



**ASSOCIAZIONE ITALIANA
CONFINDUSTRIA ALBERGHI**

Emendamento 2.0.1000

al

DDL AS 2469

*Legge annuale per il mercato e la
concorrenza 2021*

Audizione Parlamentare

8 marzo 2022

Gentile Presidente, onorevoli Senatori,

desideriamo ringraziarvi per averci chiamato ad esprimere la nostra posizione sull'emendamento 2.0.1000 presentato al Governo la scorsa settimana al DDL Concorrenza

La riforma delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative di cui all'emendamento sopra citato è un tema particolarmente delicato per il settore alberghiero, considerato anche quanto pesa il segmento "balneare" sul totale dell'economia del turismo.

Secondo gli ultimi dati ISTAT disponibili, infatti, la domanda turistica che si rivolgeva alle destinazioni marine e lacuali valeva il 29 % degli arrivi e il 40% delle presenze totali nel nostro Paese.

È evidente quindi, come il tema della riforma delle concessioni demaniali abbia un impatto economico di particolare rilevanza.

Le ragioni della riforma

Come noto lo scorso novembre il Consiglio di Stato ha annullato la proroga al 2033 delle concessioni balneari che era stata disposta dalla legge 145/2018 ed ha imposto al legislatore di riassegnare i titoli concessori entro il 31 dicembre 2023 attraverso delle forme di gara pubblica. Sulle concessioni demaniali insiste inoltre la possibile procedura di infrazione da parte dell'Unione Europea che già dallo scorso dicembre 2020 ha inviato una lettera di messa in mora per la mancata "liberalizzazione" delle concessioni demaniali.

La nuova disciplina

La scorsa settimana il Consiglio dei Ministri ha presentato un emendamento al DdL Concorrenza con il quale viene stabilito che:

1.le concessioni demaniali marittime, lacuali, fluviali per l'esercizio delle attività turistico ricreative in essere alla data di entrata in vigore del provvedimento e i rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo continuano ad avere **efficacia fino al 31/12/2023**;

2.**entro sei mesi** dalla data di entrata in vigore del provvedimento, il governo è delegato ad adottare uno o più provvedimenti volti a riordinare/semplificare la **disciplina delle concessioni** con l'obiettivo di assicurare un utilizzo più sostenibile del demanio marittimo, di favorirne la pubblica fruizione e di promuovere una maggiore concorrenza sulle concessioni balneari.

Effetti sul settore

Il cambio di paradigma e l'improvvisa accelerazione determinano una serie di problematiche che rischiano di danneggiare in modo grave e permanente il settore alberghiero già duramente provato dalla crisi del covid e ora della guerra.

Nel merito della proposta abbiamo evidenziato **alcuni aspetti che riteniamo particolarmente critici** per il settore alberghiero, che necessita invece, di una **disciplina ad hoc** in materia di concessioni – come peraltro avviene in altri Paesi europei - che tenga conto delle specificità delle imprese che lo compongono.

Per alcune imprese, come ad esempio quelle balneari, **la concessione è di fatto bene strumentale indispensabile all'esercizio dell'impresa e parte integrante dell'offerta.**

Un ulteriore aspetto di specifica rilevanza per il settore alberghiero è il concetto di **infungibilità del bene**. La rilevanza per l'operatore alberghiero è specifica per l'area considerata che ha una connessione funzionale all'attività alberghiera. Il danno collegato alla perdita della specifica concessione non potrebbe essere in alcun modo compensato dall'assegnazione di una nuova concessione in una posizione diversa!

La perdita della concessione in molti casi condannerebbe l'azienda alla chiusura.

L'emendamento 2.0.1000 non sembra aver considerato in alcun modo le specificità di queste aziende che pure contribuiscono in modo sostanziale all'economia del settore, all'occupazione – in particolare nelle aree del sud Italia – ed allo sviluppo dei territori.

La concorrenza internazionale

Tralasciando le osservazioni di dettaglio riguardo al campo di applicazione della Bolkenstein – che ricordiamo, all'art. 12 prevede l'applicazione della procedura di selezione qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili - nella chiara distinzione tra beni (come nel caso in oggetto) e servizi, è di tutta evidenza che la scelta dell'Italia impatta pesantemente sul fronte della **competitività delle nostre imprese rispetto ai competitor europei.**

Il comma 1 dell'art. 2-ter stabilisce che le finalità della riforma della disciplina delle concessioni demaniali è, tra gli altri, quello di **“favorire maggiore dinamismo concorrenziale nel settore dei servizi e delle attività economiche connessi all'utilizzo delle concessioni per finalità turistico-ricreative”** ma la scelta del nostro Governo sembra andare in controtendenza rispetto a questo enunciato: quando si parla di concorrenza dobbiamo andare oltre il concetto di prossimità riferito al territorio nazionale perché il nostro Paese e le nostre imprese si trovano a concorrere in un quadro internazionale, dove le scelte del singolo paese possono determinare una distorsione del mercato.

Intervenire solo sul territorio italiano rischia di tradursi in un boomerang per il nostro turismo.

Le altre destinazioni del mercato mediterraneo potranno continuare ad investire certe di poter offrire i propri servizi integrati, albergo e accesso alla spiaggia, mentre per le nostre realtà **si apre un periodo di profonda incertezza** che mette a repentaglio le scelte dei prossimi anni, lo sviluppo delle realtà d'impresa, dei territori, impattando anche sul dato occupazionale.

Mappatura

Malgrado fosse prevista fin dal provvedimento del 2018, la mappatura delle concessioni demaniali marittime non è stata ancora attuata. Si tratta con tutta evidenza di una misura necessaria e propedeutica a un **riordino equo e razionale** delle concessioni.

Il riordino infatti non può prescindere da un'attenta analisi - una realtà molto complessa articolata - così come da una puntuale fotografia delle aree in regime di concessione.

Questa analisi ad oggi manca e non è possibile quindi valutare le diverse caratteristiche delle migliaia di concessioni che presentano situazioni estremamente differenziate tra loro.

La mappatura delle concessioni (quante sono, chi le detiene, da quanto tempo e quanto incassa lo Stato, e le specifiche realtà che caratterizzano le strutture ricettive con spiaggia), è un passaggio imprescindibile per poter predisporre modalità **equie a tutela dei diritti di tutti concessionari**.

Tempistica

Secondo la Sentenza del Consiglio di Stato dello scorso novembre, le concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative già in essere continuano ad essere efficaci sino al 31 dicembre 2023 - indicazione trasposta nell'art. 2 bis dell'emendamento governativo - fermo restando che, oltre tale data, anche in assenza di una disciplina legislativa, esse cesseranno di produrre effetti, nonostante qualsiasi eventuale ulteriore proroga legislativa che dovesse nel frattempo intervenire, la quale andrebbe considerata senza effetto perché in contrasto con le norme dell'ordinamento dell'U.E.

L'articolo 2 ter dell'emendamento prevede, entro 6 mesi dall'approvazione della Legge Concorrenza dovranno essere emanati una serie di provvedimenti che dovranno dare corpo alla riforma, ma a questo riguardo i tempi non sembrano assolutamente sufficienti.

Infatti la proposta governativa dovrà essere in primis discussa e autorizzata dal Parlamento, a seguire dovrà concretizzarsi in uno o più decreti attuativi che dovranno definire nei dettagli i criteri per l'istituzione delle procedure dei bandi che dovranno essere gestiti dai comuni nonché i meccanismi per il calcolo dell'indennizzo a favore del concessionario uscente. A questi passaggi potrebbe seguire la legislazione regionale quindi quella comunale, il tutto entro il 31

dicembre 2023 poiché dal 1 gennaio 2024 le concessioni dovranno essere assegnate tramite gara.

Appare evidente come questi **tempi non siano congrui per la piena realizzazione del processo e non è previsto neppure un regime transitorio.**

Ma questo quadro di profonda incertezza incide già oggi pesantemente sulle imprese del settore, quelle balneari, ma anche alberghiere laddove l'area oggetto di concessione è con ogni evidenza **strumentale all'attività di impresa.**

L'incertezza del processo e di quelle che saranno le modalità di valorizzazione e messa a gara della concessione, con la previsione di una scadenza indifferibile al 31 dicembre 2023 – a fronte di un provvedimento che prevedeva una scadenza al 2033! - si trasforma già nell'immediato in una perdita di valore dell'attività alberghiera.

In una fase così difficile come quella che sta attraversando il settore oggi, **depauperare ulteriormente il valore dell'impresa e di fatto condizionarne anche la capacità di accesso al credito al credito**, mette fortemente a rischio la sopravvivenza dell'impresa stessa.

Questo in un settore già profondamente colpito dalla crisi covid e ora dagli effetti della guerra, in cui la debolezza economica degli operatori fa salire il **rischio di infiltrazioni di capitali opachi.** Un rischio già presente come testimoniato dal protocollo sottoscritto lo scorso 18 febbraio con DIA e DNA per cercare di tutelare gli operatori e la collettività a fronte di difficoltà così gravi e drammatiche come quelle che sta vivendo il settore.

L'adozione di un adeguato regime transitorio è fondamentale per limitare i danni di un processo che molto difficilmente potrà essere operativo nei tempi indicati in questo provvedimento.

Criteria per l'affidamento in concessione

L'emendamento all'art. 2 ter, co. 2, lett. c) che stabilisce che in sede di affidamento della concessione sia data adeguata considerazione *“degli investimenti, del valore aziendale dell'impresa e dei beni materiali e immateriali, della professionalità acquisita anche da parte di imprese titolari di strutture turistico-ricettive che gestiscono concessioni demaniali, nonché valorizzazione di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori, della protezione dell'ambiente e della salvaguardia del patrimonio culturale”*

A riguardo è necessario sottolineare che oltre al pur apprezzabile richiamo alla *“professionalità acquisita dalle imprese turistico ricettive che gestiscono concessioni demaniali”*, in questo caso deve essere considerata anche la **rilevanza degli investimenti non solo nell'area oggetto di concessione, ma anche nelle aree funzionali alla stessa.**

Riteniamo invece molto critiche le previsioni riferite al **numero massimo di concessioni** e sul **frazionamento** delle concessioni demaniali, su cui è necessario un intervento sostanziale di modifica.

Relativamente al primo, in assenza di un intervento di modifica, le imprese alberghiere che fanno capo a gruppi o catene sarebbero ingiustamente penalizzate. E' chiaro l'intento di contrastare interventi speculativi e fenomeni di accaparramento, ma nel caso delle strutture turistico ricettive plurilocalizzate (es. gruppo/catena alberghiera con più hotels nella stessa destinazione, ovvero con strutture ricettive in diverse destinazioni balneari) è necessario considerare la legittima esigenza di poter contare su una concessione per ciascuna delle unità.

Analogamente, per quanto riguarda il secondo aspetto, è necessario considerare che nel caso delle strutture turistico ricettive, la concessione necessita di una proporzionalità rispetto al numero di camere/posti letto.

Anche la previsione relativa alla **durata** di cui alla lettera e) punto 7 - *“previsione della durata della concessione per un periodo non superiore a quanto necessario per garantire al concessionario l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti autorizzati dall'ente concedente in sede di assegnazione della concessione e comunque da determinarsi in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare con divieto espresso di proroghe e rinnovi anche automatici”* - rischia di penalizzare particolarmente gli operatori turistico ricettivi, considerato che gli investimenti e gli interventi correlati alla gestione della concessione sono caratterizzati da una particolare ampiezza e complessità in quanto riferiti anche all'attività primaria di tipo ricettivo. Su questo aspetto incidono particolarmente le diverse scelte effettuate dai nostri paesi più direttamente competitor nell'area mediterranea, Grecia, Spagna, Portogallo ecc. In tutti questi casi i Governi hanno fornito già da tempo soluzioni e garanzie in termini di durata delle concessioni, tali da permettere investimenti di medio lungo periodo che permettono di rafforzare e rendere più competitiva l'offerta.

Infine con riferimento all'art. 2 ter, co. 2, lett. g) è necessario prevedere da subito una **disciplina che prevenga iniziative di tipo meramente speculativo**, in contrasto con le legittime aspirazioni ed esigenze delle imprese di settore e della collettività

Criteri per il calcolo degli indennizzi

Il Governo sarà chiamato ad individuare nei decreti legislativi che saranno emanati a seguito dell'approvazione del DDL Concorrenza, i criteri per il calcolo **indennizzo a favore del concessionario**. L'art. 2 ter, co. 2, lett. i) a riguardo prevede *“definizione di criteri uniformi per la quantificazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente, posto a carico del concessionario subentrante, in ragione del mancato ammortamento degli investimenti realizzati nel corso del rapporto concessorio e autorizzati dall'ente concedente e della perdita dell'avviamento connesso ad attività commerciali o di interesse turistico”*

Anche su tale aspetto non appare chiara la esigenza di tutela specifica per le **concessioni strumentali all'esercizio dell'attività ricettiva di tipo turistico alberghiero**.

E' chiaro come in questo caso la **valutazione da compiere deve considerare l'investimento nella sua complessità** e alla luce del nesso funzionale tra la concessione e l'esercizio dell'attività alberghiera.

Questo indica in primis l'esigenza di un'analisi ben più ampia ed attenta di quelli che sono gli investimenti e le variabili in gioco nella definizione degli eventuali indennizzi in capo al concessionario. Un'analisi che deve necessariamente tenere conto di quegli **investimenti che non insistono direttamente nella porzione di area demaniale ma che sono stati realizzati in funzione della stessa.**

È necessario quindi che la valorizzazione degli investimenti tenga conto anche degli investimenti indiretti ma realizzati in ragione della concessione.

Questo è un passaggio fondamentale per garantire **equità negli indennizzi** tra le diverse tipologie di concessionario

Nella proposta governativa, invece, l'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente è stato limitato al **mancato ammortamento** degli investimenti realizzati nel corso del rapporto concessorio e autorizzati dall'ente concedente e della **perdita dell'avviamento.**

E' stato pertanto eliminato l'obbligo per i futuri vincitori delle gare sulle concessioni di spiaggia di riconoscere a quello uscente un indennizzo pari all'intero valore aziendale calcolato sui beni materiali o immateriali.

E questo aspetto è dirimente in quanto obbligare gli eventuali nuovi concessionari a remunerare i precedenti gestori per beni materiali immateriali significa infatti determinare il calcolo degli indennizzi basati sul valore aggiunto creato dall'impresa sulla concessione demaniale. Mentre limitare il tutto ai soli investimenti non ammortizzati ridurrebbe di molto l'entità della buonuscita in caso di passaggio del titolo.

Tanto più nel caso dell'albergo il concetto di valore aziendale deve tenere conto dell'investimento nella sua completezza quindi non solo l'investimento diretto sullo spazio oggetto di concessione demaniale ma anche quello realizzato in funzione di essa.