CONSIGLIO REGIONALE
ASSEMBLEA LEGISLATIVADELLA LIGURIA

GRUPPO Forza Italia
Il Presidente

Genova, 6 Ottobre 2015

Al Signor Presidente
del Consiglio regionale –
Assemblea legislativa della Liguria

S E D E

ORDINE DEL GIORNO

OGGETTO: Riordino del comparto demaniale marittimo ai fini della definizione della questione balneare italiana.

IL CONSIGLIO REGIONALE
ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLA LIGURIA

PREMESSO CHE

Gli stabilimenti balneari e le aziende ad uso turistico-ricreativo - circa 30 mila imprese in attività - costituiscono, senz'ombra di dubbio, un elemento propulsivo insostituibile nel comparto turistico italiano e nell'economia ligure in particolare.

Il settore, per la sua quasi totalità, è costituito da piccole o piccolissime imprese a base familiare (PMI), alcune delle quali attive da oltre un secolo. I balneari liguri, insieme con quelli toscani e romagnoli, a fine ottocento hanno letteralmente inventato il turismo balneare. Da allora queste famiglie, per generazioni, hanno coltivato le spiagge, le hanno pulite, monitorate, protette e, quando è stato necessario, ricostruite. Con il decorso del tempo, le imprese balneari, in Liguria, sono divenute, in alcuni casi, l' elemento trainante dell'economia locale quando le attività industriali hanno ridotto o cessato l'attività o sono migrate altrove. Esse hanno prodotto reddito, creato sviluppo, assicurato occupazione, protetto e migliorato l'ambiente.

RICORDATO CHE

In origine lo Stato, che sembrava aver capito la rilevante funzione di questi microimprenditori, a partire dal Codice della Navigazione marittima (Regio decreto 30 marzo 1942, n. 327), ha regolato i rapporti concessori inerenti, attraverso norme che si sono evolute fino ad assicurare alle aziende la continuità e la stabilità necessarie per operare, attraverso:

a.- il diritto di insistenza ex art. 37, secondo comma, secondo periodo del Codice della Navigazione;

b.- il rinnovo automatico, ex articolo 03, comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito con modificazioni dalla legge 4 dicembre 1993, n. 49.

Questi due istituti giuridici fondamentali - uniti alle favorevolissime condizioni paesaggistiche, ambientali e climatiche che caratterizzano le coste liguri ed italiane in genere - hanno consentito al comparto di investire e di crescere fino ai livelli di eccellenza raggiunti immediatamente prima dell'apertura della procedura d'infrazione UE 2008/4908.

A tutt'oggi, nonostante la gravissima crisi che affligge il settore e ne ha bloccato gli investimenti, le imprese balneari liguri e italiane hanno mantenuto il ruolo propulsivo acquisito nell'ambito delle rispettive comunità di riferimento. Ma la condizione di incertezza alla quale sono soggette non può essere protratta all'infinito e la normalizzazione della questione balneare italiana non può essere demandata alla decisione che la Corte di Giustizia europea è stata chiamata ad assumere dalle questioni pregiudiziali rimesse, rispettivamente, dal TAR Lombardia Milano, Sez. IV, con sentenza n. 2401 del 26 settembre 2014 e dal TAR Sardegna, Sez. I, con ordinanza 28 gennaio 2015, n. 224.

CONSIDERATO CHE

a.- le concessioni di beni demaniali marittimi sulle quali si fonda l'attività degli stabilimenti balneari non sono concessione di servizi, né autorizzazioni all'esercizio di particolari attività economiche, bensì concessioni di un bene pubblico privo di autonome capacità produttive;

b.- secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia la normativa comunitaria sopravvenuta non è applicabile ai rapporti giuridici posti in essere anteriormente al recepimento della medesima normativa. Questo principio fondamentale svuota da qualsiasi contenuto le procedure di infrazione aperte nei confronti dello Stato italiano e chiuse a prezzo di importanti interventi abrogativi nazionali, interventi che devono essere considerati vere e proprie inaccettabili forzature;

c.- la normativa comunitaria e gli atti inerenti, nel loro complesso, non si oppongono a che vengano instaurati rapporti giuridici a tempo indeterminato o con durata pluriennale. Ricordiamo specificamente che il *Manuale per l'attuazione della direttiva servizi*, al paragrafo 6.1.4. (Durata delle autorizzazioni), 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. L'articolo 11 consente alcune eccezioni alla regola generale della durata illimitata delle autorizzazioni, come nel caso in cui una durata limitata sia giustificata da un motivo imperativo di interesse generale o quando il numero di autorizzazioni disponibili sia limitato da un motivo imperativo di interesse generale."*

EVIDENZIATO CHE

In passato, in ambito nazionale ed europeo, sono stati registrati molteplici interventi istituzionali significativi, a favore del comparto balneare italiano, tutti purtroppo caduti nel vuoto. Ricordiamo in successione i primi e più importanti:

1. L'Ordine del Giorno G1 del Senato della Repubblica, in data 5 maggio 2011, che ha fotografato i dati numerici del settore, le sue peculiarità, il suo importantissimo riferimento alla piccola e micro imprenditoria familiare; ne ha delineato la essenzialità nel panorama economico nazionale, precisandone le funzioni non unicamente economiche; ha impegnato il Governo ad agire in sede comunitaria, valutando ogni più opportuna iniziativa al fine di non penalizzare il settore turistico-balneare e i relativi livelli occupazionali, a promuovere l'introduzione di una norma transitoria di lungo periodo al fine di realizzare e garantire il principio della tutela dell'affidamento derivante dalla certezza del diritto in considerazione degli investimenti ancora in essere eseguiti dagli attuali concessionari, a valutare l'opportunità di una revisione della parte prima del Codice della navigazione, con particolare riguardo all'articolo 49, nella parte in cui esclude ogni indennizzo per il concessionario in caso di devoluzione delle opere allo Stato, a tenere in considerazione, nella definizione delle opere di facile e difficile

rimozione, del progresso tecnologico legato a tali opere, a proseguire nell'impegno di raggiungere un accordo tra Esecutivo, Regioni e rappresentanti delle organizzazioni del settore turistico-balneare sulle problematiche legate alle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, al fine di giungere alla definizione di un quadro legislativo per il settore fondato su una durata delle concessioni proporzionata all'entità degli investimenti e che salvaguardi gli investimenti effettuati dalle imprese stesse.

2. La Risoluzione del Parlamento europeo 27 settembre 2011, inerente "Europa, prima destinazione turistica mondiale – un nuovo quadro politico per il turismo europeo (2010/2206(INI))". Nell'ambito di questo documento fondamentale, il Parlamento UE, parlando di turismo competitivo, moderno e di qualità, al punto 6 ha precisato che il turismo deve essere considerato come parte integrante della politica industriale europea e della politica di innovazione e ha ribadito che il rilancio del turismo rappresenta un obiettivo strategico ed essenziale per l'occupazione nei diversi Stati membri. A tale proposito ha sottolineato l'importanza delle micro imprese e delle piccole e medie imprese (PMI), che non solo garantiscono un'innovazione che parte dal basso e la stabilità del settore, ma assicurano anche la qualità, la varietà e l'autenticità delle regioni in cui hanno sede, mentre al punto 56 ha ribadito l'importanza del turismo balneare come peculiarità di alcune regioni costiere europee e ha esortato la Commissione a valutare se la Direttiva 2006 /123/CE abbia avuto ripercussioni negative sulle PMI di questo settore e l'ha invitata a proporre misure per attenuare tali ripercussioni e garantire che le caratteristiche specifiche di questa categoria professionale siano prese in considerazione nell'applicazione della direttiva.

Anche il Parlamento europeo quindi, fin dal 2011, ha compreso l'importanza strategica del settore balneare italiano; il ruolo decisivo sostenuto dalle PMI che lo hanno creato e gestito; gli effetti negativi che la Direttiva servizi ha avuto e potrebbe ulteriormente avere in questo contesto.

RICORDATO INOLTRE CHE

Recentemente, per l'esattezza il 10 giugno scorso, la X Commissione della Camera (Attività produttive, commercio e turismo), considerato il parere della XIV Commissione (Politiche dell'unione europea) - dopo avere esaminato in dettaglio gli importantissimi dati economici concernenti il turismo UE, il turismo italiano in generale e il turismo costiero e marittimo in Europa e in Italia in particolare - ha espresso valutazioni positive sulla "Comunicazione

della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni sulla Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo", precisando - alla lettera k - quanto segue:

"k) si verifichi la possibilità di introdurre una normativa in materia di rilascio e rinnovo delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo che tenga conto della specificità italiana, per rilanciare gli investimenti in innovazione e qualificazione delle imprese turistiche che operano sul demanio marittimo e superare l'attuale incertezza, valutando la fattibilità di tutte le soluzioni emerse in questi anni dal confronto con le organizzazioni degli imprenditori che operano sul demanio marittimo e riprendendo il lavoro del tavolo tecnico convocato presso il Ministero dell'economia e delle finanze."

ANNOTATO CHE

Anche sul fronte dei tribunali amministrativi, i quali ovviamente devono limitarsi ad applicare la normativa vigente, le posizioni non sono tutte contrarie alla tutela del comparto balneare. Il TAR Toscana, con sentenza 328/2015, rivoluzionando la disciplina attualmente in vigore, ha attribuito agli operatori balneari la titolarità del diritto di superficie sugli immobili in muratura realizzati su suolo demaniale, in presenza di concessioni rinnovate o prorogate senza soluzione di continuità. Tale pronuncia sembra sancire il diritto reale di proprietà sulle opere realizzate dagli imprenditori balneari e comporta la conseguente incostituzionalità dell'articolo 49 del Codice della navigazione italiano il quale afferma, invece, che una volta giunta a scadenza la concessione per opere non amovibili costruite in zona demaniale, queste debbano essere acquisite allo Stato senza alcun compenso o rimborso. Grazie dunque a questa sentenza non solo gli immobili costruiti sulle spiagge non passerebbero automaticamente in proprietà allo Stato, ma non potrebbero essere messi in vendita ad evidenza pubblica. Ma anche altre e più importanti potrebbero essere le conseguenze giuridiche di questo intervento del tribunale amministrativo.

VALUTATO CHE

Essendo questo il quadro di riferimento all'interno del quale dobbiamo muoverci, demandare la decisione della questione balneare italiana alla decisione della Corte di Giustizia europea in merito alla citate questioni pregiudiziali sollevate dal TAR Lombardia e dal TAR Sardegna, rinunciando con questo a una decisione politica, ci sembra inaccettabile

ed estremamente pericoloso. Le conseguenze di una decisione negativa della Corte di Giustizia determinerebbero uno scenario inquietante. Se si andasse a gara, come pretenderebbe l'Unione europea, le microimprese familiari attualmente concessionarie non sarebbero minimamente in grado di competere alla pari con i potenziali concorrenti provenienti da un mercato globalizzato, nel quale i soggetti maggiormente evoluti - gruppi finanziari nazionali e stranieri, fondi d'investimento, grandi cooperative, mafie - la farebbero da padroni. Se l'assegnazione delle concessioni attualmente in attività dovesse essere effettuata mediante gara, le conseguenze patrimoniali, economiche, sociali, occupazionali, ambientali, dirette e indirette, all'interno del comparto regionale e nazionale e nel loro indotto sarebbero devastanti:

- il substrato socio-economico delle comunità litoranee liguri e italiane in genere, fondato sul turismo balneare, ne sarebbe completamente destabilizzato;
- aumenterebbe sensibilmente il tasso di disoccupazione locale;
- si annullerebbe l'enorme ricchezza complessiva costituita dai valori di mercato delle aziende balneari ante procedura d'infrazione, attraverso l'azzeramento degli investimenti che i titolari delle imprese in attività hanno effettuato per entrare sul mercato acquistando stabilimenti balneari disponibili e/o per acquisire in tutto o in parte lo stabilimento di famiglia nell'ambito di successioni ereditarie;
- si annullerebbe la possibilità di rimborsare i mutui a lungo termine ancora da ammortizzare;
- dopo un iniziale periodo di blocco dell'attività balneare, di durata difficilmente quantificabile, si attiverebbe un nuovo sistema turistico, che sicuramente determinerebbe un radicale cambiamento della tipologia di utilizzazione della costa, con insediamenti di maggior impatto ambientale, minor controllo della costa, ridotta manutenzione degli arenili. Il tutto in un regime di servizi prestati a prezzi crescenti, con irreversibilmente deviazione dei flussi turistici interni al mercato nazionale;
- si porrebbero le premesse per un contenzioso generalizzato che, indipendentemente dagli effetti indotti sulla giustizia amministrativa nazionale e comunitaria, bloccherebbe per anni il comparto turistico balneare e la sua naturale evoluzione.

CONSIDERATO INFINE CHE

- Questo scenario devastante deve essere evitato attraverso una svolta politica concreta. Occorre, infatti, che le Regioni - e la Regione Liguria in particolare - assumano il ruolo

propulsivo che loro compete, aprendo, nei confronti del Governo, un dialogo efficace, pressante e diretto in primis con la Conferenza Stato-Regioni.

- Lo scorso anno il Governo, riconoscendo la necessità di una riforma efficace del demanio marittimo, peraltro più volte sollecitata e attesa dall'Europa, si era impegnato a definire un nuovo quadro normativo a livello nazionale che assicurasse certezze al comparto balneare.
- Il percorso, come dimostravano le varie bozze di volta in volta redatte e in possesso dei sindacati di categoria, individuava dei punti fondamentali quali ad esempio la determinazione di un "congruo" periodo transitorio sulla cui durata il Governo non si è mai espresso.

IMPEGNA IL PRESIDENTE E LA GIUNTA REGIONALE

Ad attivarsi nei confronti del Governo:

- per ottenere una urgente soluzione normativa di riordino del comparto balneare attraverso la quale - anticipando la prossima sentenza della Corte di Giustizia europea nei giudizi promossi dal TAR Lombardia e dal TAR Sardegna - si superi l'attuale situazione di incertezza e sia possibile garantire alle imprese balneari familiari in attività un periodo transitorio di durata non inferiore a 30 anni. Tale periodo, che consentirà alle imprese turistico ricreative, la ripresa pro-tempore di una normale attività lavorativa, dovrà prevedere il totale impegno della Pubblica Amministrazione nell'esplorare ogni possibile soluzione giuridica in grado di assicurare al comparto balneare la stabilità che gli occorre, garantendo le funzioni di propulsione e garanzia svolte finora nei confronti dell'ambiente, dell'economia e dell'occupazione, per giungere ad una definizione della questione balneare italiana favorevole alle imprese in attività.

- per avviare immediatamente la consultazione tra le categorie al fine di dare il via ad un tavolo tecnico tra Governo e associazioni.

F.to: Angelo Vaccarezza, Claudio Muzio