

La gestione dei beni del demanio marittimo, la loro stessa funzione, si è profondamente evoluta nel corso del tempo, lo spunto di questo lavoro monografico, realizzato da docenti universitari ed esperti del settore, nasce dall'esigenza di una profonda e complessiva riforma che qualifichi l'impresa balneare come uno dei motori di sviluppo sostenibile della fascia costiera.

Nei saggi che compongono lo studio sono state evidenziate le criticità applicative del substrato normativo succedutosi negli anni, sottolineando, in particolare, i conflitti di competenza tra Stato e Regioni emersi nell'affermarsi della normativa regionale derivante dalla devoluzione delle funzioni sul demanio marittimo. La giurisprudenza costituzionale ha spesso censurato le istanze regionali, così come il giudice amministrativo è intervenuto su diversi temi, specialmente in materia di pianificazione e urbanistica, fornendo attuali prospettive delle quali è necessario tener conto in un disegno complessivo di riforma. Con un approccio multidisciplinare che spazia dal diritto della navigazione, al diritto commerciale, al diritto privato, al diritto tributario e al diritto amministrativo vengono così affrontate le linee evolutive delle tematiche più attuali della materia demaniale a partire dal tema del "diritto d'insistenza" alla luce della direttiva Bolkenstein.

**Stefano Zunarelli**, Professore ordinario di Diritto della Navigazione, Università degli Studi di Bologna "Alma Mater Studiorum".

**Nicolò Carnimeo**, Professore aggregato di Diritto della Navigazione, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

ISBN 978-88-6611-817-6



€ 18,00



CACUCCI  EDITORE  
BARI

a cura di S. Zunarelli - N. Carnimeo **L'impresa balneare sul demanio marittimo**

*a cura di*

Stefano Zunarelli Nicolò Carnimeo

# L'IMPRESA BALNEARE SUL DEMANIO MARITTIMO







*a cura di*

Stefano Zunarelli Nicolò Carnimeo

**L'IMPRESA BALNEARE  
SUL  
DEMANIO MARITTIMO**

CACUCCI  EDITORE  
BARI

Volume stampato con il contributo di:



---

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

---

© 2019 Cacucci Editore – Bari  
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220  
<http://www.cacucci.it> e-mail: [info@cacucci.it](mailto:info@cacucci.it)

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

## Indice

<i>Prefazione</i>	1
<b>Maurizio Rustignoli – Presidente FIBA Confesercenti</b> <b>Vincenzo Lardinelli – già Presidente FIBA Confesercenti</b>	
<i>Introduzione</i>	3
<b>Vincenzo Farina – Presidente Consorzio Fiba Service</b>	
<i>1. Spunti per una riforma nella disciplina dei beni del demanio marittimo e dell'impresa balneare</i>	5
<b>Prof. Nicolò Carnimeo – Diritto della Navigazione - Università degli Studi di Bari</b>	
<i>2. Concessioni demaniali e “diritto d'insistenza” alla luce della direttiva Bolkenstein</i>	21
<b>Prof. Stefano Zunarelli – Diritto della Navigazione - Università degli Studi di Bologna</b>	
<i>3. L'impresa turistica sul demanio marittimo: profili tributari</i>	33
<b>Prof. Antonio Felice Uricchio – Diritto Tributario - Università degli Studi di Bari</b> <b>Avv. Lucrezia Valentina Caramia</b>	
<i>4. Tributi locali. Proposte a sostegno dell'impresa balneare</i>	47
<b>Prof. Gianluca Selicato – Diritto Tributario – Università degli Studi di Bari</b>	
<i>5. Aspetti ricostruttivi del diritto di superficie del concessionario alla luce dell'art.49 c. nav.</i>	59
<b>Prof. Alessio Claroni – Diritto della Navigazione – Università degli Studi di Trento</b>	
<i>6. Le spiagge libere attrezzate: elementi costitutivi e regime giuridico nel quadro della produzione normativa regionale e locale</i>	69
<b>Prof. Alessandra Romagnoli – Diritto della navigazione – Università degli Studi di Bologna</b>	

<i>7. Profili di responsabilità e gestione sostenibile dell'impresa balneare</i>	93
<b>Prof. Laura Tafaro – Diritto Privato – Università degli Studi di Bari</b>	
<i>8. L'identità dell'impresa balneare nell'esercizio delle attività turistiche</i>	121
<b>Prof. Cira Grippa – Diritto Commerciale – Università degli Studi di Bari</b>	
<i>9. Governo del territorio e demanio marittimo</i>	131
<b>Dott. Enzo Lattuca – Dottore di ricerca in Stato, persone e servizi nell'ordinamento europeo e internazionale - Università degli Studi di Bologna</b>	
<i>10. Le attività accessorie dell'impresa balneare</i>	145
<b>Avv. Lara Marchetta</b>	
<i>11. Pianificazione costiera ed esercizio dell'impresa. I “nodi” della dividende demaniale e l'art. 35 del codice della navigazione</i>	159
<b>Avv. Giuseppe Delle Foglie</b>	
<i>12. Erosione costiera, problematiche giuridiche e tutela dell'ambiente</i>	175
<b>Avv. Vincenzo Cellamare</b>	
<i>13. Competenze statali e regionali nell'ambito della disciplina sul rilascio delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo.</i>	207
<b>Avv. Francesco Giuseppe Ibba – Dottore di ricerca in Scienze Giuridiche - Università degli Studi di Sassari</b>	
<i>14. La gestione del demanio marittimo nelle regioni a statuto speciale. Il caso della Sicilia</i>	215
<b>Avv. Federico Franchina – Dottore di Ricerca in Diritto della Navigazione e dei Trasporti, Università degli Studi di Messina</b>	

## Prefazione

Quando si inizia a fare questo mestiere tutto si pensa tranne che un giorno possa tornare utile approfondire sin nei dettagli temi giuridici. Da sempre, nell'immaginario collettivo, il ruolo del gestore di stabilimento balneare, del bagnino, balneare o balneatore, a seconda di dove si rammenta, è legato semplicemente all'offerta del sole, del mare, al divertimento. Così è stato per molto tempo, anche se, con il passare degli anni, la capacità imprenditoriale ha acquisito un ruolo sempre più importante ed è diventata fondamentale, com'è giusto che sia, per una corretta e sana gestione aziendale.

Gli imprenditori balneari oggi sono e devono essere considerati imprenditori a tutti gli effetti, che conducono organizzazioni più o meno grandi senza limitarsi ad "affittare l'ombra", ma gestiscono vere strutture e frequentati pubblici esercizi, servizi di ristorazione spesso di grande qualità, organizzano eventi e intrattenimenti, mettono a disposizione aree per la pratica di sport e in generale svolgono un ruolo fondamentale nell'offrire benessere ai propri clienti. Tutte attività cresciute in quasi due secoli per andare incontro alle esigenze di un turismo, quello balneare, divenuto sempre più strategico per il nostro Paese, e dove i servizi da spiaggia rappresentano l'unica eccellenza tra le strutture turistiche che l'Italia può vantare a livello mondiale. Ad un certo punto ci siamo imbattuti in questioni sicuramente più grandi, che mettevano a rischio tutto questo, il nostro lavoro, le nostre imprese e quanto di più prezioso avevano le nostre famiglie.

Anche come rappresentanti di Categoria da un giorno all'altro ci siamo trovati a gestire un passaggio doppiamente storico, in cui tutta la nazione si è trovata a dover convivere con la transizione sovranazionale, dove leggi, regolamenti, sentenze a tutti i livelli, giorno dopo giorno, erodevano le basi del nostro futuro, le poche certezze acquisite dopo anni di fatiche e con sacrifici economici talmente impegnativi da non farci dormire la notte.

A quel punto, come spesso succede nel momento del bisogno, abbiamo tirato fuori il meglio di noi stessi.

Abbiamo cominciato ad approfondire i temi in maniera sempre più tecnica, seguendo i ragionamenti e gli scenari che ci venivano prospettati da studiosi, accademici e giuristi del settore demaniale, ma valutando, insieme a loro, tutte le

soluzioni che potevano risolvere i problemi di una categoria che sembra sull'orlo del baratro.

Anche i rapporti con la politica sono diventati sempre più frequenti, necessari e preziosi.

Nel corso di queste relazioni, spesso quotidiane, ci siamo resi conto che diventava necessario acquisire un bagaglio di conoscenze, molto specifiche, che ci consentissero di affrontare i temi al giusto livello di interlocuzione. E siccome anche nel nostro ambiente circolano tesi e soluzioni sempre più fluide, che tendono a conformarsi più alle necessità soggettive del momento che a quelle della Categoria, in FIBA ci siamo convinti da tempo che vi sia una notevole differenza che distingue lo spessore di chi, per sostenere una opinione parla (anche molto) e chi decide di farci una produzione editoriale su cui non solo gli imprenditori del settore, ma anche chi vuole approfondire le tematiche specifiche in nodo scientifico, trovi un substrato all'altezza delle sue necessità.

Ecco perché un'altra pubblicazione, affidata di nuovo al meglio del mondo accademico della materia, che tenda a fare ordine e chiarisca tutti gli aspetti legati al tema del rinnovo delle concessioni demaniali ma anche gli altri principali temi della gestione dei servizi da spiaggia, era necessaria.

Non possiamo delegare il nostro futuro esclusivamente nelle mani di altri.

Abbiamo l'obbligo di salvaguardare le nostre aziende possibilmente senza filtri e, per fare questo, dobbiamo mettere tutto l'impegno che serve per raggiungere l'obiettivo di restituire prospettiva alle nostre imprese e futuro alle nostre famiglie, passando anche dallo studio e dall'approfondimento di materie che pensavamo di non dover più affrontare. Perché gli esami, nella vita, non finiscono mai e questo è sicuramente uno dei più importanti.

Maurizio Rustignoli – Presidente FIBA Confesercenti

Vincenzo Lardinelli – già Presidente FIBA Confesercenti

## Introduzione

*Sebbene ancora di bolina, continuiamo per mare.....*

Ho il piacere ed il privilegio di fare delle riflessioni, ospitate all'interno di questa pubblicazione di rilevante pregio scientifico, che come Consorzio FIBA Service ci siamo pregiati contribuire a realizzare.

Non farò riferimenti a Piani Strategici sul turismo balneare, bensì alla minimale esigenza, delle nostre imprese, di navigare non più a vista, ma con tappe definite e tempi certi.

Non possiamo a questo proposito, considerata la specificità dei siti dove insistono le nostre imprese balneari, non far cenno all'annosa vicenda della "incertezza" sino ad ora vissuta dagli imprenditori costieri, relativamente alla concreta possibilità di vedere prorogata ovvero estesa la propria concessione demaniale marittima, per un arco temporale congruo a consentire di programmare investimenti ed adeguamenti funzionali delle stesse strutture balneari.

Un primo, seppur timido, passaggio è stato fatto con la manovra di fine anno. E' stata prevista per le concessioni in essere una estensione di 15 anni, ed un impegno a riformare a breve il settore del demanio marittimo ad uso turistico. Questa è la vera esigenza, necessariamente accompagnata ad un congruo periodo di transizione da un regime gestorio ad altro, che avvertiamo come comparto turistico balneare; la riforma dell'utilizzo del demanio marittimo, anche mediante la rivisitazione – quindi – del codice della navigazione, che sia più adeguato ad un uso rispondente ai nuovi bisogni dei nostri cittadini/turisti, e che superi una concezione codicistica, legata ad una fase storica ormai superata.

Serve al nostro Paese una disciplina delle nostre coste, che sia in armonia – per tempi e bisogni - alla velocità di cambiamento della nostra Società. Non ci possiamo permettere norme e procedure che imbrigliano, per anni, adeguamenti strutturali minimi; queste vicissitudini, che non possono appartenere ad un Paese, come quello italiano, che dovrebbe vivere di "spiagge e mare", frenano lo sviluppo del comparto turistico balneare, perché non ci consentono di essere competitivi con Paesi che della cultura del mare ne stanno facendo un "must", ma senza tanti lacci e laccioli. Abbiamo esigenza di essere veloci nella risposta di soddisfacimento dei bisogni che arrivano dai nostri ospiti.

L'emergenza fino ad oggi vissuta, e non ancora completamente superata, è stata rappresentata dalla ben nota situazione di incertezza, legata ad un quadro normativo comunitario inadeguato alle nostre esigenze, che negli ultimi dieci anni ha messo a dura prova la tenacia dei nostri imprenditori turistici che operano sul demanio marittimo. Malgrado tutto, noi balneari siamo caratterizzati da una spiccata forma di "follia imprenditoriale"; non abbiamo "ammainato le vele", ma abbiamo resistito ad ogni difficoltà, con il senso di responsabilità che ci contraddistingue, sia da imprenditori quanto come rappresentanti d'impresa; abbiamo navigato di bolina e continueremo a farlo per non abbandonare il mare.

Questa è la fase della definizione delle incertezze e la ricerca di soluzioni, non per la filiera turistico balneare italiana, ma per il rafforzamento di questo comparto strategico che è certamente un pilastro su cui basare la programmazione di un Paese che, dopo circa 10 anni di crisi, ha bisogno di sostenere i timidi segnali di ripresa che si iniziano a registrare, ovvero di espandere consumi ed occupazione.

Vincenzo Farina  
Presidente Consorzio FIBA Service  
Responsabile Nazionale Commissione Tecnico Giuridico FIBA-Confesercenti