

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVI LEGISLATURA —————

Mercoledì 4 maggio 2011

alle ore 9,30 e 16,30

548^a e 549^a Seduta Pubblica

ORDINE DEL GIORNO

I. Seguito della discussione del documento:

Documento di economia e finanza 2011 e connessi allegati –
*Relatore GARAVAGLIA Massimo (Relazione orale) – Relatore
di minoranza MORANDO. (Doc. LVII, n. 4)*

**II. Seguito della discussione della mozione n. 379, Micheloni,
sulla razionalizzazione della rete diplomatico-consolare
italiana (testo allegato).**

**III. Seguito della discussione di mozioni sugli stabilimenti
balneari (testi allegati).**

MOZIONE SULLA RAZIONALIZZAZIONE DELLA RETE DIPLOMATICO-CONSOLARE ITALIANA

(1-00379) (2 marzo 2011)

MICHELONI, RANDAZZO, TONINI, PEGORER, BERTUZZI, FINOCCHIARO, ZANDA, GASBARRI, SIRCANA, PASSONI, MARINARO, PERDUCA, MARINO Ignazio, SOLIANI, MORRI, PORETTI, GIAI, MONGIELLO, PEDICA, LEGNINI, LIVI BACCI, MORANDO, MARINO Mauro Maria, BALDASSARRI, CONTINI, DE ANGELIS, GERMONTANI, GARAVAGLIA Mariapia. – Il Senato,

premessi che:

i cittadini italiani nel mondo sono circa 4 milioni, e nei loro confronti è necessario che l'Italia si impegni a garantire assistenza attraverso una rete di servizi consolari funzionale ed efficiente;

il Ministero degli affari esteri deve organizzare la rete diplomatico-consolare e le sue strutture per adempiere ad una duplice missione. La prima missione, comune a quella di tutti i Ministeri degli esteri del mondo, è quella di rappresentare e difendere gli interessi del proprio Paese all'estero. La seconda missione consiste nell'offrire servizi e tutela alle comunità italiane nel mondo, al fine di soddisfare le loro esigenze;

attualmente è in corso un'ampia ristrutturazione della rete consolare da parte del Ministero, che interessa sedi e luoghi con una forte presenza di emigrati italiani. Tuttavia, il piano di ristrutturazione presentato non è stato accolto positivamente né dalle Commissioni parlamentari di merito, né dalle comunità degli italiani all'estero. L'opposizione da parte delle rappresentanze degli italiani nel mondo, delle loro associazioni e dei parlamentari eletti nelle circoscrizioni estere è stata quasi unanime;

il Governo, attraverso il Sottosegretario di Stato per gli affari esteri Alfredo Mantica, ha per ben due volte dichiarato che il Piano di ristrutturazione della rete consolare non è determinato da esigenze di risparmio per il bilancio dello Stato. In particolare, il 10 giugno 2009 al Senato, nel corso della seduta congiunta delle Commissioni parlamentari Affari esteri di Camera e Senato, il Sottosegretario ha affermato che il Piano «è dettato da ragioni assolutamente di carattere politico-organizzative, anche se ovviamente avrà delle ricadute anche di natura economica che, tuttavia, non rappresentano la spinta che ne ha determinato l'avvio»; il 24 giugno 2009 alla Camera dei deputati, nel corso della seduta congiunta delle Commissioni Affari esteri di Camera e Senato ha affermato: «Quindi, io non vi ho mai detto – e torno a ribadirlo – che il risparmio è il primo obiettivo di questa razionalizzazione. È ovvio che, se risparmio, se alla fine qualcosa resta attaccato al progetto, credo nessuno si possa offendere, ma non è questo il primario obiettivo»;

nonostante le assicurazioni offerte, il Piano di ristrutturazione prevede la chiusura di alcune importanti sedi, tra le quali: Mulhouse, Lille, Coira, Losanna, Genk, Liegi, Mons, Saarbrücken, Norimberga, Mannheim, Amburgo, Manchester, Durban, Adelaide, Brisbane, Filadelfia, Detroit;

le chiusure previste peggioreranno la funzionalità di una rete consolare già in difficoltà, raddoppiando l'utenza delle sedi consolari residue alle quali dovranno rivolgersi i cittadini italiani residenti all'estero. Si produrrà così lo spostamento dalle sedi chiuse alle nuove sedi di competenza di centinaia di migliaia di pratiche. Sono prevedibili le conseguenze negative sulla funzionalità degli uffici e sull'efficienza dei servizi; l'impossibilità di fatto di sostenere le prossime tornate elettorali e referendarie, anche mettendo a forte rischio il raggiungimento del *quorum*, con grave lesione del diritto di partecipazione democratica che la Costituzione ha riconosciuto ai cittadini italiani residenti all'estero;

attualmente è in corso anche la graduale attivazione del sistema di servizi telematici SIFC (Sistema integrato delle funzioni consolari), sistema che, sicuramente, rappresenta la giusta strada per innovare i servizi consolari ma, come ovvio, richiede tempi lunghi di effettiva entrata a regime;

la 3^a Commissione permanente (Affari esteri, emigrazione) del Senato ha deliberato all'unanimità la realizzazione di un'indagine conoscitiva che ha come obiettivo quello di conoscere l'effettiva situazione dell'organizzazione dei servizi e della rete diplomatico-consolare italiana del Ministero. Detta indagine potrà così contribuire alla realizzazione di una rete in grado di rispondere al meglio alle due missioni sopra ricordate e ad un più razionale utilizzo delle risorse economiche disponibili, con il dichiarato obiettivo di migliorare i servizi ai cittadini italiani all'estero e produrre risparmi per il bilancio del Ministero. Il confronto tra il Senato e il Ministero degli affari esteri non ha però portato, ad oggi, ad interventi migliorativi del Piano,

impegna il Governo:

a promuovere nell'immediato uno specifico provvedimento di «moratoria» che differisca per un termine di 30 mesi il piano di ristrutturazione e razionalizzazione presentato dal Ministero degli affari esteri, e a «congelare» la rete consolare nella sua attuale situazione;

a tenere conto dell'esito dell'indagine conoscitiva della 3^a Commissione del Senato sulle strutture del Ministero, al fine di costruire un progetto condiviso di profonda riforma della rete e dei servizi consolari italiani nel mondo e di rispettare pienamente i diritti democratici degli italiani residenti all'estero.

MOZIONI SUGLI STABILIMENTI BALNEARI

(1-00223) (10 dicembre 2009)

FINOCCHIARO, ZANDA, LATORRE, CASSON, GRANAIOLA, MERCATALI, AMATI, ANDRIA, ARMATO, BARBOLINI, BUBBICO, CABRAS, DE LUCA, D'UBALDO, LEGNINI, FIORONI, GARRAFFA, GASBARRI, GIARETTA, INCOSTANTE, LUSI, MARCUCCI, PINOTTI, RANUCCI, ROSSI Paolo, SANGALLI, SBARBATI, TOMASELLI. – Il Senato,

premessi che:

gli stabilimenti balneari sono un'importante realtà socio-economica tipica del settore del turismo italiano, che nel corso ormai centenario della loro attività hanno garantito un elevato livello di accoglienza e di servizi a favore dei cittadini e della clientela turistica internazionale;

gli stabilimenti balneari sono diffusi in tutto il territorio costiero del Paese ed in alcune particolari aree, come la Versilia e le coste romagnola, abruzzese e marchigiana, hanno raggiunto livelli di significatività economica paragonabile a quella di veri e propri distretti produttivi. Sono, inoltre, fortemente integrati con l'offerta alberghiera contribuendo significativamente al PIL turistico;

sulla base di recenti dati, nel territorio nazionale sono attualmente operativi circa 30.000 stabilimenti balneari, che in media occupano durante la stagione estiva non meno di 300.000 addetti, ai quali vanno aggiunti gli addetti occupati nell'indotto, ovvero dagli esercizi pubblici e dagli esercizi commerciali che vivono a stretto contatto con gli stabilimenti balneari;

gli stabilimenti balneari, oltre a rappresentare un settore primario della nostra economia, svolgono un'imprescindibile attività a tutela dei turisti garantendo loro le necessarie informazioni quotidiane sulla balneabilità del mare, la sorveglianza delle coste e l'assistenza immediata in caso di emergenza in mare;

non va dimenticato, inoltre, l'imprescindibile ruolo svolto dagli stabilimenti balneari a tutela dell'ambiente naturale costiero ed in particolare nelle operazioni di pulizia e di manutenzione degli arenili, per le quali gli enti locali hanno una sempre minore disponibilità di risorse;

alla luce di quanto esposto la conduzione di uno stabilimento balneare deve essere considerata una vera e propria attività imprenditoriale complessa, caratterizzata da rilevanti investimenti di carattere strutturale e occupazionale anche finalizzati allo svolgimento dei servizi di sicurezza dei bagnanti e di manutenzione ambientale dei tratti di costa di propria competenza, che rendono tali imprese sostanzialmente diverse da semplici attività di servizio;

proprio per le caratteristiche descritte, gli stabilimenti balneari italiani si distinguono profondamente da quelli del resto dei Paesi mediterranei a maggiore vocazione turistica, come Francia, Spagna e Grecia, dove la diffusione è assai più contenuta e in molti casi sono gestiti direttamente dagli alberghi e sono a disposizione esclusivamente della loro clientela;

nel giugno del 2008, per rafforzare le moltissime micro, piccole e medie imprese presenti in Europa, è stato approvato lo «Small Business Act», una comunicazione della Commissione europea tesa ad ancorare irreversibilmente il principio «Pensare anzitutto in piccolo» nei processi decisionali dei Paesi membri a partire dalla formulazione delle normative, e a promuovere la crescita delle piccole e medie imprese (PMI) aiutandole ad affrontare i problemi che continuano a ostacolarne lo sviluppo;

così purtroppo non è stato per le imprese balneari a seguito del recepimento nell'ordinamento nazionale della direttiva 123/2006/CE, sui servizi nel mercato interno;

considerato che:

l'attività imprenditoriale di gestione degli stabilimenti balneari nasce con il rilascio di una concessione demaniale marittima, valida per un determinato periodo di tempo, e gli investimenti e la continuità operativa dell'attività dipendono essenzialmente dalla durata, dalle condizioni di esercizio, ovvero dai canoni concessori, e dalla possibilità di rinnovo della concessione;

proprio per far fronte alle esigenze di continuità operativa dell'attività di gestione di uno stabilimento balneare, l'articolo 37 del codice della navigazione di cui al regio decreto n. 327 del 1942 stabilisce che nell'assegnazione della concessione e nella fase di rinnovo della medesima è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che risponda ad un più rilevante interesse pubblico;

con riguardo alla durata della concessione, l'articolo 10 della legge n. 88 del 2001 ha previsto un meccanismo di rinnovo automatico delle medesime con cadenza sessennale;

tale combinato disposto, insieme ad altre disposizioni normative che hanno demandato a Regioni e Comuni compiti di regolamentazione tecnica dell'attività, ha consentito nel corso degli ultimi anni un forte sviluppo dell'attività lungo tutta la costa nazionale e garantito la possibilità ai gestori degli stabilimenti balneari di programmare consistenti investimenti finalizzati a migliorare le strutture ricettive degli stabilimenti e ad innalzare il livello dei servizi offerti al cittadino;

constatato che:

in data 2 febbraio 2009, l'Unione europea ha aperto nei confronti dell'Italia la procedura d'infrazione n. 2008/4908 per il mancato adeguamento della normativa nazionale in materia di concessioni demaniali marittime ai contenuti previsti dalla «direttiva servizi», meglio conosciuta come direttiva Bolkenstein (direttiva 123/2006/CE);

la Direzione generale del mercato interno e dei servizi della Commissione europea, in una nota del 4 agosto 2009 inviata dalla rappresen-

tanza permanente presso la Comunità al Dipartimento delle politiche comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ha evidenziato che la preferenza accordata dall'articolo 37 del codice della navigazione al concessionario uscente, oltre ad essere contraria all'articolo 43 del Trattato che istituisce la Comunità europea, è nel contempo in contrasto con l'articolo 12 della «direttiva servizi» ed ha invitato le autorità italiane ad adottare tutte le misure necessarie al fine di rendere l'ordinamento italiano pienamente conforme a quello comunitario entro il termine ultimo del 31 dicembre 2009;

in conseguenza di tale procedura il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 25 del 2010, ha stabilito che nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui all'articolo 37, comma 2, secondo periodo, del codice della navigazione, il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del decreto medesimo e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 fosse prorogato fino a tale data;

in data 26 marzo 2010 il Parlamento italiano ha esaminato lo schema di decreto legislativo n. 59, presentato dal Governo, in attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, che tiene pienamente conto dei rilievi proposti dalla citata procedura d'infrazione;

alla luce di quanto menzionato, il pieno adeguamento del nostro ordinamento alle indicazioni della «direttiva servizi» comporterà che le concessioni demaniali marittime, a decorrere dal 2016, non potranno più essere rinnovate automaticamente con cadenza sessennale, così come previsto dall'art. 10 della legge n. 88 del 2001; ciò è quanto dispone il disegno di legge comunitaria per il 2010 (A.C. 4059-A), attualmente in discussione alla Camera dei deputati, che (all'articolo 21 del testo accolto in sede referente presso l'altro ramo del Parlamento) modifica il decreto-legge n. 400 del 1993, abrogandone l'articolo 01, comma 2, con la conseguenza che le concessioni saranno messe all'asta, senza che il concessionario uscente possa far valere il diritto di insistenza;

la repentina modifica dell'ordinamento nazionale, il cui equilibrio è stato costruito in un lungo arco temporale, metterebbe in seria discussione la sopravvivenza delle 30.000 imprese balneari, molte delle quali microimprese, con effetti disastrosi sui livelli occupazionali, sull'indotto e sulla qualità del servizio e, più in generale, per l'economia turistica del nostro Paese;

le ragioni dell'annunciata difficoltà del settore turistico balneare nazionale appaiono del tutto evidenti: gran parte degli attuali concessionari sono rappresentati da piccoli imprenditori, che non saranno più disposti ad investire e a migliorare i servizi in mancanza di certezze sul ritorno economico dell'investimento e a fronte di una durata certa della concessione di soli sei anni;

a quanto appena descritto, si aggiunge poi il danno che subirebbero gran parte delle piccole realtà imprenditoriali attualmente concessionarie, che vedrebbero vanificati gli sforzi compiuti in lunghi anni di lavoro nella creazione del valore economico degli stabilimenti balneari e nella creazione di un sistema di interrelazioni con le altre imprese del settore turistico ricreativo,

impegna il Governo:

a proporre, al più presto e comunque non oltre il 28 dicembre 2011, alla Commissione europea modifiche volte a escludere le concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo dalla direttiva servizi o a prevedere per esse un'apposita deroga, sulla base della procedura prevista all'articolo 41 della direttiva medesima (clausola di revisione), in virtù della specificità del settore delle concessioni demaniali fortemente caratterizzato da rilevanti investimenti materiali e occupazionali, della sua unicità a livello europeo, dei motivi di interesse generale, di sicurezza e tutela ambientale previsti dalla direttiva medesima quali fattori di esclusione, del sussistere della libertà di stabilimento in ragione della vastità delle risorse naturali presenti lungo le coste italiane e della conseguente possibilità di rilascio di nuove concessioni;

ad istituire un apposito tavolo istituzionale con la partecipazione dei rappresentanti delle Regioni, degli enti locali e delle associazioni rappresentative dei gestori degli stabilimenti balneari finalizzato a prevedere un congruo differimento per consentire l'attuazione del riordino della materia e a concordare le modifiche sopra esposte e i contenuti della nuova disciplina di regolamentazione delle concessioni demaniali marittime, con particolare riguardo alle tematiche relative: ai tempi di applicazione alle aziende in esercizio; ai criteri per il rilascio di nuove concessioni, alla loro durata e alla loro eventuale revoca; all'importo dei canoni concessori; al diritto di prelazione e al riconoscimento del valore commerciale delle aziende quale equo indennizzo dei concessionari nel caso di aggiudicazione della concessione ad altro soggetto o di revoca della concessione non dipendente da abusi o inadempienze da parte del concessionario; ai criteri di subingresso in caso di vendita o affitto; alla devoluzione alle Regioni e agli enti locali delle residue competenze.

(1-00409) (12 aprile 2011)

D'ALIA, SBARBATI, BIANCHI, FISTAROL, GUSTAVINO, GIAI, GALIOTO, MUSSO, SERRA, BAIO, BALDASSARRI, BRUNO, CONTINI, DE ANGELIS, DIGILIO, GERMONTANI, MILANA, MOLINARI, RUSSO, RUTELLI, VALDITARA. – Il Senato,

premessi che:

il settore balneare rappresenta un segmento peculiare del nostro sistema produttivo costituito da 30.000 piccole e medie imprese, quasi tutte a conduzione familiare. A fronte di questa realtà, si contano 300.000 lavoratori diretti e un milione che svolgono attività connesse con il turismo balneare che costituisce asse portante dell'economia del turismo del nostro Paese;

l'Italia, con i suoi 7.458 chilometri di costa, si distingue per la sua specificità in ambito europeo. Nel nostro Paese, infatti, vi è una larga diffusione sul demanio marittimo di stabilimenti balneari, oggetto di concessione. Il ricorso a tale istituto è motivato dalla natura del bene, appartenente allo Stato, *ex art.* 822 del codice civile, e destinato, tra l'altro, a soddisfare interessi pubblici;

gli interessi pubblici perseguiti sono: sicurezza a mare; pubblica incolumità; salvaguardia del profilo costiero e paesaggistico; tutela dell'ambiente;

l'ordinamento italiano nel tempo, attraverso il riconoscimento del diritto di «preferenza» prima e del diritto di «insistenza» dopo, fermi restando i motivi di revoca e decadenza dalla concessione previsti dagli articoli 42 e 47 del codice della navigazione, ha teso a consolidare la stabilità del rapporto concessorio (si veda, tra l'altro, codice della navigazione, legge n. 494 del 1993, legge n. 88 del 2001, legge n. 135 del 2001 sul turismo, legge n. 296 del 2006), orientando in tal senso le stesse linee di politica economica del settore. Ciò ha rappresentato non solo una spinta al radicamento e alla specializzazione delle imprese del settore, ma ha anche consentito di promuovere un modello turistico virtuoso, nonché la crescita e lo sviluppo di realtà socio-economiche del tutto diverse da quelle delle altre realtà europee;

tale costante ed uniforme normativa ha determinato nelle imprese balneari la legittima aspettativa di avere davanti un orizzonte temporale lungo per poter ammortizzare gli investimenti per l'ammodernamento e il rinnovamento delle strutture e delle attrezzature, nell'attuale contingenza economica, più che mai necessari;

tuttavia, le imprese che operano sul demanio marittimo (alberghi, campeggi, ristoranti, stabilimenti balneari, imprese nautiche, eccetera), si trovano, attualmente, a dover affrontare, oltre all'incertezza economica per il ciclo sfavorevole, anche e soprattutto l'incertezza normativa che riguarda la loro operatività e la loro stessa sopravvivenza;

non si tratta solo di ammortizzare i capitali investiti, ma anche di non veder repentinamente dissolta la prospettiva economica di tante famiglie e, con essa, l'attività peculiare e creativa che negli anni esse hanno saputo realizzare e con cui hanno contribuito a costituire e conservare un patrimonio culturale e sociale tipico, anzi unico, delle coste italiane; considerato che:

il 2 febbraio 2009, l'Unione europea ha aperto nei confronti dell'Italia la procedura d'infrazione n. 2008/4908 per il mancato adeguamento della normativa nazionale in materia di concessioni demaniali marittime ai contenuti previsti dalla direttiva servizi, cosiddetta direttiva Bolkenstein;

la Direzione generale del mercato interno e dei servizi della Commissione europea, in una nota del 4 agosto 2009 inviata dalla rappresentanza permanente presso la Comunità europea al Dipartimento delle politiche comunitarie presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, ha evidenziato che la preferenza accordata dall'articolo 37 del codice della navigazione al concessionario uscente, oltre ad essere contraria all'articolo

43 del Trattato istitutivo della Comunità europea, è nel contempo in contrasto con l'articolo 12 della direttiva 123/2006/CE (cosiddetta direttiva servizi) ed ha invitato le autorità italiane ad adottare tutte le misure necessarie al fine di rendere l'ordinamento italiano pienamente conforme a quello comunitario entro il termine ultimo del 31 dicembre 2009;

per effetto della procedura di infrazione aperta dall'Unione europea, il Governo ha soppresso il diritto d'insistenza di cui all'art. 37, comma 2, del codice della navigazione al fine di chiudere la predetta, istituendo la proroga dei titoli in essere fino al 31 dicembre 2015 (art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009 n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25), fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 03, comma 4-*bis*, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, come aggiunto dal comma 253 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che consente il rilascio dei titoli concessori fino a 20 anni in ragione del piano di investimenti proposto;

la Commissione europea, con la messa in mora complementare del 10 maggio 2010, informava, tuttavia, il Ministro degli affari esteri che la Repubblica Italiana, adottando l'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, e mantenendo in vigore l'articolo 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, che prevede il rinnovo automatico delle concessioni, ha mancato agli obblighi che su di essa incombono in virtù dell'art. 12 della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, nonché in virtù dell'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea sul diritto di stabilimento;

il predetto articolo 12 è riferito alle autorizzazioni disponibili e non anche a quelle indisponibili poiché già impegnate da aziende commerciali insistenti e, pertanto, vanno considerate tali, semmai, le porzioni di demanio libere, vuote e non già attrezzate da altri operatori economici in modo stabile ed efficace;

la Commissione europea, per accompagnare gli Stati membri nella fase di recepimento della direttiva, ha predisposto un apposito manuale in cui sono presentate e commentate le disposizioni della direttiva anche con riferimento agli orientamenti della Corte di giustizia. In Italia, il Dipartimento delle politiche comunitarie ha istituito la Guida per il monitoraggio della direttiva servizi allo scopo di assistere le singole amministrazioni nell'attività di recepimento della direttiva servizi;

l'attività di monitoraggio è rivolta: al censimento di tutti i regimi di autorizzazione che condizionano la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi e la rilevazione delle disposizioni che subordinano le due libertà al rispetto di requisiti specifici; alla verifica della conformità delle previsioni legislative, regolamentari, amministrative alla direttiva, al fine di abolire o correggere i regimi autorizzatori ingiustificati e di eliminare i requisiti dubbi;

incombe, dunque, sugli Stati membri, l'obbligo di presentare delle relazioni a cadenze annuali, a partire da dicembre 2009, riguardanti i re-

gimi autorizzatori e il sistema dei requisiti che si ritengono conformi ai principi di non discriminazione, di necessità e di proporzionalità;

entro il 28 dicembre 2011, previa consultazione, degli Stati membri e delle parti sociali a livello comunitario, la Commissione trasmetterà al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione completa sull'applicazione della direttiva trattando l'applicazione dell'art. 16. La relazione è accompagnata, se del caso, da proposte intese a modificare la direttiva al fine di completare il mercato interno dei servizi;

sussiste quindi un margine affinché l'Italia possa esplicitare alla Commissione europea i motivi di deroga/esclusione rispetto alla direttiva servizi delle attuali concessioni demaniali marittime;

considerato altresì che:

il decreto legislativo n. 59 del 2010, recante «Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno», all'art. 2 recita: «1. Le disposizioni del presente decreto non si applicano: *a)* alle attività connesse con l'esercizio di pubblici poteri, quando le stesse implicano una partecipazione diretta e specifica all'esercizio del potere pubblico e alle funzioni che hanno per oggetto la salvaguardia degli interessi generali dello Stato e delle altre collettività pubbliche; *b)* alla disciplina fiscale delle attività di servizi; *c)* ai servizi d'interesse economico generale assicurati alla collettività in regime di esclusiva da soggetti pubblici o da soggetti privati, ancorché scelti con procedura ad evidenza pubblica, che operino in luogo e sotto il controllo di un soggetto pubblico; 2. Le disposizioni del presente decreto non si applicano nei casi previsti negli articoli da 3 a 7 del presente capo; 3. Il Ministro per le politiche europee ed i Ministri interessati dalle disposizioni del presente decreto possono adottare uno o più decreti interministeriali ricognitivi delle attività di servizi che, in applicazione delle disposizioni del presente decreto, sono comunque escluse dall'ambito di applicazione dello stesso»;

al successivo art. 6, tra le esclusioni figurano i servizi di trasporto ferroviario, su strada, i taxi, i servizi portuali. Tutte attività svolte con licenza commerciale su suolo pubblico;

la durata indeterminata delle licenze balneari non è pertanto sproporzionata rispetto ai fini perseguiti dallo Stato, fini relativi alla pubblica incolumità e alla tutela dell'ambiente che sono assolti dal concessionario balneare in sostituzione dello Stato;

la natura degli atti amministrativi rilasciati in Italia, per l'uso turistico del demanio marittimo, lacuale e fluviale, non può e non deve essere considerata attinente ai «servizi» ed agli «appalti di lavoro», bensì alla «concessione di beni» e quindi è tale da poter legittimare una esclusione dalla cosiddetta direttiva servizi;

rilevato che:

il disegno di legge comunitaria per il 2010, all'esame dell'altro ramo del Parlamento, reca modifiche al decreto-legge n. 400 del 1993, in materia di canoni per le concessioni demaniali marittime, abrogando il comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge n. 400 del 1993, che fissa

la durata delle concessioni dei beni demaniali marittimi in sei anni e ne prevede il rinnovo automatico per ulteriori periodi di sei anni;

rispetto allo schema di intesa tra Stato e regioni, aumentano le perplessità delle associazioni del settore;

la materia, ai sensi e per gli effetti dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione di competenza statale, manca quindi di una cornice normativa;

sussiste pertanto una incertezza che lede il principio di affidamento e configura una giungla regolamentare in quanto non esiste un quadro normativo;

come conseguenza dell'impugnativa da parte dello Stato di alcune leggi regionali, vi sono delle sentenze, quali ad esempio le nn. 180 e 340 del 2010 della Corte costituzionale, che dichiarano l'illegittimità costituzionale di talune disposizioni regionali laddove si prevede la proroga dei rapporti concessori in corso per violazione dell'art. 117, primo comma, della Costituzione, in relazione all'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;

in questa situazione, si potrebbe configurare quindi un importante contenzioso e si potrebbe esporrebbe lo Stato a gravi conseguenze;

i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento fanno parte non solo del nostro ordinamento ma anche di quello europeo, come affermato in numerosi atti comunitari e nella costante giurisprudenza della Corte di giustizia,

impegna il Governo:

a definire la procedura di infrazione opponendo alla Commissione europea la validità del sistema normativo italiano in materia di concessioni demaniali marittime attraverso l'esclusione della categoria dalla direttiva servizi o mediante una specifica deroga ai sensi della stessa, come del resto già realizzato per altre categorie di servizi, anche in ragione della specificità, unicità e originalità del settore del turismo ricreativo balneare nazionale;

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 e a promuovere la definizione di una legge quadro indispensabile per definire, senza possibilità di equivoco, il concetto di nuova concessione e il concetto di concessione disponibile, nonché il riordino della materia, tra l'altro, premiando la qualità e la valorizzazione dell'investimento e conseguentemente la durata della concessione.

(1-00412) (12 aprile 2011)

CURSI, GRILLO, CAGNIN, GASPARRI, BRICOLO, BALDINI, QUAGLIARIELLO, MUGNAI, IZZO, BORNACIN, CARUSO, BUTTI, CASOLI, CICOLANI, GHIGO, GALLO, MESSINA, SPADONI URBANI, MASSIDDA, PICCONE, PARAVIA, SERAFINI Giancarlo, VI-

CARI, ZANETTA, BIANCONI, PISCITELLI, MONTI, STIFFONI, MURA, PASTORE. – Il Senato,

premessi che:

gli stabilimenti balneari e le aziende ad uso turistico-ricreativo costituiscono una realtà fondamentale per il sistema turistico nazionale, una vera e propria eccellenza dell'offerta turistico ricettiva italiana;

gli stabilimenti balneari, che con le loro peculiarità derivanti da oltre cento anni di storia sono unici nel panorama europeo, nella maggior parte dei casi sono strutture gestite a livello familiare con una forte tradizione alle spalle, piccole imprese individuali o società di persone che offrono i servizi di spiaggia, di piccola ristorazione e di intrattenimento;

tali aziende si sono sviluppate nel corso del secolo scorso attraverso le iniziative ed i sacrifici di piccoli nuclei familiari, che hanno gradualmente e costantemente trasformato le loro strutture fino a portarle a livelli di grande qualità e di forte richiamo per il turismo nazionale ed internazionale;

sul territorio nazionale sono circa 28.000 le strutture turistico-ricettive balneari che occupano nel periodo estivo non meno di 300.000 persone, alle quali vanno aggiunti tutti i soggetti impiegati nell'indotto, e le imprese turistico-ricettive hanno mantenuto livelli occupazionali accettabili anche durante la dura crisi economica che l'Italia si accinge a lasciarsi alle spalle;

non va dimenticato il ruolo svolto dai gestori di stabilimenti balneari a tutela dell'ambiente naturale costiero e in particolare nelle azioni di pulizia estiva, ma anche invernale, degli arenili;

la normativa in tema di concessioni ha dato progressivamente sempre più stabilità alla concessione demaniale, al punto che si è passati da una durata annuale ad una durata quadriennale, per poi arrivare ad una durata di sei anni, rinnovabile in modo automatico di sei anni in sei anni e così ad ogni successiva scadenza, salvo la revoca per motivi legati ad un pubblico interesse;

al rinnovo automatico della concessione demaniale marittima ad uso turistico-ricreativo si legava anche il cosiddetto «diritto di insistenza» che in sede di rinnovo dava la preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, rispetto alle nuove istanze;

il quadro normativo più certo ha dato la possibilità di investire diversi milioni di euro nelle strutture turistico-ricettive, soprattutto a partire dal 2006, anno in cui si è assistito ad un forte rinnovamento delle strutture balneari che, grazie al rinnovo automatico, hanno permesso agli istituti bancari di iscrivere ipoteca sulle strutture (previo nulla osta degli uffici demaniali) per mutui di durata anche ventennale;

nel 2008 la Commissione europea ha avviato una procedura di infrazione (n. 2008/4908) nei confronti dell'Italia sul cosiddetto diritto di insistenza, come risultante dall'art. 37, comma 2, del codice della navigazione, di cui al regio decreto n. 327 del 1942, e successive modificazioni, e sul rinnovo automatico delle concessioni;

per fornire una risposta all'Unione europea, nel decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, all'art. 1, comma 18, è stato inserito anche un comma 18, con il quale la durata delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative viene prorogata al 31 dicembre 2015 e viene abrogato il diritto di insistenza di cui all'art. 37, comma 2, del codice della navigazione;

la Commissione europea, però, non si è ritenuta soddisfatta dell'intervento legislativo italiano, atteso che il Parlamento, in sede di conversione del citato decreto-legge n. 194 del 2009, ha introdotto un rinvio di salvezza dell'art. 03, comma 4-*bis*, del decreto-legge n. 400 del 1993, ed ha ripreso nel maggio 2010 la procedura di infrazione 2008/4908;

il decreto di attuazione del cosiddetto federalismo demaniale (di cui al decreto legislativo n. 85 del 2010), approvato nel maggio dello scorso anno, ha devoluto alle Regioni competenze in materia di gestione delle concessioni demaniali marittime e appare pertanto necessario un maggiore coinvolgimento delle Regioni in tale ambito;

presso il Ministero per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale è stato avviato un tavolo di confronto tra Governo, Regioni ed organizzazioni di categoria per giungere ad un accordo sulla bozza d'intesa presentata dal titolare di quel Dicastero nel febbraio scorso;

le Commissioni riunite 8^a e 10^a del Senato hanno ritenuto pertanto opportuno avviare un'apposita indagine conoscitiva sulle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, al fine di acquisire utili elementi informativi anche attraverso una serie di sopralluoghi in Italia per giungere eventualmente alla definizione di un provvedimento legislativo per tale settore;

l'incertezza normativa ha generato un blocco degli investimenti in quanto il sistema bancario, in assenza di norme certe, non finanzia più le strutture che insistono sulle concessioni demaniali, gettando in una profonda incertezza i titolari delle concessioni e determinando una drastica diminuzione del valore commerciale delle aziende;

le concessioni demaniali marittime diverse da quelle turistico-ricettive sono state escluse dalla proroga al 31 dicembre 2015, mettendo così a rischio l'esistenza di migliaia di aziende che insistono nelle aree portuali come i porti turistici, i cantieri navali e altre attività aventi finalità diverse da quelle turistico-ricettive;

la direttiva europea assesta un colpo gravissimo all'Italia, non giustificabile se non con la mancanza di un'adeguata visione dei problemi italiani, soprattutto da parte dei Paesi del Nord Europa, dove ci sono condizioni climatiche profondamente diverse e dove le strutture turistico-balneari sono sostanzialmente assenti;

l'incertezza normativa rispetto al rinnovo delle concessioni è aggravata dalle difficoltà legate all'interpretazione giuridica del concetto di facile o difficile rimozione che rischia di vanificare gli sforzi del Ministro per i rapporti con le Regioni e per la coesione territoriale per far ottenere

un congruo risarcimento del valore dell'azienda in caso di mancata assegnazione della concessione al concessionario uscente;

le circolari amministrative, che in alcune parti sono contraddittorie, pongono il serio problema di ridefinire la materia per dare certezza alla qualificazione delle opere che insistono sul demanio marittimo, tenuto conto che i Comuni costieri hanno applicato in modo differente le circolari;

nella definizione delle opere non amovibili *ex art. 49* del codice della navigazione, non si può non tenere conto dell'evoluzione tecnologica e della facilità o difficoltà tecnica di sgombero, così come già richiamato nei verbali delle Commissioni interministeriali che si sono occupate della materia,

impegna il Governo:

ad agire, in sede comunitaria, per sensibilizzare l'Unione europea sulle peculiarità che caratterizzano le imprese del settore turistico-balneare in Italia e per le quali potrebbero essere individuate soluzioni differenti rispetto a quelle previste per le imprese analoghe di altri Paesi europei, con particolare riguardo alla cosiddetta «direttiva servizi»;

a procedere, per quanto di competenza, alla revisione della seconda parte dell'articolo 49 del codice della navigazione, 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, il 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, anche al fine di giungere alla definizione di un quadro legislativo per il settore.

(1-00413) (13 aprile 2011)

DE TONI, BELISARIO, GIAMBRONE, CAFORIO, CARLINO, DI NARDO, MASCITELLI, PEDICA, LANNUTTI. – Il Senato,

premesso che:

risultano censite nel nostro Paese 28.000 concessioni rilasciate per finalità turistico-ricreative con strutture «amovibili» e circa 1.000 pertinenze demaniali marittime con manufatti «inamovibili» di proprietà dello Stato;

le imprese che operano sul demanio marittimo (alberghi, campeggi, ristoranti, stabilimenti balneari, imprese nautiche, eccetera) si trovano attualmente a dover affrontare, oltre all'incertezza economica per il ciclo sfavorevole, anche e soprattutto l'incertezza normativa che riguarda la loro operatività e la loro stessa sopravvivenza. Le imprese che hanno dato vita al modello italiano di balneazione attrezzata, fondamentale punto di forza della nostra competitività nel mercato internazionale delle vacanze, ad oggi restano «aggrappate» alla proroga disposta dall'art. 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, convertito, con modifica-

zioni, dalla legge n. 25 del 2010 (cosiddetto decreto milleproroghe). Il rischio concreto è la fine di un sistema di impresa unico ed esclusivo in Europa e nel mondo. È di tutta evidenza quale gravissimo danno si creerebbe per l'economia del Paese con la brutale «scomparsa» di 30.000 piccoli imprenditori e delle relative famiglie. In altri termini, un vero e proprio problema sociale;

il 29 gennaio 2009 la Commissione europea ha inviato all'Italia una lettera di messa in mora (procedura di infrazione 2008/4908), con riferimento ad alcune norme nazionali e regionali che sollevano questioni di compatibilità con il diritto comunitario e, in particolare, con l'art. 43 del Trattato che istituisce la Comunità europea, relativo alla libertà di stabilimento. Tali norme, che secondo la Commissione prevedono una preferenza per il concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni del demanio pubblico marittimo, sono: a) il codice della navigazione di cui al regio decreto n. 327 del 1942, e successive modifiche, che, all'art. 37, comma 2, stabilisce che per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative, sia data preferenza alle richieste che comportano attrezzature non fisse, amovibili, nonché, in caso di rinnovo, sia data preferenza, rispetto alle nuove, alle concessioni già rilasciate precedentemente; b) la legge della Regione Friuli-Venezia Giulia 13 novembre 2006, n. 22, che all'art. 9, comma 4, privilegia tra i criteri preposti alla selezione delle offerte per l'utilizzazione delle concessioni, le ragioni di preferenza in favore del precedente concessionario;

la Commissione ha giudicato tali norme discriminatorie sia per le imprese a scopo di lucro sia per gli enti che non operano a scopo di lucro, provenienti da altri Stati membri, che si trovano nella condizione di essere ostacolati dall'associazione concessionaria uscente cui viene accordata la preferenza. Il 21 gennaio 2010, il Governo ha notificato alla Commissione il testo del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, volto a modificare le disposizioni del codice della navigazione oggetto dei rilievi della Commissione. Il decreto-legge, all'art. 1, comma 18, ha eliminato, di fatto, il diritto di insistenza di cui al comma 2 dell'art. 37 del codice della navigazione, ma ha previsto, allo stesso tempo, per le concessioni dei beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative che «il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino a tale data scadenza»;

la Commissione ha notato alcune discrepanze tra il testo del decreto-legge n. 194 del 2009 e quello della rispettiva legge di conversione la quale, in particolare, al sopra citato articolo 1, comma 18, reca un rinvio – che non era previsto nel decreto-legge n. 194 del 2009 – all'articolo 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre, 1993, n. 400;

la Commissione ha ritenuto che tale rinvio alle norme precedentemente richiamate, che stabiliscono il rinnovo automatico, di sei anni in sei anni, per le concessioni che giungono a scadenza, privi di effetto il decreto-legge n. 194 del 2009, che, eliminando la preferenza in favore del

concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni, era inteso ad adeguare la normativa italiana a quella dell'Unione europea. La Commissione ha ribadito che le disposizioni italiane sono palesemente contrarie alla normativa dell'Unione, e in particolare per quanto riguarda:

1) l'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno (cosiddetta direttiva Bolkenstein) che prevede una procedura di selezione imparziale e trasparente, con un'adeguata pubblicità sul suo avvio, svolgimento e completamento, nel caso in cui il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitata causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili. Il paragrafo 2 dell'articolo 12, inoltre, vieta il rinnovo automatico delle autorizzazioni nonché eventuali altri vantaggi al prestatore uscente. La Commissione ritiene che le concessioni di beni pubblici marittimi oggetto della procedura di infrazione costituiscano autorizzazioni il cui numero è limitato ai sensi dell'articolo 12 in esame; pertanto l'articolo 01, comma 2, del decreto-legge n. 400 del 1993, viola il citato articolo 12 laddove favorisce l'attribuzione di concessioni marittime a concessionari già titolari di una concessione e quindi già stabiliti in Italia, attribuendo un privilegio ai prestatori uscenti per i quali viene rinnovata la concessione senza applicare una procedura imparziale o trasparente. Le norme italiane, di conseguenza, dissuadono o addirittura impediscono ad altre imprese di candidarsi e offrire servizi più efficienti per le nuove concessioni;

2) l'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro Stato membro. In particolare, le persone giuridiche devono poter esercitare tale libertà senza essere soggette all'applicazione di norme nazionali che non rispettano il principio della parità di trattamento. A tale riguardo la Commissione si richiama alla giurisprudenza della Corte di giustizia la quale stabilisce che, conformemente al principio della parità di trattamento, sono vietate non soltanto le discriminazioni palesi in base alla cittadinanza, o alla sede per quanto riguarda le società, ma anche qualsiasi discriminazione dissimulata che, pur fondandosi su altri criteri di distinzione, produca lo stesso effetto. La Corte di giustizia ha inoltre sottolineato l'incompatibilità delle norme nazionali che rendono più difficile l'accesso al mercato di operatori provenienti dagli altri Stati membri. A tale proposito la Commissione ha deciso che il rinnovo automatico delle concessioni marittime a favore dell'operatore uscente, previsto dalla normativa italiana, sia contrario al principio della libertà di stabilimento di cui all'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e che a tale fattispecie non si possano applicare le deroghe previste dagli articoli 51 e 52 del medesimo Trattato (attività che partecipano all'esercizio di pubblici poteri, motivi di ordine pubblico, sicurezza pubblica e sanità pubblica);

la Commissione ha osservato, infine, che il combinato disposto dell'articolo 1, comma 18, del decreto-legge n. 194 del 2009, e dell'articolo 01, comma 2, del decreto-legge n. 400 del 1993, oltre a rimettere in

discussione gli effetti derivanti dall'abrogazione dell'articolo 37, comma 2, secondo periodo, del codice della navigazione al fine di aprire il mercato delle concessioni senza discriminazioni e senza differenziazioni a seconda della loro durata, crea un quadro giuridico ambiguo per gli operatori economici in quanto il rinnovo automatico sembra essere previsto solo per le concessioni della durata di sei anni e che altri tipi di concessioni, invece, siano sottoposte ad un regime giuridico diverso. A tale proposito la Commissione ha ricordato che, conformemente al principio della certezza del diritto, le norme giuridiche devono essere chiare, precise e prevedibili nei loro effetti;

alla luce delle suddette considerazioni la Commissione, con provvedimento successivo (messa in mora complementare 2010/2734 del 5 maggio 2010), ha preso atto delle modifiche apportate alla normativa dallo Stato italiano, illustrando contemporaneamente ulteriori profili di illegittimità delle disposizioni censurate;

considerato che:

allo stato attuale pare più che evidente che, sia a livello nazionale che regionale, si faccia fatica a trovare soluzioni per risolvere la problematica indicata;

non pare, infatti, una soluzione la proroga delle concessioni al 2015. Basti citare il precipitato cautelare del TAR Sardegna (ordinanza n. 473 del 2010), a giudizio del quale «va disapplicato l'art. 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, (...) il quale non appare coerente con i principi comunitari in materia di trasparenza, non discriminazione, libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi, in quanto idoneo a sottrarre dal mercato beni produttivi al di fuori di ogni procedimento concorsuale», per rendersi conto che i tempi per l'approvazione di una soluzione normativa seria e certa stanno scadendo ancor prima di quanto la legge stessa avesse ritenuto di poter stabilire;

tali misure necessitano dunque di un ulteriore intervento legislativo – così come previsto nel provvedimento di legge comunitaria per il 2010 – al fine di conseguire l'obiettivo dell'archiviazione della procedura d'infrazione, senza comunque allontanare la paralisi degli investimenti;

va altresì segnalato che ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (cosiddetto federalismo demaniale), il regime giuridico dei beni trasferiti appartenenti al demanio marittimo rimane quello dettato per i beni demaniali dal codice civile e della navigazione nonché alla disciplina di tutela e salvaguardia dettata dal medesimo codice, dal codice della navigazione, dalle leggi regionali e statali e dalle norme comunitarie di settore, con particolare riguardo a quelle di tutela della concorrenza. Tali beni pertanto rimangono, anche dopo il trasferimento, ai sensi dell'art. 823 del codice civile, inalienabili (con la conseguenza che qualsiasi atto di disposizione è nullo), non usucapibili, insuscettibili di espropriazione forzata; i medesimi beni non possono formare oggetto di diritti in favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano;

da qui, l'urgenza di costruire un nuovo quadro normativo per l'intero settore, richiesto, in data 7 ottobre 2010, dalla Conferenza delle Regioni nel documento preparatorio alla IV Conferenza nazionale sul turismo, che sia in grado di assicurare quelle certezze di durata e di sopravvivenza che rappresentano la condizione indispensabile per favorire gli investimenti e la crescita delle imprese interessate, che, con la loro peculiarità tutta italiana, hanno fatto la storia e determinato il successo del turismo balneare del nostro Paese;

rilevato che alla luce delle problematiche precedentemente segnalate, le Commissioni riunite 8^a e 10^a del Senato hanno ritenuto opportuno avviare un'apposita indagine conoscitiva sulle concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo, al fine di giungere alla definizione di proposte risolutive per il settore,

impegna il Governo:

in ragione dell'esistenza di un rilevante settore di mercato delle concessioni di demanio marittimo e partendo proprio dalla specificità del nostro settore turistico-balneare, ad attivarsi presso le competenti sedi istituzionali europee al fine di concordare su un impianto normativo nazionale nel settore delle concessioni marittime balneari, derogatorio a quello comunitario contenuto nella direttiva 123/2006/CE, ma rispettoso dei principi generali dello stesso ordinamento comunitario;

a prevedere una normativa-quadro nazionale che garantisca uniformità di legislazione regionale su tutto il territorio e che fornisca criteri e modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime certi e non sovrapponibili, istituendo un tavolo di concertazione con le Regioni e i rappresentanti delle organizzazioni del settore;

a valutare ogni più opportuna iniziativa al fine di non penalizzare il settore turistico-balneare e i relativi livelli occupazionali.

