



Osservazioni di Federalberghi e Faita Federcamping

sul disegno di legge di conversione
del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131,

recante Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi
derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di
infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello
Stato italiano

(AC 2038)

Roma, 25 settembre 2024



Federalberghi e Faita Federcamping ringraziano le Commissioni Giustizia e Finanze della Camera dei deputati per la disponibilità ad accogliere osservazioni sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131 (AC 2038), recante Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi derivanti da atti dell'Unione europea e da procedure di infrazione e pre-infrazione pendenti nei confronti dello Stato italiano.

La nostra attenzione si rivolge, in particolare, **all'articolo 1 del decreto-legge, concernente le concessioni demaniali** marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico ricreative e sportive, il cui contenuto **è fonte di gravi preoccupazioni per le nostre imprese, per i loro collaboratori e le relative famiglie.**

Preliminarmente, ricordiamo che le strutture alberghiere e le strutture turistico ricettive all'aria aperta, con 343 milioni di presenze e 105 milioni di arrivi ogni anno accolgono circa l'80% dell'intero flusso turistico del paese (dati ISTAT relativi all'anno 2023).

Segnaliamo, inoltre, che sono **almeno 20.000 le imprese turistico – ricettive interessate dal riordino della disciplina delle concessioni demaniali marittime.**

Si tratta di alberghi, campeggi, villaggi e resort che per posizione e vocazione insistono sulle aree litoranee, con una offerta che ha nella balneazione il principale attrattore per la clientela.

Desideriamo altresì sottolineare che **i campeggi, gli alberghi e i villaggi turistici, oltre a condividere le esigenze comuni alla generalità degli stabilimenti balneari hanno caratteristiche particolari, che reclamano un'attenzione specifica.**

L'offerta di molte imprese turistico ricettive italiane utilizza infatti gli arenili 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.

In questi contesti **l'offerta e l'organizzazione dei servizi di balneazione è parte integrante e sostanziale dell'attività aziendale**, sia nell'erogazione dei servizi, che nella pianificazione degli investimenti e dei relativi costi e ricavi.

E' evidente quindi che **una diversa erogazione del servizio o, peggio ancora, l'esclusione dalla gestione, creerebbe squilibri importanti** nei flussi economici ed occupazionali aziendali.



Conseguentemente, in caso di perdita della disponibilità della spiaggia, **le strutture ricettive subirebbero una mutilazione doppia, non compensabile neanche con l'assegnazione di una nuova concessione in altra posizione**, magari molto distante dalla struttura ricettiva.

Faita Federcamping e Federalberghi sono **favorevoli ad una applicazione effettiva, ma ragionata, dei principi comunitari, che sappia cogliere con equilibrio caratteristiche e peculiarità come quelle delle imprese turistico ricettive italiane, così com'è avvenuto nelle legislazioni di paesi con forte vocazione turistica.**

In particolare, richiamiamo l'attenzione su quanto previsto dalla normativa spagnola e greca, la prima che prevede l'affidamento delle spiagge correlate alle strutture ricettive senza ricorrere a procedure di evidenza pubblica, la seconda che prevede periodi molto lunghi, arrivando fino ai 75 anni.

Federalberghi e Faita Federcamping sottopongono all'attenzione delle Commissioni alcuni **obiettivi prioritari** di seguito elencati, in relazione ai quali è stato altresì predisposto un **pacchetto di proposte emendative** al disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 131 del 2024.

1. DISPOSIZIONI SPECIALI PER LE STRUTTURE TURISTICO RICETTIVE

Per le ragioni rappresentate in premessa, si rende necessario prevedere una **tutela rafforzata per disciplinare il caso delle concessioni asservite a strutture turistico ricettive**, analogamente a quanto previsto in altri Paesi europei quale ad esempio la Grecia.

Tale regime potrebbe essere analiticamente declinato **nel provvedimento in esame ovvero potrebbe costituire oggetto di un decreto attuativo**, al quale operare rinvio, eventualmente **prevedendo che la sua efficacia sia subordinata al vaglio preventivo della Commissione Europea.**

2. DETERMINAZIONE DELL'INDENNIZZO

Ai sensi del combinato disposto del comma 9 dell'articolo 4 e della lettera e) del comma 4 dello stesso articolo 4¹, il concessionario uscente ha diritto al riconoscimento di un indennizzo a carico del concessionario subentrante pari al

¹ I riferimenti all'articolo 4 della legge n. 118 del 2022 contenuti nel presente documento si intendono relativi al testo dell'articolo 4 come modificato dall'articolo 1 del decreto-legge in esame



valore degli investimenti effettuati e non ancora ammortizzati al termine della concessione.

Si segnala la necessità di **valorizzare, ai fini dell'indennizzo, tutti gli investimenti effettuati dal concessionario purché funzionali, in tutto o in parte, all'attività svolta in area demaniale, inclusi quelli non collocati fisicamente sull'area in concessione.**

Si consideri, ad esempio, il caso della struttura ricettiva che abbia installato alcuni servizi di spiaggia (spogliatoi, servizi igienici, bar, ristorante, etc.) in un'area non demaniale prospiciente la spiaggia, all'interno o all'esterno della struttura stessa.

3. CONCESSIONI DEL “DEMANIO ACCIDENTALE” O EVENTUALE.

Non vi è alcuna ragione per trattare allo stesso modo tutte le aree classificate “demaniali”, interessate dall'esercizio di impresa turistico-ricettiva.

La direttiva Bolkestein, quando afferma la necessità di una procedura di selezione “qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali”, e la sua applicazione giurisprudenziale, considerano solo il demanio naturale (articolo 28 del codice della navigazione), marittimo o lacuale o fluviale, ossia “necessario” fin dall'origine, indipendentemente da atti e formalità pubblicitarie.

Non considerano invece il demanio eventuale o accidentale (che discende da un provvedimento formale di “destinazione alla funzione”).

D'altra parte, solo il demanio naturale, per caratteristiche fisiche e geografiche, è un bene “finito” associabile al concetto di “scarsità”, come declinato dall'Adunanza Plenaria nel duplice senso di bene limitato in “quantità” e di bene avente “peculiari qualità” (grado di appetibilità) in grado di generare domanda da parte di potenziali concorrenti.

Il demanio accidentale può invece mutare in quantità o non essere più tale con un tratto di penna: non appartiene allo Stato perché tale, ma è tale perché appartiene allo Stato; di per sé non esprime “qualità” generative di concorrenza.

Si propone perciò di **riconoscere esplicitamente che solo il demanio marittimo naturale sia interessato dalla direttiva Bolkestein e di regolare conseguentemente in modo diverso (e diremmo inverso) il caso delle strutture insistenti in tutto o in parte nel demanio accidentale**, sottraendone la concessione dall'applicazione della direttiva e anzi meditando se sottrarre dalla



direttiva – per aggregazione, stante quanto si dirà – anche la concessione del bene naturale se direttamente integrato e prospiciente.

4. SUDDIVISIONE IN LOTTI E NUMERO MASSIMO DI LOTTI

La lettera q) del comma 4 dell'articolo 4 prevede, seppur in via indiretta, che nel bando di gara possano essere indicati i motivi dell'eventuale mancata suddivisione della concessione in lotti e l'eventuale numero massimo di lotti che possono essere aggiudicati al medesimo offerente.

Al riguardo, si segnala la necessità di tener conto delle caratteristiche delle imprese turistico ricettive di maggiori dimensioni (es. villaggi turistici, grandi alberghi, campeggi, etc.) e delle imprese che gestiscono una pluralità di strutture turistico ricettive (cosiddette catene), nonché della possibilità che una concessione venga affidata a una pluralità di strutture ricettive, che condividono la gestione del servizio di spiaggia.

In particolare, **occorre precisare che**, qualora la concessione venga suddivisa in lotti e/o venga stabilito un numero massimo di lotti che possono essere aggiudicati al medesimo offerente, **le dimensioni e il numero dei lotti che possano essere aggiudicati ai gestori delle strutture turistico ricettive, in forma singola o associata, siano commisurate al numero di strutture gestite e alla relativa capacità ricettiva.**

5. SERVIZI MESSI A DISPOSIZIONE DALL'OFFERENTE

La lettera b) del comma 6 dell'articolo 4 include tra i criteri di aggiudicazione la qualità e le condizioni del servizio offerto agli utenti.

Si ritiene che tale approccio debba essere integrato **garantendo, anche attraverso indicazioni chiare e stringenti previste dai criteri di aggiudicazione delle concessioni, la qualità e la quantità dei servizi che l'offerente si impegna a mettere a disposizione delle strutture turistico ricettive**, a condizioni analoghe a quelle attualmente disponibili sul mercato.

Tale integrazione si rende necessaria al fine di tutelare le strutture ricettive che attualmente offrono alla propria clientela i servizi di spiaggia avvalendosi di una convenzione con uno stabilimento balneare gestito da terzi.

Se il concessionario subentrante non garantisse ai clienti della struttura ricettiva l'accesso alla spiaggia, l'offerta turistica del territorio risulterebbe fortemente



impoverita, con conseguenti ripercussioni negative per le imprese ricettive e per i loro lavoratori.

Analoga necessità si manifesta in relazione alla lettera i) del comma 6 dell'articolo 4, che include tra i criteri di aggiudicazione la circostanza che l'offerente, nei cinque anni antecedenti, abbia utilizzato una concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare.

Si ritiene che debba essere conferita analoga **considerazione all'offerente che nei cinque anni precedenti abbia posto la concessione al servizio dei clienti di una o più strutture turistico-ricettive, gestite dallo stesso offerente o da altro soggetto convenzionato.**

6. INTERAZIONE TRA SERVIZI RICETTIVI E SERVIZI DI SPIAGGIA

La lettera d) del comma 6 dell'articolo 4 include tra i criteri di aggiudicazione l'offerta di servizi integrati che valorizzino le specificità culturali, folkloristiche ed enogastronomiche del territorio.

Si ritiene che tale approccio debba essere integrato **comprendendo anche le specificità del modello turistico – ricettivo del territorio e includendo tra i criteri di aggiudicazione anche l'interazione con strutture turistico ricettive che abbiano una gestione integrata con lo stabilimento balneare in concessione**, sia nella forma di impresa unica, sia tramite la gestione unitaria in altra forma dei servizi di alloggio e dei servizi di spiaggia.

7. TUTELA DEL PERSONALE DIPENDENTE

La lettera g) del comma 6 dell'articolo 4 include tra i criteri di aggiudicazione l'impegno ad assumere, in misura prevalente o totalitaria, per le attività oggetto della concessione, personale di età inferiore a trentasei anni;

Si ritiene che tale criterio possa operare solo a condizione che venga **tutelata la posizione dei lavoratori che prestano servizio alle dipendenze del concessionario uscente o che godono di un diritto di precedenza nei confronti del concessionario uscente.**

Se non si adotta tale cautela, infatti, il concessionario uscente potrà competere alla pari con eventuali offerenti solo licenziando (o non riassumendo) il personale in precedenza occupato alle sue dipendenze, con il paradossale effetto di espellere i lavoratori dotati di maggiore esperienza e competenza e che, in



ragione dell'età non più giovane, a seguito dell'introduzione generalizzata di tale vincolo avrebbero difficoltà a ricollocarsi.

Parallelamente, si propone di abrogare la lettera m), ai sensi della quale l'assunzione del personale dipendente dal concessionario uscente avrebbe carattere eventuale e pertanto facoltativo.

8. IMPEGNO ALL'ASSUNZIONE DEI LAVORATORI IN ESUBERO

Particolare attenzione deve essere dedicata ai lavoratori che, pur non essendo adibiti ai servizi di spiaggia in senso stretto, svolgono mansioni propedeutiche alla gestione dell'area in concessione e/o ad altri servizi della struttura che vengono posti a disposizione anche degli ospiti che utilizzano la spiaggia (es. l'accoglienza dei clienti, la pulizia e la manutenzione degli spazi comuni, il food and beverage, l'animazione, etc.).

Non v'è dubbio, infatti, che, se la struttura venisse privata della concessione, la riduzione del numero dei clienti determinerebbe la chiusura di alcuni servizi o quanto meno una drastica riduzione del numero di lavoratori necessari per svolgere i servizi stessi, rendendo necessario un intervento a tutela dei lavoratori in esubero.

Conseguentemente, si ritiene che **il concessionario subentrante debba impegnarsi ad assumere anche dei lavoratori in esubero** e che tra i contenuti necessari del bando di gara di cui al comma 4 dell'articolo 4 debba essere ricompresa anche l'indicazione del numero di tali lavoratori e delle relative caratteristiche (mansioni, livello di inquadramento, etc.).

9. APPLICAZIONE DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Si segnala, inoltre, la necessità di integrare i criteri di aggiudicazione, prevedendo esplicitamente **l'impegno ad applicare integralmente ai lavoratori dipendenti dal concessionario e da eventuali appaltatori e subappaltatori i contratti collettivi nazionali e territoriali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative nella categoria degli stabilimenti balneari o delle strutture turistico-ricettive che gestiscono stabilimenti balneari.**

Tale proposta è volta ad assicurare che ai lavoratori adibiti alle attività svolte nell'ambito della concessione siano riconosciuti i trattamenti economici e



normativi previsti dai contratti collettivi di lavoro stipulati dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative.

Per tal via, si mira a scoraggiare forme di “dumping sociale” in cui la competizione tra imprese si esercita riducendo il livello di tutele riconosciuto al personale dipendente.