



FEDERAZIONE DELLE ASSOCIAZIONI ITALIANE
DEI COMPLESSI TURISTICO RICETTIVI DELL'ARIA APERTA
ADERENTE CONF COMMERCIO ED EFCA



Atto Senato n. 2469

“Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”.

Audizione 8 marzo 2022

10^a COMMISSIONE - (Industria, commercio, turismo)

**Le attività turistico ricettive all'aria
aperta nel contesto delle concessioni
demaniali**

FAITA FEDERCAMPING

Via Cola di Rienzo, 285 - 00192 ROMA - Tel +39 06 32.11.10.43 - Fax +39 06 32.00.830
nazionale@faita.it - www.faita.it

FAITA FEDERCAMPING

Illustre Presidente, Onorevoli Senatori,

ringraziando la Commissione Industria, commercio e turismo del Senato per l'invito all'audizione sul Disegno di legge n. 2469 "Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021", alleghiamo un breve documento al fine di presentare alcune considerazioni in relazione all'emendamento depositato dal Governo 2.0.1000, in materia di concessioni demaniali.

FAITA-FEDERCAMPING

Faita-FederCamping rappresenta e tutela gli interessi e i diritti delle imprese Turistico Ricettive dell'Aria Aperta, è tra i soggetti fondatori di CONFATURISMO e aderisce alla CONFCOMMERCIO ed all'EFCO, Organismo europeo di rappresentanza di settore.

La Federazione è firmataria del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto Turismo, realizza servizi per le Associazioni Regionali (osservatorio congiunturale, studi e pubblicazioni, accordi e convenzioni) e coopera con loro per la soluzione delle problematiche locali.

Intervento di:

Alberto Granzotto – Presidente Faita-FederCamping

Marco Sperapani – Segretario Generale Faita-FederCamping

IL TURISMO ALL'ARIA APERTA NEL CONTESTO DELLE CONCESSIONI DEMANIALI

Il turismo all'aria aperta è la seconda modalità turistico ricettiva in Italia dopo quella alberghiera, è costituita da oltre 2.600* imprese, che mettono a disposizione degli ospiti una capacità complessiva di oltre 1.300.000 posti letto*, e che hanno generato nel periodo pre-pandemico una media annuale di oltre 67 milioni di presenze* e 10 milioni di arrivi*, pari ad oltre il 25% dell'offerta ricettiva e a circa il 15% delle presenze, dell'intero comparto turistico ricettivo nazionale.

* Fonte ISTAT anno 2019

La Direttiva 2006/123/ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 relativa ai servizi nel mercato interno, nota anche come direttiva Bolkestein, ha concentrato anche la sua attenzione sul tema della gestione del demanio costiero negli ordinamenti giuridici dei Paesi dell'Unione Europea, ovviamente in particolar modo su quelli rivieraschi.

In Italia tale tematica ha avuto un forte impatto, anche di carattere mediatico, sulle concessioni demaniali ad uso turistico ricreativo.

In questi sedici anni molti sono stati i dibattiti e le prese di posizione da parte delle imprese e della politica, altresì numerosi interventi legislativi hanno cercato di affrontare la problematica, ma purtroppo solo attraverso un approccio di breve periodo costituito perlopiù da moratorie o proroghe, da ultimo il provvedimento introdotto dall'articolo 1 comma 682 e 683 della legge nr. 145/2018, con la proroga al 2033 della scadenza per le concessioni demaniali in essere.

La Commissione europea, in data 3 dicembre 2020, considerando tale provvedimento in contrasto con la Direttiva 2006/123/ce, ha provveduto ad avviare e notificare all'Italia la relativa procedura di infrazione nr. 4118/2020.

Anche la Giustizia italiana è intervenuta attraverso le sentenze dell'Adunanza del Consiglio di Stato n. 17 e 18 del 9 novembre 2021, che hanno di fatto annullato gli effetti della legge nr. 145/2018, rimandando la scadenza delle concessioni balneari alla data del 31 dicembre 2023.

Successivamente, in data 13 gennaio 2022, attraverso la sentenza della VI sez. del Consiglio di Stato nr. 229 del 13 gennaio 2022, si è dichiarata la sussistenza della proprietà delle imprese in capo ai concessionari, e la conferma della scadenza delle concessioni alla data del 31 dicembre 2023.

Anche il comparto turistico ricettivo è stato pienamente coinvolto dalla vicenda, ed in particolare le aziende del turismo all'aria aperta, che in funzione della particolare tipologia di attività ed offerta turistico ricettiva, sono coinvolte sotto un duplice aspetto: oltre ad una elevata percentuale di imprese situate nei comuni balneari titolari di concessioni per l'arenile immediatamente prospiciente l'azienda, frequentemente le stesse insistono, parzialmente o totalmente, in superfici oggetto di concessioni demaniali di tipo non balneare, generando in sostanza specifiche fattispecie, quali:

- ✓ struttura ricettiva interamente su area in concessione demaniale;
- ✓ struttura ricettiva parzialmente su area in concessione demaniale e in parte in area di catasto urbano;
- ✓ struttura ricettiva con erogazione dei servizi di spiaggia su area in concessione demaniale prospiciente alla struttura stessa;
- ✓ struttura ricettiva con erogazione dei servizi di spiaggia su area in concessione demaniale vicina alla struttura stessa.

Il legame tra la struttura ricettiva e l'area in concessione è sostanziale e prescinde dal confine demaniale: vale cioè allo stesso modo per le strutture ricettive insistenti all'interno della fascia demaniale, come per quelle insistenti nell'area privata immediatamente retrostante.

Le une come le altre subirebbero dalla perdita della gestione della spiaggia una mutilazione doppia, non compensabile con l'assegnazione di una nuova concessione in altra posizione, magari molto distante dalla struttura ricettiva.

L'offerta di molte imprese turistico ricettive italiane, utilizza gli arenili antistanti secondo un modello di gestione integrata e unitaria del servizio, offrendo ai loro ospiti pacchetti di servizi inseriti e coerenti con i principi di qualità e territorialità dell'impresa.

L'offerta e l'organizzazione dei servizi di balneazione, infatti, è parte integrante e sostanziale dell'attività aziendale, sia nell'erogazione dei servizi, che nella pianificazione degli investimenti e dei relativi costi e ricavi, è evidente che una diversa erogazione del servizio, o peggio ancora una esclusione dalla gestione, creerebbe squilibri importanti nei flussi economici ed occupazionali aziendali. Non sarebbe tra l'altro possibile non tenere conto, negli eventuali riconoscimenti di indennizzi a tutela degli investimenti effettuati dai concessionari uscenti, della pianificazione e dell'ingenza degli investimenti effettuati correlati ai servizi di balneazione, a prescindere dalla loro "localizzazione" fisica nell'arenile.

Si ribadisce che le imprese turistico ricettive all'aria aperta, oltre ad essere coinvolte per quanto sopra rappresentato, sono spesso in attività su aree demaniali non balneari, oggetto di possibile esclusione dal demanio marittimo stesso, ai sensi dell'art. 35 del Codice della navigazione.

Tali aree sono state nel tempo valorizzate attraverso ingenti investimenti per opere realizzate con finalità turistico ricettive, costruendo nel tempo un'offerta di alta qualità che ha permesso all'Italia di collocarsi ai primi posti in Europa per flussi turistici generati nel comparto del turismo all'aria aperta.

Questi modelli imprenditoriali di "gestione integrata" hanno permesso di generare delle vere eccellenze territoriali, anche in ambito europeo.

Ad esempio, in Veneto, prima regione in Italia per presenze e arrivi con circa il 30% del totale generato dal comparto, e dove anche politiche di sviluppo regionali hanno favorito e accompagnato questi modelli di gestione unitaria dei servizi, vi è la presenza di un utilizzo di **aree demaniali destinate al turismo all'aria aperta di circa 3.000.000 di metri quadri e di aree demaniali balneari prospicienti le stesse strutture ricettive di oltre 700.000 metri quadri.**

Queste modalità e il relativo loro impatto sull'intero sistema turistico delle regioni, sono presenti anche in altre numerose realtà territoriali, con percentuali altrettanto rilevanti e rapportate ai flussi turistici generati. È evidente che per questa tipologia di imprese, l'approccio metodologico della riforma non potrà riflettere gli stessi parametri che verranno individuati ed applicati per le altre tipologie di concessioni.

Su questi presupposti, tenuto conto dell'attuale fase di obiettiva e rilevante incertezza e lacunosità del quadro legislativo, si ritiene legittimo, possibile e necessario che vengano definiti principi e criteri premiali o di tutela che, nel rispetto della Direttiva 2006/123/ce del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, e delle recenti decisioni dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, salvaguardino la continuità aziendale di queste imprese.

Anche nel quadro normativo europeo di riferimento si è già entrati nel merito di questioni inerenti alla specificità delle strutture ricettive, dell'entità degli investimenti effettuati e della relativa necessità di prevedere particolari differenziazioni tra il demanio necessario o naturale individuato ai sensi dell'art. 28 del Codice della navigazione, e il demanio accidentale o eventuale.

Se è un dato ormai acquisito che per il demanio necessario o naturale, l'indizione di procedure competitive possa e debba essere supportata dal riconoscimento di un indennizzo a tutela degli investimenti effettuati dai concessionari uscenti per tutelarne l'affidamento, pare equo che nel caso delle imprese in questione l'indennizzo venga calcolato tenendo conto (quale parte dell'avviamento

creato) di tutti gli investimenti comunque legati alla spiaggia, a prescindere dalla loro “localizzazione” fisica nell’arenile.

Se fra gli elementi di valutazione delle offerte possono e devono essere compresi lo standard qualitativo dei servizi, la sostenibilità sociale e ambientale del piano di investimenti, si possono e si devono valorizzare anche i minori impatti ambientali che il modello integrato riesce a garantire grazie al fatto che alcuni servizi vengono erogati mediante uffici, attrezzature e spazi della struttura ricettiva senza bisogno di ulteriori installazioni in spiaggia.

Diverso è il caso per le imprese in attività su aree demaniali cosiddette residuali, e cioè in aree di natura non “balneare” ma interne alla costa, utilizzate e valorizzate dalle imprese nel tempo, assolutamente non coinvolte da tematiche legate alla scarsità di risorsa e all’interesse transfrontaliero, e per quali si potrebbero prevedere procedure di patrimonializzazione e relativa vendita, in quanto beni dello Stato considerati non più strategici o utili per finalità istituzionali.

Faita-FederCamping è favorevole ad una applicazione piena, ma ragionata, dei principi eurounitari, capaci di cogliere con equilibrio le caratteristiche e peculiarità come quelle delle imprese turistico ricettive italiane, parimenti a quanto avvenuto nelle legislazioni di paesi con forte vocazione turistica quali Francia, Spagna, Portogallo e Grecia.

In particolare, vogliamo porre l’attenzione su quanto previsto dalla normativa greca¹⁾ e portoghese; la prima che prevede l’affidamento delle spiagge correlate alle strutture ricettive senza ricorrere a procedure di evidenza pubblica, la seconda che permette al concessionario uscente un diritto di prelazione. Altresì interessante, rispetto alla durata delle concessioni, i casi di Spagna e Portogallo che prevedono periodi molto lunghi, arrivando fino ai 75 anni.

Con riferimento ai criteri di premialità previsti per le eventuali procedure di affidamento, sarebbe senz’altro necessaria una differenziazione tra criteri per l’assegnazione di nuove concessioni e criteri previsti per aree già assegnate ed in attività, come ad esempio il possesso della certificazione della parità di genere e da imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile, che se applicato in forma universale penalizzerebbe certamente aziende già costituite.

Anche le previsioni di un numero massimo di concessioni dovrebbero essere rapportate alla singola struttura ricettiva e non all’impresa giuridica in quanto tale, considerando la condizione che la stessa impresa potrebbe gestire molteplici strutture ricettive a centinaia di chilometri di distanza l’una dall’altra.

¹⁾ Articolo 13, comma 5a), della legge 2971 del 2001, come modificato dall’articolo 14 della legge 4787 del 2021

Oggetto di particolare considerazione, è inoltre la condizione per la quale si vuole valorizzare la posizione di soggetti che, nei cinque anni antecedenti l'avvio della procedura selettiva, hanno utilizzato la concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare, nei limiti definiti anche tenendo conto della titolarità, alla data di avvio della procedura selettiva, in via diretta o indiretta, di altra concessione o di altre di attività d'impresa o di tipo professionale.

È evidente che tale formulazione ed applicazione penalizzerebbe senz'altro le strutture turistico ricettive costruite su compagini societarie e gestionali strutturate, ritenendo pertanto che tale valorizzazione dovrebbe essere rivolta a tutte le imprese titolari di concessione, a prescindere dalla dimensione e dal collegamento con il nucleo familiare.

Inoltre, sarà altresì fondamentale procedere con quanto previsto dalla “*legge di bilancio 2019*” in materia di ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo, all'individuazione della consistenza dello stato dei luoghi e della tipologia e numero delle concessioni attualmente vigenti e delle aree libere e concedibili, anche attraverso una ricognizione degli investimenti effettuati nell'ambito delle concessioni stesse e delle tempistiche di ammortamento connesse.

Di particolare rilievo ed attenzione, sarà inoltre la tematica del Partenariato Pubblico Privato e del Project Financing, modalità utile a definire i parametri di utilizzo del bene demaniale da parte dei soggetti privati, in un sistema concessorio che riconosca e valorizzi principi cardine di sostenibilità ambientale, efficientamento ed ammodernamento delle strutture, nonché l'apporto produttivo delle aree in concessione all'intera economia territoriale, anche in termini occupazionale e di indotto economico.

LE CONSIDERAZIONI IN MERITO AI DECRETI LEGISLATIVI DI CUI ALL'ART. 2-TER DELL'EMENDAMENTO GOVERNATIVO 2.0.1000

Molte imprese turistico ricettive italiane utilizzano gli arenili in concessioni antistanti secondo un modello di gestione integrata e unitaria del servizio.

L'integrazione è totale: sia fisica (mediante accessi e infrastrutture), che funzionale (erogazione dei servizi e pianificazione degli investimenti).

La delega legislativa dovrebbe tenere conto di questa casistica (10% delle aree demaniali concessionabili), per ragioni di politica sociale, occupazionale e di tutela ambientale, principi confermati anche dal diritto eurounitario e dalle recenti sentenze dell'Adunanza Plenaria, attraverso il rimando a tali valorizzazioni.

È indubbio infatti che:

- a) la scissione fra la gestione della struttura ricettiva e quella dell'arenile
 - stravolgerebbe i flussi economici ed occupazionali aziendali;
 - impedirebbe investimenti nelle strutture comunque legati ai servizi di balneazione a prescindere dalla loro "localizzazione" fisica nell'arenile;
 - diminuirebbe lo standard qualitativo dell'offerta turistica sia all'interno che all'esterno dello spazio demaniale: un arenile dedicato alla clientela della struttura ricettiva è utilizzato meno intensivamente ma più a lungo nella stagione turistica, che beneficiando inoltre dell'utilizzo dei servizi interni della stessa struttura, favorisce l'integrità e la sostenibilità ambientale, proprio per la minore necessità di ricorrere all'installazione di opere stabili in arenile in quanto già presenti nella struttura ricettiva;
- b) la salvaguardia delle concessioni in essere di questo tipo sia vitale per le imprese turistico ricettive all'aria aperta, spesso localizzate totalmente o parzialmente su suoli demaniali, anche attraverso ampie superfici, talvolta a cavallo della dividente demaniale; tale scissione equivarrebbe allo smembramento e distruzione del valore aziendale difficilmente sostituibile, confermando il legame tra la struttura ricettiva e l'area in concessione a prescindere dal confine demaniale.

A questi rapporti si dovrebbe perciò riconoscere uno statuto speciale di esenzione, nel rispetto degli spazi concessi dal diritto eurounitario e dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria per i profili di politica sociale, occupazionale e di tutela ambientale precedentemente indicati, anche in conformità ad altre modalità legislative applicate nell'unione, come ad esempio per la Grecia.

Ringraziando ancora la Commissione per l'opportunità offerta, e rimanendo disponibili ad ulteriori approfondimenti, ci riserviamo di farvi avere in tempi brevi alcune proposte di subemendamenti riferiti alle argomentazioni esposte nella presente relazione.

Ci dichiariamo altresì disponibili, a coordinarci con altre organizzazioni coinvolte nella tematica, al fine di presentare proposte congiunte per la parte generale del subemendamento governativo.