

La vendita delle aree demaniali marittime occupate da manufatti: un argomento su cui riflettere

Gabriele Lami

Viale Italia n. 219 - Livorno. E-mail: gabrielelami68@gmail.com

Premessa

Il mondo balneare vive una situazione di forte crisi dal 2008, anno in cui Unione Europea ha avviato procedure di infrazione che hanno eliminato, ad uno ad uno, i capisaldi della normativa che erano stati conquistati dagli operatori del settore, 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 prive di certezze.

Nel corso degli anni di sviluppo del turismo balneare, con numerose battaglie politiche, gli operatori avevano “conquistato” importanti certezze per l’imprenditoria del settore, raggiungendo, nel 1994 il primo traguardo con la codificazione del “diritto di insistenza” e la durata minima quadriennale della concessione, per arrivare poi alla pratica certezza di un titolo definitivo con la Legge Baldini, la 23.03.2001 n. 88 che, con una piccola modifica lessicale, determinò una sostanziale stabilità dei titoli di concessione introducendo il rinnovo automatico esennale.

Tutta questa struttura giuridica, ottenuta con un lungo percorso e con innumerevoli sforzi da parte delle categorie, è “crollata”, in modo fragoroso, quanto repentino, in conseguenza di una sollecitazione proveniente dalla Commissione Europea la quale ha imposto una lettura dell’ordinamento nazionale secondo il criterio comunitario di tutelare la concorrenza

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 inquadarsi nei primi anni di sviluppo, a quella di “*impresa*”, in cui a pieno titolo oggi si definisce, anche giuridicamente, con la L. n.135 del 2001.¹

L’attività degli operatori e delle categorie 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 “*piegare*” 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 opzione 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.

1 Legge 29.03.2001 n. 135 Art. 7 Rubricato 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.>

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 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 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 economico e comunque per un sistema imprenditoriale turistico balneare da cui discende un relevantissimo impatto economico, generando posti di lavoro e con un indotto di altrettanta assoluta importanza.

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 Europea², con la conseguenza di avviare le sopra citate 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.

In questo quadro di criticità si inserisce la proposta di vendita delle aree demaniali marittime creando le condizioni di un'agitazione, non solo politica, ma anche sociale, con un fortissimo ed agguerrito dibattito con valutazioni, pareri, accuse e quanto altro possibile, tra i fautori di tale possibilità e coloro che, invece, si opponevano, paventando ulteriori disastri di cementificazione delle coste italiane.

La diatriba si è immediatamente avviata al momento dell'annuncio di tal opzione ed è proseguita fino alla decadenza degli emendamenti, presentati in modo trasversale da parlamentari di quasi tutti gli schieramenti presenti nel Parlamento nazionale, per introdurre tale possibilità.

Tale proposta, non inserita in quadro generale di riforma della gestione delle aree demaniali, come redatta e predisposta, ha subito evidenziato profonde problematiche, sia nella sua applicazione pratica che nell'ottica generale di utilizzo dei beni pubblici, con un potenziale di conflittualità che si ritiene superiore alle soluzioni che con essa si proponeva di risolvere, come si propone di illustrare nel prosieguo del presente lavoro.

La tecnica normativa e le prime criticità applicative

In questo quadro generale della gestione delle aree demaniali si inserisce la proposta di alienazione delle aree occupate in modo permanente dai manufatti realizzati dal concessionario, che ha avuto una sua prima illustrazione da parte governativa negli ultimi giorni di settembre 2013.

Tale proposta, subito oggetto di accesa discussione al momento della sua presentazione alle categorie balneari, perseguiva sostanzialmente un duplice obiettivo:

- ottenere per l'erario un introito, attraverso la smobilizzazione di parte del patrimonio statale, per sostenere gli obiettivi di risanamento della finanza pubblica;

2 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

- creare le condizioni per ridurre, alla categoria degli imprenditori balneari, le conseguenze negative derivanti dalla applicazione degli indirizzi comunitari per l'affidamento delle concessioni demaniali tramite procedure ad evidenza pubblica, come in precedenza illustrate.

In presenza della profonda discussione innescata dalla proposta, l'azione governativa non si è tradotta in un articolato normativo, come inizialmente previsto, da inserire nel testo della Legge di Stabilità per l'anno 2014, secondo una logica che si collegava, in modo evidente, con l'obiettivo di contabilizzare gli introiti stimati dalla alienazione delle aree demaniali occupate dai manufatti realizzati, nel più ampio quadro della gestione dei saldi di finanza pubblica.

La proposta è stata quindi portata esplicitamente alla ribalta da parlamentari dei diversi schieramenti, i quali hanno depositato una serie di emendamenti al testo iniziale della Legge di Stabilità, con l'obiettivo, appunto di introdurlo nel corso della discussione in sede parlamentare.³

Non è qui il caso di analizzare partitamente i singoli testi normativi, ma è invece necessario evidenziare le modalità con le quali essi cercavano di raggiungere l'obiettivo prefissato di alienare e le criticità che dalla formulazione del testo normativo emergevano, non tanto dal punto di vista della "scelta politica di vendere", ma soprattutto per le conseguenze derivanti dalla sua applicazione pratica alle diverse modalità e tipologie di utilizzo ed occupazione del Demanio marittimo.

I testi normativi presentati convergevano, quale metodo per l'alienazione delle aree demaniali occupate da manufatti, sulla sdemanializzazione dei sedimi utilizzati e la codificazione di una categoria giuridica di beni pubblici, l'arenile, conosciuta dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione, ma sconosciuta alla casistica contenuta nel Codice Civile e quello della Navigazione.

In pratica, le proposte prevedevano di sottrarre al regime giuridico del Demanio pubblico la parte occupata dalle strutture, attraverso nuova "delimitazione" e codificando poi lo spazio così residuo, tra il vecchio confine e quello nuovo tracciato in questa fase, quale appunto "arenile" procedendo poi, secondo modalità indicate in vario modo dalle diverse proposte, alla sua vendita diretta all'ex concessionario, attraverso un diritto di opzione da esercitare entro un termine ben definito.

Già in questo elemento vi è la prima importante innovazione, con la disciplina esplicita dell'arenile, così ottenuto dallo spostamento del confine demaniale, quale bene giuridicamente codificato e declinato in modo che lo stesso perda automaticamente il regime giuridico del demanio pubblico, con una inversione radicale rispetto alla sua qualificazione avvenuta in questi anni in forza della giurisprudenza di legittimità.⁴

Come accennato, infatti, l'arenile è conosciuto dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione come la parte relitta della spiaggia, che seppure abbandonato o distante attualmente dal mare, mantiene il suo regime giuridico di Demanio pubblico marittimo perché in grado di soddisfare, seppur in modo potenziale, i pubblici usi del mare. Con le proposte emendative, quindi, si codificava il nuovo bene giuridico dell'arenile, con la perdita immediata di ogni carattere di demanialità, per consentire appunto la vendita per le parti su cui insistono i manufatti realizzati dai concessionari: una sdemanializzazione *ope legis* effettuata però, senza prevedere modalità specifiche di esecuzione, senza dei criteri tali ed utili per discernere l'applicabilità o meno delle norme introdotte ai casi specifici.

In pratica, vi era un generico rinvio ad una attività di ricognizione dell'Agenzia del Demanio, su sollecitazione del concessionario presente nell'area, per l'attivazione della procedura, senza alcuna previsione di elementi oggettivi utili, quantomeno per una applicazione coerente ed uniforme delle previsioni sull'intero territorio nazionale ricadente nella medesima condizione.

3 Emendamenti: Proposta di modifica n. 3.0.14 al DDL n. 1120 - Proposta di modifica n. 3.0.9 al DDL n. 1120

4 < L'accertamento compiuto, con logico e motivato apprezzamento, dalla Corte territoriale sfugge alle critiche mosse, per le seguenti ragioni (costituenti anche i principi di diritto che il Collegio enuncia ai sensi dell'art. 384 c.p.c., comma 1): - nel demanio marittimo è incluso, oltre il lido del mare e la spiaggia, anche l'arenile, cioè quel tratto di terraferma che risulti relitto dal naturale ritirarsi delle acque; in particolare, la stessa disciplina giuridica della spiaggia va riferita all'arenile, i caratteri essenziali dell'una e dell'altro derivando dal fatto di essere stati entrambi un tempo sommersi dalle acque del mare, ed essendo essi determinati, sotto l'aspetto giuridico, dalla comune destinazione agli usi pubblici marittimi (accesso, approdo, tirata in secco dei natanti, operazioni attinenti alla pesca da terra, ecc.) che rivelano codesta comune attitudine, anche soltanto allo stato potenziale, alla particolare destinazione; siccome la demanialità necessaria di un bene marittimo è qualità che deriva originariamente ad esso dalla corrispondenza con uno dei tipi normativamente definiti (art. 822 c.c., comma 1 e art. 28 c.n.), la natura demaniale dell'arenile permane > - Corte di Cassazione Sez. II, Sentenza n. 10817 del 11 maggio 2009

L'obiettivo di alienare le aree demaniali occupate da manufatti viene quindi perseguito con una radicale modificazione sia del *numerus clausus* dei beni qualificati per definizione legislativa come "pubblici" e soprattutto demaniali, sia del loro regime giuridico, sottraendoli per il semplice fatto di essere occupati da manufatti del concessionario, dalla qualificazione di demanialità.

Se da un lato l'operazione legislativa, come disegnata, aveva un senso per l'obiettivo perseguito, dall'altro la codificazione così strutturata evidenzia, ad una lettura approfondita, una serie di criticità molto rilevanti nel cui insieme mostrano l'assoluta inopportunità di introdurre una possibilità così delicata senza una adeguata visione globale delle problematiche conseguenti.

Una prima analisi della applicazione pratica di tale previsione normativa era l'aggravamento di una disparità di trattamento tra categorie di imprenditori operanti sul Demanio marittimo, già oggi esistenti e di cui non è data adeguata motivazione per aumentare tale regime giuridico differenziato.

Nelle aree demaniali marittime non vi sono solo imprenditori balneari, ma anche altre attività, come quelle delle aree portuali, dei concessionari per le attività di pesca e/o titolari di imprese industriali, per i quali si sarebbe mantenuto un regime giuridico differenziato, soggetto ad affidamenti delle aree demaniali, con procedure ad evidenza pubblica,

In pratica, discriminando solo sul presupposto dell'essere impresa balneare, alle stesse si sarebbe permesso l'acquisto di aree demaniali mentre per le altre categorie di imprenditori non sarebbe stata consentita tale facoltà con una evidente ed ingiustificata iniquità.

Tale condizione di trattamento differenziato si sarebbe poi manifestata anche nel medio periodo nella medesima categoria degli imprenditori balneari, in relazione al loro stato attuale di concessionario, rispetto a coloro i quali avrebbero la possibilità di accedere a tale attività.

Per i nuovi aspiranti imprenditori balneari, laddove la pianificazione urbanistica lo consentirebbe, sono applicabili le regole generali di affidamento, attraverso procedure ad evidenza pubblica, che vedono come presupposto essenziale il diretto collegamento della durata della concessione, per il periodo necessario all'ammortamento dell'investimento effettuato.

La proposta normativa non offre alcuna indicazione su tale fattispecie, con due possibili soluzioni, entrambe dirimenti: o si prevedeva implicitamente che al nuovo imprenditore balneare si consente anche il diritto di acquisire "l'*arenile*" libero messo a gara, con la conseguenza di creare nuova rendita di posizione su di un bene pubblico, oppure si introduce un imprenditore di serie B, con un diritto reale a tempo determinato, alla cui scadenza verrebbe indetta una nuova gara per l'affidamento di tale area, con la potenziale perdita dell'area a suo tempo assegnata.

La condizione sopra citata è un argomento che non viene mai affrontato nelle discussioni per la ricerca delle possibili alternative all'obbligo di affidamento delle concessioni con procedure a evidenza pubblica, in quanto si è fermi nel dibattito per la ricerca di una soluzione utile agli attuali concessionari, ma il problema esiste ed è l'ulteriore dimostrazione che la proposta di vendita avrebbe creato una ulteriore criticità in luogo di quelle che intendeva risolvere.

Altre poi sono le conseguenze non chiarite dalla disciplina contenuta nelle proposte emendative, tra cui spicca quella della posizione delle così dette pertinenze demaniali, cioè gli immobili presenti sulle aree demaniali che sono stati oggetto di incameramento nel corso di vigenza della concessione e quindi divenuti di proprietà dello Stato.

Per tali immobili di proprietà dello Stato la disciplina risultava tratteggiata in modo molto ambiguo, senza una certezza della possibilità di acquistare l'immobile dal concessionario.

In assenza di una disciplina si creavano i presupposti per una ulteriore discriminazione tra imprenditori entrambi operanti sul Demanio marittimo, in cui il conduttore del bene di proprietà dello Stato avrebbe proseguito l'uso con un titolo precario, senza possibilità di acquisto, mentre l'altro avrebbe potuto utilizzare tale possibilità divenendo integralmente e totalmente proprietario del sedime ed immobili.

Le criticità insite nella applicazione delle disposizioni per come sono state proposte non si limitano però a quelle sopra illustrate, rimediabili con una adeguata integrazione della disciplina normativa, ma vi sono ancora delle conseguenze pratiche, proprio derivanti da una incondizionata vendita delle aree demaniali.

Le strutture presenti sulle aree demaniali marittime sono profondamente diverse sia come tipologia strutturale che modalità di occupazione, in termini di estensione dei manufatti, modalità di utilizzo e conduzione delle spiagge e delle aree destinate all'ombreggio.

L'intera penisola, infatti, se interessata da una generale offerta balneare, vede la stessa configurata in modo profondamente diverso, con spiagge profondamente edificate, altre invece con strutture lignee complete di ogni servizio, altre invece con strutture di modestissima dimensione con servizi minimi, ma con ampi spazi per la posa del materiale balneare.

Dall'analisi degli emendamenti presentati emerge una fattispecie giuridica in cui non vi era alcun spunto per una discriminazione oggettiva in presenza di situazioni come quelle sopra indicate, ma si introduceva una procedura con una formulazione definibile di "taglio lineare" finalizzata a ricomprendere ogni concessionario in questa potenziale possibilità di stabilizzazione.

In pratica si sarebbe assistito ad una sdemanializzazione per ogni occupazione, senza alcuna distinzione per tipologia delle strutture né possibilità di valutare il merito e l'opportunità della richiesta, per esempio in relazione alle condizioni della concessione e della spiaggia in cui insiste, della presenza di fenomeni erosivi o di altri elementi di criticità.

E' di tutta evidenza che questa formulazione avrebbe creato le condizioni di un conflitto estenuante in ogni caso si fosse opposto un diniego, ancorché suffragato da dati oggettivi, alla richiesta del concessionario di acquisire la proprietà dell'area su cui insistono le sue strutture.

L'esempio di quanto sopra indicato si manifesta in tutta la sua evidenza nelle foto riportate, (Figg. 1 e 2) in cui la pianificazione urbanistica ha consentito la realizzazione di una struttura di tale tipologia che di protende verso il mare, in una condizione della spiaggia che poi mutando, ha provocato un arretramento della linea di riva.

In questa condizione, l'alienazione del sedime sarebbe una contraddizione in termini perché le aree sono costantemente sommerse dalle acque di mareggiata pur essendo proprietà privata.

Sicuramente si rappresenta un caso forse raro, ma probabilmente sintomatico di una casistica molto più numerosa di quanto il legislatore aveva inteso pensare: in presenza di tali condizioni non si comprende quindi la applicazione pratica della disposizione legislativa, che il concessionario avrebbe comunque avuto diritto di richiedere.



Figura 1 - Spiaggia sulla coda della mareggiata.



Figura 2 - Spiaggia dopo la mareggiata.

Vi è poi la questione che in molte località, le aree retrostanti il Demanio marittimo sono proprietà di altri soggetti pubblici, spesso dello stesso Stato, attraverso per esempio la gestione Ex Azienda di Stato per le Foreste Demaniali, (ASFD) oppure di Comuni, sulle quali sono state realizzati campeggi, strutture al servizio degli stabilimenti che utilizzano la spiaggia per la posa del materiale balneare.

Tutte le proposte tacciono sulla condizione di tali imprenditori, creando quindi ulteriore disparità di trattamento tra operatori del medesimo settore che non potrebbero acquistare i sedimi perché tali norme non si estendono alle condizioni giuridiche in cui operano questi soggetti.

Questi primi elementi, derivanti da una semplice analisi dell'impatto di tale proposta sull'esistente utilizzo del Demanio marittimo, dimostrano che l'alienazione delle aree demaniali non era solo una "soluzione", ma

presentava anche criticità, perché innescava condizioni per potenziali contenziosi conseguenti alle disparità di trattamento tra operatori del medesimo settore.

Tali criticità conseguono da l'errore di considerare la proposta di alienazione delle aree demaniali nella sua funzione di strumento per neutralizzare la possibilità di avviare le procedure di gara per l'assegnazione di concessioni demaniali marittime esistenti.

Le criticità rispetto al regime giuridico dei beni pubblici e della gestione della fascia costiera

La vendita delle aree demaniali marittime così come impostata e perseguita, non produce solo le conseguenze in precedenza illustrate sulle attività comunque esistenti sulle aree demaniali marittime, ma si pone in rilevante contrasto rispetto alla condizione della fascia costiera, sia sotto il profilo giuridico, sia in riferimento alla morfologia della costa ed alla dinamica costiera, di cui non vi è traccia di considerazione nel contenuto normativo su cui è stato sviluppato il dibattito politico.

Per quanto concerne il primo profilo, con una semplice procedura emendativa, si è cercato di introdurre un regime giuridico parallelo alle norme generali del Codice Civile e di quello della Navigazione sulla gestione dei beni demaniali, con un profondo intervento che in pratica avrebbe stravolto l'intero corpus normativo.

Come in precedenza accennato, la disciplina positiva dei beni pubblici, tali perché di proprietà di soggetti pubblici, risiede ancora, almeno nelle sue linee fondamentali, nel codice civile (artt. 822 – 831) che si limita però a dividerli nelle note tre categorie: beni demaniali, beni patrimoniali indisponibili e beni patrimoniali disponibili, con una classificazione non più soddisfacente

In tema di individuazione dei beni pubblici o demaniali, però non è più possibile limitarsi all'esame della sola normativa codicistica degli anni quaranta, con la conseguente esigenza di integrare la stessa con le varie fonti dell'ordinamento e specificamente con le (*successive*) norme costituzionali.

La Costituzione, com'è noto, non contiene un'espressa definizione dei beni pubblici, nè una loro classificazione, ma si limita a stabilire alcuni richiami che sono, comunque, assai importanti per la definizione del sistema positivo che disciplina la loro condizione giuridica.

In questo ambito si collocano sia le norme della prima parte della stessa Costituzione, ed in particolare quelle degli articoli 2 e 9, sia lo stesso articolo 42 che contiene la disciplina della proprietà, codificata insieme all'altra privata in relazione alla titolarità, con i quali è iniziata una "rilettura" delle norme positive con una nuova interpretazione e qualificazione generale dei beni pubblici

Seguendo questa linea logica, è opportuno sottolineare che la proposta di vendita di cui si discute si colloca in conflitto con le più recenti valutazioni della giurisprudenza circa la qualificazione giuridica dei beni pubblici, nella cui ampia categoria rientrano a pieno titolo quelli appartenenti al Demanio marittimo ed in particolare, riguardo alla loro qualificazione quale parte del bagaglio "necessario" del cittadino appartenente ad uno Stato definibile "Sociale".

La semplice considerazione che i beni pubblici hanno la semplice funzione di ritrarre da essi utilità di natura principalmente economica, ha lasciato spazio ad una valutazione circa la loro qualificazione come strumento essenziale della vita per un appartenente alla comunità in cui si trovano tali beni

In altre parole, si assiste ad una progressiva modifica della chiave di lettura sull'uso dei beni pubblici, sia sotto il profilo materiale che immateriale, che ha portato ad individuare la loro rilevante funzione per lo sviluppo della personalità e della condizione di cittadinanza.

Gli esempi più importanti di questa nuova linea di pensiero, si rinvergono in due Sentenze della Corte di Cassazione, pronunciate dalle Sezioni Unite nell'anno 2011 a poca distanza l'una dall'altra.

Entrambi i pronunciamenti sono connessi alla decisione su controversie scaturenti da luoghi particolari, quali sono le valli da pesca della laguna veneta, ma hanno il pregio di affrontare la questione sottoposta al vaglio giurisdizionale, offrendo, nella parte motiva delle decisioni, dei principi di altissimo rilievo che portano a: < *"guardare" al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale - proprietaria per approdare ad una prospettiva personale - collettivistica.* > ⁵

La sentenza in questione si pone come il primo pronunciamento in cui l'aspetto della demanialità dei beni viene declinata superando il senso della visione strettamente patrimoniale ed assumendo quella di una

5 Corte di Cassazione SS.UU. Sentenza n. 3665 del 14.02.2011

qualificazione più diretta con nuovi e più incisivi riferimenti alla personalità dei cittadini.

Tale assunto viene di fatto esplicitato seguendo un rigoroso percorso di ricostruzione ed inquadramento giuridico della funzione del bene pubblico, con particolare riferimento alla visione prospettica resa dagli articoli della Costituzione, cui ancorare le nuove finalità proprie del bene pubblico e di conseguenza quello ricadente nella qualificazione del Demanio marittimo, quale sua esplicitazione primaria.⁶

Dal caso in specie la Sentenza della Corte, resa a Sezioni Unite quindi in relazione alla difficoltà del caso, dal massimo organo incaricato della interpretazione delle Leggi, arriva a precisare che: *< disquisire in termine di sola dicotomia beni pubblici (o demaniali) - privati significa, in modo parziale, limitarsi alla mera individuazione della titolarità dei beni, tralasciando l'ineludibile dato della classificazione degli stessi in virtù della relativa funzione e dei relativi interessi a tali beni collegati >*, con la conseguenza che: *< là dove un bene immobile, indipendentemente dalla titolarità, risulti per le sue intrinseche connotazioni, in particolar modo quelle di tipo ambientale e paesaggistico, destinato alla realizzazione dello Stato sociale, detto bene è da ritenersi, al di fuori dell'ormai datata prospettiva del dominium romanistico e della proprietà codicistica, "comune" vale a dire, prescindendo dal titolo di proprietà, strumentalmente collegato alla realizzazione degli interessi di tutti i cittadini. >*⁷

Ad analoghe conclusioni arriva la coeva sentenza della stessa Corte di Cassazione, nuovamente chiamata ad esprimersi su di una problematica simile, sempre inerente le valli da pesca, in cui nel confermare le precedenti considerazioni, le amplia ulteriormente, arrivando ad indicare elementi propri della demanialità riferibili ad un approccio di lettura sistematica delle norme, in particolare di quelle costituzionali e facendo leva su di esse per esprimere nuovi e più ampi indirizzi per i beni pubblici, in cui il concetto di "demanialità" viene riassunto con una duplice appartenenza alla collettività ed al suo ente esponenziale, dove la seconda (titolarità del bene in senso stretto) si rende necessaria come appartenenza di servizio, utile in quanto la titolarità pubblica assicura il mantenimento delle specifiche rilevanti caratteristiche del bene e la loro fruizione *con una governance che renda effettive le varie forme di godimento e di uso pubblico del bene.*⁸

Con la alienazione di parte del Demanio marittimo, ancorchè limitato alla parte occupata con manufatti non si può non notare la lesione dei principi interpretativi innovativi e qualificanti per i beni pubblici come ricostruiti dalla giurisprudenza collegandosi ai citati canoni costituzionali, con la conseguente esigenza di una valutazione di tale possibilità non solo come strumento di risoluzione di problematiche contingenti ma soprattutto in funzione del potenziale depauperamento di beni pubblici finalizzati alla soddisfazione, ancorchè mediata di rilevanti interessi collettivi.

6 - Dalla applicazione diretta ("drittwirkung") degli artt. 2, 9 e 42 Costituzione si ricava il principio della tutela della umana personalità e del suo corretto svolgimento nell'ambito dello Stato sociale, anche nell'ambito del "paesaggio", con specifico riferimento non solo ai beni costituenti, per classificazione legislativa-codicistica, il demanio e il patrimonio oggetto della "proprietà" dello Stato ma anche riguardo a quei beni che, indipendentemente da una preventiva individuazione da parte del legislatore, per loro intrinseca natura o finalizzazione, risultino, sulla base di una compiuta interpretazione dell'intero sistema normativo, funzionali al perseguimento e al soddisfacimento degli interessi della collettività e che – per tale loro destinazione, appunto, alla realizzazione dello Stato sociale – devono ritenersi "comuni", prescindendo dal titolo di proprietà, risultando così recessivo l'aspetto demaniale a fronte di quello della funzionalità del bene rispetto ad interessi della collettività. (Corte Di Cassazione, Sez. Unite Civili - Sentenza 16 Febbraio 2011 N. 3813)

7 - Da tale quadro normativo - costituzionale, e fermo restando il dato "essenziale" della centralità della persona (e dei relativi interessi), da rendere effettiva, oltre che con il riconoscimento di diritti inviolabili, anche mediante "adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale", emerge l'esigenza interpretativa di "guardare" al tema dei beni pubblici oltre una visione prettamente patrimoniale - proprietaria per approdare ad una prospettiva personale - collettivistica. (Corte Di Cassazione, Sez. Unite Civili - Sentenza cit.)

8 - In definitiva, le valli da pesca configurano uno dei casi in cui i principi combinati dello sviluppo della persona, della tutela del paesaggio e della funzione sociale della proprietà trovano specifica attuazione, dando origine ad una concezione di bene pubblico, inteso in senso non solo di oggetto di diritto reale spettante allo Stato, ma quale strumento finalizzato alla realizzazione di valori costituzionali. Detta natura di tali beni (come del resto per tutti i beni pubblici) ha la sua origine costitutiva nella legge, quale ordinamento composto da una pluralità di fonti (in particolar modo la Costituzione con le norme sopra richiamate), sulla base della sussistenza "all'attualità" di determinate caratteristiche (fisiche- geografiche) in concreto previste dal legislatore, e prescinde quindi da disposizioni e provvedimenti di ordine amministrativo, come già affermato da questa Corte (in particolare, Cass. n. 1228/1990, ove si afferma che l'inclusione di un bene nel demanio naturale discende della presenza delle connotazioni fisiche al riguardo considerate dalla legge, indipendentemente da atti ricognitivi o formalità, pubblicitarie). (Corte Di Cassazione, Sez. Unite Civili - Sentenza cit.)

Le criticità rispetto alla morfologia della fascia costiera

Non vi sono solamente considerazioni giuridiche ma anche elementi di importanza altrettanto rilevante, se non addirittura superiore a quelle sino ad ora trattate, che rendono la proposta di vendita delle aree demaniali così come presentata, di assoluta criticità.

Gli aspetti relativi alle condizioni morfologiche della fascia costiera e le dinamiche della spiaggia, così ampiamente trattate ormai da anni, sono infatti assunti imprescindibili da considerare in una scelta di tale rilevanza e portata, invece completamente assenti nel testo normativo.

L'instabilità della spiaggia, l'esigenza di interventi di ricostruzione nel caso di depauperamento della risorsa, non sono minimamente considerati dal testo normativo, in cui è assente qualsiasi norma con lo scopo di regolare la serie infinita di problematiche per il nuovo proprietario in relazione al depauperamento del bene demaniale residuo, la spiaggia per intenderci, derivante dai più diversi e significativi eventi, sia meteorologici che morfologici.

Nella realtà attuale, tali vuoti normativi non sono più giustificabili, come avvenuto nelle precedenti operazioni di sdemanializzazione dei primi anni venti e trenta del secolo scorso, in cui le problematiche della morfologia della fascia costiera non erano presenti o comunque non facevano parte, del patrimonio di conoscenza dei momenti decisionali.⁹

La fragilità della costa è un dato acclarato e riconosciuto, con circa il 42% delle spiagge italiane sottoposte ad erosione, condizione che si presenta in continuo incremento, in conseguenza dei fenomeni che interessano, per i diversi motivi ormai noti e codificati, la consistenza delle spiagge su cui è non è possibile, almeno nel breve periodo, intervenire con rimedi definitivi.

La disciplina giuridica delle aree demaniali non può più essere solo argomento di una disputa sulla vendita o meno, ma deve assumere una dimensione più ampia, che contempli anche l'interesse non solo economico delle parti (Stato e concessionario) ma anche quello riferibile all'intera collettività, per le conseguenze che si manifestano nelle diverse scelte assunte.

Il consolidare diritti su aree fragili come quelle della fascia costiera, senza una adeguata valutazione ed un più ampio ragionamento delle finalità generali per l'attività sulle spiagge, impone pesanti ipoteche sulla gestione delle aree demaniali, per i riflessi che ciò comporta, non solo sul piano ambientale ma anche per la naturale instabilità della linea di riva e per le connesse responsabilità per gli interventi finalizzati alla difesa della costa ed al contenimento dei citati fenomeni di erosione.

Una vendita generalizzata e senza regole precise di condivisione, introduce un grave rischio di contenzioso, per difendere strutture, magari piccoli chioschi a pochi metri dalla linea di riva divenuti area privata, qualora lambiti dal mare, in caso di innesco di una erosione oggi assente.

A questo si deve aggiungere il vincolo che si imporrebbe ai Comuni nella pianificazione della fascia costiera, che si troverebbero a dovere considerare nella gestione urbanistica, zone di proprietà pubblica costellate di piccole porzioni di aree private, imponendo vincoli tali da consolidare occupazioni o utilizzi che nel corso del tempo si possono rivelare non più attuali, con la conseguente esigenza di espropri per attuazione di interventi attuativi della stessa pianificazione.

E' di tutta evidenza quindi che la soluzione proposta è stata studiata per garantire i casi particolari, dove in area demaniale marittima sono state edificate strutture di rilevanti dimensioni, con spiagge molto ampie e prive di fenomeni erosivi, ma non è stata adeguatamente ponderata per i suoi effetti sulle restanti aree demaniali del territorio nazionale, profondamente diverse e diversificate nelle tipologie e nelle modalità di utilizzo, creando quindi le condizioni del contrasto con la quale è stata osteggiata.

Considerazioni conclusive

La proposta di vendita delle aree demaniali rappresenta in modo evidente un tentativo per cercare una soluzione alle problematiche dell'imprenditoria balneare, ma la proposta così come confezionata, non offre soluzione a tutte le potenziali criticità che emergono dalla gestione complessiva delle aree demaniali marittime.

⁹ Mi riferisco alle attività promosse dai Comuni costieri nei primi del secolo XX, con l'obiettivo di acquisire parti di spiaggia demaniale al fine di realizzare i lungomare, impianti balneari o vere e proprie zone di lottizzazione con obiettivo di trasformare i paesi: < in centri balneari climatici, dato il gran concorso di forestieri che qui convengono per villeggiare > - Comune di Follonica - Delibera Podestarile n. 433 - bis del 2 febbraio 1931 anno IX°.

Il settore balneare però, deve trovare un nuovo assetto ed è ormai improcrastinabile affrontare i problemi giuridici che di fatto impediscono l'ulteriore sviluppo di un importante *asset* dell'economia nazionale, ma con quale metodo, strumento o modalità?

L'attuale situazione impone una rivisitazione complessiva della disciplina normativa del settore ed al suo interno nulla vieta di prevedere norme che consentano un nuovo andamento della linea demaniale e la determinazione più adeguata della consistenza dei beni compresi al suo interno, verificando se sussistono ancora le condizioni e l'opportunità del mantenimento di porzioni di tali beni pubblici, nel regime giuridico del Demanio marittimo.

In altre parole, è evidente, dopo ormai anni di conflitto, che la crisi strutturale del sistema di gestione del Demanio marittimo impone una modifica sostanziale della disciplina normativa del settore, in cui l'intera gamma di strumenti giuridici oggi disponibili dovrà essere utilizzata per costruire un quadro normativo adeguato ai tempi nei suoi contenuti complessivi, con il duplice obiettivo di salvaguardia ambientale ma anche delle consolidate ed importanti attività economiche.

Come si raggiunge tale obiettivo?

Si rende necessario predisporre una Legge quadro, che veda al suo interno disciplinati tutti gli istituti giuridici utili per una completa riforma del settore, dalle norme per la qualificazione delle strutture realizzate sul Demanio marittimo, sull'affidamento e la durata delle concessioni, per arrivare alle disposizioni utili per una salvaguardia ambientale e per una Gestione Integrata della Fascia Costiera realmente concreta ed efficace.

In questo ambito si deve cogliere anche la sensibilità dimostrata da coloro che sarebbero i primi beneficiari delle alienazioni, ricercando ponderazione e responsabilità da parte di tutti i soggetti interessati per la fondamentale importanza delle spiagge.¹⁰

Una proposta normativa in cui ridisciplinare l'intera materia, che sia omnicomprensiva di tutti gli interessi in gioco, consentirebbe di superare l'attuale empasse, facendo ripartire gli investimenti, creando le condizioni affinché una categoria non sia penalizzata dall'applicazione massiva di regole, in nome della concorrenza, disattesa in modo colpevole dalle amministrazioni pubbliche interessate, negli anni precedenti.

In questo ambito si potrà altresì discutere della tipologia di diritti reali parziari che possono essere riconosciuti al concessionario, quali il diritto superficario, con una sua disciplina specifica adeguata all'impresa ed agli investimenti, procedura parallela alla cessione *tout court* delle aree.

Tale testo dovrà essere redatto con il concorso di tutti e dovrà essere parte integrante degli obiettivi del prossimo semestre europeo presieduto dall'Italia, in modo che il Governo sia parte attiva e responsabile nel suo ruolo di indirizzo generale ed alle Autorità comunitarie sarà possibile mostrare, in quadro giuridico complessivo della materia, le ragioni oggettive che giustifichino scelte che possono sembrare non in linea con i dettami della filosofia dell'Unione Europea, ma necessarie per salvaguardare anche le peculiarità del settore, per una corretta tutela della categoria.

Nello stesso tempo, questa nuova disciplina normativa dovrà contenere le regole utili per salvaguardare l'interesse generale, sia alla fruizione dei beni pubblici nella loro funzione di valorizzazione dei diritti di cittadinanza, sia nella salvaguardia della loro consistenza per la rilevanza ambientale che presentano, coinvolgendo gli imprenditori balneari, in sinergia con gli Enti Locali, nella restituzione al territorio di un valore aggiunto da gestire per la tutela integrale della fascia costiera, come bene comune collettivo.

10 La proposta :< (di sdemanializzare) ha dunque trovato un nutrito gruppo di politici con numerose perplessità, e non tutte sono ingiustificabili: al di là delle questioni politiche interne ai partiti, è innegabile che una riforma così complessa e strutturale non può che essere contestabile se effettuata così in fretta e senza confronto >. < Il governo Letta ha bisogno di fare cassa in breve tempo, e ha trovato nella sdemanializzazione delle spiagge una strada veloce per far quadrare i conti statali e allo stesso tempo tutelare un'importante peculiarità italiana. Ma non ha contato che, inserendo questa novità nella legge di stabilità che va approvata entro il 15 ottobre, i lavori dovranno essere fatti con troppa fretta. E questo non è un bene, poiché le spiagge italiane sono un bene fondamentale che ha bisogno di maggiore cura e cautela > Alex Giuzio Inserito da: Mondo Balneare 10/10/2013 Fonte: MondoBalneare.com