

Roma, 18 novembre 2020

Atto n. 401

Affare sui sistemi di sostegno e di promozione dei servizi turistici e le filiere produttive associate alla valorizzazione del territorio

Ill.mo
Presidente
X Commissione
del Senato

Le 30.000 imprese turistiche italiane che operano nel settore della balneazione (stabilimenti balneari, camping, alberghi, ristoranti, ecc.), nonostante la loro centralità per il turismo del nostro Paese, si trovano in uno stato di profondo malessere per la mancata soluzione di problemi vecchi e nuovi.

LE DIMENSIONI E IL RUOLO DELLA BALNEAZIONE ATTREZZATA ITALIANA

La “vacanza” continua ad essere sinonimo di “vacanza al mare”.

Le imprese balneari italiane sono circa 30.000 con 100.000 addetti diretti e 1.000.000 con quelli indiretti.

Lo scorso anno, su un totale di presenze turistiche pari a 430 milioni, il segmento “mare” ne rappresentava circa 140 milioni (gli arrivi complessivi erano stati 130 milioni di cui 40 milioni quelli per il “mare”).

Il turismo rappresentava 230 miliardi complessivi di PIL; il segmento “mare” 70 miliardi di cui 7 miliardi per i soli servizi alla balneazione.

L’epidemia in corso ha ritardato notevolmente l’inizio della stagione balneare di quest’anno; aumentato i costi di gestione lievitati per le spese di sanificazione e controllo; ridotto le presenze ad eccezione dei fine settimana e dei dieci giorni di agosto complice anche le avverse condizioni atmosferiche.

Infatti dalle indagini statistiche è risultato che “*il turismo nei primi 8 mesi del 2020 in Italia porta un calo totale del -58,5%, mentre quello della sola estate registra un valore più contenuto di - 42,4%*” (Bollettino ENIT nr. 9 del 22 ottobre 2020).



Quest'anno, pertanto, in attesa di più precise rilevazioni, si sarebbero avute solo 84 milioni di presenze e 24 milioni di arrivi con una perdita di 28 miliardi del segmento “*mare*” e di circa 3 miliardi per i soli servizi alla balneazione.

Gli stabilimenti balneari italiani hanno, comunque, avuto un ruolo importante e, per certi aspetti, anche determinante per la ripartenza turistica del nostro Paese.

Dai dati recentemente forniti, sempre dall'ENIT, la vacanza ricercata dagli italiani post *lockdown* ha visto prevalere la voglia di mare (60%) che alla fine ha addirittura doppiato la vacanza in montagna (30%); sono stati soddisfatti, con voto medio 8 su 10, e l'85% dei vacanzieri tornerebbe il prossimo anno o fra 2 nello stesso posto (Bollettino ENIT nr. 8 del 15 settembre 2020).

E', pertanto, un dato incontrovertibile che per la parte di gran lunga più rilevante della domanda turistica, nazionale ed estera che si riversa nel nostro Paese, la “*vacanza*” continua ad essere sinonimo di “*vacanza al mare*”.

Gli stabilimenti balneari italiani hanno, quindi, confermato anche in questa circostanza avversa la loro importante funzione pubblicistica nel fornire quei servizi di qualità alla balneazione, espressione dell'eccellenza del nostro *Made in Italy*.

Infatti, il nostro Paese ha ritrovato la serenità e la normalità proprio frequentando gli stabilimenti balneari italiani.

Il recupero dell'equilibrio psico-fisico della nostra popolazione è stato fondamentale non solo per superare il disagio del *lockdown* ma, anche e soprattutto, per la ripartenza dei consumi e dell'economia che ha trovato la sua fonte proprio nella tranquillità generata dalla vacanza serena e sicura.

L'Istat ha calcolato un maxi-rimbalzo del Pil italiano nel terzo trimestre, con il dato che si attesta intorno al 16% rispetto al secondo trimestre del 2020.

Per cui, di fronte all'importanza del settore, ancora di più sconcerata che le Istituzioni siano in ritardo nella sua messa in sicurezza giuridica ed economica.

PROBLEMATICHE DEL SETTORE

La sopravvivenza delle imprese balneari è a rischio per la *Bolkestein* oltre che per il *covid 19*

Come è noto, le imprese che operano in questo settore da ormai troppo tempo vivono una pericolosissima situazione di grande incertezza e precarietà a seguito del recepimento nel nostro Paese della cd *Direttiva Bolkestein* avvenuta con il Dlgs 26 marzo 2010 nr. 59.

Sono trascorsi ben undici anni (D.L. 30 dicembre 2009 n. 194 convertito con la legge 26 febbraio 2010 nr. 25) dalla formale abrogazione della norma che costituiva la fonte di stabilità nel tempo per queste imprese: il cd *diritto di insistenza* (poi cd *rinnovo automatico*) delle concessioni alla loro formale scadenza.

Abrogazione che ha avviato un lungo periodo di precarietà e che ha causato il quasi totale blocco degli investimenti mentre altri Paesi europei nostri competitori si sono dotati di leggi che hanno dato stabilità e slancio alle attività balneari.

È inaccettabile che in Spagna le concessioni siano state prorogate di 45 anni e in Portogallo abbiano una durata di 75 anni (per non parlare della Croazia che hanno una durata di 99 anni) mentre da noi stenta ad essere ancora applicata una proroga di soli 15 anni nelle more di una riforma organica della materia.

Infatti il Governo e il Parlamento con la legge 30 dicembre 2018 nr. 145 (articolo 1 comma 675 e seguenti) hanno avviato un processo di riforma del settore e, nelle more, prorogato di quindici anni la scadenza delle concessioni demaniali marittime vigenti.

Recentemente il Governo e il Parlamento sono nuovamente intervenuti in materia con l'art. 182, comma secondo, del decreto legge 19 maggio 2020 nr. 34 convertito con la legge 17 luglio 2020 nr. 77 cd *Rilancio*, garantendo la continuità lavorativa di queste aziende.

Purtroppo, a tutt'oggi e a dispetto delle aspettative di Governo e Parlamento, sono molti i Comuni e le Autorità di sistema portuali che non hanno ancora applicato la legge nr. 145\2018.

Nel contempo, siffatta proroga è stata disapplicata da diversi giudici italiani: da ultimo con la sentenza della Cassazione penale nr. 1082 del 21 ottobre 2020.

Sussiste, pertanto, il rischio concreto ed attuale che i titolari di concessioni demaniali marittime prorogate per legge possano essere ritenuti addirittura responsabili del reato, ancorché contravvenzionale, di occupazione abusiva di cui all'articolo 1161 del Codice della navigazione.

Urge, quindi, l'emanazione di una norma che eviti che l'intera balneazione attrezzata italiana venga sottoposta a sequestro penale a seguito di una ingiusta equiparazione fra chi occupa il pubblico demanio senza alcun titolo e chi invece è titolare di una concessione demaniale prorogata per legge.

Così come è altrettanto urgente rimuovere ogni ostacolo amministrativo che impedisce l'applicazione della legge nr. 145\2018 nonché l'emanazione di disposizioni amministrative che chiariscano le modalità operative dell'articolo 182 comma secondo del decreto legge nr. 34\2020.

Anche se la questione più urgente riguarda la durata delle concessioni demaniali marittime è, comunque, l'insieme della materia che necessita di una riforma organica così come delineata nella legge nr. 145\2018 che, purtroppo, non ha sinora avuto alcun seguito (siamo ancora in attesa del DPCM di avvio della riforma che doveva essere emanato entro il 30 aprile del 2019).

Si resta, infatti, stupefatti nel constatare come questo settore cruciale sia ancora sostanzialmente disciplinato dal Codice della navigazione del 1942 e che il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni sia stato così parziale e contraddittorio da creare sin qui conflitti istituzionali e ulteriore confusione per le aziende interessate.

Necessitano di soluzioni innovative un insieme di problematiche: dalle modalità di affidamento delle concessioni alla natura delle opere, dalle delimitazioni dei beni demaniali ai criteri di determinazione dei canoni, dalle fattispecie estintive e modificative alla sovrapposizione di soggetti titolari delle funzioni.

In tale riordino è centrale la salvaguardia delle aziende attualmente operanti nel rispetto di due principi giuridici e di giustizia tanto elementari quanto fondamentali:

- la tutela del cd *legittimo affidamento* che rischia di essere gravemente leso e offeso se non viene trovato il corretto e giusto rimedio così come indicato dalla stessa sentenza della CGUE del 14 luglio 2016 *Promoimpresa*;
- la salvaguardia del diritto alla proprietà della propria azienda così come tutelato proprio dalla giurisprudenza comunitaria (v. sentenza della CGUE del 28 gennaio 2016 *Laezza*) in quanto la concessione demaniale costituisce presupposto indissolubilmente connesso all'azienda tal che il trasferimento dell'una comporta anche il trasferimento dell'altra.

Sbaglia chi guarda all'Europa solo per invocare più concorrenza trascurando che è l'Istituzione che più di ogni altra si erge a tutelare la certezza del diritto e la proprietà aziendale.

A tal proposito, giova ricordare che la stessa direttiva *Bolkestein* (paragrafo terzo dell'art. 12) prevede la deroga al principio della gara in presenza di esigenze imperative connesse alla tutela di un interesse generale (dalla salute pubblica alla politica sociale; dalla protezione dell'ambiente alla salvaguardia del patrimonio culturale, ecc.) così come anche chiarito dalla nostra giurisprudenza amministrativa (CdS V sez. 03 settembre 2018 nr. 5157)

MISURE ECONOMICHE ANTICOVID

Dei 100 miliardi stanziati dal Governo, non un euro è stato erogato alle aziende balneari

Le misure di contenimento dell'epidemia, le limitazioni sulle modalità di esercizio dell'attività oggetto della concessione e le restrizioni della mobilità della popolazione hanno causato una constatata, come si è sopra illustrato, una riduzione delle presenze turistiche e delle entrate economiche anche per i balneari.

I decreti legge del 28 ottobre 2020 nr. 137 cd *Ristori* e del 9 novembre 2020 nr. 149 cd *Ristori bis* non forniscono alcun beneficio economico alle imprese balneari così come, purtroppo, avvenuto anche con i diversi provvedimenti sin qui adottati per fronteggiare gli effetti economici delle misure anti Covid-19.

È bene sottolineare che nei complessivi 100 miliardi di aiuti economici stanziati dal Governo e dal Parlamento in favore delle attività economiche per l'emergenza causata dal Covid -19 non un euro è stato destinato ai balneari.

È emblematico, a tal proposito, che le aziende balneari siano le uniche ad essere state escluse persino dal credito di imposta del 65 per cento previsto per gli investimenti nel turismo (articolo 79 del decreto legge 14 agosto 2020 nr 104 convertito con la legge 13 ottobre 2020 nr. 126 cd *Agosto*).

Disorienta, pertanto, che nei molteplici interventi normativi, sin qui, adottati dal Governo non vi sia stato alcun provvedimento economico in favore delle aziende balneari relativamente al canone o alla modifica del trattamento fiscale ingiusto per le 30.000 imprese del settore (dall'aliquota IVA al 22% invece che al 10 % come per tutte le altre aziende turistiche al pagamento della TARI per l'intero anno e non per il periodo di effettivo esercizio dell'attività, ecc.).

Fra i costi che i concessionari sopportano rientra il canone demaniale (elevato per molti balneari) che viene corrisposto per l'utilizzo annuale dell'area in concessione.

A tal proposito si sottolinea il rischio di contenzioso perché il canone è annuale e i provvedimenti legislativi e amministrativi per contenere la diffusione dell'epidemia non hanno consentito il pieno godimento della concessione medesima (il DPCM del 9 marzo 2020 ha inibito ai concessionari l'uso del demanio marittimo, persino per l'allestimento delle spiagge: divieto terminato solo il 18 maggio 2020).

Solo la Regione Sicilia, l'unica ad essere titolare del demanio marittimo (a differenza di tutte le altre che esercitano solo le funzioni amministrative nel mentre la titolarità rimane in capo allo Stato), ha disposto il completo esonero dal versamento del canone per l'anno 2020 e il suo pagamento parziale per l'anno 2021.

Si fa, infatti, presente che nel mentre le funzioni amministrative sui beni appartenenti al demanio marittimo

siano state attribuite alle Regioni e da queste trasferite ai Comuni, il gettito dei relativi canoni continua ad essere riscosso dallo Stato.

Per cui sarebbe opportuno l'attribuzione dei canoni demaniali alle Regioni o, più precisamente ai Comuni in cui si trovano i beni oggetto di concessione con vincolo di destinazione per la fruizione e la valorizzazione della costa (attrezzare spiagge cd *libere*; contrasto del fenomeno erosivo; ecc.)

Si ringrazia per l'invito e per l'attenzione prestata per le problematiche del nostro settore.

**Il presidente
Antonio Capacchione**

