

Commissione permanente 8° - Lavori Pubblici, comunicazioni
Presidente On.le Senatore Luigi Grillo
grillo_l@posta.senato.it

Commissione permanente 10° - Industria, Commercio, Turismo
Presidente On.le Senatore Cesare Corsi
corsi_c@posta.senato.it

Commissione permanente 14° - Politiche dell'Unione Europea
Presidente On.le Senatrice Rossana Boldi
boldi_r@posta.senato.it

Varazze, 25 settembre 2011

LEGGE COMUNITARIA ISTANZA DI STRALCIO DELL'ARTICOLO 11

Onorevoli Presidenti,

le commissioni permanenti che presiedete stanno discutendo, in quarta lettura, la legge comunitaria 2010, che contiene l'articolo 11.- *Modifiche al decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. Procedura d'infrazione n. 2008/4908. Delega al Governo in materia di concessioni demaniali marittime.*

1.- PREMESSA

Tale articolo, nella formulazione proposta, motivando con la necessità di chiudere la procedura d'infrazione europea N. 2008/4908, esordisce abrogando il comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, successive modificazioni e integrazioni, il quale recita testualmente: “ *Le concessioni di cui al comma 1, indipendentemente dalla natura o dal tipo degli impianti previsti per lo svolgimento delle attività, hanno durata di sei anni. Alla scadenza si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza, fatto salvo l'articolo 42 del codice della navigazione. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle concessioni rilasciate nell'ambito delle rispettive circoscrizioni territoriali delle attività portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84.*” Questa norma, nonostante il cosiddetto decreto milleproroghe 2009, articolo 1, comma 18 abbia stabilito che “*il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino a tale data (omissis)*” è quindi considerata dal legislatore italiano pienamente valida ed operante. Altrettanto ritiene la Commissione europea, che proprio in

relazione al mantenimento di tale disposizione, introdotto in sede di conversione del decreto milleproroghe 2009 - art. 1, comma 18, il 10 maggio 2010, Prot. N. 4967 - ha emanato la costituzione in mora complementare a quella già emessa in data 2 febbraio 2009 (rif. SG (2009) D/00491).

Ciò premesso, il comitato scrivente ritiene che tale modalità di chiusura della suddetta procedura d'infrazione, con conseguente assegnazione delle nuove concessioni attraverso gare ad evidenza pubblica, ponga automaticamente fuori mercato la grande maggioranza delle migliori aziende in attività, nonostante ogni possibile accorgimento, peraltro esplicitamente vietato dalla normativa europea (Direttiva servizi, articolo 12,2) apra il mercato al capitale speculativo di qualsivoglia provenienza, crei le premesse per stravolgere le peculiarità del turismo balneare italiano quale noi lo conosciamo, penalizzi gravemente fin d'ora il settore e il suo indotto, riducendo a zero la propensione all'investimento, creando scenari temibili di disoccupazione, insolvenza, conflittualità sociale, complicata dall'instaurarsi di contenziosi infiniti. Se è questo che si vuole, ci si prepari alle conseguenze: una lunga stagione di conflitti; difficoltà; consistente aggravamento della spesa pubblica per minori introiti e per la inevitabile creazione di ammortizzatori sociali che attualmente per i balneari non esistono. Se invece si intende realmente chiudere la procedura di infrazione, come è giusto sia, si consideri che questo può essere fatto mantenendo il comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, successive modificazioni e integrazioni, e portando il nostro settore in deroga alla Direttiva servizi, com'è previsto dalla normativa stessa.

Difendere e riproporre a tutti gli effetti concessioni della durata di sei anni più sei rinnovabili automaticamente alla scadenza, a nostro giudizio, rappresenta la situazione ottimale del problema, in quanto questo tipo di contratto, ampiamente sperimentato e assistito dall'articolo 37, comma 2, secondo periodo del Codice della navigazione, ha determinato, fin dalla sua prima adozione, il decollo del nostro settore, a costo zero per lo Stato. Ora i tempi sono cambiati e la crisi si fa pesantemente sentire, ma questo tipo di contratto consente alle aziende balneari serenità, certezza, possibilità e voglia di impostare strategie di lungo termine, rinnovata possibilità di accedere al credito, normalizzazione dei valori aziendali attualmente prossimi allo zero. Non sarà un'impresa facile, perché non sarà agevole spiegare all'Unione, che è fatta di persone concrete, ciascuna delle quali abituata a difendere anzitutto gli interessi nazionali di riferimento, il motivo per cui anche in questa occasione lo Stato Italiano abbia dormito per anni tra due guanciali, decidendosi ad attivarsi solo dopo il rilievo europeo e alla vigilia di una inevitabile periodo di gravi conflitti sociali.

Sappiamo che la tesi corrente è che questa situazione sia stata provocata dall'U.E. Noi riteniamo di poter dimostrare che la normativa europea, invece di affossare il settore, consenta di mantenere lo *status quo*, purché il governo decida finalmente di prendere posizione, difendendo la peculiarità del turismo balneare italiano, chiarendo i motivi imperativi di interesse generale che si ricollegano da sempre alla nostra attività ed evitando in tal modo una vera e propria catastrofe nazionale, che aggraverebbe la crisi economica in atto.

2.- COMPATIBILITA' DELLA NORMATIVA ITALIANA ANTE MILLEPROROGHE 2009 CON LA NORMATIVA EUROPEA (TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE E DIRETTIVA SERVIZI)

La normativa contenuta nella Direttiva servizi (2006/123/CE) è interpretata con chiarezza dal *MANUALE PER L'ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA SERVIZI*, documento della Commissione delle Comunità europee - D.G. Mercato interno e servizi. Il *Manuale*, nel momento in cui viene redatta questa istanza, è reperibile in rete al seguente indirizzo web:

<http://www.direttivaservizi.eu/wp-content/uploads/2011/02/manuale-commissione.pdf>

2.1.- A proposito della **individuazione e valutazione dei regimi di autorizzazione**, il *Manuale*, al paragrafo 6.1, ultimo capoverso, precisa:

(omissis)

“Gli articoli da 9 a 13 stabiliscono una serie di principi generali per la revisione e l'adeguamento dei regimi di autorizzazione. Al fine di evitare lacune nell'attuazione e garantire che tali principi vengano rispettati a tutti i livelli, gli Stati membri dovrebbero valutare di incorporare tali principi nella loro legislazione quadro orizzontale di attuazione della direttiva o, se esiste, nella legislazione generale in materia di regimi di autorizzazione, per esempio il codice di procedura amministrativa.”

mentre al successivo punto 6.1.1 precisa:

“Il termine «regime di autorizzazione» comprende qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizi o al suo esercizio (61).

Quando gli Stati membri rivedono la loro legislazione per individuare i regimi di autorizzazione esistenti, l'elemento chiave da individuare è se la legislazione in questione richiede una decisione, implicita o esplicita, da parte di un'autorità competente, prima che il prestatore di servizi possa legalmente esercitare l'attività. La nozione di regime di autorizzazione comprende, ad esempio, le procedure in base alle quali un prestatore di servizi deve presentare una dichiarazione ad un'autorità competente e può esercitare l'attività solo una volta decorso un certo termine senza che vi sia stata alcuna reazione da parte dell'autorità competente. Tale nozione comprende inoltre anche i casi in cui il prestatore di servizi deve presentare una semplice dichiarazione, se l'autorità competente deve confermarne il ricevimento al prestatore, e nella misura in cui la prova dell'avvenuto ricevimento è necessaria per iniziare l'attività o affinché quest'ultima sia legittima.

In conformità alla giurisprudenza della CGCE (62) e all'articolo 9, paragrafo 1, della direttiva servizi, i regimi di autorizzazione possono essere mantenuti solo se non sono discriminatori, se sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale e se sono proporzionati.

Pertanto, per ogni regime di autorizzazione individuato, uno Stato membro dovrà innanzitutto verificare se tale regime non è discriminatorio, ovvero se non prevede, direttamente o indirettamente, un trattamento diverso per i prestatori nazionali e per quelli di un altro Stato membro. In secondo luogo, lo Stato membro dovrà valutare se il regime di

autorizzazione persegue un obiettivo di interesse generale (uno dei cosiddetti motivi imperativi di interesse generale) (63) e se è effettivamente idoneo ad assicurare il raggiungimento di tale obiettivo. Infine, lo Stato membro dovrà valutare se l'obiettivo perseguito non può essere raggiunto mediante altre misure meno restrittive.

Sulla scorta di questi principi, numerosi regimi di autorizzazione potranno essere semplicemente soppressi o sostituiti da misure meno restrittive, quali il monitoraggio delle attività del prestatore di servizi da parte delle autorità competenti, o la presentazione da parte del prestatore di servizi di semplici dichiarazioni (che non costituiscono un regime di autorizzazione). In tali casi, il mantenimento dei regimi di autorizzazione non sarebbe proporzionato.

L'articolo 9 impone agli Stati membri non solo di esaminare i regimi di autorizzazione e di sopprimere o modificare quei regimi che non sono giustificati, ma anche di comunicare alla Commissione i motivi per cui essi ritengono che i regimi autorizzatori mantenuti in vigore sono compatibili con il principio di non discriminazione, sono giustificati da un motivo imperativo di interesse generale e sono proporzionati.”

I motivi di interesse generale (nota 63), definiti dall'articolo 4, punto 8, della Direttiva Bolkestein, sono quelli riconosciuti come tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, tra cui:

“l'ordine pubblico, la sicurezza pubblica, l'incolumità pubblica, la sanità pubblica, (omissis) la tutela dei consumatori, dei destinatari di servizi e dei lavoratori, l'equità delle transazioni commerciali, la lotta alla frode, la tutela dell'ambiente (omissis).”

2.2.- Circa la durata delle autorizzazioni (punto 6.1.4) il Manuale precisa:

“Un'autorizzazione limitata nel tempo ostacola l'esercizio delle attività di servizi, in quanto può impedire al prestatore di servizi di sviluppare una strategia di lungo termine, anche in relazione agli investimenti, e introduce, in generale, un elemento di incertezza per le imprese. Una volta che il prestatore di servizi abbia dimostrato di soddisfare i requisiti relativi alla prestazione di servizi, normalmente non vi è alcuna necessità di limitare la durata delle autorizzazioni. Sulla scorta di tali considerazioni, l'articolo 11 dispone che l'autorizzazione debba essere rilasciata, di regola, per una durata illimitata.

(omissis)”

2.3.- Quanto alla limitazione del numero di autorizzazioni (punto 6.1.6) il documento citato precisa:

“Eventuali limitazioni al numero di autorizzazioni disponibili sono ammissibili solo se motivate dalla scarsità di risorse naturali o di capacità tecniche disponibili o se giustificate da un motivo imperativo di interesse generale.

Ai sensi dell'articolo 12, qualora il numero di autorizzazioni disponibili sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche, un'apposita procedura di selezione deve essere attuata, al fine di garantire l'imparzialità, la trasparenza e condizioni di libera concorrenza (68). L'imparzialità presuppone un giudizio basato sui meriti di

ciascuna domanda e vieta alle autorità competenti di attribuire un qualsiasi vantaggio, anche de facto, ad alcuno dei partecipanti alla procedura. Ad esempio, gli Stati membri dovranno predisporre norme idonee ad evitare conflitti di interesse. Il requisito della trasparenza fa riferimento soprattutto all'obbligo di dare adeguata pubblicità alla procedura di selezione. In particolare, l'amministrazione dovrà pubblicare tutte le informazioni rilevanti sulla procedura, compresi l'oggetto del regime di autorizzazione, i motivi per cui il numero di autorizzazioni è limitato, eventuali termini di scadenza e i criteri che verranno impiegati per selezionare i vincitori.

L'articolo 12 specifica inoltre che tali autorizzazioni possono essere rilasciate unicamente per una durata limitata e non possono essere rinnovate automaticamente. La durata per la quale vengono rilasciate le autorizzazioni dovrà essere adeguata, ovvero dovrà essere tale da consentire al prestatore l'ammortamento degli investimenti e un'equa remunerazione del capitale investito (69).”

2.4.- L'articolo 41 (Clausola di revisione), infine, argomento non trattato nel *Manuale*, ma reperibile in rete nel testo della direttiva, all'indirizzo:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:376:0036:0068:IT:PDF>

precisa:

“Entro il 28 dicembre 2011 e successivamente ogni tre anni, la Commissione presenta al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione completa sull'applicazione della presente direttiva. (omissis)”

3.- CONCLUSIONI

Ciò premesso, confortati dall'autorevole parere del Senato, che ha impegnato il Governo con l'Ordine del giorno G1 del 5.5.2011, osserviamo che esistono tutti i presupposti perché lo Stato italiano possa mantenere il regime di autorizzazione applicato fino al 31 dicembre 2009 in quanto tale regime:

a.- non è discriminatorio, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 49 del TFUE (ex articolo 43 TCE), come dimostrano le molteplici concessioni demaniali marittime assentite a soggetti stranieri;

b.- è giustificato da motivi imperativi di interesse generale. Questo perché gli stabilimenti balneari non sono semplici attività di servizio: essi garantiscono sorveglianza, assistenza e salvataggio a terra e in mare; primo soccorso; pubblica incolumità; pulizia e manutenzione estiva e invernale degli arenili; sorveglianza e tutela dell'ambiente naturale costiero; salvaguardia del profilo costiero e paesaggistico; tutela dell'ambiente. Tutti motivi ascrivibili tra quelli riconosciuti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea ed enumerati dall'articolo 4, punto 8, della Direttiva Bolkestein. A conferma di questa nostra affermazione c'è, inoltre, il documento emanato dalla *Commissione di garanzia dell'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali* (Pos.N. 1723/11, prot. 11359, settore: RAL) inerente lo sciopero dei marinai di salvataggio (bagnini) della costa adriatica,

indetto nello scorso mese di agosto. L'atto in questione è stato spedito il 10 agosto 2011 ad una pluralità di soggetti, tra cui il presidente del Senato, ed è comunque reperibile sul blog www.comitatobalneariliguria.it - titolo: *IL SALVATAGGIO E' INCONTESTABILMENTE UN SERVIZIO PUBBLICO ESSENZIALE*, rintracciabile nel portale alla voce "servizio pubblico essenziale";

c.- quanto alla supposta insufficienza delle risorse naturali (spiagge) di cui all'art. 12 della direttiva, il presupposto è insussistente: in realtà dopo oltre 100 anni di attività degli stabilimenti balneari, su un totale di 4969 chilometri di coste utilizzabili a fini balneari solo 900 chilometri, circa (il 18%), risultano occupati da concessioni. Questa è una chiara indicazione di mercato: la disponibilità di spiagge eccede di gran lunga la domanda. Se cade il presupposto della scarsità della risorsa, vengono automaticamente meno il divieto di rinnovo automatico e quelli inerenti, di cui all'articolo 12, comma 2.

Se queste considerazioni sono fondate, si esce dalla procedura di infrazione senza neppure discutere, andando semplicemente in deroga alla direttiva servizi. Basta un decreto. Un esempio chiarissimo di come si dovrebbe agire ci è stato proposto dalla Regione Piemonte, Presidente Cota, che ha escluso gli ambulanti dalla Bolkestein con legge regionale, mantenendo in essere la normativa di base. Abrogare il 6 + 6 - altra possibilità di uscire dalla procedura di infrazione che ci riguarda - sarebbe, a nostro giudizio, un errore madornale, assai più grave di quello che è stato fatto quando, in sede di discussione della Direttiva, gli stabilimenti balneari non sono stati inseriti tra le attività in deroga. Più grave perché all'epoca il problema può essere stato sottovalutato, mentre ora ne apprezziamo compiutamente la drammaticità e anche perché la scadenza del 28 dicembre 2011 (ex articolo 41 Direttiva) ci offre un'opportunità di revisione in qualche modo giustificabile agli occhi dell'Europa. Ci siamo sbagliati e ora correggiamo il tiro. Non è una novità per noi ed inoltre è previsto dalla Direttiva. Vogliamo invece eliminare il 6 + 6 per poi stabilire, a favore del concessionario uscente, vantaggi e garanzie che l'Unione ha vietato con estrema chiarezza (articolo 12,2 Direttiva)? Si tratterebbe di una posizione oltre i limiti dell'assurdo. Se questa è la strada che si intende percorrere, si dichiari piuttosto con franchezza che si intende chiudere con il turismo balneare italiano così come lo abbiamo conosciuto finora e passare la palla ad altri. Qualcuno si prenderà la responsabilità politica e morale di questo disastro.

Ciò premesso, il Comitato

CHIEDE

- che l'articolo 11 della legge Comunitaria 2010 sia stralciato;
- in subordine, che sia stralciato il comma 2°, in modo che la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime sia oggetto di un approfondito dibattito parlamentare.

Con osservanza.

COMITATO BALNEARI LIGURIA
Giovanni Botta

Michela Tarigo
Bettina Bolla
Marta Piazza
Bruno Bruzzone
Stefano Rosari
Lorenzo Cerisola
Gianni Bazzurro