

## **PROMEMORIA PER IL PRESIDENTE STEFANO BONACCINI**

I recenti eventi calamitosi che hanno interessato le spiagge di diverse regioni (dalla Liguria al Veneto; dalla Sicilia all'Abruzzo) hanno reso evidente a tutti l'assurdità dell'attuale condizione in cui si trovano i balneari del nostro Paese: tutte con scadenza al 31. 12. 2020 e perciò spesso impossibilitate agli investimenti necessari per la rimessione in operatività ed efficienza delle aziende distrutte o seriamente danneggiate.

Pertanto, a breve e nel corso di questa Legislatura, si potrebbe determinare un esito disastroso per il turismo balneare italiano avendo eliminato tutte le norme che garantivano la durata continuativa delle imprese e senza aver introdotto alcuna norma di tutela per quelle attualmente operanti.

Auspichiamo che l'iter parlamentare di approvazione della legge di stabilità A.C. 1334 e del decreto fiscale A.S. 886 costituisca l'occasione per affrontare e risolvere alcuni aspetti del turismo balneare italiano primo fra tutti la messa in sicurezza temporale del settore in attesa degli approfondimenti tecnico giuridici e di una interlocuzione con le Autorità comunitarie.

Il turismo costituisce un settore determinante per l'economia del nostro Paese e le stime del Piano strategico per il turismo 2017 – 2022 indicano un peso attuale del settore dell'**11%** circa sul PIL e del **12,5%** sull'occupazione.

### **Il 68% dei vacanzieri preferisce le destinazioni balneari italiane.**

Al successo di questo settore contribuiscono, in maniera decisiva, 30.000 imprese con oltre 100.000 addetti diretti, al 93,20 % a carattere familiare, che offrono servizi per la balneazione su aree demaniali marittime oggetto di concessione amministrativa.

Il 94,8% degli italiani hanno dichiarato l'alto gradimento dei servizi di spiaggia resi da dette aziende.

L'assetto normativo incentrato sul codice della navigazione (di cui al regio decreto n. 347 del 1942, e successive modificazioni e integrazioni) che ha sin qui garantito la stabilità delle imprese e la durata delle aziende è stato oggetto di interventi della Commissione europea che ne hanno pregiudicato la funzionalità.

La Commissione europea, con lettera di costituzione in mora del 2 febbraio 2009, ha avviato nei confronti dello Stato italiano la procedura di infrazione n. 4908/2008 ritenendo che l'art. 37 del

codice della navigazione italiano fosse in contrasto con l'art. 43 del trattato che istituisce la Commissione europea (ora art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, TFUE), poiché prevedeva un diritto di preferenza in favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di assegnazione delle concessioni configurando, con ciò, una restrizione alla libertà di stabilimento e una discriminazioni fra operatori economici.

A seguito di tali rilievi, il legislatore italiano è intervenuto con l'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, disponendo la soppressione del secondo periodo del comma 2 dell'art. 37 del codice della navigazione, nella parte in cui accordava la preferenza al concessionario in scadenza.

Con la stessa disposizione, al fine di addivenire a un generale riordino della materia da effettuarsi entro il 31 dicembre 2015, si è proceduto a rinviare a tale data la scadenza delle concessioni demaniali marittime in essere.

In conseguenza di questi interventi legislativi, la Commissione europea, in data 27 febbraio 2012, ha archiviato la procedura di infrazione n. 4908/2008.

Il riordino della materia delle concessioni demaniali marittime ha incontrato oggettive difficoltà derivanti sia dall'attuale assetto costituzionale nel riparto delle competenze fra Stato e Regioni *ex* art. 117 della Costituzione sia per la presenza dei diritti dei concessionari derivanti dalla normativa previgente abrogata meritevoli di attenta considerazione anche al fine di evitare un pericoloso contenzioso in danno dell'erario.

La complessità della materia è anche dovuta alla necessità di non pregiudicare i diritti sorti in capo ai concessionari sia in ordine al legittimo affidamento nella stabilità delle aziende sin qui garantita dal cosiddetto diritto di insistenza sia per quanto riguarda la proprietà privata delle aziende sorte sulle aree concesse, essendo le stesse intimamente connesse a queste ultime.

La consapevolezza di questi aspetti ha indotto il legislatore a ritenere insufficiente il termine del 31 dicembre 2015 e, quindi, con l'art. 34-*duodecies* del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, ha disposto la scadenza al 31 dicembre 2020 per il definitivo riordino della materia prorogando a tale data le concessioni in essere.

A ciò si aggiunga che con l'art. 1, comma 547, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, e l'art. 1, comma 291, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, si è operata l'estensione dell'oggetto del riordino

anche ad altre tipologie di demanio quale quello lacuale e fluviale nonché alle concessioni demaniali aventi finalità diverse dal turistico-ricreative.

Da allora i vari Governi che si sono succeduti e il Parlamento nulla hanno fatto per un riordino del settore e per mettere in sicurezza questo importante comparto dell'economia e della società italiana.

La sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 luglio 2016 nelle cause riunite C-458/14 e C-67/15 *Promoimpresa* su rinvio pregiudiziale operato dai TAR Lombardia e Sardegna, ha ritenuto la proroga ex art. 1, comma 18, del d.l. 194/2009 e ss.ii. mm. non conforme al diritto comunitario.

Con l'art. 24 comma 3 septies del D.L. 24 giugno 2016 n. 113, convertito con modificazioni con la L. 7 agosto 2016 n. 160 si è disposto che *“conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25”*.

Il Consiglio di Stato con la sentenza nr. 873 del 12 febbraio 2018 ha disapplicato siffatta disciplina sopravvenuta ritenendola, analogamente alla proroga ex d.l. n. 194/2009, incompatibile *“con l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE e, comunque, con l'articolo 49 TFUE”*.

Questo orientamento giurisprudenziale rischia di aumentare pericolosamente lo stato di precarietà e di incertezza del settore.

Alla colpevole e pericolosa inerzia dello Stato centrale hanno tentato di sopperire, in questi anni, le Regioni.

I diversi interventi legislativi sulla materia effettuati dalle Regioni (legge regionale Emilia-Romagna 23 luglio 2009, n. 8; legge regionale Toscana 23 dicembre 2009, n. 77 e 9 maggio 2016 nr. 31; legge regionale Marche 11 febbraio 2010, n. 7; legge regionale Veneto 16 febbraio 2010, n. 13; legge regionale Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 3 e 27 aprile 2017 nr. 30; legge regionale Liguria 30 luglio 2012 nr. 24; legge regionale Puglia 10 aprile 2015 nr. 17; legge regionale Friuli V.G. del 21 aprile 2017 nr. 10;) sono stati tutti oggetto di contenzioso davanti alla Corte costituzionale che li ha dichiarati incostituzionali vertendo in tema di concorrenza, competenza esclusiva dello Stato (sentenze della Consulta n. 180 del 20 maggio 2010; n. 233 del 1° luglio 2010; n. 340 del 26 novembre 2010; n. 213 del 18 luglio 2011; nr. 171 del 4 luglio 2013; nr. 157 del 7 luglio 2017; n. 40 del 11 gennaio 2018; nr. 109 del 30 maggio 2018; nr. 108 del 7 giugno 2018).

Da ultimo, la Regione Liguria, in data 10 novembre 2017, per la tutela delle aziende balneari operanti in quella regione ha emanato due leggi: la nr. 25 sulla *“Qualificazione e tutela*

*dell'impresa balneare*” e la nr. 26 sulla “*Disciplina delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative*”.

Il precedente Governo, il 12 gennaio 2018, ha impugnato davanti alla Corte Costituzionale queste due leggi regionali emanate dalla Liguria in data 10 novembre 2017 del resto approvate a larghissima maggioranza (la n. 25\2017 addirittura all'unanimità), con il consenso di tutte le Associazioni di categoria.

Il 2 luglio scorso con nota di prot. nr 246 il SIB Confcommercio ha inviato al Presidente del Consiglio Giuseppe Conte e per conoscenza anche al Ministro per gli Affari regionali e Autonomie Erika Stefani, a quello degli Affari europei Paolo Savona, la formale richiesta al Governo di rinunciare all'impugnativa davanti alla Corte Costituzionale e trasformare in nazionali queste due leggi che la Regione Liguria.

Purtroppo ciò non è stato accolto e le due cause sono state discusse davanti alla Consulta il 6 e 20 novembre u.s..

A nostro avviso, i Governi che si sono succeduti in questi anni hanno manifestato, anche e soprattutto attraverso l'impugnativa delle leggi regionali, una visione assai parziale dei principi comunitari invocando esclusivamente l'applicazione della *Direttiva Bolkestein* e dell'obbligo di trasparenza e non discriminazione nell'assegnazione di beni pubblici (quindi le gare) trascurando del tutto due altri principi fondamentali proprio del diritto europeo.

In primo luogo la tutela della certezza del diritto e della buona fede di chi ha confidato in un assetto normativo e amministrativo previgente; il cd *legittimo affidamento* così come i Governi nelle impugnative hanno sempre trascurato anche il diritto alla proprietà della propria azienda costituzionalmente e comunitariamente tutelato.

L'attuale Governo ha inserito nel suo programma la precisa e inequivocabile volontà politica di un “*superamento degli effetti pregiudizievoli per gli interessi nazionali derivanti dall'applicazione della cd Direttiva Bolkestein*” (punto nr. 29).

Il Senato ha approvato la Risoluzione contro l'applicazione della cd *Direttiva Bolkestein* alle spiagge presentata dai senatori Gasparri ed altri nella seduta del 27 giugno 2018.

Dall'inizio della legislatura sono stati presentati da deputati e senatori di vari schieramenti politici diverse proposte di legge per escludere le concessioni demaniali dall'applicazione della cd. *Direttiva Bolkestein*.

Alcune di queste sono state assegnate alla VI Commissione rispettivamente di Camera o di Senato (A.C. nr. [639](#) a firma dell' On. Deborah Bergamini e altri; A.C. nr. [652](#) a firma dell'On. Riccardo Zucconi e altri; A.S. nr. [421](#) a firma del Sen. Stefano Bertacco e altri; A.S. nr. [394](#) a firma del Sen. Massimo Mallegni e altri; A.S. nr. [398](#) a firma del Sen. Maurizio Gasparri; A.S. nr. [688](#) a firma del Sen. Massimiliano Romeo e altri) altre non sono state ancora assegnate (A.S.[54](#) a firma del Sen. Stefano Collina;A.S.[425](#) a firma del Sen. Gian Marco Centinaio e altri; A.C.[710](#) a firma dell'on. Paola De Micheli).

Il Ministro al turismo Centinaio si è espresso contro l'applicazione della cd Direttiva *Bolkestein* alle spiagge nella esposizione delle “*Le linee programmatiche in merito al turismo presentate alle Commissioni Industria e Turismo di Camera e Senato*” lo scorso 24 luglio preannunciando la costituzione di un “tavolo tecnico” per affrontare questa problematica e invitando le Organizzazioni di categoria a indicare tecnici per la loro audizione.

Si ribadisce quanto in queste settimane nella molteplicità degli incontri si sta sostenendo con forza.

Nelle more dei necessari approfondimenti con l'Europa e tecnico giuridici è urgente e non rinviabile inserire nella manovra di stabilità almeno una misura di salvaguardia temporale che metta in sicurezza questo importante segmento del nostro *Made in Italy*.

In difetto c'è il rischio concreto e attuale che molte parti del Paese siano private del tutto dalla balneazione attrezzata perché distrutta dai recenti eventi atmosferici o dall'incalzante erosione. Infatti come si può chiedere alle imprese del settore di ricostruire aziende danneggiate o distrutte dalla furia distruttiva della natura in assenza di un arco temporale adeguato per il recupero dello stesso ammontare del richiesto ammortamento delle risorse occorrenti.

Ecco perché si insiste nella richiesta che il Governo e il Parlamento eliminino immediatamente e senza indugio l'assurda “*condanna a morte*” delle aziende balneari fissata per il 31.12.2020.

È indispensabile farlo ora: dopo sarebbe troppo tardi.

Si conclude confidando che le Regioni continuino ad essere a fianco dei balneari in questa importante battaglia per la tutela di un importante segmento del turismo italiano.

**Roma li 22 novembre 2018**

**Il Presidente  
Antonio Capacchione**