

PARERE ESPRESSO DALLA IV COMMISSIONE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 84, COMMA 1, DEL REGOLAMENTO INTERNO, NELLA SEDUTA DEL 9 OTTOBRE 2017.

TESTO ESAMINATO ED APPROVATO, ALL'UNANIMITA', DALLA III COMMISSIONE NELLA SEDUTA DEL 9 OTTOBRE 2017.

P.D.L. n. 156 (di iniziativa dei Consiglieri regionali Vaccarezza, Pucciarelli, Puggioni, Pastorino, Battistini, Muzio, Piana, Lauro, Senarega, De Vincenzi, Rosso, Garibaldi, De Paoli): “Qualificazione e tutela dell'impresa balneare”.

Articolo 1 (Finalità)

1. In attuazione dell'articolo 1, comma 1 e dell'articolo 21, comma 2 della legge regionale 16 febbraio 2016, n. 1 (Legge sulla crescita) la presente legge, al fine di rafforzarne le peculiarità caratteristiche dell'economia regionale portandole a livelli di crescita ed eccellenza, è finalizzata alla tutela e qualificazione dell'impresa balneare ligure in considerazione delle specifiche caratteristiche delle aree demaniali a uso turistico ricreativo della Liguria, connotate da litorali di ridotte dimensioni aperti a forti mareggiate, e dell'importanza del ruolo delle attività balneari nella vita e nell'economia delle località costiere nonché del vero e proprio modello tipico di insediamento balneare ligure, con le sue funzioni organizzative.
2. Ai sensi e per gli effetti dell'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno) le imprese balneari liguri, così come definite all'articolo 2, in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della Regione.

Articolo 2 (Definizione dell'impresa balneare ligure)

1. È considerata impresa balneare ligure, caratterizzante l'utilizzo a scopi turistico ricreativi della costa ligure, l'impresa che risponde ai seguenti requisiti:
 - a) esercita l'attività di conduzione dello stabilimento balneare così come definito all'articolo 29 della legge regionale 12 novembre 2014, n. 32 (Testo unico in materia di strutture turistico ricettive e norme in materia di imprese turistiche) e successive modificazioni e integrazioni;
 - b) rientra nella definizione della micro o piccola impresa ai sensi del decreto del Ministero delle Attività Produttive 18 aprile 2005 (Adeguamento alla disciplina comunitaria dei criteri di individuazione di piccole e medie imprese).

Articolo 3 (Azioni di tutela)

1. La Regione, nel riconoscere il ruolo sociale economico turistico, storico e culturale delle imprese balneari, nel Piano di Utilizzazione delle aree del Demanio Marittimo di cui all'articolo 11 della legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 (Disciplina delle

funzioni in materia di difesa della costa, ripascimento degli arenili, protezione e osservazione dell'ambiente marino e costiero, demanio marittimo e porti) e successive modificazioni e integrazioni prevede una specifica disciplina per il rilascio delle concessioni alle imprese balneari liguri.

2. I Comuni nella redazione del Progetto di Utilizzo delle aree demaniali marittime di cui all'articolo 11bis della l.r.13/1999 e successive modificazioni e integrazioni individuano le aree destinate alle imprese che soddisfano i requisiti di cui all'articolo 2.

Articolo 4

(Azioni di promozione)

1. La Regione, in ambito turistico-promozionale, attiva azioni ed iniziative tese a:
 - a) riconoscere il ruolo fondamentale della categoria delle imprese balneari liguri all'interno del sistema turistico regionale;
 - b) realizzare un marchio di qualità quale elemento distintivo per promuovere e tutelare l'impresa balneare ligure in quanto attività radicata nel territorio regionale e rappresentante parte della cultura e storia locale.
2. Con atto di Giunta regionale sono stabiliti criteri e modalità di rilascio del marchio di cui al comma 1.

Articolo 5

(Azioni di qualificazione)

1. La Regione predispone, negli strumenti di pianificazione territoriale, una specifica disciplina delle aree balneari volta a:
 - a) la conservazione dei caratteri distintivi dei volumi e dei manufatti della tradizione dell'impresa balneare;
 - b) la promozione delle trasformazioni dei manufatti esistenti non più coerenti con gli obiettivi paesaggistici e ambientali di piano.

Articolo 6

(Valore aziendale dell'impresa balneare ligure)

1. In qualsiasi caso è riconosciuto l'indennizzo del valore aziendale, il titolare dell'impresa balneare ligure può a sua cura e spese dotarsi di una perizia giurata redatta da un tecnico abilitato con la quale viene individuato il valore complessivo dell'azienda, costituito, oltre che dal patrimonio aziendale, dall'avviamento.

Articolo 7

(Campo di applicazione)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano alle imprese balneari che operano in qualsiasi comune costiero della regione compresi i comuni facenti parte delle circoscrizioni di competenza delle Autorità di sistema Portuale.

Articolo 8

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Le competenti strutture regionali provvedono agli adempimenti previsti dalla presente legge con le risorse umane, strumentali e finanziarie di cui alla legislazione vigente.
2. Dall'attuazione della presente legge non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio della Regione.



*Consiglio Regionale
Assemblea legislativa della Liguria
Vice Segretario Generale
Area Gestione del Processo Normativo
Servizio Legislativo – Servizio Commissioni*



X LEGISLATURA

ATN sul progetto di legge n. 156/2017

SCHEDA PER LA REDAZIONE DELL'ANALISI TECNICO NORMATIVA

Sul progetto di legge

**P.D.L. n. 156/2017 recante
“QUALIFICAZIONE E TUTELA DELL'IMPRESA BALNEARE”**

PARTE I:

INDIVIDUAZIONE DELLA MATERIA OGGETTO DEL PROGETTO DI LEGGE

I.1) MATERIA E COMPETENZA LEGISLATIVA AI SENSI DELL'ART. 117 DELLA COSTITUZIONE

La presente proposta di legge individua e definisce l'impresa balneare ligure ai fini di una sua tutela. La materia attiene in parte al turismo, inquadrabile nell'ambito della competenza legislativa regionale ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione; altri aspetti afferiscono a materie di competenza legislativa esclusiva statale, quali, la tutela della concorrenza, l'ordinamento civile (regime demaniale dei beni, nozione di impresa) e l'ambiente, di cui alle lettere e), l), s) secondo comma, dell'articolo 117 Costituzione.

Si deve sottolineare che, secondo gli indirizzi della Corte costituzionale, anche in relazione ad una materia di potestà legislativa regionale, quale è il turismo, lo Stato conserva comunque una competenza legislativa esclusiva interferente, come avviene nelle c.d. materie trasversali, per i profili attinenti all'ordinamento civile, che lo abilita a dettare in via esclusiva la disciplina legislativa con riguardo, tra l'altro, alla definizione di impresa turistica e alla disciplina dell'iscrizione nel registro delle imprese.

Ulteriore limite è costituito dai principi e vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (es. tutela della concorrenza), di cui all'articolo 117, primo comma, della Costituzione.

PARTE II: INDIVIDUAZIONE DEL CONTESTO NORMATIVO

II.1) LA COMPATIBILITÀ DELL'INTERVENTO CON L'ORDINAMENTO COMUNITARIO E CON GLI OBBLIGHI INTERNAZIONALI

A livello europeo rilevano i principi di concorrenza, nonché il principio di libertà di stabilimento (in particolare art. 49 Trattato TFUE).

L'Unione Europea promuove la competitività delle imprese e, allo stesso tempo, il turismo attraverso l'individuazione di obiettivi quali la creazione di un ambiente favorevole per lo sviluppo delle imprese del turismo. Si tratta di una competenza complementare che consente all'Unione europea di sostenere, coordinare o completare le azioni degli Stati membri. Rilevano, inoltre, la Comunicazione del 2010 adottata dalla Commissione sul turismo per mantenere l'Europa prima destinazione turistica mondiale e la Comunicazione del 2014 su «Strategia europea per una maggiore crescita e occupazione nel turismo costiero e marittimo». In tema di incentivi alle imprese rileva la normativa sugli aiuti di Stato, di cui agli articoli 92 e 93 del Trattato che istituisce l'Unione Europea ed il regolamento UE della Commissione n. 1407/2013 sugli aiuti cd. "de minimis".

Inoltre per la definizione delle regole sulla base delle quali un'impresa può essere definita PMI si veda la Raccomandazione della Commissione europea 2003/361.

Riguardo alla normativa europea resta, pertanto, il limite del rispetto dei principi in materia di concorrenza tra le imprese. In particolare per quanto riguarda l'utilizzazione della costa e la disciplina delle concessioni demaniali marittime rileva la procedura di infrazione comunitaria n. 2008/4908 aperta nei confronti dello Stato italiano per il mancato adeguamento all'articolo 12, comma 2, della Direttiva n. 2006/123/CE (Cd. direttiva Bolkestein) che vieta qualsiasi forma di automatismo nel rinnovo del rapporto concessorio. Infrazione che è stata archiviata a seguito dell'approvazione della legge 217/2011, con cui l'Italia si è adeguata e ha inoltre delegato il governo ad adottare il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime. Si segnala inoltre la sentenza della Corte di Giustizia UE, sezione V, 14 luglio 2016, C- 458/14 e C- 67/2015 (Cause riunite), che ha stabilito che il diritto europeo (art. 49 TFUE) non consente che le concessioni per l'esercizio delle attività turistico-ricreative nelle aree demaniali marittime e lacustri siano prorogate in modo automatico, in assenza di qualsiasi procedura di selezione dei potenziali candidati.

II.2) LA NORMATIVA STATALE DI RIFERIMENTO

Rileva il decreto legislativo 23 maggio 2011 n. 79 (Codice della normativa statale in tema di ordinamento e mercato del turismo, a norma dell'articolo 14 della legge 28 novembre 2005, n. 246, nonché attuazione della direttiva 2008/122/CE, relativa ai contratti di multiproprietà, contratti relativi ai prodotti per le vacanze di lungo termine, contratti di rivendita e di scambio). In particolare l'articolo 4 fornisce la definizione di impresa turistica, che comprende anche gli stabilimenti balneari. Essa stabilisce che sono imprese turistiche, ai fini del decreto legislativo, quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica.

Peraltro, ai sensi dell'articolo 11, comma 6, della legge n. 217/2011 (cd. legge comunitaria 2010), si intendono "quali imprese turistico-balneari le attività classificate all'articolo 01, comma 1, lettere b), c), d) ed e), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, che si svolgono su beni del demanio marittimo, ovvero

le attività di stabilimento balneare, anche quando le strutture sono ubicate su beni diversi dal demanio marittimo. ...". Tra le attività richiamate dal suddetto decreto vi sono, tra l'altro, gli esercizi di ristorazione, il noleggio di imbarcazioni e così via.

Inoltre, con decreto del Ministro per le Attività Produttive 18 aprile 2005 è stata recepita a livello nazionale la definizione europea di PMI.

Rileva poi, il decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (Attribuzione ai comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio, in attuazione dell'articolo 19 della legge 5 maggio 2009, n. 42), che ha previsto, ferme restando le funzioni amministrative già conferite agli enti territoriali (art. 105 d. lgs. n. 112/1998 sulla gestione del demanio marittimo), il trasferimento alle Regioni dei beni del demanio marittimo di cui all'art. 5, comma 1, lettera a) del medesimo d.lgs. 85/2010, previa emanazione di decreti attuativi. Tali beni, secondo quanto previsto dall'articolo 4 del d.lgs. 85/2010, restano assoggettati al regime stabilito dal Codice civile (e quindi al regime demaniale), nonché alla disciplina dettata dal Codice della navigazione, dalle leggi statali e dalle norme europee, con particolare riguardo alle disposizioni a tutela della concorrenza.

In materia di concorrenza rileva il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno), integrato dal decreto legislativo n. 147 del 2012, che stabilisce procedure di selezione tra i diversi candidati, il divieto di rinnovo automatico della concessione e il divieto di accordare vantaggi al prestatore uscente.

II.3) LA NORMATIVA REGIONALE

Rileva la legge regionale 12 novembre 2014, n. 32 (Testo unico in materia di strutture turistico-ricettive e norme in materia di imprese turistiche), in particolare l'articolo 29 sugli stabilimenti balneari, nonché la legge regionale 28 aprile 1999, n. 13 recante, tra l'altro, disposizioni in materia di demanio marittimo (art. 8 e seguenti).

Ai sensi dell'articolo 29, comma 1, della legge regionale 32/2014 "sono stabilimenti balneari le strutture, di norma collocate in aree demaniali, localizzate sulla riva del mare, di laghi o di fiumi che svolgono attività di natura economica attinenti alla fruizione turistica degli arenili, mediante l'offerta al pubblico di aree attrezzate per la balneazione".

Con riguardo alla normativa regionale rileva la legge 6 giugno 2008, n.15 (Incentivi alle piccole e medie imprese (P.M.I.) per la qualificazione e lo sviluppo dell'offerta turistica).

Più recentemente la legge regionale 1/2016 (Legge sulla crescita), all'articolo 21 recante misure per la valorizzazione e la fruizione delle aree demaniali marittime, ha previsto che la Regione promuova "lo sviluppo e la tutela delle attività operanti sul demanio marittimo che offrano le maggiori garanzie di servizio al pubblico e che assicurino un proficuo uso delle aree demaniali anche attraverso diverse modalità di destagionalizzazione".

II.4) EVENTUALI PROGETTI DI LEGGE ALL'ESAME DEL PARLAMENTO

In materia di concessioni demaniali marittime si segnala più di recente il disegno di legge C. 4302 "Delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo", presentato dal Governo il 15 febbraio 2017 - abbinato con i progetti di legge C. 2142, C. 2388, C. 2431, C. 3492, all'esame delle commissioni VI (Finanze) e X (Attività produttive) e adottato come testo base nella seduta delle Commissioni del 23 maggio 2017.

Ulteriori progetti di legge sono: S.2377 Disciplina delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative; S.2336 Revisione e riordino delle disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative; S.2269 Modifiche alle disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative; C.3615 Disposizioni concernenti il rilascio e il rinnovo delle concessioni demaniali marittime per i cantieri di costruzione e manutenzione di unità da diporto.

II.5) LA NORMATIVA NELLE ALTRE REGIONI

Tra le leggi regionali in materia di concessioni demaniali ad uso turistico si segnalano, tra le altre:

- Legge regionale Toscana n. 31/2016, l.r. 86/2016;
- Legge regionale Lazio n. 8/2015;
- Legge regionale Puglia 17/2015;
- Legge regionale Regione Emilia Romagna n. 9/2002.

PARTE III: VERIFICA DI LEGITTIMITA'

III.1) CONFORMITÀ AI PRINCIPI COSTITUZIONALI

Richiamandosi al riparto di competenze legislative di cui al § 1, limiti alla competenza legislativa regionale derivano dalla nozione di impresa, ed in particolare di impresa turistica (art. 4 d.lgs. 79/2011, afferente alla materia dell'ordinamento civile e tutela della concorrenza) e al rispetto delle disposizioni statali connesse alla proprietà statale dei beni demaniali marittimi (soggetti possibili titolari di concessioni del demanio marittimo, che non si limita alle sole micro e piccole imprese balneari; disciplina generale del rilascio delle concessioni demaniali, anche con riguardo ai limiti temporali minimi e massimi; divieti di forme di indennizzo al concessionario uscente). Resta altresì fermo il rispetto delle norme europee a tutela della concorrenza tra le imprese, e segnatamente delle norme che dispongono che, in sede di rilascio o di rinnovo delle concessioni, non vengano posti limiti all'accesso da parte delle imprese.

In particolare si osserva che l'articolo 2, non pare coerente con la normativa statale laddove intenda circoscrivere, con intento definitorio a priori, l'impresa balneare ligure unicamente come micro e piccola impresa, prescindendo dalla nozione civilistica di impresa e dalla nozione di impresa turistico-balneare, di competenza del legislatore nazionale, ferma restando la competenza regionale nel porre azioni atte a promuovere lo sviluppo e la tutela delle attività operanti sui litorali liguri.

L'articolo 3 della pdl non è chiaro laddove prevede una "disciplina specifica del rilascio delle concessioni alle imprese balneari liguri", che non dovrà comunque risultare difforme dalle disposizioni statali.

L'articolo 4, pur avendo la Regione competenza in materia di promozione del turismo e delle imprese operanti nel settore, presenta criticità laddove limita il riconoscimento del marchio alle sole micro e piccole imprese, ancorando il rilascio dello stesso a criteri qualitativi non obiettivi.

In riferimento all'articolo 5 della pdl, bisogna tenere conto del fatto che, qual'ora si tratti di aree ricadenti sul demanio marittimo, dovranno essere coerenti con la normativa statale applicabile ai beni demaniali; si ricorda, infatti, che, in oggi, tali aree risultano ancora di proprietà statale.

Riguardo all'articolo 6, la normativa statale non consente indennizzi a favore del concessionario uscente (articolo 16, comma 4 del D.lgs 59/2010), salvo le ipotesi previste (es. art. 47 del codice della navigazione). Peraltro non

è esplicitato da parte di chi sia dovuto l'indennizzo. Si veda il paragrafo successivo sulla giurisprudenza costituzionale.

III.2) LA GIURISPRUDENZA COSTITUZIONALE (OVVERO LA PENDENZA DI GIUDIZI DI COSTITUZIONALITÀ SUL MEDESIMO O ANALOGO OGGETTO)

Seppure non vi sia stata una pronuncia della Corte Costituzionale, si segnala che con riguardo alla previsione di un indennizzo a carico del precedente concessionario, il Governo aveva impugnato la legge regionale della Campania 6/2016 rifacendosi alla direttiva 2006/123/CE che vieta qualsiasi forma di automatismo che alla scadenza del rapporto concessorio possa favorire il precedente concessionario. Non si è giunti ad una pronuncia poiché la Regione ha abrogato la disposizione.

Più di recente è stata impugnata anche la norma della legge regionale della Toscana n. 31/2016, avente ad oggetto l'indennizzo, la cui udienza si svolta il 23 maggio 2017.

Si segnala, altresì, che in sede di ricorsi costituzionali il Governo ha messo in evidenza che le norme regionali di detto tenore, possono determinare una violazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera a), sotto il profilo dei rapporti dello Stato con l'Unione europea, tenuto conto degli impegni assunti dallo Stato italiano per definire la procedura di infrazione n. 2008/4908 e assicurare il rispetto della direttiva 2006/123/CE.

La Corte Cost. con sentenza n. 171/2013 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge regionale Liguria n. 24/2012, che aveva disposto la proroga automatica delle concessioni del demanio marittimo in caso di mareggiate e/o eventi atmosferici eccezionali a favore del titolare della concessione senza alcuna determinazione della durata temporale.

Con specifico riguardo al settore turistico, in occasione dell'esame del c.d. codice del turismo (d.lgs.79/2011), la Corte ha precisato che il legislatore delegato ben poteva raggruppare e riordinare le norme statali incidenti sulla materia del turismo, negli ambiti di sua competenza esclusiva e per la tutela di interessi di sicuro rilievo nazionale. Ciò che invece la delega non consentiva era la disciplina ex novo dei rapporti tra Stato e Regioni nella medesima materia, peraltro con il ripetuto ricorso al metodo della cosiddetta "attrazione in sussidiarietà", che, qualificandosi, ai sensi dell'art. 118, primo comma, Cost. e secondo la giurisprudenza della Corte, come forma non ordinaria di esercizio, da parte dello Stato, di funzioni amministrative e legislative attribuite alle Regioni da norme costituzionali, richiede in tal senso una precisa manifestazione di volontà legislativa del Parlamento, con indicazione, tra l'altro, di adeguate forme collaborative, del tutto assente nella legge di delegazione (sentenza n. 80/2012).

PARTE IV: ELEMENTI DI DRAFTING

IV.1) EVENTUALI RILIEVI SUL LINGUAGGIO NORMATIVO

Dal punto di vista del drafting, all'articolo 1, comma 2, non è chiara la connotazione del paesaggio con riferimento all'impresa.

L'articolo 6 della pdl, oltre agli aspetti di legittimità della previsione dell'indennizzo, risulta indefinito e impreciso quanto alla locuzione "in qualsiasi caso".

NOTE

Genova, 19 giugno 2017

