cento rispetto a quelle storiche di riferimento.

Tale meccanismo consiste in una redistribuzione delle risorse dai comuni che registrano un incremento delle ri-

orse complessive superiore al 4 per cento rispetto alle risorse storiche di riferimento verso i comuni che registrano una riduzione di risorse superiore al 4 per cento, mediante la costituzione di un accantonamento nell'ambito del Fondo medesimo, alimentato dai comuni che presentano la variazione positiva.

Sempre a titolo di compensazione del meccanismo di perequazione, il D.L. n. 50/2017 ha previsto un correttivo specifico per il 2017, per un ammontare di risorse una tantum pari a 25 milioni di euro, con l'obiettivo di attenuare gli scostamenti negativi più ampi derivanti dall'applicazione della nuova metodologia di calcolo dei fabbisogni standard e delle variazioni introdotte al vettore delle capacità fiscali.

Con il medesimo D.L. n. 50/2017, il meccanismo per la mitigazione della perequazione è stato ulteriormente stabilizzato, con la previsione di un ulteriore correttivo, per gli anni dal 2018 al 2021, attraverso l'impiego di un ammontare di risorse per massimo 25 milioni di euro annui derivanti da specifici fondi comunali non utilizzati, per evitare, nel periodo di transizione, eccessive penalizzazioni.

Dal 2021, tali risorse saranno destinate ad incremento del contributo straordinario ai comuni che danno luogo alla fusione.

Come ha più volte sottolineato la Corte dei conti, per una corretta valutazione del ruolo attribuito al sistema perequativo, andrebbe anche ricordata l'oggettiva contraddizione tra l'ampliamento della perequazione e il persistente blocco della leva fiscale, introdotto dal 2016, ai sensi dell'art. 1, comma 26, della legge n. 208/2015 e poi esteso, da ultimo, all'anno 2018, dall'art. 1, comma 37, della legge di bilancio per il 2018 - che colpisce in misura più incisiva i comuni di piccole e medie dimensioni, a loro volta mediamente più colpiti da più alte percentuali di perequazione negativa. Solo con la Legge di Bilancio 2019 tale blocco è stato annullato.

## Il correttivo statistico

La Legge di Stabilità 2013 (art. 1 c. 380-quater L. 228/2012) ha previsto un correttivo statistico che ex post vada ad alleggerire l'effetto perequativo negativo dovuto al passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei fabbisogni standard e capacità fiscali. Per l'anno 2017, a seguito della Conferenza Stato-Città del 19 gennaio 2017, si sono andati a modificare i parametri già approvati con la Legge di Bilancio 2017 secondo due strumenti: il correttivo interno e il correttivo esterno.

La prima tipologia di correttivo agisce quando la variazione delle risorse assegnate a ciascun comune, da un anno all'altro, risulta superiore o inferiore al  $\pm 4\%$  delle risorse storiche considerate al netto dei tagli. Tale meccanismo attiva una redistribuzione delle risorse dai comuni che presentano una variazione positiva del Fondo superiore al  $+4\%$ , verso i comuni con diminuzione di risorse che supera il  $-4\%$ , determinando così una disponibilità "en-

dogena" di risorse redistribuibili che per il 2017 ammonta a circa 10,5 milioni di euro. Attraverso questo dispositivo viene di fatto assicurato che le penalizzazioni maggiori non superino comunque la misura del  $-4\%$ .

Il correttivo esterno opera attraverso l'impiego di un ulteriore ammontare di risorse una tantum per 25 milioni di euro, ottenuto utilizzando fondi comunali non utilizzati, da redistribuire agli enti in base a tre condizioni simultanee:

- a) il comune registra un peggioramento della propria condizione in base alla perequazione 2017 rispetto a quella del 2016 (in sostanza per il cambio della metodologia dei fabbisogni standard);
- b) il comune registra una differenza negativa tra risorse perequate e risorse "storiche" (dotazione calcolata azzerando la componente perequativa);
- c) il comune registra una variazione della dotazione netta di risorse in rapporto alle risorse storiche 2017 inferiore al  $-1,3\%$ .

## I fabbisogni standard e le capacità fiscali

### I fabbisogni standard

I fabbisogni standard, introdotti con il decreto legislativo 26 novembre 2010, n. 216, costituiscono i parametri cui ancorare il finanziamento delle spese fondamentali di comuni, città metropolitane e province, al fine di assicurare un graduale e definitivo superamento del criterio della spesa storica. Essi, inoltre, congiuntamente alle capacità fiscali, costituiscono i parametri sulla base dei quali è ripartita una crescente quota perequativa del Fondo di solidarietà comunale (30 per cento nel 2016, e poi via via maggiore fino al 100 per cento dal 2021).

La metodologia per la determinazione dei fabbisogni costituisce una operazione tecnicamente complessa, per la cui effettuazione la norma definisce una serie di elementi da utilizzare e ne affida l'attuazione alla Soluzioni per il Sistema Economico - Sose s.p.a..

Una prima difficoltà sta nel separare la parte di spesa derivante da scelte discrezionali dell'amministratore (e che non devono essere oggetto di perequazione), dal "giusto" costo di un servizio date alcune condizioni "esterne all'ente" come una certa collocazione geografica, un certo tipo di popolazione, ecc. che ne influenzano la spesa.

Una seconda problematica metodologica è quella della carenza di dati e, soprattutto di valide variabili di output per certi servizi. Nei casi in cui tali variabili non fossero disponibili sono state utilizzate funzioni di spesa o di spesa aumentata che stimano con inevitabile approssimazione il costo standard del servizio; ove, invece, vi fossero state valide variabili di output è stata usata una funzione di costo che ha permesso meno approssimazione.

La legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015, articolo 1, commi da 29 a 34) ha semplificato la procedura per l'approvazione delle note metodologiche e dei fabbisogni standard, modificando altresì gli organi che intervengono nella procedura medesima, con l'istituzione della Com-

missione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) e la soppressione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale (COPAFF). La Commissione tecnica per i fabbisogni standard, istituita con D.P.C.M. 23 febbraio 2016, agisce come organo tecnico collegiale con l'obiettivo principale di validare la metodologia da utilizzare per l'individuazione dei fabbisogni standard e di validare l'aggiornamento della base dati utilizzata. Le metodologie predisposte ai fini dell'individuazione dei fabbisogni possono essere sottoposte alla CTFS anche separatamente dalle elaborazioni relative ai fabbisogni standard. Conseguentemente la nota metodologica ed il fabbisogno standard per ciascun comune e provincia possono essere adottati con D.P.C.M., anche distintamente tra loro. Il parere parlamentare è richiesto solo per l'adozione della nota metodologica, e non più per la sola adozione dei fabbisogni standard.

Il D. Lgs. n. 216 del 2010, il decreto legislativo che disciplina i fabbisogni standard, prevede che essi siano calcolati relativamente alle seguenti funzioni fondamentali dei comuni delle regioni a statuto ordinario: funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo; funzioni di polizia locale; funzioni di istruzione pubblica; funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti; funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente; funzioni nel settore sociale. Per le province si tratta delle funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo, di istruzione pubblica, ivi compresa l'edilizia scolastica, del campo dei trasporti della gestione del territorio, della tutela ambientale, dello sviluppo economico relativamente ai servizi del mercato del lavoro.

Nel corso del triennio 2012-2015 sono stati adottati tre provvedimenti, vale a dire:

- il D.P.C.M. del 21 dicembre 2012 recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali di polizia locale per ciascun comune e dei servizi del mercato del lavoro per ciascuna provincia;
- il D.P.C.M. 23 luglio 2014 recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per ciascun comune e provincia relativi alle funzioni generali di amministrazione, gestione e controllo;
- il D.P.C.M. 27 marzo 2015 recante le note metodologiche ed i fabbisogni standard per i comuni relativi alle funzioni di istruzione pubblica, e campo della viabilità e dei trasporti, di gestione del territorio e dell'ambiente e del settore sociale.

Successivamente, la Commissione tecnica per i fabbisogni standard (CTFS) il 21 marzo 2016 ha approvato la Revisione a regime dei fabbisogni standard dei comuni a metodologie invariate con la quale sono stati rivisti i coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni. Tale revisione ha riguardato soltanto la base dati, con l'aggiornamento delle annualità dal 2010 al 2013. I modelli riferimento, approvati con i D.P.C.M. sopra citati, sono rimasti invariati. La stessa Commissione il 3 maggio 2016 ha approvato altresì la Determinazione dei fabbisogni standard per le province e le città metropolitane. La nota metodologica, redatta da SOSE, riporta le procedure di calcolo e i risultati rela-

tivi alla revisione dei fabbisogni standard delle province e delle città metropolitane. Nel processo di revisione, oltre a seguire le norme del D.Lgs. 216/2010, si è tenuto conto delle disposizioni introdotte dalla legge n. 56 del 2014 in merito al nuovo assetto istituzionale delle province e delle città metropolitane. Le revisioni in questione sono state operate sulla base delle modalità previste dall'articolo 7 del D.Lgs. n. 216 del 2010, nel quale si prevede che i fabbisogni standard vengano sottoposti a monitoraggio e rideterminati, non oltre il terzo anno successivo alla loro precedente adozione, al fine di garantire continuità ed efficacia al processo di efficientamento dei servizi locali.

Ad esito di tale monitoraggio nel corso del 2016 è intervenuto un nuovo provvedimento, costituito dal D.P.C.M. 29 dicembre 2016 il quale ha previsto la revisione della metodologia di determinazione dei fabbisogni standard, nonché il conseguente aggiornamento dei coefficienti di riparto dei fabbisogni standard delle funzioni fondamentali dei comuni delle Regioni a statuto ordinario. I nuovi parametri di spesa dei fabbisogni, congiuntamente alla capacità fiscale, si applicano dal 2017 per ripartire il 40 per cento del Fondo di solidarietà comunale.

In particolare si tratta delle funzioni e dei servizi seguenti:

- Funzioni di istruzione pubblica;
- Servizio smaltimento rifiuti (per tale servizio si considerino anche le Linee guida pubblicate dal Dipartimento delle Finanze del MEF l'8 febbraio 2018);
- Servizi di asili nido;
- Funzioni generali di amministrazione, di gestione e di controllo;
- Funzioni di polizia locale;
- Funzioni nel campo della viabilità;
- Funzioni nel campo dei trasporti;
- Funzioni nel settore sociale al netto del servizio di asili nido.

Con il D.P.C.M. 22 dicembre 2017 sono stati aggiornati i fabbisogni standard dei comuni per il 2018, a metodologie invariate.

## Le capacità fiscali

Nel definire i principi fondamentali del sistema di finanziamento delle autonomie territoriali, la legge delega n. 42 del 2009 prevede che per le funzioni degli enti locali diverse da quelle fondamentali le necessità di spesa devono essere finanziate secondo un modello di perequazione delle capacità fiscali, che dovrebbe concretizzarsi in un tendenziale avvicinamento delle risorse a disposizione dei diversi territori, senza tuttavia alterare l'ordine delle rispettive capacità fiscali. La legge delega evidenzia come debba essere garantita la trasparenza delle diverse capacità fiscali e delle risorse complessive per abitante prima e dopo la perequazione, in modo da salvaguardare il principio dell'ordine della graduatoria delle capacità fiscali e la sua eventuale modifica a seguito dell'evoluzione del quadro economico territoriale. La capacità fiscale, in sintesi, rappresenta il gettito potenziale da entrate proprie di un territorio, date la base imponibile e l'aliquota legale.

In proposito l'articolo 1, comma 380-quater, della legge n.

228/2012 dispone che, con riferimento ai comuni delle regioni a statuto ordinario, una quota percentuale dell'importo attribuito a titolo di Fondo di solidarietà comunale deve essere ripartito tra i comuni sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni standard entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento. Detta quota percentuale, originariamente fissata al 10 per cento, è stata innalzata, a decorrere dall'anno 2015, come sopra precisato in relazione ai fabbisogni standard.

Tenuto conto che il decreto legislativo n. 216 del 2010 reca le procedure di determinazione dei soli fabbisogni standard, con l'articolo 43, comma 5-quater, del decreto-legge 12 settembre 2014, n.133, è stata introdotta la procedura per l'individuazione delle capacità fiscali dei comuni, da operarsi con una nota metodologica da adottarsi con decreto del Ministro dell'economia, previa intesa in Conferenza Stato-città ed autonomie locali, da trasmettere alle Camere per il parere sia della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale che delle Commissioni competenti per materia. Con il decreto-legge n.113 del 2016 (articolo 1-bis) è stata modificata la procedura di approvazione delle note metodologiche e della capacità fiscale. Sono previsti due distinti procedimenti di approvazione:

- un procedimento ordinario che viene adottato nel caso in cui cambia la metodologia di stima e che continua a prevedere il parere della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e delle Commissioni parlamentari competenti per materia. La norma stabilisce altresì la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali al fine di acquisirne l'intesa. Se questa non viene raggiunta entro trenta giorni lo schema di decreto è trasmesso alle competenti Commissioni parlamentari;
- un procedimento semplificato che viene adottato nell'ipotesi in cui occorre rideterminare solamente la capacità fiscale al fine di tenere conto di eventuali mutamenti normativi, della variazione progressiva del tax gap e della variabilità dei dati assunti a riferimento. Anche in questa procedura la norma prevede la trasmissione dello schema di decreto alla Conferenza Stato-città e autonomie locali, al fine di acquisirne l'intesa. Se questa non viene raggiunta entro trenta giorni si può comunque procedere all'emanazione del provvedimento con deliberazione motivata.

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 11 marzo 2015 sono state adottate la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. Il dato sintetico emerso dalla stima è che la capacità fiscale residuale per fascia di popolazione (espressa in euro per abitante) è crescente rispetto alla dimensione dei Comuni, ordinati in base alla popolazione residente. Allo stesso modo, la capacità fiscale residuale per regione (euro per abitante) è decrescente via via che ci si muove dal nord verso il sud della penisola. La capacità fiscale media standard dei comuni delle regioni a statuto ordinario è risultata pari a 604 euro per abitante, di cui circa il 50% dovuto alla tassazione immobiliare in tutte le regioni a statuto ordinario. Si pongono al di sopra della media i

comuni molto grandi (oltre 100.000 abitanti) e molto piccoli (meno di 1.000 abitanti).

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 13 maggio 2016 è stata poi adottata un'integrazione della nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e dell'aggiornamento della stima delle capacità fiscali per singolo comune delle regioni a statuto ordinario. L'aggiornamento si è reso necessario per effetto dei cambiamenti normativi in materia tributaria, in particolare per le variazioni intervenute in materia di IMU/TASI, e per tener conto dei nuovi redditi imponibili che costituiscono una base per il calcolo delle capacità fiscali dei comuni.

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 2 novembre 2016 è stata adottata la stima delle capacità fiscali 2017 per singolo comune delle regioni a statuto ordinario, rideterminata tenendo conto dei mutamenti normativi intervenuti, del tax gap nonché della variabilità dei dati assunti a riferimento. Lo schema di tale decreto non è stato trasmesso alle Camere, in quanto non è stata modificata la metodologia di calcolo.

Con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 16 novembre 2017 è stata adottata la nota metodologica relativa alla procedura di calcolo e la stima della capacità fiscale 2018 dei comuni delle regioni a statuto ordinario (A.G. n. 438).

### Le disposizioni della Legge di Bilancio 2019

Il comma 921, in accoglimento di uno dei punti dell'accordo del 29 novembre, stabilisce che il fondo di solidarietà comunale è confermato per l'anno 2019 sulla base degli importi indicati per ciascun ente negli allegati al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 7 marzo 2018, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 83 del 10 aprile 2018, fatte salve le "operazioni aritmetiche" necessarie per considerare i nuovi comuni risultanti da procedure di fusione.

Tale conferma degli importi avviene in deroga ai criteri definiti dall'articolo 1, comma 449, lettere da a) a d), della legge di bilancio per il 2017 (legge n. 232/2016) e comporta implicitamente la conferma del contributo alla finanza pubblica di 563,4 milioni previsto dal D. L. 66/2014. La durata del taglio era inizialmente fissata dal D. L. 66/2014 al triennio 2014-17, ma già con la legge di stabilità per il 2015 (co. 451) il periodo di vigenza del taglio veniva esteso al 2018. Con la conferma degli importi del Fondo 2018, il taglio di fatto è contabilizzato anche per il 2019. Rimangono confermate le modalità di erogazione degli importi da parte del Ministero dell'interno e le modalità di recupero da parte dell'Agenzia delle entrate degli importi dovuti a titolo di alimentazione del Fondo.

Viene inoltre riportato in legge l'ammontare dell'accantonamento (15 milioni di euro) fin qui stabilito tramite il DPCM di determinazione del FSC e il prioritario utilizzo dello stesso per le medesime finalità dell'anno 2018: la compensazione di eventuali rettifiche delle stime dei gettiti standard e di talune compensazioni di gettiti immobiliari perduti a seguito di agevolazioni disposte per legge, con assegnazione delle eccedenze non utilizzate ad integrazione delle risorse incentivanti le fusioni di Comuni.

La sospensione dell'incremento della percentuale di risorse oggetto di perequazione, che nel 2019 era prevista crescere al 60% rispetto al 45% del 2018, è stata richiesta dall'ANCI per permettere un approfondimento degli effetti del percorso perequativo avviato nel 2015 anche alla

luce delle rilevanti discordanze con le norme fondamentali di origine, in particolare la legge n. 42 del 2009, sul federalismo fiscale.

Nella legge di Bilancio sono stati confermati gli importi FSC 2018.

**Tabella 2**

Composizione del Fondo di Solidarietà Comunale 2019 e del Fondo netto 2019 per i comuni del G20s.

Valori assoluti in euro

Comune	Prov.	Alimentazione Fondo (22,43% IMU standard)	Parte perequativa	Ristoro TASI-IMU	FSC al lordo accantonamenti	Accantonamento 15 mln per rettifiche 2019	FSC FINALE	Fondo netto	Riduzione per mobilità ex AGES
		(a)	(b)	(c)	d=(a+b+c)	(e)	f=(d-e)	g=(a+b)	
Rimini	RN	-9.896.866	5.567.805	13.032.409	18.600.215	48.691	18.551.523	-4.329.060	27.510
Cavallino Treporti	VE	-855.714	1.318.564	358.720	1.677.284	5.210	1.672.074	462.850	0
San Michele al Tagliamento	VE	-2.198.402	-3.595.864	559.308	-3.036.556	5.904	-3.042.460	-5.794.266	7.078
Jesolo	VE	-3.018.524	-2.694.308	830.471	-1.863.837	10.754	-1.874.591	-5.712.832	20.787
Caorle	VE	-2.008.785	-2.792.785	708.682	-2.084.103	5.773	-2.089.876	-4.801.571	7.823
Lignano Sabbiadoro	UD	Friuli Venezia Giulia: Regione autonoma							
Riccione	RN	-3.938.329	-2.410.925	1.473.095	-937.830	14.924	-952.754	-6.349.254	20.787
Cervia	RA	-4.291.529	-6.246.941	2.724.234	-3.522.707	12.868	-3.535.575	-10.538.470	15.458
Cesenatico	FC	-2.296.446	-925.367	2.203.140	1.277.774	8.934	1.268.840	-3.221.813	20.787
Sorrento	NA	-1.521.366	-1.577.464	693.299	-884.165	5.623	-889.789	-3.098.830	15.458
Comacchio	FE	-4.366.151	-8.270.485	1.583.341	-6.687.143	10.508	-6.697.651	-12.636.635	20.787
Bellaria – Igea Marina	RN	-1.712.760	-1.101.462	1.991.782	890.321	6.144	884.177	-2.814.222	0
Vieste	FG	-635.156	1.019.073	442.577	1.461.651	3.937	1.457.714	383.917	0
Cattolica	RN	-1.248.852	645.067	1.136.316	1.781.382	6.148	1.775.234	-603.785	20.787
Chioggia	VE	-2.121.675	4.047.857	2.657.372	6.705.229	13.479	6.691.750	1.926.182	15.458
Castiglione della Pescaia	GR	-2.523.673	-5.226.863	576.924	-4.649.939	5.981	-4.655.920	-7.750.536	9.377
Grado	GO	Friuli Venezia Giulia: Regione autonoma							
Forio	NA	-943.290	-172.363	1.179.998	1.007.635	4.126	1.003.509	-1.115.653	13.987
San Vincenzo	LI	-1.148.935	-2.114.469	903.123	-1.211.346	3.088	-1.214.434	-3.263.404	8.848
Ischia	NA	-1.286.427	-615.424	1.277.342	661.918	5.284	656.634	-1.901.851	20.787
Arzachena	SS	-3.230.256	-7.806.234	337.557	-7.468.676	5.609	-7.474.285	-11.036.490	7.823
Orbetello	GR	1.639.411	-2.171.102	632.496	-1.538.606	5.177	-1.543.783	-531.691	20.787
Rosolina	RO	-906.050	-1.368.195	252.357	-1.115.839	2.540	-1.118.379	-2.274.245	0
Grosseto	GR	-4.596.009	1.138.824	7.611.281	8.750.106	21.567	8.728.539	-3.457.185	26.031
Viareggio	LU	-4.965.872	-1.536.713	6.064.280	4.527.567	22.147	4.505.420	-6.502.585	15.458
Taormina	ME	-872.881	-20.977	640.585	619.608	3.871	615.736	-893.858	7.823

**Tabella 3**

Comparazione del Fondo netto per i comuni del G20s nel periodo 2016-2019

Valori assoluti in euro

Comune	Pr.	Alimenta- zione 2016	Alimenta- zione 2017	Alimenta- zione 2018	Parte Perequati- va 2016	Parte Perequati- va 2017	Parte Perequati- va 2018	Fondo netto 2016	Fondo netto 2017	Fondo netto 2018	Fondo netto 2019	Totale fondo netto 2016- 2019
Comacchio	FE	-4.366.151	-4.366.151	-4.366.151	-8.308.622	-8.335.870	-8.270.485	-12.674.773	-12.702.020	-12.636.635	-12.636.635	-50.650.064
Arzachena	SS	-3.230.256	-3.230.256	-3.230.256	-7.787.452	-7.806.848	-7.806.234	-11.017.708	-11.037.104	-11.036.490	-11.036.490	-44.127.792
Cervia	RA	-4.291.529	-4.291.529	-4.291.529	-6.454.166	-6.370.764	-6.246.941	-10.745.695	-10.662.293	-10.538.470	-10.538.470	-42.484.928
Castiglione della Pescaia	GR	-2.523.673	-2.523.673	-2.523.673	-4.946.002	-5.062.975	-5.226.863	-7.469.675	-7.586.648	-7.750.536	-7.750.536	-30.557.396
Riccione	RN	-3.938.329	-3.938.329	-3.938.329	-3.208.810	-2.724.570	-2.410.925	-7.147.139	-6.662.898	-6.349.254	-6.349.254	-26.508.545
S. Michele al Tagliamento	VE	-2.198.402	-2.198.402	-2.198.402	-3.812.607	-3.567.200	-3.595.864	-6.011.010	-5.765.602	-5.794.266	-5.794.266	-23.365.145
Jesolo	VE	-3.018.524	-3.018.524	-3.018.524	-3.056.327	-2.751.551	-2.694.308	-6.074.851	-5.770.075	-5.712.832	-5.712.832	-23.270.590
Caorle	VE	-2.008.785	-2.008.785	-2.008.785	-2.981.552	-2.689.150	-2.792.785	-4.990.338	-4.697.935	-4.801.571	-4.801.571	-19.291.415
Rimini	RN	-9.896.866	-9.896.866	-9.896.866	3.074.157	5.297.898	5.567.805	-6.822.708	-4.598.968	-4.329.060	-4.329.060	-20.079.797
Cesenatico	FC	-2.296.446	-2.296.446	-2.296.446	-1.728.234	-1.172.486	-925.367	-4.024.680	-3.468.932	-3.221.813	-3.221.813	-13.937.238
Sorrento	NA	-1.521.366	-1.521.366	-1.521.366	-1.601.306	-1.473.078	-1.577.464	-3.122.672	-2.994.443	-3.098.830	-3.098.830	-12.314.775
Bellaria – Igea Marina	RN	-1.712.760	-1.712.760	-1.712.760	-1.697.597	-1.392.986	-1.101.462	-3.410.357	-3.105.746	-2.814.222	-2.814.222	-12.144.545
Ischia	NA	-1.286.427	-1.286.427	-1.286.427	-647.786	-604.373	-615.424	-1.934.213	-1.890.799	-1.901.851	-1.901.851	-7.628.713
Forio	NA	-943.290	-943.290	-943.290	-297.354	-220.091	-172.363	-1.240.644	-1.163.381	-1.115.653	-1.115.653	-4.635.331
Cattolica	RN	-1.248.852	-1.248.852	-1.248.852	276.288	515.249	645.067	-972.563	-733.602	-603.785	-603.785	-2.913.736
Vieste	FG	-635.156	-635.156	-635.156	784.886	962.060	1.019.073	149.730	326.904	383.917	383.917	1.244.469
Cavallino Treponti	VE	-855.714	-855.714	-855.714	887.695	1.269.063	1.318.564	31.981	413.349	462.850	462.850	1.371.029
Chioggia	VE	-2.121.675	-2.121.675	-2.121.675	3.931.276	4.147.388	4.047.857	1.809.601	2.025.713	1.926.182	1.926.182	7.687.679
Lignano Sabbiadoro	UD	Friuli Venezia Giulia: Regione autonoma										
Grado	GO	Friuli Venezia Giulia: Regione autonoma										
Rosolina	RO	-906.050	-906.050	-906.050	-1.410.903	-1.381.961	-1.368.196	-2.316.953	-2.288.011	-2.274.246	-2.274.245	-9.153.454
Orbetello	GR	-1.639.411	-1.639.411	-1.639.411	-2.228.627	-2.245.256	-2.171.102	-3.868.039	-3.884.667	-3.810.514	-3.810.514	-15.373.733
Grosseto	GR	-4.596.009	-4.596.009	-4.596.009	810.627	1.075.215	1.138.825	-3.785.382	-3.520.794	-3.457.185	-3.457.185	-14.220.546
Viareggio	LU	-4.965.872	-4.965.872	-4.965.872	-784.606	-1.194.813	-1.536.713	-5.750.479	-6.160.686	-6.502.586	-6.502.586	-24.916.336
Taormina	ME	-872.881	-872.881	-872.881	-410.781	-410.781	-20.977	-1.283.661	-1.283.661	-893.858	-893.858	-4.355.039
San Vincenzo	LI	-1.148.935	-1.148.935	-1.148.935	-2.168.175	-2.161.645	-2.114.469	-3.317.110	-3.310.580	-3.263.404	-3.263.404	-13.154.497

### Obiettivi che si vuole raggiungere:

Tra gli obiettivi a breve termine che i Sindaci del G20s si sono prefissi il prioritario è rivedere i criteri perequativi in sede di Conferenza Stato, Città ed autonomie locali valutando due parametri:

- Considerare un abitante equivalente per ogni seconda casa
- Produzione dei rifiuti.

A tale scopo si riportano le schede relative alla produzione totale dei rifiuti dei comuni interessati e la produzione pro-capite annua rapportata con i parametri regionali e nazionali.

Produzione rifiuti per aree geografiche e Regioni anno 2017

(Dati ISPRA – Catasto Rifiuti Sezione Nazionale)

Area Geografica	Popolazione	Raccolta Differenziata (t)	Rifiuti Urbani (t)	RD (%)	RD pro capite (kg/ab. anno)	RU pro capite (kg/ab. anno)
NORD	27.736.158	9.236.678,660	13.955.436,096	66,19 %	333,02	503,15
CENTRO	12.050.054	3.357.722,836	6.473.501,742	51,87 %	278,65	537,22
SUD	20.697.761	3.831.641,895	9.144.509,038	41,90 %	185,12	441,81
ITALIA	60.483.973	16.426.043,391	29.573.446,875	55,54 %	271,58	488,95

Regione	Popolazione	Raccolta Differenziata (t)	Rifiuti Urbani (t)	RD (%)	RD pro capite (kg/ab. anno)	RU pro capite (kg/ab. anno)
Piemonte	4.375.865	1.222.773,875	2.063.581,161	59,25 %	279,44	471,58
Valle d'Aosta	126.202	45.072,299	73.721,449	61,14 %	357,14	584,15
Lombardia	10.036.258	3.261.666,570	4.685.488,725	69,61 %	324,99	466,86
Trentino-Alto Adige	1.067.648	371.501,207	519.033,894	71,58 %	347,96	486,15
Veneto	4.905.037	1.719.476,570	2.334.793,737	73,65 %	350,55	476,00
Friuli-Venezia Giulia	1.215.538	385.663,752	589.018,033	65,48 %	317,28	484,57
Liguria	1.556.981	405.151,562	830.035,724	48,81 %	260,22	533,11
Emilia-Romagna	4.452.629	1.825.372,826	2.859.763,373	63,83 %	409,95	642,26
Toscana	3.736.968	1.208.974,351	2.243.820,301	53,88 %	323,52	600,44
Umbria	884.640	278.124,751	450.830,483	61,69 %	314,39	509,62
Marche	1.531.753	516.717,800	816.984,209	63,25 %	337,34	533,37
Lazio	5.896.693	1.353.905,934	2.961.866,749	45,71 %	229,60	502,29
Abruzzo	1.315.196	334.120,735	596.744,541	55,99 %	254,05	453,73
Molise	308.493	35.838,313	116.657,795	30,72 %	116,17	378,15
Campania	5.826.860	1.351.251,856	2.560.998,537	52,76 %	231,90	439,52
Puglia	4.048.242	758.735,547	1.876.335,111	40,44 %	187,42	463,49
Basilicata	567.118	88.906,045	196.315,065	45,29 %	156,77	346,16
Calabria	1.956.687	306.942,525	773.789,528	39,67 %	156,87	395,46
Sicilia	5.026.989	499.686,857	2.300.195,998	21,72 %	99,40	457,57
Sardegna	1.648.176	456.160,018	723.472,464	63,05 %	276,77	438,95

Comune	Popolazione	Raccolta differenziata (t)	Produzione rifiuti urbani (t)	Percentuale RD (%)	Pro capite RD (kg/ab.*anno)	Pro capite RU (kg/ab.*anno) COMUNE	Pro capite RU REGIONE	Pro capite RU AREA GEOGRAFICA
Lignano Sabbiadoro	6.948	10.306,73	18.005,53	57,24%	1.483,4	2.591,5	484,57	503,15
Comacchio	22.188	25.175,23	40.326,86	62,43%	1.134,6	1.817,5	642,26	503,15
S. Michele al Tagliamento	11.822	10.860,70	18.511,91	58,67%	918,7	1.565,9	476,00	503,15
Castiglione della Pescaia	7.289	3.244,58	11.137,56	29,13%	445,1	1.528,0	600,44	537,22
Cavallino Treporti	13.563	15.455,13	20.680,05	74,73%	1.139,5	1.524,7	476,00	503,15
Caorle	11.606	7.992,75	15.407,05	51,88%	688,7	1.327,5	476,00	503,15
Cervia	28.700	16.080,94	34.540,02	46,56%	560,3	1.203,5	642,26	503,15
San Vincenzo	6.827	2.784,85	7.857,31	35,44%	407,9	1.150,9	600,44	537,22
Isoleto	26.199	16.587,71	30.108,60	55,09%	633,1	1.149,2	476,00	503,15
Cesenatico	25.959	10.640,75	25.173,86	42,27%	409,9	969,8	642,26	503,15
Riccione	35.003	20.203,92	32.969,41	61,28%	577,2	941,9	642,26	503,15
Grado	8.173	3.845,36	7.664,23	50,17%	470,5	937,8	484,57	503,15
Sorrento	16.405	9.641,27	14.754,70	65,34%	587,7	899,4	439,52	441,81
Bellaria-Igea Marina	19.580	10.419,96	16.803,10	62,01%	532,2	858,2	642,26	503,15
Cattolica	17.177	8.457,82	14.514,47	58,27%	492,4	845,0	642,26	503,15
Vieste	13.943	1.390,24	11.059,44	12,57%	99,7	793,2	463,49	441,81
Ischia	20.118	8.405,66	15.118,96	55,60%	417,8	751,5	439,52	441,81
Rimini	149.403	70.628,77	109.775,56	64,34%	472,7	734,8	642,26	503,15
Forio	17.840	4.321,71	11.524,63	37,50%	242,2	646,0	439,52	441,81
Chioggia	49.430	17.792,63	27.561,72	64,56%	360,0	557,6	476,00	503,15
Taormina	10.872	1.947,27	10.442,06	18,65%	179,1	960,5	457,57	441,81
Arzachena	13.756	9.425,01	12.893,19	73,10%	685,2	937,3	438,95	441,81
Rosolina	6.456	3.273,91	5.628,18	58,17%	507,1	871,8	476,00	503,15
Viareggio	62.079	31.144,37	48.050,06	64,82%	501,7	774,0	600,44	537,22
Orbetello	14.744	1.701,87	11.279,77	15,09%	115,4	765,0	600,44	537,22
Grosseto	82.036	17.191,02	49.366,04	34,82%	209,6	601,8	600,44	537,22

## 2. Canone demaniale: ripartizione stato, Regioni e Comuni (azione 3)

### Competenze gestionali.

L'esercizio delle funzioni di gestione amministrativa delle concessioni demaniali marittime, originariamente attribuite esclusivamente allo Stato, è passato progressivamente alle Regioni e agli enti locali, con l'eccezione di talune competenze rimaste tuttora all'Amministrazione centrale.

### Riparto delle competenze gestionali tra Stato e Regioni.

Fino al DPR n. 616 del 24.7.1977 (art. 59), di attuazione della delega di cui all'art. 1 della legge 22.7.1975 n. 382, la gestione del demanio marittimo, ed in particolare la materia delle concessioni, è stata esclusivamente di competenza dello Stato (parallelamente alla proprietà dei beni). A partire dal suddetto decreto del 1977, con successive disposizioni legislative e provvedimenti, si è verificato un progressivo venir meno delle competenze gestionali dello Stato, a favore delle Regioni e, sussidiariamente, degli enti locali. Si è trattato di un processo lungo e complesso, caratterizzato da molteplici difficoltà interpretative ed applicative, non ancora del tutto superate, e dall'intervento della Corte Costituzionale, chiamata più volte a pronunciarsi in merito alle competenze in occasione di conflitti di attribuzione Stato - Regioni, nonché, in sede consultiva, del Consiglio di Stato e, ai fini del controllo, di questa stessa Corte dei conti.

Queste le tappe principali della suddetta evoluzione con l'intento di focalizzare l'attenzione soprattutto sull'individuazione delle competenze rimaste allo Stato o comunque non trasferite alle Regioni e sulla decorrenza, anche dal punto di vista attuativo, del suddetto trasferimento.

Come accennato, in un primo tempo è stata prevista la delega alle Regioni delle funzioni amministrative attinenti soltanto a specifiche finalità, in alcuni settori, ed escluse comunque talune aree restate di competenza statale. Tale delega, benché disposta nel 1977, con il DPR n. 616/1977, è restata però di fatto inoperante fino al 1996. In un secondo tempo, a seguito del D.Lgs. n. 112/1998, è stato stabilito il conferimento generale alle Regioni, salvo talune eccezioni, delle funzioni amministrative concernenti il demanio marittimo: con effetti di significato e di contenuto ben più ampio, quindi, di quelli derivanti da una limitata delega per specifiche attività.

In merito alle funzioni in un primo tempo delegate, si rammenta che in base all'art. 59 del DPR n. 616/1977 furono delegate alle Regioni le funzioni amministrative "sul litorale marittimo e sulle aree immediatamente prospicienti", cioè anche sul mare adiacente alle coste, quando l'utilizzazione prevista avesse finalità "turistiche e ricreative" ed escludendo dalla delega le funzioni, da esercitarsi da parte di organi dello Stato, in materia di "navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale".

La delega non riguardava, inoltre, i porti e le aree "di preminente interesse nazionale in relazione alla sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima", che avrebbero dovuto essere identificati, entro il 31.12.1978, con DPCM, previo parere delle Regioni interessate.

Non essendo stato ancora emanato quest'ultimo decreto, nel 1993, con il D.L. n. 400/1993, convertito, con modificazioni, nella legge n. 494/1993, si stabilì, all'art. 6, che qualora il Governo non avesse provveduto ad emanare il DCPM entro un anno – termine, però, progressivamente rinviato al 31.12.1995 con una serie di decreti legge non convertiti, ma i cui effetti furono fatti salvi dalla legge n. 647/1996 – le funzioni amministrative delegate, tra le quali il rilascio ed il rinnovo delle concessioni, avrebbero dovuto essere comunque esercitate dalle Regioni.

È il caso di mettere in rilievo che la definitività della delega alle Regioni è stata sancita nel 1993, con il decreto legge e la relativa legge di conversione citati, insieme ad importanti innovazioni per la determinazione dei canoni (v. oltre) e alla indicazione di tutta una serie di attività e di servizi oggetto di possibili concessioni, consentendo allo strumento amministrativo della concessione quella dinamicità di cui si è detto.

Il DPCM delimitativo della delega in questione fu infine emanato, sentite le Regioni interessate, con data 21.12.1995, con il titolo di "Identificazione delle aree demaniali marittime escluse dalla delega alle Regioni ai sensi dell'art. 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616".

È da sottolineare che prima di tale DPCM, durante tutto il lungo periodo dal 1977 al 1996, la delega alle Regioni non ha potuto essere operativa, stante l'orientamento prevalente, anche giurisprudenziale, che ne subordinava l'effettività alla individuazione dei porti e delle aree da escludere dalla delega stessa. Nel corso di questo quasi ventennale arco temporale, le autorità marittime statali hanno pertanto continuato ad esercitare le funzioni amministrative che erano state delegate alle Regioni (v. L. n. 979/1982, art. 41). Nel 1996, divenuta finalmente operativa la delega, l'apporto degli organi statali non è peraltro venuto meno in quanto è stata prevista, in virtù del D.L. n. 535/1996, la possibilità che, per l'esercizio delle funzioni delegate, le Regioni potessero avvalersi delle Capitanerie di porto e degli uffici dipendenti.

Nel 1998, con il D.Lgs. n. 112/1998, in attuazione della delega di cui alla legge n. 59/1997, è stato stabilito il conferimento generale alle Regioni, salvo eccezioni, delle funzioni amministrative attinenti al demanio marittimo. A norma dell'art. 105, comma 2, lettera l) del suddetto D.Lgs., sono state infatti attribuite alle Regioni e agli enti locali le funzioni, purché non attribuite alle Autorità portuali, relative al rilascio delle concessioni dei beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per tutte le finalità "diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia", e quindi non per le sole finalità turistiche e ricreative che erano state previste dalla delega del 1977.

Sintetizzando, sono rimaste escluse dal trasferimento generale alle Regioni, oltre alle funzioni attribuite alle Autorità portuali ai sensi della legge n. 84/1994,14 quelle da esercitarsi (v. art. 9 L. 16.3.2001 n. 88) "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 DPCM 21 dicembre 1995", di cui prima si è riferito. Il conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni "nei porti di rilevanza economica regionale ed interregionale", è stato disposto a decorrere dal 1° gennaio 2002. Il D.Lgs. 112/1998 ha peraltro stabilito, all'art. 7, che la decorrenza dell'esercizio delle funzioni conferite alle Regioni (e agli enti locali) dovesse avvenire subordinatamente all'emanazione di una serie di DPCM relativi alla individuazione e al trasferimento, dallo Stato, di risorse umane, finanziarie, strumentali ed organizzative.

Emanati poi tali decreti attuativi, ed in base ad un accordo in sede di Conferenza Stato-Regioni in materia di mobilità del personale, la concreta operatività del trasferimento delle funzioni attribuite alle Regioni, e da queste ai Comuni, è stata infine resa possibile a decorrere dal 1.7.2001. Con la medesima decorrenza sono state disdette le convenzioni che avevano consentito alle Regioni di avvalersi transitoriamente delle Capitanerie di porto.

L'ambito di applicazione e la effettiva decorrenza dell'esercizio delle funzioni regionali di queste disposizioni del 1998 e successive hanno però dato luogo ad interpretazioni contrastanti da parte dell'Amministrazione statale e da parte delle Regioni, originate, al fine di giustificare la tesi di una sorta di perdurante sospensione del trasferimento, dalla non ancora avvenuta completa individuazione delle aree demaniali restate alla competenza dello Stato, in particolare in materia di porti e con riferimento alla loro "rilevanza economica". Tali divergenze sono state oggetto di parere da parte del Consiglio di Stato e di sentenze della Corte Costituzionale, risultate tutte favorevoli al punto di vista regionale, nell'affermare l'ormai avvenuto passaggio delle competenze.

Nelle aree e sui beni demaniali marittimi per i quali è stato disposto il trasferimento delle competenze alle Regioni, sono passate a queste ultime, o ai Comuni, laddove è stato previsto, una serie di funzioni del cui contenuto ed estensione è opportuno far cenno.

In primo luogo, spetta alla Regione il rilascio ed il rinnovo delle concessioni, che fanno così capo, dopo il trasferimento, ad un unico centro di imputazione (la Regione), qualunque sia la durata ed il carattere formale (licenza o atto pubblico) del provvedimento, mentre prima, a seconda del tipo e durata dell'atto, vi era una diversità di competenza tra più organi dello Stato (Capo compartimento; Direttore marittimo; Ministro). Sono pure spettanti alle Regioni tutte quelle competenze di carattere autorizzatorio connesse alla funzione concessoria, previste dal codice della navigazione e dal regolamento di esecuzione, come:

- il consenso all'anticipata occupazione di zone demaniali, previa cauzione, e all'esecuzione di lavori (art. 38);
- la costituzione d'ipoteca sulle opere costruite dal concessionario (art. 41);
- l'affidamento ad altri soggetti delle attività oggetto della concessione (art. 45 bis);
- all'esecuzione di nuove opere (art. 55).

In conseguenza del trasferimento, compete inoltre alla Regione (o all'ente locale) la regolamentazione e la disciplina delle modalità dell'esercizio delle attività relative all'uso del bene, per quanto concerne pulizie, igiene, tutela sanitaria, orari, ecc. ed intervenire, in sede di autotutela, nei casi in cui ciò era prima demandato alle Autorità marittime.

### Conclusioni.

A seguito di tale processo evolutivo, avvenuto attraverso una serie di successive disposizioni di legge e decreti attuativi e caratterizzato da incertezze e conflitti applicativi, non del tutto venuti meno, è attualmente vigente una ripartizione delle competenze di gestione tra lo Stato, che mantiene, in proporzione, attribuzioni residuali, le Regioni, e, sussidiariamente, i Comuni. Questa ripartizione non tiene di conto, in analogia, della ripartizione delle entrate relative alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative.

Ai concessionari demaniali è dovuto il versamento del canone con l'aggiunta dell'imposta regionale sulle con-

cessioni statali dei beni. Relativamente alle concessioni di beni del demanio marittimo, le Regioni possono applicare l'addizionale fino al 100% del canone statale di concessione assunto sulla base del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494.

La spettanza degli introiti relativi alle concessioni ed occupazioni del demanio marittimo prescinde però dalla suddetta ripartizione in quanto è attribuita unicamente allo Stato, nella sua qualità di proprietario dei beni, come in più occasioni ha ribadito la Corte Costituzionale. Va precisato, tuttavia, che lo Stato non ha diritti sui proventi delle concessioni rilasciate e gestite dalle Autorità portuali, e di Regioni a statuto speciali, cui compete la proprietà dei beni del demanio marittimo.

Questo sistema, basato sulla separazione tra la titolarità delle responsabilità gestionali ed amministrative e la titolarità dei proventi pubblici di tali attività, che dà luogo ad una sorta di "federalismo monco", è fonte di difficoltà ed inconvenienti e porta anzi a porsi l'intera considerazione, oltre all'esigenza della massima collaborazione tra organi ed enti di centro e di periferia, l'eventualità di valutare l'ipotesi di una partecipazione ai proventi delle concessioni e dell'uso del demanio marittimo a favore delle Regioni costiere (e dei Comuni delegati), con riferimento alla possibile attuazione di un modello di federalismo particolarmente attento al problema della ripartizione di responsabilità e risorse.

Su questo tema la Corte dei Conti – Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato -, in sede di approfondimenti sulle entrate dello Stato, più volte ha segnalato al Governo di porre attenzione "anche all'ipotesi di riservare una partecipazione sugli incassi erariali dei canoni ed indennizzi a favore di Regioni (e Comuni delegati), sia come incentivo ad un loro maggior impegno ai fini delle riscossioni che nell'ottica di un più efficace funzionamento di una riforma in senso federalista". Appare sempre più impellente una norma che preveda la partecipazione agli introiti di spettanza dello Stato a favore delle Regioni e Comuni delegati in considerazione delle competenze gestionali trasferite.

In questa ottica dobbiamo proporci come forza attiva per coinvolgere le Regione per una azione coordinata a sostegno della necessità di una compartecipazione agli introiti per finanziare, parzialmente, gli interventi su erosione, ripascimenti, vigilanza e sicurezza sulle spiagge e pulizia delle stesse.

Per una valutazione più approfondita, nella tabella che segue (Tab. 1), sono riportate le diverse modalità di riscossione dei canoni demaniali e della Imposta Regionale. Necessita anche la verifica sul confronto relativo alla nuova autonomia regionale (Figura 1 – stato attuale).

## L'Italia delle Autonomie

● Autonomie storiche

● Regioni che hanno avviato negoziati con il governo

● Nessuna procedura avviata

● Regioni che hanno firmato patti con il governo

● Regioni che hanno mosso passi informali per l'autonomia

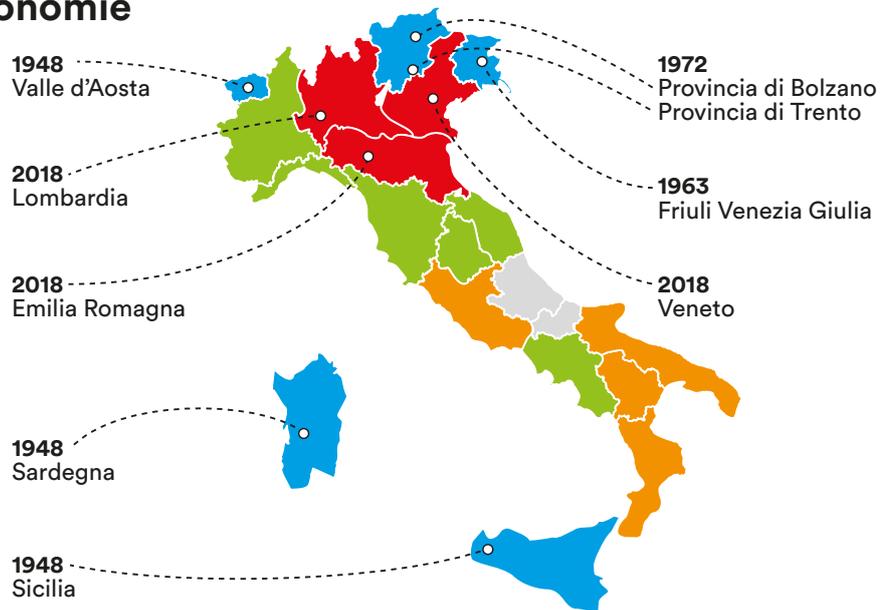


Figura 1  
L'Italia delle Autonomie

Comuni	Regione	Riscossione Canone	% imposta Regionale applicata	Quota di imposta COMUNE	Quota di imposta REGIONE
Rimini Riccione Cervia Cesenatico Comacchio Bellaria – Igea Marina Cattolica	Emilia Romagna	STATO	5%	80%	20%
Cavallino Treporti San Michele al Tagliamento Jesolo Caorle Chioggia Rosolina	Veneto	STATO	5%	60%	40%
Castiglione della Pescaia San Vincenzo Orbetello Grosseto Viareggio	Toscana	STATO	25%	Ai comuni viene riconosciuta una quota variabile legata a estensione costa e numero concessioni per la gestione delle funzioni amministrative	
Sorrento Forio Ischia	Campania	STATO	25%		
Lignano Sabbiadoro Grado	Friuli Venezia Giulia	REGIONE fino al 2017 Successivamente i Comuni			
Vieste	Puglia	STATO	10%	75%	25%
Arzachena	Sardegna	STATO	Ricorso al TAR pendente		
Taormina	Sicilia	REGIONE	Non applicata		

**Tabella 1**  
*Riscossione Canoni Demaniali*



## Gestione del demanio

### L'evoluzione della fascia costiera: da confine dello Stato a spazio economicamente e socialmente rilevante

Dalla fine dell'ottocento, il miglioramento delle condizioni di salubrità delle zone costiere, con l'eradicazione di malattie prima endemiche, ha permesso un ritorno della vita sociale nelle aree prospicienti le coste, con utilizzazioni riscontrabili solo nell'esperienza umana di molti secoli addietro.

Questa importante variazione delle condizioni ambientali costiere ha aperto la strada ad un incremento delle attività commerciali e favorito l'insediamento di grandi complessi industriali in prossimità del mare, anche al di fuori dei centri storicamente consolidati, con una urbanizzazione di spazi prima inospitali, accompagnati da un aumento demografico della fascia costiera.

Il demanio marittimo, fino a quel momento destinato a soddisfare i "pubblici usi del mare" e le esigenze della "navigazione", inizia una sua trasformazione che lo porta ad assumere ulteriori funzioni, sempre più orientate a soddisfare la nuova massiccia domanda di utilizzazione commerciale ed industriale alle quali nel tempo si affiancherà anche quella per finalità turistico ricreative.

Questa modifica "funzionale" dell'utilizzo delle aree demaniali marittime, fuori dagli schemi conosciuti, provocherà la rottura del monopolio della gestione statale della fascia costiera, per tenere conto di una "economia balneare" prima assente, con importanti e sostanziali modifiche anche della struttura amministrativa interessata alla gestione delle aree e degli spazi demaniali.

L'intero corpus normativo dall'Unità nazionale fino allo stesso Codice della Navigazione del 1942 è stato definito seguendo la logica di preservare nell'uso del demanio marittimo, il corretto svolgimento delle funzioni ritenute rilevanti dallo Stato, commerciali e della navigazione, li-

nea di pensiero che ha influenzato anche la configurazione della stessa organizzazione chiamata alla sua gestione in cui erano responsabili unicamente amministrazioni statali, in una dimensione di tipo verticistico-piramidale affidata ad uffici composti da militari.<sup>1</sup>

Il sistema organizzativo e gestionale ha mantenuto la sua configurazione fino ai primi anni sessanta quando i radicali mutamenti politici, posteriori all'entrata in vigore del codice e produttivi di un nuovo assetto costituzionale, unito all'evoluzione socio-economica nazionale, hanno profondamente inciso la sfera esclusiva dell'apparato statale, attraverso arresti giurisprudenziali o passaggi legislativi tra i quali assume particolare rilevanza il riconoscimento della potestà pianificatoria comunale sulle aree demaniali marittime, superando l'assunto consolidato per cui il possesso della concessione rilasciata dall'autorità marittima consentiva ad un concessionario di disporre non solo del bene statale ma di non avere altra esigenza di titoli abilitativi per la realizzazione di opere o strutture in tale delicato ambito costiero.<sup>2</sup>

Come ulteriore elemento di crisi del quadro gestionale si pone l'introduzione della Regione, prevista dalla Costituzione ma non ancora completamente definita fino al 1970, al quale i decreti legislativi del 1972, emanati in attuazione della legge 16 maggio 1970 n. 281, attribuiscono competenze amministrative in materie i cui effetti si estendono anche alle aree demaniali marittime in concorrenza con i poteri prima esclusivi dello Stato in modo sempre più dirompente ed incisivo, manifestazione anche questa, della crescente influenza del principio autonomistico.

Il risultato complessivo è stato il consolidamento della presenza di diversi poteri pianificatori ed organizzativi sulle aree demaniali marittime tra Regioni, enti locali ed autorità statale, ciascuno fondato su una propria giustificazione e fondamento giuridico, con le amministrazioni locali, incaricate di garantire uno sviluppo armonico tra la parte del territorio comunale oggetto di una disciplina urbanistica disposta secondo precisi strumenti di pianificazione con la naturale conseguenza dell'esigenza di ricercare momenti di sintesi quali strumenti per una corretta ed efficace gestione delle aree demaniali e soprattutto della fascia costiera nel suo complesso.

Una fascia costiera, ancora fondamentale strumento per le attività storicamente rilevanti quali commercio, industria e navigazione, ma che assume una maggiore rilevanza ai fini socio - economici e quindi oggetto di richieste numericamente sempre più rilevanti per la realizzazione

<sup>1</sup> Art. 30 Cod. nav. (Uso del demanio marittimo): "L'amministrazione della marina mercantile regola l'uso del demanio marittimo e vi esercita la polizia"

<sup>2</sup> Si riporta l'art. 10, 3° comma, L. 6 agosto 1967 n.765, che sostituisce l'art. 31, legge 17.08.1942 n.1150: < Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'esecuzione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco. Per le opere da eseguire su terreni demaniali, compreso il demanio marittimo, ad eccezione delle opere destinate alla difesa nazionale, compete all'Amministrazione dei lavori pubblici, d'intesa con le Amministrazioni interessate e sentito il Comune, accertare che le opere stesse non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono. Per le opere da costruirsi da privati su aree demaniali deve essere richiesta sempre la licenza del sindaco >.

di strutture balneari in grado di soddisfare la crescente domanda turistica e dei relativi servizi.

La nuova stagione economica in cui l'incremento del benessere consente di ampliare la platea di coloro che possono accedere alle "vacanze" ha accompagnato l'azione erosiva della potestà esclusiva dello Stato sulle aree demaniali avvenuta in conseguenza della progressiva attuazione dei principi costituzionali contenuti nella Carta fondamentale del 1948.

Le modifiche della società e delle condizioni socio-economiche dell'intera comunità nazionale hanno quindi sostenuto le spinte per l'introduzione di una nuova legislazione in materia e per un orientamento in chiave sempre meno "autoritativa" e per una sua funzionalizzazione in favore della più rilevante presenza dell'industria turistica e balneare in particolare sempre più economicamente importante.

### **1.1 La funzionalizzazione del demanio marittimo: il demanio turistico-ricreativo**

La configurazione della disciplina regolatoria del demanio marittimo si è mantenuta sostanzialmente unitaria, fino ai primi anni settanta, sia sotto il profilo delle fonti normative di riferimento, sia sotto quello soggettivo delle strutture amministrative competenti, con l'autorità marittima unico referente incaricato della loro gestione.

L'art. 117 della Costituzione nel testo originario, indicava le materie in cui si esplicavano le potestà regionali e per l'ambito demaniale marittimo l'introduzione del nuovo soggetto istituzionale assunse subito una particolare rilevanza sia per la competenza concorrente nella disciplina urbanistica e del governo del territorio ma, soprattutto, per la potestà concorrente in materia di turismo.<sup>3</sup>

La monolitica organizzazione amministrativa statale iniziò sostanzialmente a subire gli effetti dell'attuazione dei precetti costituzionali e del riconoscimento di nuove soggettività con proprie autonome competenze le cui determinazioni iniziano ad estendere i loro effetti sotto diversi profili sul demanio marittimo, ambito prima di esclusiva titolarità dell'amministrazione dello Stato.

Il riconoscimento delle funzioni in materia di turismo, ancorché concorrenti, ha portato necessariamente all'individuazione di compiti propri del nuovo ente regionale i cui effetti,

per le aree demaniali marittime, si manifestano con l'art. 59 del DPR 24 luglio 1977, n. 616 attuativo della Legge 382 del 22 luglio 1975, che introduce il concetto di quello che è stato poi qualificato come "demanio turistico-ricreativo".<sup>4</sup>

L'articolo tratta di una delega di funzioni e non di un vero e proprio trasferimento di competenza, ma rappresenta il riconoscimento non solo formale della presenza di un nuovo attore nell'ambito della gestione del demanio marittimo, ma soprattutto l'importanza di una finalità d'uso del demanio marittimo sempre più rilevante quale strumento e volano di sviluppo economico.

Non a caso infatti l'articolo 59 viene inserito nel Titolo IV del decreto presidenziale, rubricato come "Sviluppo economico" ed all'interno del Capo III che raccoglie le disposizioni in materia proprio di turismo ed industria alberghiera, dando quindi piena evidenza dell'importanza assunta dall'utilizzazione balneare del demanio marittimo che veniva posta ad una pari dignità con quella di servizio della navigazione fino a quel momento elemento qualificante del demanio marittimo.

In questo quadro di competenze disegnato in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, con la delega assegnata dal DPR n. 616/1977, alle Regioni veniva attribuito un importante potere, da esercitare nell'ambito amministrativo e anche con una capacità concorrente nella potestà legislativa.

L'aver riconosciuto, infatti, nella gestione del demanio marittimo la sua rilevante qualificazione anche per finalità turistico-ricreative, apriva la strada ad una normazione di rango primario delle Regioni di carattere attuativo dei principi desumibili dalle norme generali dello Stato.<sup>5</sup>

La piena attuazione della competenza amministrativa delle Regioni in materia era però subordinata alla emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri al quale si demandava il compito di individuare le aree escluse dalla delega di funzioni.

In pratica il legislatore delegato del 1977, nella individuazione delle modalità di definizione degli ambiti e dei limiti del passaggio di funzioni amministrative alle Regioni, definì un procedimento in cui attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi previo parere delle Regioni interessate, si provvedeva alla individuazione delle aree di rispettiva competenza.

<sup>3</sup> Art. 117 nel testo all'epoca vigente: "La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato sempreché non siano in contrasto con l'interesse nazionale e quello delle altre Regioni". Segue un elenco di materie tra le quali erano indicate l'urbanistica ed il turismo e l'industria alberghiera.

<sup>4</sup> Art. 59 ("Demanio marittimo, lacuale e fluviale"): "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.

<sup>5</sup> "La problematica della capacità della regione di legiferare anche senza una legge quadro direttamente emanata sulla materia è stato uno dei primi argomenti sui quali la Corte costituzionale è stata chiamata a dirimere delle controversie. In sede di prima applicazione per le regioni a statuto speciale, già istituite fin dal 1948 grazie agli statuti approvati con le Leggi costituzionali, la Corte si pronunciò in modo restrittivo evidenziando l'impossibilità di legiferare in assenza della normativa nazionale di riferimento. La legge 281\1970 ribaltò il principio sopra indicato, proveniente dalla Legge del 1953 (c.d. legge Scelba) stabilendo che se nel biennio lo Stato non avesse provveduto alla emanazione delle leggi quadro le regioni potevano legiferare desumendo principi da quelli presenti nell'ordinamento", F. Ghelarducci, Lezioni di diritto pubblico regionale, Pisa, 1991.

Nell'ambito del demanio costiero a destinazione turistica e ricreativa, in cui si sono trovati a concorrere ed interferire fra loro competenze statali, competenze regionali e locali, si è disciplinato in linea di principio attraverso la previsione di una delega generale alle Regioni, limitata dalla riserva allo Stato delle funzioni in materia di navigazione marittima, sicurezza nazionale e polizia doganale a cui è stata aggiunta l'esclusione della delega con riguardo ad aree determinate, caratterizzate dalla preminenza di interessi nazionali.

Si è dovuto attendere il 1995 perchè fosse emanato il decreto e subito si scatenò un forte contenzioso tra lo Stato e le Regioni che contestarono le modalità con le quali erano stati formati gli elenchi delle aree escluse dall'esercizio della delega loro attribuita, ritenendo lesiva delle proprie prerogative l'unilateralità della formazione del provvedimento.

Questo quadro istituzionale, seppure formalmente vigente dal 1° gennaio 1996, non ha avuto modo di manifestare pienamente la sua operatività in conseguenza sia del contenzioso attivato sul Dpcm sia per la tardiva strutturazione organizzativa delle Regioni nella gestione delle funzioni delegate<sup>6</sup>, con il risultato che la loro azione amministrativa sul demanio marittimo si è sostanzialmente limitata alla predisposizione di alcune direttive alle autorità marittime, di cui si sono avvalsi gli enti regionali, su come procedere per i rinnovi delle concessioni per finalità turistico ricreative, nelle diverse ipotesi di scadenza dei titoli vigenti.<sup>7</sup>

Nelle more del chiarimento, in forza di varie sentenze della Corte costituzionale, le diverse modalità con le quali dare piena attuazione alla ripartizione delle competenze tra l'amministrazione statale e le Regioni, si preparava una nuova stagione normativa in cui la potestà in materia degli organi dello Stato veniva ulteriormente limitata a poche attività ritenute strategiche per gli interessi nazionali.

Il 15 marzo 1997 fu infatti promulgata la legge n. 59 (c.d. Bassanini I) che in rubrica si qualificava come "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" in cui, all'articolo 1, si pone l'obiettivo di "conferire alle regioni e agli enti locali, ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella presente legge".<sup>8</sup>

Tale testo normativo fu predisposto con l'obiettivo di effettuare un trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli enti locali senza i condizionamenti e le limitazioni avvenute nel 1972 e nel 1977, provvedendo al contempo alla soppressione delle strutture ministeriali e periferiche dello Stato che si occupavano di tali materie, il tutto a "Costituzione vigente".

Infatti all'epoca era in vigore il testo originario degli articoli 117 e 118 della Costituzione del 1948, in cui la potestà delle Regioni ordinarie era comunque subordinata ad una serie di principi generali desumibili dalle norme statuali in materia.

Con i decreti attuativi la policentricità dei soggetti chiamati alla gestione delle aree demaniali marittime si amplia in modo esponenziale, con nuove problematiche e maggiori contrasti tra le amministrazioni dello Stato interessate ai diversi procedimenti, da un lato, e le Regioni e gli enti locali, soggetti destinatari delle nuove funzioni amministrative e gestionali, dall'altro, con una esplosione della conflittualità conseguente sia alla non chiara trasposizione legislativa delle volontà del legislatore, ma anche per la resistenza alla riduzione delle competenze da parte degli organi statali coinvolti nella materia.

Nelle more del concreto esercizio delle funzioni amministrative delegate alle Regioni in materia di demanio marittimo turistico-ricreativo in applicazione delle disposizioni del 1977, su impulso di una azione politica orientata a favorire la sburocratizzazione e la valorizzazione delle autonomie locali, si è aperta una nuova stagione di attribuzione di competenze proprie dello Stato alle Regioni o direttamente agli enti locali, in cui fu inserito anche il trasferimento delle funzioni per il rilascio delle concessioni demaniali marittime, superando il precedente limite della delega per le sole finalità turistico ricreative.<sup>9</sup>

Questo trasferimento ispirato nell'applicazione del principio di sussidiarietà contenuto nella legge delega da cui scaturisce il D.Lgs. 112/98, consolida ed amplia complessivamente la funzione attribuita nel 1977 organizzando il trasferimento delle funzioni in modo analogo alle "materie organiche" di fine anni settanta, seguendo la direzione di una decisa e forte valorizzazione delle realtà locali di tipo funzionale piuttosto che di materia, con l'obiettivo

---

<sup>6</sup> Dal momento della emanazione del Dpcm le Regioni rappresentarono subito la difficoltà di esercitare direttamente le funzioni per l'assenza di una struttura amministrativa adeguata alla delega. Per una soluzione transitoria furono emanati una serie di decreti legge, scaduti e successivamente reiterati fino al n. 535 del 21 ottobre 1996, convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 647, i quali, in fase di prima attuazione della delega hanno consentito alle Regioni di avvalersi delle capitanerie di porto per lo svolgimento delle funzioni attraverso la stipula di apposite convenzioni gratuite. L'Autorità marittima agiva esercitando "le funzioni in materia di demanio marittimo destinato ad uso turistico-ricreativo in relazione funzionale con l'amministrazione regionale" (art. 8, 1° comma, legge 23 dicembre 1996 n. 647)."

<sup>7</sup> È opportuno precisare che l'art. 41 della legge 31 dicembre 1982 n. 979 stabilì che fino all'approvazione degli elenchi indicati nell'art. 59 del Dpr n. 616/77 le concessioni demaniali per finalità turistiche e ricreative non avrebbero potuto superare la durata annuale, fatta salva espressa deroga dell'amministrazione regionale.

<sup>8</sup> Art.1, 2° comma, legge 15.03.1997 n. 59: "Sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, anche ai sensi dell'articolo 3 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici".

di eliminare per quanto possibile ogni interferenza del residuo apparato statale e dare modo di non riprodurre le problematiche mai completamente superate scaturite dal primo trasferimento degli anni settanta.

Pur in presenza di questo indirizzo fortemente orientato alla valorizzazione degli enti locali, anche l'attuazione di questo trasferimento non si è mostrato privo di criticità ma anzi con molte insidie perchè non si è contestualmente operato nella modifica della legislazione vigente in materia di demanio marittimo o di quella ad essa strettamente collegata per la sua gestione, pensata e redatta con la struttura organizzativa dello Stato senza possibilità di intromissione nelle procedure se non quelle consentite e disciplinate da tali disposizioni e per organi decisionali completamente diversi.

In pratica l'attribuzione delle funzioni in materia di demanio marittimo ha visto gli enti, a cui è stata affidata la gestione, muoversi in un quadro amministrativo con una legislazione scarna e limitata, guidata da un gran numero di circolari ministeriali e di disposizioni interpretative alle quali nel tempo era stato affidato un ruolo integrativo per la definizione e lo svolgimento delle procedure svolte dall'autorità marittima.

#### **La Crisi del sistema regolatorio delle concessioni demaniali marittime**

Il mondo balneare vive una situazione di forte crisi dal 2008, anno in cui dall'Unione Europea si sono avviate procedure di infrazione che hanno eliminato, ad uno ad uno, i capisaldi della normativa che erano stati conquistati e con i quali si era raggiunta la stabilità della concessione demaniale marittima, che tale era diventata per effetto di consuetudini e norme di legge, appunto, introdotte nel corso degli anni, ma giuridicamente privo di certezze.

Nel corso degli anni di sviluppo del turismo balneare, con numerose battaglie politiche, erano state raggiunte importanti certezze per l'imprenditoria del settore, raggiungendo, nel 1994 il primo traguardo con la codificazione del "diritto di insidenza" e la durata minima quadriennale della concessione, per arrivare poi alla pratica certezza di un titolo definitivo con la Legge Baldini, la n. 88 23 marzo 2001 che, con una piccola modifica lessicale, determinò una sostanziale stabilità dei titoli di concessione introducendo il rinnovo automatico esennale.

Tutto questo è "franato", in modo fragoroso, con una velocità impressionante in luogo della lunga e faticosa marcia che era stata percorsa negli anni precedenti, in cui

l'applicazione di una filosofia "ultronea" rispetto all'ordinamento nazionale e derivante dalla normativa comunitaria è stato il detonatore di una situazione di criticità comunque esistente per le condizioni presenti nello stesso settore balneare.

Le condizioni della crisi erano, infatti, insite proprio nella mancata presa di coscienza del ruolo assunto dal comparto turistico balneare nel quadro economico nazionale e della sua trasformazione da attività artigianale, come poteva inquadrarsi nei primi anni di sviluppo, a quella di "impresa", in cui a pieno titolo oggi si definisce, anche giuridicamente, prima con la Legge n.135 del 2001 successivamente confermata con il D. Lgs. 23 maggio 2011 n.79.<sup>10</sup>

Nel corso degli anni l'azione è stata finalizzata a perseguire la stabilità dei titoli di concessione e della "certezza giuridica" dell'occupazione, con metodi in cui veniva privilegiato l'intervento su questo o sul quel comma della normativa vigente, per "orientare" il sistema giuridico agli obiettivi che nel momento erano perseguiti, il tutto senza alcuna visione d'insieme e delle conseguenze del loro impatto sulla gestione complessiva delle aree demaniali.

Tale scelta è stata una strategia ben impostata con la quale, secondo una "politica" di piccoli passi, si è perseguito l'obiettivo della stabilità della concessione, senza però dare modo di analizzare in modo approfondito la condizione generale delle attività sul Demanio marittimo per finalità turistico ricreative, evitando quindi di porre l'attenzione sulla esigenza della radicale riforma del settore. In questa logica procedurale si è comunque consolidata la trasformazione da attività, come detto quasi di artigianato, a quella in cui l'imprenditorialità assumeva una sempre più cospicua rilevanza, dimostrabile con l'ampliamento dell'offerta turistica mediante nuovi servizi, nuove formule commerciali, che superavano il semplice noleggio di ombrelloni e materiale balneare.

Il passaggio dalla dimensione limitata e modesta del solo periodo estivo e dell'offerta balneare ha portato alla conseguente esigenza di realizzare anche strutture edilizie "pesanti" proprio per sostenere con mezzi idonei, questa offerta turistica e la relativa domanda di servizi.

Con tali strutture, sempre più diversificate e di rilevante dimensione è divenuto possibile effettuare somministrazione, intrattenimento musicale o addirittura di strutturare gli impianti come veri e propri locali di pubblico spettacolo, con la conseguente attivazione di investimenti sempre

---

<sup>9</sup>Art. 105 D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 112 "Funzioni conferite alle regioni e agli enti locali":

"1. Sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni non espressamente indicate negli articoli del presente capo e non attribuite alle autorità portuali dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni e integrazioni.

2. Tra le funzioni di cui al comma 1 sono, in particolare, conferite alle regioni le funzioni relative: - ommissis - l) al 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 e nelle aree di interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21/12/1995".

<sup>10</sup> Legge 29.03.2001 n. 135 Art. 7. (Imprese turistiche e attività professionali): < Sono imprese turistiche quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica. > con identica formulazione contenuta dell'articolo 4 del D.Lgs. 23 maggio 2011 n. 79.

più rilevanti e che hanno confermato l'uscita dagli angusti limiti dell'attività artigianale di modesta entità economica per arrivare a quello dell'impresa turistica e ricreativa.

Questa progressiva mutazione è avvenuta in un quadro normativo, quello delineato nel Codice della Navigazione, sostanzialmente inadeguato, in quanto pensato e redatto per uso estemporaneo e precario del demanio marittimo, non con impianti e strutture moderne, di rilevante impegno finanziario e comunque per un sistema imprenditoriale turistico balneare da cui deriva un relevantissimo impatto economico, generando posti di lavoro e con un indotto di altrettanto rilievo.

Con l'acquisizione progressiva di questa rilevanza economica, si sono quindi innescate quelle condizioni che hanno portato a verificare la corrispondenza tra la gestione imprenditoriale delle aree demaniali e gli istituti giuridici che regolavano tale materia, in relazione ai diversi principi delle quattro libertà che regolano i trattati dell'Unione Europea, con la conseguenza di avviare le sopra citate procedure di infrazione, cui è stato risposto attraverso l'abrogazione delle norme contestate.<sup>11</sup>

Il resto è storia di questi anni, con l'abrogazione del diritto di insistenza nel 2010 e la eliminazione definitiva delle disposizioni del rinnovo automatico nel gennaio 2012, con la pubblicazione della Legge 15.12.2011 n. 217, che conteneva anche una delega finalizzata alla riorganizzazione, ancorchè parziale, della disciplina giuridica della materia, cui però non è stato dato comunque seguito.

In pratica, ad oggi, l'affidamento di una concessione demaniale deve avvenire necessariamente attraverso procedure ad evidenza pubblica, i cui contenuti sono però tutti da delineare e soprattutto ponderare in relazione alle molteplici problematiche connesse all'uso delle aree demaniali non risolte con il precedente quadro normativo e non ancora disciplinate dall'attuale legislazione.

Il 14 luglio 2016 è stata pronunciata la Sentenza della Corte di giustizia sui quesiti promossi dal TAR Milano (C 458/14) e TAR Sardegna (C 67/2015) riguardo alla compatibilità con il diritto comunitario della proroga disposta dal D.L. 194/2009 in particolare sotto il profilo sia dei contenuti della Direttiva 123/CE/2006 sia direttamente in riferimento all'articolo 49 del Trattato di Funzionamento della Unione Europea (TFUE)

Fiumi di inchiostro sono stati "versati" sull'interpretazione dell'articolo 1, 18° comma del citato DL, sia nella sua fase di iniziale applicazione, sia con le sentenze "additive" del Consiglio di Stato, che hanno interpretato le sue diverse formulazioni conseguenti le integrazioni apportate nel corso del tempo al fine di gestire l'ampiezza della proroga alle diverse realtà concessorie.

Tutto inutile possiamo dire: la Corte di Giustizia con la sua sentenza del 14 luglio scorso, ha statuito ormai in modo

definitivo l'interpretazione "comunitariamente orientata" che deve essere seguita per valutare le concessioni demaniali marittime, la loro assegnazione e la gestione in particolare ad uso turistico ricreativo.

La sentenza ha dato risposte, forse non tutte quelle che avrebbe dovuto o ci si aspettava ma sicuramente quelle principali e certamente quelle utili su cui sarebbe stato corretto impostare una adeguata ed improcrastinabile riforma dell'intero sistema di regolazione del demanio marittimo.

Come in precedenza rappresentato il sistema regolatorio del demanio marittimo è non più solo obsoleto ma ormai assolutamente privo di ogni coerenza del quadro generale del sistema imprenditoriale che si è sviluppato su di esso nel corso dei decenni precedenti.

I contenuti della sentenza sono il punto di partenza essenziale per individuare le condizioni perchè l'impresa balneare si stabilizzi in quadro normativo chiaro e senza più le contraddizioni che in questi anni hanno portato al solo conflitto giurisdizionale con un risultato sostanzialmente sterile stante la mera conferma di quando da anni veniva ormai statuito dalla giurisprudenza amministrativa.

Infatti è da notare che la giurisprudenza amministrativa aveva già avviato, nel periodo 2005 – 2010 una analisi critica sia del diritto di insistenza, come riformulato nel 1994, che dello stesso istituto del rinnovo automatico arrivando ad indicare, per il primo, una lettura comunitariamente orientata che di fatto svuotava la modalità di applicazione fino a qual momento intervenuta, mentre per il secondo manifestava sempre più una incoerenza con il quadro normativo di gestione dei beni pubblici.

La sentenza della Corte di Giustizia è stata lo strumento che ha spazzato via le contraddizioni circa l'applicazione della Direttiva alle concessioni demaniali marittime, precisando che non è il nome dell'atto a fare la differenza ma la sua finalità per valutare la necessità di procedure di evidenza pubblica per il rilascio.

In poche righe (considerando 39, 40 e 41) ha statuito un concetto dirimente e cioè che per accedere al mondo economico dell'attività balneare è necessaria una "verifica" preliminare da parte dell'Autorità che la qualifichi o meno secondo un parametro di rilevanza economica, quindi confermando l'esigenza di applicare la logica giuridica della direttiva 123/UE/2006 per garantire i medesimi diritti stabiliti da tale disciplina, eliminando ogni discriminazione, per tutte le imprese aspiranti a tali benefici. La sentenza della Corte di giustizia ha sostanzialmente risposto, tra gli altri quesiti, alla domanda fondamentale così riassumibile: alle concessioni demaniali marittime si applica la direttiva 123/UE/2006 c.d. Bolkestein?

L'annoso quesito è sempre stato un argomento, evidenziato in ogni discussione sul tema con argomentazioni che la consideravano rientrante oppure da escludersi

<sup>11</sup> Si tratta delle quattro libertà economiche definite di "stabilimento", di "impresa", di "circolazione delle merci" e delle "persone", ed in particolare dell'articolo 49 Trattato di Funzionamento UE – libertà di stabilimento

rappresentando le peculiarità del settore che lo avrebbero tout court escluso da ogni applicazione della direttiva.

La Corte di Giustizia nel rispondere nella causa C 67/15 (Tar Sardegna) spazza via ogni possibile interpretazione, dalle più articolate alle fantasiose, apparse in questi anni.

Nel rispondere al quesito, nel considerando 39 evidenzia che: < ... il considerando 39 della direttiva in questione (123/UE/2006) precisa che la nozione di «regime di autorizzazione» dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di concessioni >. Prosegue poi, con i due considerando 40 e 41 rappresentando che: < Orbene, oggetto dei procedimenti principali sono talune concessioni demaniali marittime e lacuali rilasciate dalle autorità pubbliche e che mirano allo sfruttamento di un'area demaniale a fini turistico ricreativi; Tali concessioni possono quindi essere qualificate come «autorizzazioni», ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123, in quanto costituiscono atti formali, qualunque sia la loro qualificazione nel diritto nazionale, che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica >.

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

La Corte ha poi proseguito analizzando anche l'aspetto della “scarsità di risorsa naturale” avendo rilevato appunto che nel procedimento principale portato alla sua attenzione vi era l'uso di beni del demanio marittimo e lacuale, quindi beni “naturali” di per se limitati.

Ebbene anche in questo caso la Corte di Giustizia risponde in modo netto, con rilevanti effetti e conseguenze sul tema di cui il legislatore nazionale non ha tenuto conto nella redazione della attuale disciplina introdotta con la Legge 30 dicembre 2018 n.145.

Il considerando 43 esplicita la decisione in merito, evidenziando che: < Per quanto riguarda, più specificamente, la questione se dette concessioni debbano essere oggetto di un numero limitato di autorizzazioni per via della scarsità delle risorse naturali, spetta al giudice nazionale verificare se tale requisito sia soddisfatto. A tale riguardo, il fatto che le concessioni di cui ai procedimenti principali siano rilasciate a livello non nazionale bensì comunale deve, in particolare, essere preso in considerazione al fine di determinare se tali aree che possono essere oggetto di uno sfruttamento economico siano in numero limitato. > In pratica viene dettato un limite spaziale ben definito su cui ponderare il c.d. “doppio binario”, soluzione da molti invocata quale strumento per contrattare con Bruxelles la

transizione “morbida” verso il nuovo sistema di regolazione imposto dalla direttiva comunitaria.

La questione del doppio binario, infatti era stata portata all'attenzione sul presupposto della disponibilità di numerose aree concedibili lungo tutti gli ottomila chilometri di coste nazionali, quindi con l'obiettivo di sostituire le procedure di evidenza pubblica per le attuali concessioni, con “gare” su spazi liberi, in particolare nelle regioni meridionali.

Tale suggestione era in particolare sostenuta dalla necessità di consolidare servizi alla balneazione in aree che si aprivano ad una nuova economia turistica, sostenendo comunque la crescita importante già avvenuta in questi anni.

Senza considerare il fatto che nessuno ha mai individuato le percentuali di imprese (concessioni) da ritenersi idonee per avere l'auspicata apertura al mercato rispetto alle attuali esistenti, la realtà dell'offerta turistica nazionale vede zone in cui per decine e decine di chilometri non sono presenti concessioni balneari ma anche comuni che hanno sostanzialmente saturato le loro aree demaniali marittime: sorge quindi spontaneo il quesito di come sia possibile certificare, in ambito comunale, in cui non ci sono spiagge libere che le concessioni esistenti insistono su una risorsa naturale “illimitata”.

Non solo, la Corte nel proseguire il suo ragionamento, analizza anche l'aspetto, più volte sottolineato in alcune occasioni per escludere da procedure ad evidenza pubblica le concessioni demaniali marittime, concludendo nei considerando 47 e 48 che: < nei procedimenti principali, come sottolinea la Commissione, le concessioni vertono non su una prestazione di servizi determinata dall'ente aggiudicatore, bensì sull'autorizzazione a esercitare un'attività economica in un'area demaniale. Ne risulta che le concessioni di cui ai procedimenti principali non rientrano nella categoria delle concessioni di servizi (v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2013, Belgacom, C 221/12, EU:C:2013:736, punti da 26 a 28); Un'interpretazione siffatta è inoltre corroborata dal considerando 15 della direttiva 2014/23. Quest'ultimo precisa infatti che taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni, mediante i quali lo Stato fissa unicamente le condizioni generali d'uso dei beni o delle risorse in questione, senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come «concessione di servizi» ai sensi di tale direttiva. >

La conclusione è evidente: non siamo in presenza di un servizio e nemmeno di un “servizio pubblico”, ora disciplinato dalle procedure di cui alla direttiva 2014/23/UE recepita nel nuovo codice dei contratti pubblici, ma della necessità di rendere disponibile un bene pubblico, su cui innegabilmente viene avviata e consolidata una attività imprenditoriale o comunque con dei rilevanti profili di gestione economica.

Fin dalla Legge 24 marzo 1865 n. 2248, la c.d. Legge di unificazione amministrativa del Regno, l'assegnazione

dei beni pubblici viene preceduta da quelli che all'epoca erano qualificati come "pubblici incanti", da declinare secondo le modalità opportune in relazione all'oggetto della procedura.

La risposta quindi al quesito sottoposto alla valutazione pregiudiziale della Corte di Giustizia, ci riporta in pieno nell'ordinamento nazionale, nelle disposizioni riguardanti l'uso dei beni pubblici, che come indicato, fin dall'inizio della storia unitaria impongono soluzioni di evidenza pubblica per assegnare tali beni.

#### **Legge 30 dicembre 2018, n. 145**

I contenuti della Legge di stabilità 2018 rappresentano la novità dell'attuale quadro normativo i cui contenuti non corrispondono però agli obiettivi dichiarati sul tema a livello politico cioè di trovare un percorso in grado di escludere le concessioni demaniali marittime da un percorso di evidenza pubblica conseguente l'applicazione della "Direttiva Bolkestein".

Come in precedenza illustrato, la stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia rileva come non siamo in presenza di una attività rientrante nella c.d. prestazione di servizi oggetto della citata direttiva ma in una concessione di beni, la cui disponibilità è condizione essenziale per lo svolgimento di tale attività economica con la conseguente necessità di valutare la possibilità per tutti i potenziali soggetti di accedere liberamente a tale mercato o con limitazioni che devono risultare giustificate.

Il testo presenta molteplici criticità sia sotto il profilo della non coerente articolazione dei suoi commi sia dei contenuti in quanto sono esplicitati una serie di obiettivi, indirizzi e criteri che nella sostanza sostanzialmente mo-

dellati per l'impresa balneare, non completamente applicabili alle utilizzazioni turistico ricreative e meno che mai ad altri scopi quali cantieristica, diporto nautico e pesca oltre che in genere per attività produttive.

La nuova legge non porta fuori dalle evidenze pubbliche ma cerca di indirizzare tali modalità cercando di proceduralizzare un percorso amministrativo dove al fine: < di tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese > è necessario effettuare una: < generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime >.

Il procedimento disegnato dalla norma sembra simile a quello in precedenza adottato con il trasferimento delle funzioni sia con la prima regionalizzazione che con le Leggi Bassanini rinviando ad un Dpcm l'attuazione concreta di questo obiettivo generale di revisione individuano una serie di criteri, condizioni e principi ispiratori con i quali sviluppare l'intervento.

La norma sembra disegnare un percorso in cui sia da effettuare, in parallelo, una attività di analisi ed approfondimento di quante e quali attività sono presenti sulle aree demaniali e dall'altro la individuazione di criteri e modalità di selezione dei beneficiari.

Nelle more dell'affinamento delle citate procedure si dispone una estensione generalizzata della vigenza delle concessioni di cui all'articolo 01 della Legge 494/1993 e s.m.i. di 15 anni.

Di seguito sono partitamente analizzati i contenuti della normativa e le connesse criticità.

Testo normativo	Commento
<p>675. Al fine di tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese, in un'ottica di armonizzazione delle normative europee, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro per gli affari europei, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro per gli affari regionali e la Conferenza delle regioni e delle province autonome, sono fissati i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime.</p>	<p>La norma "finalistica" rinvia come effettuato in precedenza nei trasferimenti di funzioni ad un d.p.c.m. per fissare "i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime."</p> <p style="text-align: center;"><b>Criticità</b></p> <p>Lo strumento previsto è inappropriato in quanto, a differenza delle delle procedure precedenti in cui l'atto era per individuare arre di competenza già attribuite dalla Legge, in questo caso si prevede che con atto amministrativo siano stabiliti "termini e modalità" per effettuare la "revisione generale" di norme di rango superiore.</p> <p>In pratica il d.p.c.m avrebbe un suo ruolo se la funzione fosse di indicare esplicitamente l'indirizzo da declinare compiutamente in istituti propri della successiva normativa di rango legislativo della riforma, quindi quale veicolo con esplicitare gli obiettivi politici dell'azione per il nuovo sistema regolatorio dell'ambito demaniale.</p> <p>Il carattere di provvedimento amministrativo lo rende impugnabile l'atto di fronte alla giurisdizione competente il cui indirizzo è ormai consolidato nel ritenere necessario procedere con evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni quali occasioni di guadagno economico per favorire la concorrenza tra i diversi soggetti imprenditoriali.</p>

Testo normativo	Commento
<p>676. Il decreto di cui al comma 675, in particolare, stabilisce le condizioni e le modalità per procedere:</p> <p>a) alla ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo;</p> <p>b) all'individuazione della reale consistenza dello stato dei luoghi, della tipologia e del numero di concessioni attualmente vigenti nonché delle aree libere e concedibili;</p> <p>c) all'individuazione della tipologia e del numero di imprese concessionarie e sub-concessionarie;</p> <p>d) alla ricognizione degli investimenti effettuati nell'ambito delle concessioni stesse e delle tempistiche di ammortamento connesse, nonché dei canoni attualmente applicati in relazione alle diverse concessioni;</p> <p>e) all'approvazione dei metodi, degli indirizzi generali e dei criteri per la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri di cui all'articolo 89, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.</p>	<p>In questo contesto viene in rilievo una prima elencazione dei contenuti del previsto d.p.c.m. dai quali emerge l'obiettivo di costruire un "quadro conoscitivo" delle condizioni delle gestioni demaniali marittime.</p> <p>Una delle finalità di questa azione</p> <p style="text-align: center;"><b>Criticità</b></p> <p>Per quanto concerne il punto a) e b)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>dovrebbero essere dettati criteri omogenei per effettuare la ricognizione e mappatura, anche per evitare le criticità emerse nella applicazione della Legge 125/2015 inerente la ricognizione demaniale, in modo da ottenere dati confrontabili tra le 15 Regioni costiere evitando criticità di ponderazione delle aree "libere e concedibili" sia nella valutazione dello stato dei luoghi;</li> <li>per quanto concerne il numero di concessioni vigenti è già ritraibile da SID in cui sono inserite anche come tipologia e distinzione tra concessionario e gestore (45 -bis) ( punto b e punto c);</li> <li>agli esiti della ricognizione rischio di far emergere criticità di utilizzo in relazione al considerando 43 della Sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016</li> </ol> <p>Per quanto concerne il punto d)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>anche in questo caso la ricognizione degli investimenti dovrebbe essere effettuata con criteri omogenei per evitare disparità di ponderazione, unitamente alla individuazione di quali cespiti o voci siano da considerare;</li> <li>i canoni applicati in relazione alle concessioni trovano riscontro nella Legge che dal 1 gennaio 2007 li ha determinati per il turistico ricreativo e confermato le altre modalità nei casi di Decreti Ministeriali applicativi – il tutto rinvenibile da SID</li> </ol> <p>per quanto concerne il punto e)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>presenta profili di contrasto con l'attuale assetto costituzionale che vede attribuito alla Regioni il compito di programmazione progettazione ed esecuzione interventi di difesa della costa e degli abitati;</li> <li>presenta una sovrapposizione con l'attuale Tavolo Nazionale per l'Erosione Costiera coordinato dal MATTM con il protocollo sottoscritto con le Regioni Costiere che hanno elaborato le linee guida sul tema attualmente sul sito del citato ministero;</li> </ol>

Testo normativo	Commento
<p>677. Il decreto di cui al comma 675 contiene, inoltre, i criteri per strutturare:</p> <p>a) un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo secondo schemi e forme di partenariato pubblico-privato, atto a valorizzare la tutela e la più proficua utilizzazione del demanio marittimo, tenendo conto delle singole specificità e caratteristiche territoriali secondo criteri di:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sostenibilità ambientale;</li> <li>- qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi;</li> <li>- accessibilità;</li> <li>- qualità e modernizzazione delle infrastrutture;</li> <li>- tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti; sicurezza e vigilanza delle spiagge;</li> </ul> <p>b) un sistema di rating delle imprese di cui alla lettera a) e della qualità balneare;</p> <p>c) la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di demanio marittimo di cui al codice della navigazione o a leggi speciali in materia;</p> <p>d) il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo, tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 37, primo comma, del codice della navigazione e dei principi di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità e tenuto conto, in termini di premialità, dell'idonea conduzione del bene demaniale e della durata della concessione;</p> <p>e) la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari, che tenga conto delle peculiari attività svolte dalle imprese del settore, della tipologia dei beni oggetto di concessione anche con riguardo alle pertinenze, della valenza turistica.</p>	<p>La norma prevede che il d.p.c.m provveda a definire i criteri per contribuire alla "revisione organica" della disciplina regolatoria dei beni demaniali marittimi.</p> <p>In particolare il comma si incentra nel precisare l'esigenza di definire un nuovo modello di gestione delle imprese turistico ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo mediante schemi e forme di partenariato pubblico-privato.</p> <p style="text-align: center;"><b>Criticità</b></p> <p>Per quanto concerne il punto a) e b)</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) il modello di gestione si limita a considerare le sole concessioni gestite da imprese turistico ricreative e ricettive, escludendo ogni considerazione degli altri utilizzi dei beni demaniali marittimi (cantieri navali, acquacoltura, pesca, distributori etc.) per i quali invece possono essere applicabili tali criteri ed utili partenariati pubblico privati;</li> <li>2) le specificità indicate nel punto a) ed il sistema di rating di cui al punto b) NON sono applicabili a tutte le concessioni turistico ricreative con la conseguenza di non avere una omogenea possibilità di selezione; i negozi, i cinema, le altre strutture commerciali che oggi sono comprese nella definizione del turistico ricreativo hanno dei margini limitati se non inesistenti per interventi per esempio di sostenibilità ambientale (pannelli solari sul tetto? Recupero acque piovane? poi?)</li> <li>3) la qualificazione delle imprese turistiche è poi prerogativa delle Regioni nell'ambito della loro competenza esclusiva in materia di turismo come disposto dalla riforma del Titolo V;</li> <li>4) l'occasione dovrebbe essere di modificare anche la definizione del turistico ricreativo che discende da una visione obsoleta del 1977 e soprattutto da una declinazione frettolosa con la L. 8 luglio 2003 n. 172 con obiettivo di estendere l'applicazione del rinnovo automatico a tutte le tipologie di concessioni elencate dalle lettere da a) a f);</li> </ol> <p>Per quanto concerne gli altri criteri si tratta di mera elencazione degli ambiti su cui intervenire con alcuni dettagli da considerare per formularli.</p> <p>Al punto d) si tiene in considerazione, tra gli altri, gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa sul tema dell'oggetto della concessione.</p>

Testo normativo	Commento
<p>678. Le amministrazioni competenti per materia, così come individuate nel decreto di cui al comma 675, <b>provvedono</b>, entro due anni dalla data di adozione del predetto decreto, <b>all'esecuzione delle attività di cui ai commi 676 e 677</b>, ciascuna per gli aspetti di rispettiva titolarità.</p>	<p>Si tratta di una disposizione in cui si inserisce un rinvio ad “amministrazioni competenti”, da individuarsi da parte del Dpcm cui rinviare per l'esecuzione delle attività di cui ai commi 676 e 677.</p> <p style="text-align: center;"><b>Criticità</b></p> <p>è possibile solo dedurre che le amministrazioni competenti chiamate alla esecuzione <b>delle attività di cui ai commi 675 e 676</b> possano essere così individuate:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Regioni quali destinatarie del conferimento delle funzioni in materia trasferite nel 1998 per i punti a); b) e c) del comma 675</li> <li>b) Comuni quali enti gestori del Demanio turistico ricreativo come delega o trasferimento, per i punti a); b) e c) del comma 675;</li> <li>c) Agenzia del Demanio per quanto concerne la revisione e l'aggiornamento dei canoni;</li> <li>d) Il MIT per quanto concerne la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime delle Leggi speciali e del Codice della Navigazione;</li> </ul> <p>Le Regioni ed i Comuni non sono coinvolti nella fase iniziale di definizione dei contenuti del Dpcm ma sono presumibilmente chiamati in causa solo al momento della raccolta delle informazioni e della costruzione del quadro conoscitivo la cui gestione rimane poi nelle completamente sotto il quadro delle amministrazioni statali indicate nel comma 675.</p> <p>Si tratta di una grave condizione di subalternità in un quadro costituzionale in cui gli obiettivi disposti dalla riforma sono la valorizzazione e promozione del bene demaniale delle coste italiane: &lt; che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico e di attrazione turistica &gt; cioè ricadenti in ambito di competenza esclusiva delle Regioni come dal vigente Titolo V della Costituzione.</p>
<p>679. Sulla base delle risultanze dei lavori svolti ai sensi del comma 678, è avviata una procedura di consultazione pubblica, nel rispetto dei principi e delle previsioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, in merito alle priorità e modalità di azione e intervento per la valorizzazione turistica delle aree insistenti sul demanio marittimo, che deve concludersi entro il termine massimo di centottanta giorni dalla data di conclusione dei lavori da parte delle amministrazioni di cui al comma 678.</p>	<p>La previsione della conclusione di una consultazione pubblica nei termini indicati rappresenta la dimostrazione di una grave sottovalutazione dell'impatto che la normativa di riforma può avere sulla gestione dei beni demaniali e quindi della proposizione delle richieste di adeguamento modifica, soppressione delle determinazioni raggiunte, da parte di tutti gli stakeholders che non sono solo le categorie economiche ma anche portati di interessi ambientali e sociali per la valorizzazione dell'uso pubblico delle risorse naturali ed in particolare delle spiagge libere, di cui si prevede la concessione.</p>
<p>680. I principi ed i criteri tecnici ai fini dell'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.</p>	<p>Norma di carattere ridondante che si limita a precisare lo strumento amministrativo cui riferirsi per l'assegnazione delle concessioni con un rinvio a fattispecie, come in precedenza evidenziato, in cui alcuni dei criteri e principi indicati dalla norma di Legge non sono applicabili.</p>

Testo normativo	Commento
<p>681. Al termine della consultazione di cui al comma 679, secondo i principi e i criteri tecnici stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal comma 680, sono assegnate le aree concedibili ma prive di concessioni in essere alla data di entrata in vigore della presente legge.</p>	<p>Entro un biennio si prevede l'adozione di un provvedimento definitivo con i principi ed i criteri tecnici da utilizzare per le aree che risulteranno concedibili al termine della ricognizione prevista dal comma 676.</p> <p>Nelle more della definizione di questo documento non possono essere sviluppate procedure di affidamento delle concessioni in quanto ogni procedura di assegnazione assume un rischio di impugnazione sia sotto il profilo della contestazione dei criteri (assenza del Dpcm) sia perché afferenti aree che possono poi risultare in contrasto all'esito della fase di dibattito pubblico per individuare quelle libere e disponibili.</p> <p>La norma poi collide e comprime in modo ingiustificato la competenza per la pianificazione urbanistica ed edilizia delle amministrazioni regionali e locali, intervenendo con una limitazione alla propria capacità di disciplinare le destinazioni d'uso delle aree demaniali e non permettendo un sicuro affidamento in relazione alle zone già libere ma già pianificate</p>
<p>682. Le concessioni disciplinate dal comma 1 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. <u>Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677, rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale.</u></p>	<p>La norma rappresenta la seconda parte del progetto impostato dal Governo per operare, nel suo arco temporale, la riforma del sistema di regolazione delle concessioni demaniali marittime.</p> <p>La formulazione del testo normativo è stata influenzata dalla esigenza di non utilizzare la parola proroga in relazione agli esiti della sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016, ma di fatto ci troviamo nella medesima fattispecie con in più ancora maggiori criticità.</p> <p>In primo luogo viene introdotta una durata legale standard delle concessioni indicate all'articolo 01 senza alcun collegamento con un Piano Economico Finanziario, costituendo una gravissima disparità di trattamento tra situazioni diverse.</p> <p>La remunerazione di un impianto balneare per quindici anni è diversa da quella di un cinema o di un negozio o di un noleggio di imbarcazioni e tutti sono stati trattati nella medesima modalità.</p> <p>Si apre quindi una potenziale escalation di contenziosi sia per coloro i quali aspirano alla attivazione di procedure di evidenza pubblica sia per coloro i quali si sentono lesi da una durata che può non essere coerente con ammortamenti di più lungo periodo, conseguenti anche proprio alla più lunga scadenza dei titoli come disposta dal comma;</p> <p>La formulazione di fatto concretizza una proroga dei titoli vigenti, ma non viene indicato come procedere alla loro formalizzazione: in pratica si presenta la criticità di una durata per la quale il Codice della navigazione prevede il rilascio di una concessione per atto formale (ultra quadriennale prima ora ultra esennale) con le conseguenti esigenze di registrazione, inserimento a repertorio ed altri adempimenti la cui omissione può creare difficoltà alle amministrazioni interessate.</p> <p>In ogni caso è da sottolineare l'inserimento nel corpus del comma di un periodo specificatamente finalizzato a confermare una presunta possibilità, alla scadenza del quindicennio, di contendibilità della concessione, rinviando, come modalità procedurali ai contenuti del Dpcm di cui al comma 677 che si ricorda essere dettagliato per il turistico ricreativo e non per le altre finalità di concessione.</p>

Testo normativo	Commento
<p>683. Al fine di garantire la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese, e tutelare l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari, le concessioni di cui al comma 682, vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge 31 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, nonché quelle rilasciate successivamente a tale data a seguito di una procedura amministrativa attivata anteriormente al 31 dicembre 2009 e per le quali il rilascio è avvenuto nel rispetto dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, o il rinnovo è avvenuto nel rispetto dell'articolo 02 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. <u>Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677 rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale.</u></p>	<p>Con questa norma si è inteso offrire una copertura anche alle concessioni che hanno utilizzato la proroga legale disposta dal DL 194/2009 oppure sono state oggetto di rinnovo mediante applicazione dell'istituto automatico abrogato nel gennaio 2012 con la Legge 217/2011 e comunque rilasciate in forza di procedure di evidenza pubblica sviluppate nel rispetto dell'articolo 18 del Regolamento di esecuzione del Codice della Navigazione.</p> <p>Le argomentazioni indicate nell'incipit del comma rappresentano una elencazione di scarsa rilevanza rispetto al risultato perseguito quale è l'estensione della durata quindicennale anche agli atti di concessione che vedono pericolante la loro efficacia, sia sotto i colpi della giurisprudenza amministrativa, che contesta in toto, in modo massivo dopo la sentenza della Corte di Giustizia, l'applicazione delle proroghe ed anzi sollecita la disapplicazione dell'istituto; dall'altro la giurisprudenza penale chiamata ad esprimersi in funzione delle azioni di sequestro intervenute nel corso degli anni ( fin dal 2015 ci sono sentenze che si muovono nel disporre che la proroga viene richiesta dal concessionario e valutata dall'Amministrazione e non acquisita senza alcuna valida istruttoria, cui ora si aggiungono le riflessioni circa l'obbligo della loro disapplicazione).</p> <p>Il paradosso quindi vede la previsione di applicare la proroga legale non solo alle concessioni per le finalità di cui all'articolo 01 comma 1 della Legge 494/1993 ma anche a quelle per finalità diverse alle quali furono rilasciate proroghe la cui efficacia ora è in grado difetto di valutazione della efficacia.</p> <p>In ogni caso anche questa disposizione vede l'inserimento nel corpus del comma del periodo specificatamente finalizzato a confermare una presunta possibilità, alla scadenza del quindicennio, di contendibilità della concessione, rinviando, come modalità procedurali ai contenuti del Dpcm di cui al comma 677 che si ricorda essere dettagliato per il turistico ricreativo e non per le altre finalità di concessione.</p>
<p>684. Le concessioni delle aree di demanio marittimo per finalità residenziali e abitative, già oggetto di proroga ai sensi del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, hanno durata di quindici anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge.</p>	<p>Questo comma rappresenta in modo emblematico lo strabismo del legislatore il quale non si è preoccupato di esplicitare in modo chiaro e determinato che la durata dei quindici anni è da intendersi per tutte le concessioni senza eccezioni in attesa della riforma, ha pensato di precisare espressamente tale applicazione per l'uso marginale nel resto d'Italia ma relevantissimo in una Regione, la condizione delle norme per i residenziali ed abitativi, utilizzo per il quale sarebbe necessaria una specifica trattazione per suoi effetti sulle aree demaniali</p>
<p>685. Quale misura straordinaria di tutela delle attività turistiche che hanno subito danni conseguenti agli eventi atmosferici verificatisi nei mesi di ottobre e novembre 2018, ubicate nelle regioni per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza con deliberazione del Consiglio dei ministri 8 novembre 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 266 del 15 novembre 2018, è sospeso, quale anticipazione risarcitoria in favore delle imprese balneari, il canone demaniale fino all'avvenuta erogazione del risarcimento o comunque nel limite massimo di cinque anni.</p>	

Dalla analisi sopra indicata è possibile trarre le seguenti considerazioni:

- a) la normativa introdotta dalla Legge 30 dicembre 2018 n.145 è finalizzata a mostrare l'intenzione di procedere ad una radicale trasformazione del sistema regolatorio delle aree demaniali marittime in particolare sotto per quanto concerne le concessioni per uso turistico ricreativo, ricettivo ed abitativo tralasciando sostanzialmente le altre utilizzazioni, che non sono considerate se non in modo indiretto
- b) il meccanismo introdotto vede due fasi temporali in cui una prima parte (biennio) finalizzato alla raccolta di informazioni e di dati economici con i quali elaborare dei principi in grado di consentire l'avvio di procedure di affidamento per le c.d. zone concedibili (aree libere al momento della entrata in vigore della normativa); una seconda parte (quindicennio) necessario per consentire l'adeguamento del quadro regolatorio per l'affidamento delle concessioni vigenti secondo i principi sopra indicati; È evidente il richiamo alla teoria del c.d. Doppio Binario che avrebbe la finalità dare una manifestazione una prima apertura ad un sistema concorrenziale per l'affidamento delle concessioni, che nella sostanza, però non è altro una ripetizione di un preciso obbligo normativo per le amministrazioni competenti che discende non dai principi comunitari ma da quelli generali dell'ordinamento nazionale; non è possibile assegnare una concessione o comunque un oggetto economicamente remunerativo senza una evidenza pubblica. I criteri individuati per effettuare delle possibili procedure di evidenza pubblica, sono privi di reale coerenza in ambito competitivo, in quanto o sono generici (qualità e professionalizzazione) o sono già coperti da norme imperative da cui non è possibile prescindere (accessibilità, tutela degli ecosistemi) per cui la ponderazione dovrebbe comprendere soluzioni non sempre possibili sia in termini urbanistico edilizi sia in termini di necessità quale offerta di mercato. È quindi evidente che la declinazione di tali criteri assume una valenza di modesto rilievo nell'ambito di una concessione esistente e di poco superiore in caso di procedura per l'affidamento di una nuova concessione;
- c) emerge con chiara evidenza poi (commi 682 e 683) che anche le concessioni vigenti saranno comunque subordinate ad un meccanismo di evidenza pubblica riconoscendo quindi l'esigenza di aderire alle sollecitazioni di provenienza comunitaria, trasfusi anche nell'attuale codice dei contratti pubblici (articolo 4) laddove prevede che l'affidamento dei contratti attivi (come in questo caso possono essere considerate le concessioni demaniali stante l'introito del canone per l'Erario) deve avvenire nel rispetto dei principi di: < economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica >, superando meccanismi di automatico riconoscimento o mantenimento di titoli di concessione.

## LEGGE DI BILANCIO 2019

(GU Serie Generale n. 302 del 31-12-2018 - Suppl. Ordinario n. 62)

### A – DECRETO DEL PRESIDENTE CONSIGLIO DEI MINISTRI (comma 675-676-677)

(entro 30 Aprile 2019)

- su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo,
  - di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze,
  - sentiti il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro per gli affari europei, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro per gli affari regionali e la Conferenza delle regioni e delle province autonome;
- vengono fissati i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime.

Il DPCM, in particolare, stabilisce le condizioni e le modalità per procedere:

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

#### **contiene, inoltre, i criteri per strutturare:**

- a) un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo secondo schemi e forme di partenariato pubblico-privato, atto a valorizzare la tutela e la più proficua utilizzazione del demanio marittimo, tenendo conto delle singole specificità e caratteristiche territoriali secondo criteri di: sostenibilità ambientale; qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi; accessibilità; qualità e modernizzazione delle infrastrutture; tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti; sicurezza e vigilanza delle spiagge;
- b) un sistema di rating delle imprese di cui alla lettera a) e della qualità balneare;
- c) la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di demanio marittimo di cui al codice della navigazione o a leggi speciali in materia;
- d) il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo, tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 37, primo comma, del codice della navigazione e dei principi di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità e tenuto conto, in termini di premialità, dell'idonea conduzione del bene demaniale e della durata della concessione;

<sup>12</sup> Dsostenibilità ambientale; qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi; accessibilità; qualità e modernizzazione delle infrastrutture; tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti; sicurezza e vigilanza delle spiagge;

e) la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari, che tenga conto delle peculiari attività svolte dalle imprese del settore, della tipologia dei beni oggetto di concessione anche con riguardo alle pertinenze, della valenza turistica.

**B – DECRETO DEL PRESIDENTE CONSIGLIO DEI MINISTRI (comma 678)**

**(entro 2 anni dalla pubblicazione del DPCM di cui al punto A)**

Le amministrazioni competenti per materia, così come individuate nel decreto provvedono, all'esecuzione delle attività di cui ai commi 676 e 677, ciascuna per gli aspetti di rispettiva titolarità.

**C – AVVIO PROCEDURE DI CONSULTAZIONE PUBBLICA (comma 679)**

**(da concludersi entro 6 mesi dalla conclusione dei lavori di cui al punto B)**

Emanazione del DPCM (comma 680)

- su proposta del Ministro dello sviluppo economico,
  - di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- che determina i principi ed i criteri tecnici ai fini dell'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime.

**ASSEGNAZIONE DELLE CONCESSIONI SULLE AREE DEMANIALI MARITTIME**

Secondo i principi e i criteri tecnici stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal comma 680:

<b>Al termine della consultazione di cui al comma 679</b>	<b>Concessioni in scadenza al 31/12/2033</b>
Sono assegnate le aree concedibili ma prive di concessioni in essere alla data di entrata in vigore della legge di bilancio 2019.	Criteri da definire con il citato Decreto