

PROPOSTA DI LEGGE
di iniziativa del deputato FAVIA

Modifiche all'articolo 7 del Decreto Legislativo 26 marzo 2010 n. 59 recante attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno e nuove disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime

Onorevoli Colleghi! Gli stabilimenti balneari e le aziende ad uso turistico-ricreativo costituiscono una realtà fondamentale per il sistema turistico nazionale e, più in generale, una vera e propria eccellenza dell'offerta turistico-ricettiva italiana.

Nel nostro Paese risultano censite circa 30.000 concessioni rilasciate per finalità turistico-ricreative con strutture «amovibili» e circa 1.000 pertinenze demaniali marittime con manufatti «inamovibili» di proprietà dello Stato.

L'Italia, con i suoi 7.458 chilometri di costa, si distingue per la sua specificità in ambito europeo. Nel nostro Paese, infatti, vi è una larga diffusione sul demanio marittimo di stabilimenti balneari, oggetto di concessione.

Il ricorso a tale istituto è motivato dalla natura del bene, appartenente allo Stato, ex articolo 822 del codice civile, e destinato, tra l'altro, a soddisfare interessi pubblici;

Gli stabilimenti balneari sono diffusi in tutto il territorio costiero del Paese ed in alcune particolari aree hanno raggiunto livelli di significatività economica paragonabile a quella di veri e propri distretti produttivi. Sono, inoltre, fortemente integrati con l'offerta alberghiera contribuendo significativamente al PIL turistico.

Gli stabilimenti balneari italiani, che con le loro peculiarità derivanti da oltre cento anni di storia sono unici nel panorama europeo, nella maggior parte dei casi sono strutture gestite a livello familiare con una forte tradizione alle spalle, piccole imprese individuali o società di persone che offrono i servizi di spiaggia, di piccola ristorazione e di intrattenimento.

Tali aziende si sono sviluppate nel corso del secolo scorso attraverso le iniziative ed i sacrifici di piccoli nuclei familiari, che hanno gradualmente e costantemente trasformato le loro strutture fino a portarle a livelli di grande qualità e di forte richiamo per il turismo nazionale ed internazionale.

Sul territorio nazionale sono circa 30.000 le strutture turistico-ricettive balneari che occupano nel periodo estivo non meno di 300.000 persone, alle quali vanno aggiunti tutti i soggetti impiegati nell'indotto.

Non va poi dimenticato il ruolo svolto dai gestori di stabilimenti balneari nell'attività di salvamento e a tutela dell'ambiente naturale costiero e in particolare nelle azioni di pulizia estiva, ma anche invernale, degli arenili.

Alla luce di quanto esposto si evince chiaramente che la conduzione di uno stabilimento balneare deve essere considerata una vera e propria attività imprenditoriale complessa, caratterizzata da rilevanti investimenti di carattere strutturale e occupazionale anche finalizzati allo svolgimento dei servizi di sicurezza dei bagnanti e di manutenzione ambientale dei tratti di costa di propria competenza, che rendono tali imprese sostanzialmente diverse da semplici attività di servizio.

Proprio per le caratteristiche descritte, gli stabilimenti balneari italiani si distinguono profondamente da quelli del resto dei Paesi mediterranei a maggiore vocazione turistica, come Francia, Spagna e Grecia, dove la diffusione è assai più contenuta e che, in molti casi, sono gestiti direttamente dagli alberghi e sono a disposizione esclusivamente della loro clientela.

In Italia, negli ultimi dieci anni, la normativa in tema di concessioni aveva dato progressivamente sempre più stabilità alla concessione demaniale, al punto che si era passati da una durata annuale ad una durata quadriennale, per poi arrivare ad una durata di sei anni, rinnovabile in modo automatico di sei anni in sei anni e così ad ogni successiva scadenza, salvo la revoca per motivi legati ad un pubblico interesse.

Al rinnovo automatico della concessione demaniale marittima ad uso turistico-ricreativo si legava anche il cosiddetto "diritto di insistenza" che dava la preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze.

Questo quadro normativo più certo aveva, quindi, offerto la possibilità di investire diversi milioni di euro nelle strutture turistiche ricettive, soprattutto a partire dal 2006, anno in cui si è assistito a un forte rinnovamento delle strutture balneari che, grazie al rinnovo automatico, hanno permesso agli istituti bancari di iscrivere ipoteca sulle strutture (previo nulla osta degli uffici demaniali) per mutui di durata anche ventennale.

Nel 2008, tuttavia, la Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione (n. 2008/4908) nei confronti dell'Italia, per il mancato adeguamento della normativa nazionale in materia di concessioni demaniali marittime ai contenuti previsti dalla «direttiva servizi», meglio conosciuta come direttiva Bolkestein (direttiva 123/2006/CE).

In particolare, la Direzione generale del mercato interno e dei servizi della Commissione europea, in una nota del 4 agosto 2009 inviata dalla rappresentanza permanente presso la CE al dipartimento delle politiche comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, aveva evidenziato che la preferenza accordata dall'articolo 37 del codice della navigazione al concessionario uscente era in contrasto con l'articolo 12 della «direttiva servizi», invitando le autorità italiane ad adottare tutte le misure necessarie al fine di rendere l'ordinamento italiano pienamente conforme a quello comunitario entro il termine ultimo del 31 dicembre 2009.

Di conseguenza, nelle more di una revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative, con il comma 18 dell'articolo 1 del decreto-legge n. 194 del 2009 è stata disposta l'abrogazione della disposizione contenuta nel secondo comma dell'articolo 37 del codice della navigazione.

Con provvedimento successivo (messa in mora complementare 2010/2734 del 5 maggio 2010) la Commissione europea ha preso atto delle modifiche apportate alla normativa dallo Stato italiano, illustrando contemporaneamente ulteriori profili di illegittimità delle disposizioni censurate.

In particolare, la Commissione ha notato che la citata legge di conversione n. 25 del 2010 conteneva all'articolo 1, comma 18, un rinvio all'articolo 01, comma 2 del decreto-legge n. 400 del 1993 il quale non era previsto dal decreto-legge n. 194 del 2009.

Il rinvio ad altri articoli di legge, secondo la Commissione, avrebbe privato di ogni effetto utile il testo del decreto-legge, che mirava alla messa in conformità della legislazione italiana con il diritto dell'Unione europea, eliminando la preferenza in favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni.

Successivamente, per correggere dette ulteriori discrepanze rilevate a livello comunitario, il Parlamento Italiano è intervenuto con l'articolo 11 della legge 15 dicembre 2011, n.217 (Legge Comunitaria 2010) che, oltre ad abrogare i riferimenti normativi di rinvio citati, prevede anche una

delega al Governo in materia di revisione e riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime.

Sotto tale profilo, si osserva che nessuno dei provvedimenti legislativi varati sino ad oggi in materia concessioni demaniali, ivi compresa la citata delega al Governo di cui all'articolo 11 della Legge n.217/2010, appare in grado di superare le molteplici problematiche derivanti dagli effetti della direttiva 2006/123/CE (c.d. "Direttiva Bolkestein" o "direttiva servizi") nei confronti delle attività esercitate dalle imprese operanti nel settore del turismo balneare. E ciò a causa della presenza di un difetto intrinseco alla Direttiva servizi stessa e al relativo decreto legislativo di attuazione (*Decreto Legislativo 26 marzo 2010 n. 59 recante attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno*).

La direttiva servizi Bolkestein è, infatti, rivolta ai "servizi pubblici", ovvero a quelle attività che gli Stati o gli enti territoriali delegano alle loro aziende "partecipate" o a imprese private, affinché svolgano servizi diretti a favore della collettività, che tali Stati o enti non possono o scelgono di non svolgere (ferrovie, poste, ospedali, eccetera). Essa, quindi, non è idonea a disciplinare le concessioni di beni demaniali marittimi, né tanto meno le imprese balneari che utilizzano una pubblica superficie quale strumento aziendale offrendo un servizio privato.

Naturalmente questo non esclude che il rilascio della concessione di un bene demaniale non sia legato indissolubilmente al necessario perseguimento di specifici interessi pubblici, quali la sicurezza a mare; la pubblica incolumità; la salvaguardia del profilo costiero e paesaggistico, la tutela dell'ambiente ecc.

Per tali ragioni con la presente proposta di legge, si propone all'articolo 1:

1) di escludere dall'applicazione del citato decreto legislativo di attuazione della c.d. "Direttiva Servizi" (D.lgs. n.59/2010) le concessioni di beni demaniali marittimi rilasciate, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per le seguenti attività: a) gestione di stabilimenti balneari; b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; c) noleggio di imbarcazioni e natanti di genere; 4) gestione di strutture ricettive ed attività turistico ricreative e sportive; d) esercizi commerciali; e) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione; f) e, infine, le attività di stabilimento balneare, anche quando le strutture sono ubicate su beni diversi dal demanio marittimo.

2) che le maggiori entrate derivanti dalla riscossione dei predetti canoni concessori siano destinate alla riduzione del debito pubblico

Infine, con l'articolo 2 della presente proposta di legge si propone l'abrogazione della delega legislativa al Governo in materia di concessioni demaniali marittime, introdotta dall'articolo 11 della Legge comunitaria 2010.

In questo particolare momento storico le imprese che operano sul demanio marittimo del nostro Paese (alberghi, campeggi, ristoranti, stabilimenti balneari, imprese nautiche, eccetera) si trovano a dover affrontare oltre all'incertezza economica per il ciclo sfavorevole, anche e soprattutto l'incertezza normativa che riguarda la loro operatività e la loro stessa sopravvivenza.

Non possiamo permetterci il rischio di assistere alla fine di un sistema di impresa unico ed esclusivo nel suo genere in Europa e nel mondo, senza dimenticare il gravissimo danno che si creerebbe per l'economia del Paese con la "scomparsa" di 30.000 piccoli imprenditori e delle relative famiglie.

PROPOSTA DI LEGGE

Art. 1

1. All'articolo 7, comma 1, del decreto legislativo 26 marzo 2010, n.59, dopo la lettera *f*) è inserita le seguenti:

“*f-bis*) concessioni di beni demaniali marittimi rilasciate, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per le seguenti attività:

- 1) gestione di stabilimenti balneari;
- 2) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;
- 3) noleggio di imbarcazioni e natanti di genere;
- 4) gestione di strutture ricettive ed attività turistico ricreative e sportive;
- 5) esercizi commerciali;
- 6) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione;

f-ter) attività di stabilimento balneare, anche quando le strutture sono ubicate su beni diversi dal demanio marittimo.”

2. Le maggiori entrate derivanti dalle riscossione dei canoni concessori di cui al comma 1 sono destinate alla riduzione del debito pubblico.

Art.2

1. I commi 2, 3 , 4 e 5 dell'articolo 11 della legge n.127 del 2011 sono abrogati.

Art.3

La presente legge entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione in *Gazzetta Ufficiale*.

