



REGIONE SARDEGNA

**LA DISCIPLINA DELLE ATTIVITÀ TURISTICO-RICREATIVE
NELL'AMBITO DEL DEMANIO MARITTIMO**

**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE
SCHEDA DI RILEVAZIONE**

Dicembre 2003

INDICE

1. ATTUALE QUADRO NORMATIVO.....	2
2. ESIGENZE SOCIALI, ECONOMICHE E GIURIDICHE PROSPETTATE DALLE AMMINISTRAZIONI E DAI DESTINATARI AI FINI DI UN INTERVENTO REGOLATIVO.....	3
2.1. <i>Ragioni di opportunità dell'intervento.....</i>	3
2.2. <i>Consultazione.....</i>	4
3. OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI DELL'AZIONE.....	5
4. AMBITO DELL'INTERVENTO	6
5. ELABORAZIONI DELLE OPZIONI	7
5.1. <i>Opzione 0 – Lo status quo.....</i>	7
5.2. <i>Opzione 1 – Regolamentazione diretta.....</i>	10
5.3. <i>Opzione 2 – Mista regolazione diretta/autoregolazione.....</i>	13
5.4. <i>Opzione 3 – Deregolamentazione.....</i>	15
5.5. <i>Valutazione delle opzioni rilevanti.....</i>	16
6. VALUTAZIONE DEI COSTI E DEI BENEFICI	16
6.1. <i>Opzione 0 – Elencazione dei costi e dei benefici.....</i>	16
6.2. <i>Opzione 0 – Quantificazione dei costi e dei benefici più rilevanti per i soggetti destinatari.....</i>	17
6.3. <i>Opzione 1 – Elencazione dei costi e dei benefici.....</i>	19
6.4. <i>Opzione 1 – Quantificazione dei costi e dei benefici più rilevanti per i soggetti destinatari.....</i>	19
7. RISULTATI DELL'ANALISI COSTI-BENEFICI.....	23
7.1. <i>Risultati dell'analisi economica.....</i>	23
8. STRUMENTO TECNICO-NORMATIVO EVENTUALMENTE PIÙ APPROPRIATO	24

1. ATTUALE QUADRO NORMATIVO

Le principali norme che disciplinano l'utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico ricreative, distinte per fonte (nazionali e regionali), sono le seguenti:

NORME NAZIONALI

- Regio Decreto n. 327 del 1942, Codice della Navigazione, Parte prima libro I titolo II Capo I che detta disposizioni sul demanio marittimo;
- D.P.R. 15 febbraio 1952 n. 328, Regolamento per l'esecuzione del codice della Navigazione, Libro I, titolo II Capo I che regola il demanio marittimo
- Art. 46 del D.P.R. 19 giugno 1979, n. 348 con il quale vengono delegate alla Regione le funzioni amministrative sulle aree del demanio marittimo per finalità turistico ricreative
- Legge 4 dicembre 1993, n. 494 di conversione del Decreto Legge 5 ottobre 1993, n. 400 recante disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime, ed in particolare il comma 3 dell'art. 6 che incarica le Regioni della predisposizione di un "*Piano di utilizzazione delle aree del Demanio Marittimo*"
- Decreto del Ministero dei Trasporti e della Navigazione n. 342 del 5 agosto 1998 concernente l'adozione del Regolamento per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative;
- Art. 10 della Legge n. 88/2001 che estende la durata delle concessioni demaniali marittime a sei anni con tacito rinnovo per uguale durata, oltre a modificare l'art. 45-bis del C.d.N. ampliando i casi in cui è possibile affidare ad altri la gestione delle attività economiche nell'ambito della concessione;
- Decreto Legislativo n. 234/2001 che conferisce alla Regione le funzioni in materia di demanio marittimo.

NORME REGIONALI

- Deliberazione della Giunta Regionale n. 42/98 del 28 novembre 1991 con la quale viene attribuita in capo all'Assessorato degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica la competenza per l'esercizio delle funzioni delegate sul demanio marittimo per finalità turistico ricreative, di cui all'art. 46 del D.P.R. n. 348 del 19 giugno 1979;
- Deliberazione della Giunta regionale n. 17/20 del 23 marzo 1999 con la quale vengono approvate le direttive per la formazione e redazione dei Piani di utilizzazione dei litorali previsti dal comma 3 dell'art. 6 della Legge 4 dicembre 1993, n. 494;
- Determinazione n. 2081/D del 28 dicembre 2001 dell'Assessorato degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica recante le nuove direttive per l'affidamento in concessione di aree del demanio marittimo per finalità turistico-ricreative;
- Determinazione n. 853/D del 28 maggio 2003 dell'Assessorato degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica – Servizio Centrale Demanio e Patrimonio con la quale vengono disciplinate le attività esercitabili sul demanio marittimo.

2. ESIGENZE SOCIALI, ECONOMICHE E GIURIDICHE PROSPETTATE DALLE AMMINISTRAZIONI E DAI DESTINATARI AI FINI DI UN INTERVENTO REGOLATIVO

2.1. Ragioni di opportunità dell'intervento

Esigenze sociali ed economiche

- Buona parte dei litorali sono sprovvisti dei servizi minimi indispensabili alla balneazione. In particolare, sono carenti i servizi di interesse pubblico quali vigilanza e salvataggio, pronto soccorso, servizi igienici, passerelle per disabili. Da un'analisi sulle destinazioni d'uso delle concessioni demaniali marittime rilasciate a fini turistico-ricreativi nel 2002, i servizi suindicati sono presenti in non più del 10% dei casi (si veda la tav. 1).
- L'amministrazione regionale intende orientare la pianificazione delle nuove iniziative sul demanio verso un modello di sviluppo più perequativo, in termini di servizi offerti all'utenza nelle aree demaniali attualmente meno attrezzate, oltretutto diffuso e sostenibile dal punto di vista ambientale. Tale approccio si basa sull'idea che la valorizzazione e la redditività delle singole spiagge, anche in funzione del livello della domanda turistica e delle caratteristiche naturali delle coste, dipende dal sistema dei servizi di spiaggia disponibili ed è sorretto dai dati sul grado di utilizzazione delle aree demaniali che in Sardegna è pari ad appena il 4% della superficie totale disponibile per la balneazione per un totale di 578.111 mq (si vedano le tv. 2-4).¹
- Il punto di vista dell'utenza è ben rappresentato dai risultati di una recente ricerca nazionale svolta dall'istituto Astra-Demoskopea² per il S.I.B. (Sindacato Italiano Balneari), dove emerge che 54 persone su 100 tra coloro che scelgono il mare come meta delle proprie vacanze prediligono una spiaggia attrezzata (servizi igienici, sdraio, ombrelloni, cabine, docce, bar, ecc.): in primo luogo i clienti-turisti pretendono ordine e pulizia, prezzi giusti e, soprattutto, un'adeguata presenza di servizi igienici, la sorveglianza e la tutela della sicurezza in mare.
- Sotto il profilo dei problemi evidenziati dall'attuale normativa, si rileva un'oggettiva lentezza e complessità dell'iter procedurale attuale per il rilascio delle concessioni agli imprenditori balneari³, che causa significativi costi sociali: in primo luogo a carico delle imprese turistico-balneari, che senza le autorizzazioni per l'esercizio dell'attività non possono effettuare investimenti e devono ritardare l'inizio della stagione balneare, inoltre a carico del Servizio Demanio e Patrimonio della Regione che deve sopportare elevati costi di gestione del provvedimento⁴.

¹ Al 31 dicembre 2001 la superficie di suolo demaniale occupata da concessioni per attività turistico-ricreative era pari a 578.111 mq, in assoluto una delle più basse in Italia (seconda solo al Molise), ma considerando l'estensione della costa l'utilizzazione dei beni demaniali in Sardegna è nettamente la più bassa (le concessioni d'uso del demanio incidono sul totale della superficie utilizzabile a fini turistico-ricreativi per appena il 4%). Le differenze sono significative anche rispetto a regioni con i caratteri geomorfologici della costa simili come la Calabria, che già nel 1998 (ultimo anno disponibile) aveva 1.158 concessioni e una superficie occupata di quasi 1.900.000 mq (si vedano le tavole 2, 3 e 4) (Fonte: S.I.D., Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).

² L'indagine, condotta nel gennaio 2002, si basa su 1000 interviste telefoniche CATI (*Computer Aided Telephone Interviewing*) ad un campione rappresentativo della popolazione italiana tra i 14 e i 79 anni corrispondenti ad un universo di 47,4 milioni di individui. L'analisi è focalizzata dunque sul solo mercato dei residenti in Italia.

³ La procedura è illustrata nel dettaglio alla pag. 8.

⁴ Le lungaggini della procedura per il rilascio dei titoli e la conseguente ritardata partenza della stagione riguarda annualmente almeno il 50% delle imprese che sono al primo anno di avvio attività. In media viene persa la metà della stagione balneare (60 dei 120 gg. disponibili da giugno a settembre). Si stima che nel 2002 ciò abbia causato al settore una perdita secca di fatturato di circa 2.100.000 euro. Alla Regione la gestione dell'iter previsto dall'attuale normativa comporta costi annuali per circa 700.000 euro.

Esigenze giuridiche

- Adeguamento della situazione regionale alle disposizioni della legge 494/93 che incaricava le regioni di predisporre un *Piano di Utilizzazione delle aree del demanio marittimo*.
- Adeguamento della normativa regionale alle disposizioni contenute nell'art. 10 della legge n. 88/2001 che aumentano le garanzie di stabilità dell'impresa balneare (tacito rinnovo delle concessioni per un periodo uguale al precedente e meno limitazioni alla gestione da parte di terzi dell'attività turistica ammessa sul demanio).

Rischi che l'intervento mira a evitare o ridurre

Non si rilevano particolari rischi connessi con l'attuazione di norme di regolazione.

2.2. Consultazione

L'attività di consultazione nei termini AIR, in merito al provvedimento in esame, si è rivolta ai soggetti destinatari diretti delle ipotesi di modifica della norma e si è contraddistinta come segue:

- **Obiettivi della consultazione:** far emergere le esperienze, le aspettative, le aree critiche in relazione all'esigenza di cambiamento dell'attuale disciplina; precisare le opzioni, far emergere le preferenze e le resistenze, i vantaggi e gli svantaggi percepiti rispetto alle ipotesi di intervento.
- **Tecniche di consultazione adottate:** una sessione di *focus group*, con la partecipazione di un gruppo di 10 persone
- **Soggetti consultati:** imprenditori balneari (rappresentativi delle principali attività esercitate sul demanio marittimo ed espressione di zone geografiche diverse), comuni costieri (sono stati convocati gli amministratori di alcuni fra i centri più importanti per il turismo costiero, e di territori caratterizzati da un elevato pregio ambientale assieme a una scarsa dotazione infrastrutturale e di servizi), Servizio tutela del paesaggio della Regione.
- **Partecipanti, durata, oggetto e risultati della consultazione:**
- In sintesi, illustriamo i *principali risultati della consultazione* presentando le posizioni espresse dalle parti e le informazioni più utili raccolte nel corso dell'incontro:
 - tutti gli interlocutori concordano sulla necessità di passare alla **pianificazione delle iniziative turistico-ricreative** tenuto conto dei problemi legati all'attuale fase di "non governo" degli interventi realizzati sul territorio demaniale. Trova infatti un generale consenso la proposta che prevede l'obbligo per ogni comune costiero di elaborare un Piano di Utilizzo dei Litorali (PUL) in cui sono definite per ciascuna spiaggia le attività ammissibili e il livello di attrezzabilità. Importante viene considerato il ruolo di coordinamento della Regione, che dovrebbe supportare le amministrazioni comunali attraverso la predisposizione di specifiche direttive per la formazione dei piani;
 - i **Comuni** chiedono di avere un ruolo primario nella gestione del demanio, attraverso il **trasferimento** dalla Regione di tutte le **competenze in materia di utilizzazione delle aree demaniali marittime**. Altresì, essi lamentano la mancanza di risorse per la predisposizione dei piani di utilizzo delle spiagge;
 - i **concessionari** ribadiscono la **richiesta di garanzie di stabilità per l'impresa balneare** a tutela del diritto di insidenza sulla concessione. In tal senso, viene contestata l'esclusione del tacito rinnovo della concessione prevista nelle direttive attualmente in vigore. Rispetto all'obbligo di predisposizione in ogni comune dei PUL, passaggio considerato ineludibile anche dalla categoria dei balneari, chiedono di essere parte attiva assieme all'amministrazione comunale nella definizione dei piani;

- le **opzioni di modifica** dell'attuale normativa proposte dalla Regione, almeno nell'impostazione generale, hanno trovato **consensi** presso tutti i presenti. Particolarmente positivi i giudizi sull'introduzione del meccanismo delle “**stelle marine**”, per la classificazione delle strutture balneari secondo il livello qualitativo, anche se i concessionari esprimono preoccupazione sulle possibili restrizioni poste dai comuni alla realizzazione nelle spiagge di nuovi servizi, che potrebbero penalizzare la qualità dell'offerta di alcuni operatori;
- ancorché finalizzato all'innalzamento degli standard qualitativi dell'offerta, viene comunque considerato **premature** dagli imprenditori balneari il **meccanismo di autoregolamentazione** alternativo all'intervento normativo che introduce il sistema delle stelle marine. E ciò in ragione della mancanza sostanziale di una cultura di collaborazione tra le imprese, sia perché esiste una forte disomogeneità di offerta;
- le imprese sono disponibili alla istituzione di un **meccanismo di concorrenza alle spese tra i concessionari per mettere a disposizione dell'utenza i servizi essenziali alla balneazione**, ma con una modulazione dei contributi in funzione della valenza turistica dell'arenile.

3. OBIETTIVI GENERALI E SPECIFICI DELL'AZIONE

Il **risultato della regolazione** è la modifica permanente del comportamento dei destinatari così come individuati nella sezione successiva. Tale risultato permette di conseguire gli obiettivi così come definiti di seguito.

OBIETTIVO SPECIFICO	INDICATORE QUANTITATIVO
Ampliamento e qualificazione dell'offerta di servizi alla balneazione, nel rispetto della conservazione del bene demaniale e mantenendo in ogni spiaggia un'adeguata quantità di spazio ad accesso libero ⁵ .	Servizi con caratteristiche definite aumentati in qualità e quantità in un termine di realizzazione medio, compreso fra i 3 e i 5 anni. Non è possibile quantificare in modo definito i risultati attesi perché la misura dell'ampliamento dell'offerta sarà la conseguenza della pianificazione dei servizi prevista nei singoli comuni con i PUL.

Il conseguimento dell'obiettivo specifico permette di raggiungere

OBIETTIVO GENERALE	INDICATORE QUANTITATIVO
Aumentare il reddito prodotto in Sardegna con lo sviluppo di un turismo di qualità ed ecocompatibile.	PIL (in euro) derivante dall'aumento della domanda turistica.

La specifica regolazione costituisce, di per sé, un cd. “*progetto marginale*”, per quanto concerne il raggiungimento dell'obiettivo generale (sul quale influiscono anche altri strumenti) e quindi non è possibile isolare l'effetto netto sul reddito del provvedimento in oggetto, con la strumentazione economica utilizzata nel caso di specie.

⁵ Si precisa che non è obiettivo dell'amministrazione regionale aumentare indistintamente il numero delle concessioni, ma portare le aree demaniali meno attrezzate ai livelli di quelle che dispongono di una maggiore offerta di servizi per la balneazione.

4. AMBITO DELL'INTERVENTO

Confini oggettivi

ATTIVITÀ INTERESSATE DALL'INTERVENTO	Le attività turistico-ricreative svolte in regime di concessione (di occupazione e d'uso) sul demanio marittimo.
AMBITO TERRITORIALE DI RIFERIMENTO	Il demanio marittimo della Regione Sardegna per la parte destinata agli usi turistico-ricreativi, in sostanza le spiagge ⁶ . La superficie utile alla balneazione si estende per circa 2.000 ettari, comprendente 441 spiagge in 65 comuni (vedi tav. 4) ⁷ . Va però sottolineato che circa il 30% del demanio marittimo è sottratto alla competenza regionale in quanto lo Stato ha esplicitamente escluso dalla delega i porti e le aree dichiarate di interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e delle esigenze della navigazione marittima (citiamo l'isola dell'Asinara, la zona di Capo Teulada, ecc.). Quindi la superficie disponibile per la balneazione è di 1.400 ettari.
SETTORI DI ATTIVITÀ ECONOMICA COINVOLTI	Il comparto è quello delle imprese turistiche che esercitano l'attività sul demanio marittimo, realtà piuttosto diversificata perché sono molteplici le forme con le quali le spiagge sono attrezzate ⁸ . Il giro d'affari del settore è di circa 75 mln. di euro ⁹ .

Confini soggettivi

DESTINATARI DIRETTI	<u>Imprese turistiche e organizzazioni senza fini di lucro</u> (associazioni sportive, di volontariato, ecc.) che esercitano l'attività sul demanio marittimo. Le imprese titolari di concessioni sono attualmente 556, molte delle quali sono plurilocalizzate (hanno quindi più licenze) e operano in diverse località (si veda la tav. 3) ¹⁰ . Le organizzazioni no-profit in possesso di concessione d'uso sul demanio sono 10.
---------------------	--

⁶ Ne fanno parte il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti. In particolare, il lido indica quella parte della riva a diretto contatto con il mare che si estende verso l'interno sino al limite massimo delle mareggiate ordinarie, mentre la spiaggia è definita come quella striscia di terra, sabbiosa o ghiaiosa, che si estende dal lido verso l'entroterra priva di limiti determinati, che deriva la sua esistenza ed ampiezza dalla natura dei luoghi in relazione all'avanzare e all'arretrare del mare, e che abbia attitudine a realizzare i pubblici usi del mare (balneazione, messa in secco di natanti, pesca da terra, ecc.).

⁷ In realtà, i comuni costieri sono 72 ma alcuni hanno esclusivamente costa rocciosa e sono sprovvisti di arenili. Fonte: Ass.to Regionale agli EE.LL. - Servizio della Pianificazione Territoriale e della Cartografia.

⁸ Le concessioni d'uso di aree demaniali sono in totale 809, comprese quelle date alle Amministrazioni Comunali e alle associazioni senza fini di lucro che incidono per non più del 5%. La maggior parte delle concessioni (il 50%) riguardano la posa di ombrelloni, lettini e sdraie, delle quali una parte rilevante sono destinate ad uso esclusivo delle strutture alberghiere. Seguono i chioschi bar per la vendita di prodotti preconfezionati, bibite e gelati che incidono per il 25%. Numerose anche le concessioni per la sosta natanti da noleggiare (22%). Gli stabilimenti balneari veri e propri, che sono strutture stabili atte a erogare una pluralità di servizi all'utenza balneare mediante lo svolgimento di un sistema integrato di attività, riguardano una percentuale intorno al 5% delle concessioni.

⁹ Questa stima deriva dalla moltiplicazione del numero di imprese titolari di concessioni sul demanio, pari a 556, per il fatturato medio a impresa stimato dal S.I.B. (Sindacato Italiano Balneari) di circa 133.000 euro (si veda la tav. 5). Dati di fonte Agenzia delle Entrate (tav. 6), che considerano solamente le imprese di maggiori dimensioni classificate Ateco 92.72.1, stimano un fatturato per impresa di oltre 188.000 euro, evidentemente sovrastimando il dato medio riferibile alla totalità degli operatori balneari.

¹⁰ I principali dati del settore delle imprese balneari a livello nazionale sono riassunti nelle tavole 7-10, che presentano i risultati di una ricerca curata dal S.I.B. Per il dato numerico relativo alle imprese balneari operanti

SOGGETTI COINVOLTI	Utenti dei servizi di spiaggia
AMM.NI DESTINATARIE DIRETTE	I <u>Comuni</u> nella duplice veste di possibili titolari di concessione d'uso (prevalentemente per la realizzazione di infrastrutture di servizio) e di organo preposto, con la nuova regolazione, al rilascio e alla gestione amministrativa delle concessioni. Sono 65 i comuni costieri della Sardegna interessati dalla normativa. <u>L'Amministrazione regionale</u> – Ass.to degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica, titolare della funzione di gestione amministrativa delle concessioni.
AMM.NI ATTUATRICI DIRETTAMENTE INTERESSATE	Capitanerie di porto, Servizio Tutela del paesaggio dell'Assessorato regionale della Pubblica Istruzione, Agenzia del demanio, Genio civile opere marittime, tutte amministrazioni che attualmente partecipano alle conferenze dei servizi che prendono in esame le richieste di nuove concessioni.
AMM.NI ATTUATRICI INDIRETTAMENTE INTERESSATE	Autorità competenti in materia di vigilanza, nonché titolari del potere di autorizzare le attività da svolgere sul demanio (ASL, Autorità doganale).

5. ELABORAZIONI DELLE OPZIONI

5.1. Opzione 0 – Lo *status quo*

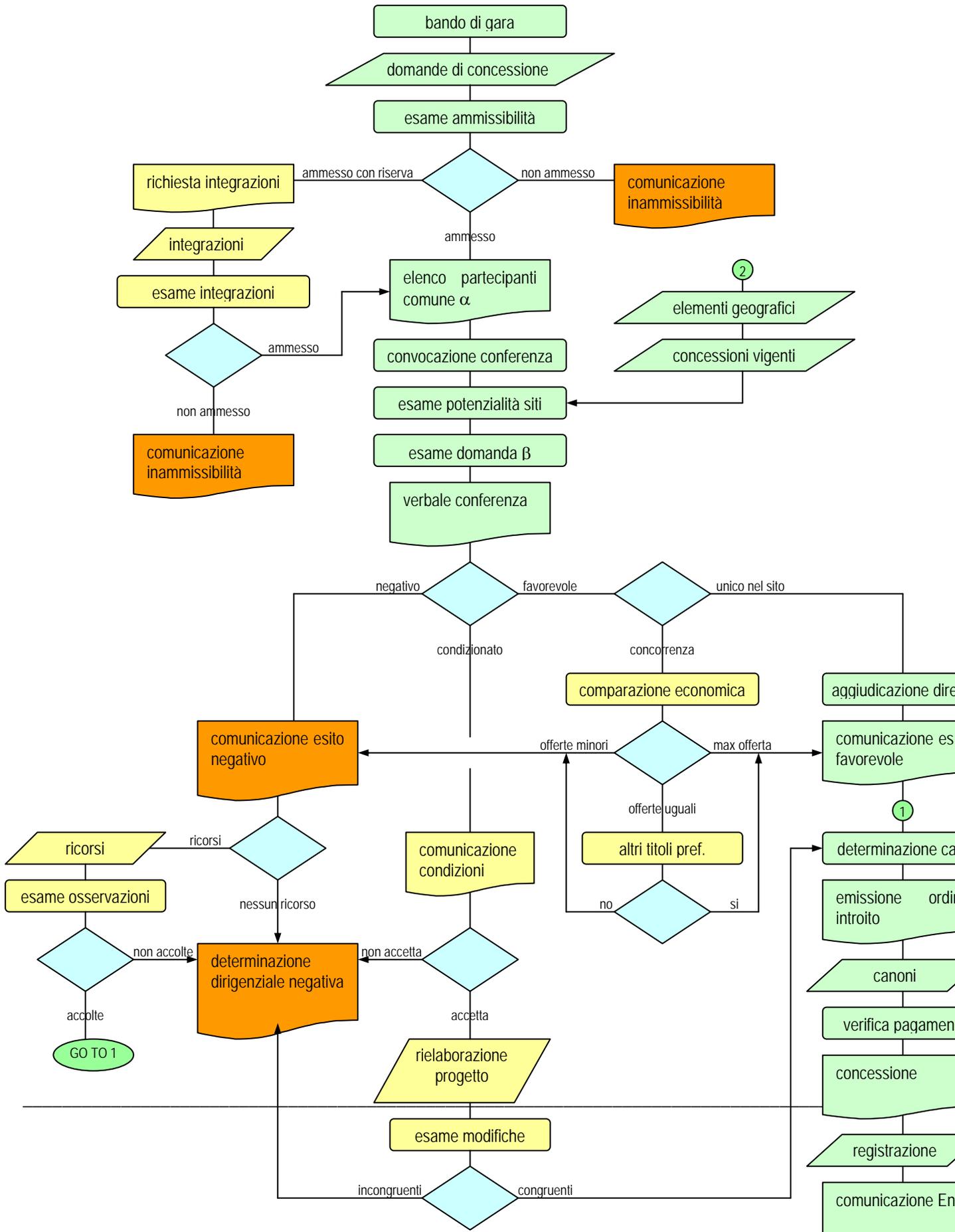
Caratteristiche dell'opzione

L'opzione 0 consiste nel lasciare inalterata l'attuale normativa. In particolare, rimarrebbe in vigore la determinazione dell'Ass.to degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica n. 2081/D del 28 dicembre 2001, che indica la procedura per le istanze di concessione e le condizioni che disciplinano il godimento del titolo concessorio, unitamente alla determinazione n. 853/D del 28-05-2003 che disciplina le attività esercitabili sul demanio.

La procedura è la seguente:

in Sardegna si è preferito fare riferimento ai dati ufficiali dell'Ass. Regionale agli EE.LL., che appunto determina in 556 le imprese titolari di concessioni sul demanio marittimo.

PROCEDIMENTO AMMINISTRATIVO DETERMINAZIONE 28 DIC. 2001 N. 2081



Dopo avere ricevuto le domande e accertata la presenza dei requisiti di partecipazione (può presentare richiesta qualsiasi impresa che non abbia provvedimenti giudiziari a carico e in regola con gli adempimenti in materia previdenziale/contributiva per i propri dipendenti), per ciascun comune costiero si tiene una conferenza dei servizi alla quale partecipano, oltre l'amministrazione comunale, gli altri enti istituzionali che hanno competenze sul demanio e, su loro richiesta, i rappresentanti delle imprese balneari, che ha il compito di: a) individuare le esigenze di servizi alla balneazione non soddisfatte dalle concessioni in essere; b) selezionare le istanze rispondenti alle esigenze; c) formare, in caso di concorso di più domande, un ordine di preferenza sulla base dei criteri di cui all'art. 37 C.d.N. (è preferito il richiedente che offre garanzie di più proficuo utilizzo della concessione e si propone di avvalersi del bene demaniale per un uso di più rilevante interesse pubblico).

Al termine del procedimento, l'amministrazione regionale rilascia le concessioni sulla base delle risultanze della conferenza dei servizi e scegliendo l'istanza con una più alta offerta economica (in caso di parità dei criteri di preferenza di cui al punto precedente). Qualora l'istanza presentata sia l'unica assentibile sotto il profilo tecnico si procederà all'aggiudicazione diretta con il rilascio della concessione. La gestione amministrativa delle concessioni (imposizione di un disciplinare e vigilanza sul suo rispetto, riscossione dei canoni, autorizzazioni per le varianti, per il temporaneo affidamento a terzi, ecc.) è ugualmente affidata all'amministrazione regionale.

La durata delle concessioni è normalmente pari a sei anni, indipendentemente dalla natura o dal tipo degli impianti previsti per lo svolgimento dell'attività. Quelle rilasciate per la gestione di stabilimenti balneari realizzati con strutture fisse hanno una durata maggiore (15 o 20 anni) che è legata all'entità degli investimenti che il concessionario si propone di eseguire affinché possa ammortizzarne i costi, offrendo un servizio adeguato e a norma delle leggi vigenti (ad esempio quelle sanitarie, sulla accessibilità ai portatori di handicap, ecc.).

Ogni impresa balneare titolare di concessione deve conformarsi a una serie di condizioni e obblighi, in primo luogo al pagamento del canone annuo statale e di un sovracanone che viene introitato direttamente dalla Regione come ristoro delle spese che l'amministrazione sostiene per l'esercizio delle proprie funzioni. Il canone che spetta allo Stato è differenziato a seconda che la concessione sia rilasciata per l'uso di aree scoperte, di impianti di facile o di difficile rimozione (da 1,03 a 2,27 euro al mq.), mentre l'importo del sovracanone è fissato a partire da una base d'asta pari a 1,62 €/mq. e costituisce offerta economica a corredo di ogni domanda con una percentuale massima di rialzo del 30%. A garanzia degli obblighi assunti con l'atto di concessione, inoltre, ciascun concessionario è tenuto a versare una cauzione ai sensi dell'art. 17 del C.d.N. il cui ammontare varia in relazione al contenuto e all'entità della concessione. In nessun caso l'importo della cauzione può essere inferiore a due annualità del canone.

Le prescrizioni di dettaglio che regolano l'attività dei concessionari a tutela della corretta fruizione da parte dei bagnanti del demanio marittimo sono contenute nella Determinazione Ass. EE.LL. 853/D del 28/5/2003.

Commenti e possibilità di attuazione

Non raggiunge completamente gli obiettivi. Si è dimostrata sostanzialmente inefficace sotto il profilo della qualificazione dell'offerta per un duplice motivo:

- il quadro di incertezza in cui opera l'impresa balneare, legata alle modalità e ai tempi di rinnovo delle concessioni, spinge l'imprenditore a minimizzare il rischio d'impresa e a fare pochi investimenti;
- le condizioni imposte attualmente al concessionario di un'area demaniale marittima non garantiscono un'adeguata presenza dei servizi alla balneazione, in particolare dei servizi di interesse pubblico.

L'opzione zero è inoltre inefficiente dal punto di vista economico, in quanto il rilascio di nuove concessioni e/o la gestione di quelle attuali avviene a costi molto elevati.

Le condizioni imposte ai titolari di concessione per l'occupazione e l'utilizzo di un'area demaniale non stabiliscono uno standard minimo di servizi alla balneazione che ogni concessionario deve garantire, ma prevedono unicamente l'obbligo di attivazione di un efficiente servizio di salvataggio e soccorso (peraltro senza specificare le modalità di gestione del servizio stesso) e quello di consentire l'accesso a mare da parte dei portatori di handicap. Manca un disciplinare che stabilisca i livelli di qualità dell'offerta turistica.

Lo status quo produce inoltre una inefficiente allocazione nei litorali dei servizi necessari per la balneazione perché il rilascio delle concessioni avviene in assenza di programmazione degli interventi sul demanio. A tal fine la legge nazionale n. 494/1993 imponeva alla Regione di predisporre i piani di utilizzo dei litorali che finora, a distanza di dieci anni, non sono mai stati realizzati, se non in rarissimi casi nei comuni costieri più lungimiranti

L'opzione è rilevante.

5.2. Opzione 1 – Regolamentazione diretta

Caratteristiche dell'opzione

L'opzione si basa:

- a) sulla **pianificazione**, per ciascun comune costiero, degli insediamenti turistico-ricreativi ammissibili e il conseguente decentramento presso i singoli comuni di tutte le attività amministrative concernenti il rilascio delle concessioni;
- b) sulla definizione a livello regionale di un **disciplinare** per la gestione delle attività in concessione, che si articola in una parte che definisce gli standard minimi di servizio e una parte che definisce i criteri per la classificazione delle imprese che superano gli standard minimi, e sul controllo a livello comunale del rispetto del disciplinare.

Per quanto riguarda la fase del rilascio delle concessioni, l'ipotesi si articola in dettaglio nei seguenti punti:

- 1) la Regione prevede delle **direttive di carattere generale**, che devono servire come criterio-guida per le amministrazioni comunali nella predisposizione dei Piani di utilizzazione dei litorali (PUL), in cui vengono definite, in base alle tipologie di spiaggia e di costa, all'esistenza di vincoli paesistico-ambientali ed al livello di domanda, le percentuali di utilizzo dei litorali e le tipologie di attività turistico-ricreative ammissibili;
- 2) ogni comune costiero della Sardegna si dota di un piano di utilizzazione dei litorali (PUL), che disciplina spiaggia per spiaggia le possibilità di insediamento di servizi nel demanio marittimo, in funzione delle peculiari caratteristiche morfologiche e paesaggistico-ambientali, nonché della vocazione economica dell'area considerata, in coerenza con le scelte politiche del comune in materia di assetto del territorio e di sviluppo economico e fatto salvo il rispetto delle direttive regionali;
- 3) il procedimento di formazione del PUL prevede momenti di partecipazione delle forze sociali, in particolare delle rappresentanze delle imprese interessate, e di concertazione con le altre pubbliche amministrazioni titolari di poteri sull'uso del territorio;
- 4) la Regione supporta i comuni da un lato fornendo consulenza e concedendo finanziamenti per la redazione del piano, con criteri di premialità per quelli più solerti, dall'altro nominando un commissario ad acta che provvede all'adozione del PUL ove l'Amministrazione comunale si dimostri inadempiente;

- 5) in seguito all'approvazione del piano è attribuita al comune la competenza al rilascio delle concessioni di aree demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, da esercitarsi nel rispetto delle previsioni del PUL.

Per quanto riguarda la fase della gestione delle concessioni, l'ipotesi si articola in dettaglio nei seguenti punti:

- 1) la Regione definisce un **disciplinare** per l'esercizio delle attività turistico-ricreative in concessione sul demanio marittimo. Il disciplinare stabilisce gli standard minimi di servizi che devono essere garantiti dai concessionari, anche in forma associata, e per il cui dettaglio si fa rinvio al successivo paragrafo.
- 2) il disciplinare inoltre stabilisce i **livelli di qualità** dell'offerta che un'impresa deve conseguire per ottenere una classificazione più elevata. L'obiettivo è quello di attribuire alle strutture balneari e agli stabilimenti balneari, in analogia a quanto avviene per gli alberghi, da una a tre "**stelle marine**" in relazione ai requisiti posseduti in termini di qualità del servizio e degli arredi, di spazio a disposizione dei clienti e di altri indicatori di qualità
- 3) tutta l'**attività amministrativa** concernente le concessioni assentite è attribuita **ai comuni**, che riscuotono il canone di concessione, verificano il pagamento della fideiussione a garanzia del corretto adempimento degli obblighi previsti dal titolo concessorio, vigilano sul rispetto degli standard minimi stabiliti dal disciplinare regionale e attribuiscono alle imprese il numero di "stelle marine" corrispondente al loro livello.

Standard minimi

I concessionari devono garantire, anche concorrendo insieme alle spese relative, un'offerta minima di:

- 1 WC ogni 100 ombrelloni
- 1 doccia ogni 40 ombrelloni
- 1 cabina spogliatoio ogni 100 ombrelloni
- isole di servizio per WC, docce, cabine spogliatoio, ecc.,
- le cabine per spogliatoio e per i servizi igienici hanno dimensione massima ml. 1,50 x 1,20 e altezza di ml. 2,50
- la costante pulizia dell'arenile con la predisposizione di appositi contenitori portarifiuti
- servizio di salvamento (bagnino) con torretta di avvistamento ogni 150 ml. di spiaggia
- per la fruizione da parte dei portatori di handicap devono essere rispettati i seguenti standard minimi: per ogni nucleo attrezzato/stabilimento balneare almeno un servizio igienico ed una cabina per spogliatoio attrezzati, almeno un percorso verticale ogni 150 ml. con piazzola di sosta all'ombra, apposita segnaletica per servizi e percorsi.

Servizi di salvataggio e soccorso

Tutti i titolari di concessioni demaniali marittime a fini turistico ricreativi concorrono agli oneri per la erogazione dei servizi di salvataggio e pronto soccorso, con esclusione di coloro che erogano direttamente i servizi medesimi, attraverso stipula di apposita convenzione con il Comune. Detto onere costituirà clausola specifica da inserire nel titolo concessorio. I criteri di ripartizione delle spese dovranno tenere conto di:

- superficie asservita alle varie concessioni
- tipo di attività esercitata
- valenza turistica dell'arenile in concessione

Servizi igienici

I titolari di concessioni relative ad attività per le quali le presenti norme prevedano obbligatoriamente la realizzazione dei servizi igienici per i propri utenti, garantiscono tali servizi anche utilizzando strutture poste nelle vicinanze delle aree in concessione (alberghi, punti di ristoro ecc.) di cui dimostrino di avere la disponibilità, assumendone l'onere della gestione.

Potranno essere programmati, in areali appositamente individuati, servizi igienici pubblici anche a pagamento realizzati direttamente dal Comune che potrà valutare l'opportunità:

- a) di affidarne la gestione ai concessionari di tratti di arenile ricadenti nell'ambito di gravitazione degli stessi servizi, riuniti in consorzio tra loro, attraverso la stipula di apposita convenzione;
- b) di affidarne la gestione a società operanti nel settore; in tale ipotesi i concessionari ricompresi nell'ambito di gravitazione dei servizi, sono chiamati a concorrere ai costi di gestione secondo criteri di ripartizione delle spese che saranno fissati dai Comuni sentite le associazioni sindacali di categoria; tali criteri dovranno in particolare modo tenere conto di:
 - superficie in concessione;
 - tipo di attività esercitata;
 - valenza turistica dei litorali;
 - erogazione diretta, da parte del concessionario, dei medesimi servizi

Soggetti con ridotte capacità motorie

A norma delle disposizioni vigenti tutti gli impianti e servizi devono essere concepiti e realizzati con opere e strutture rese accessibili e visitabili anche a portatori di handicap, ai sensi del quadro normativo vigente. Ai sensi dell'art. 9 della legge 4 dicembre 1993, n. 494, laddove esistono accertate obiettive difficoltà strutturali ed ambientali alla predisposizione di specifici accessi al mare da parte di ciascun concessionario, l'accesso al mare da parte dei soggetti portatori di handicap è comunque garantito dalla realizzazione di idonee strutture per tratti orograficamente omogenei di litorale. Le spese progettuali ed esecutive da sostenere al riguardo, sono da ripartire tra tutti i concessionari delle aree appartenenti al tratto omogeneo di litorale, in relazione all'entità del canone annuo di concessione. Il pagamento delle quote è condizione per il rilascio della concessione.

Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali - Criticità

Risorse finanziarie da destinare, nella fase di attuazione della normativa, alla predisposizione dei PUL dei comuni costieri, con ordini di grandezza dei costi di 2,9 milioni di euro¹¹. Risorse sufficienti (finanziarie e umane) a garantire le attività di controllo dell'amministrazione pubblica per monitorare l'osservanza dei tempi previsti per il completamento dei piani (2 anni), oltre a quelle necessarie per l'aggiornamento periodico dei PUL.

Sostenibilità dei costi di adeguamento delle imprese balneari alle prescrizioni della normativa sull'offerta minima di servizi essenziali.

Le risorse necessarie alle amministrazioni per l'attuazione della normativa non appaiono tali da rappresentare un ostacolo non superabile (in totale circa 3 milioni di euro, compresi i costi di revisione periodica dei piani dopo i primi 10 anni), quelle legate alla fase di gestione a regime del nuovo intervento normativo sono compensate dai risparmi derivanti dall'eliminazione di attività svolte in precedenza, in particolare per il lungo iter procedurale di concessione delle aree demaniali.

¹¹ Questa stima dei costi si basa sull'ipotesi di una spesa per la predisposizione del piano in ciascun comune di 40.000 euro. Tale ammontare è stato determinato facendo riferimento ai costi sostenuti dalle poche amministrazioni che si sono già dotate di strumenti di pianificazione degli usi dei litorali.

Anche alla luce dei risultati della consultazione dei diretti interessati, appaiono del tutto sostenibili i costi di conformità a carico degli imprenditori balneari. L'opzione presenta pertanto delle **criticità** medio-basse (**superabili**) in termini di condizioni economiche e sociali, organizzative e finanziarie.

Commenti e possibilità di attuazione

L'ipotesi di rendere obbligatoria per tutti i comuni la predisposizione dei PUL consente di definire con esattezza i litorali sensibili e quali eventuali servizi siano ammissibili in ciascun litorale, in tal modo garantendo appieno la corretta valorizzazione del bene demaniale in accordo con gli obiettivi programmatici esplicitati dall'amministrazione. Il trasferimento ai comuni delle funzioni amministrative è importante soprattutto perché consente al livello locale di partecipare alle decisioni sul demanio. L'obbligatorietà di un'offerta minima di servizi di pubblica utilità e la classificazione degli esercizi balneari con le stelle marine garantisce un miglioramento dell'offerta a disposizione dell'utenza.

L'opzione è attuabile.

5.3. Opzione 2 – Mista regolazione diretta/autoregolazione

Caratteristiche dell'opzione

L'opzione è identica alla precedente per quanto riguarda la fase del rilascio delle concessioni. Si differenzia invece per quanto riguarda la seconda fase, che si articola nei seguenti punti:

- 1) la Regione definisce soltanto gli **standard minimi** di servizi che devono essere garantiti dai concessionari delle attività turistico-ricreative sul demanio marittimo, anche in forma associata;
- 2) le associazioni delle imprese balneari adottano un **disciplinare autogestito**, che dettaglia le modalità di assolvimento degli obblighi dei concessionari relativi agli standard minimi e stabilisce i **livelli di qualità** dell'offerta che un'impresa deve conseguire per ottenere una classificazione più elevata. L'obiettivo è quello di attribuire alle strutture balneari e agli stabilimenti balneari, in analogia a quanto avviene per gli alberghi, da una a tre **"stelle marine"** in relazione ai requisiti posseduti in termini di qualità del servizio e degli arredi, di spazio a disposizione dei clienti e di altri indicatori di qualità;
- 3) l'**attività amministrativa** concernente le concessioni assentite è attribuita ai comuni per la sola parte che riguarda l'introito del canone di concessione, la verifica del pagamento della fideiussione a garanzia del corretto adempimento degli obblighi previsti dal titolo concessorio e la vigilanza "di ultima istanza" sul rispetto degli standard minimi stabiliti dalla Regione;
- 4) è attribuito invece alle **associazioni** delle imprese balneari il compito di vigilare sul rispetto delle prescrizioni tecniche contenute nel disciplinare autogestito, di assegnare alle imprese il numero di "stelle marine" corrispondente al loro livello e di controllare l'effettivo conseguimento e mantenimento degli standard corrispondenti alla classifica attribuita;
- 5) è costituito un **comitato di coordinamento**, composto per metà da membri espressione dell'amministrazione regionale e di quelle comunali e per metà dai rappresentanti delle associazioni delle imprese balneari, come sede di informazione, consultazione e collaborazione fra i soggetti che intervengono nella disciplina delle attività turistico-ricreative sul demanio marittimo; il comitato verifica anche l'effettivo rispetto del disciplinare autogestito.

Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali - Criticità

I presupposti sono gli stessi della prima opzione per quanto riguarda la fase del rilascio delle concessioni, che è identica in entrambe le opzioni.

Per quanto riguarda la seconda fase, il trasferimento in capo alle associazioni delle imprese di una parte dell'attività di regolazione e di controllo può consentire di ridurre gli oneri finanziari ed organizzativi gravanti sulle pubbliche amministrazioni per la gestione amministrativa delle concessioni assentite, senza per questo pregiudicare l'efficacia dei controlli. Si suppone infatti che le associazioni delle imprese abbiano interesse a garantire l'effettivo rispetto degli standard, per impedire la concorrenza sleale da parte di quelle imprese che volessero tagliare i costi non ottemperando alle prescrizioni e per non rischiare la riappropriazione dei poteri da parte delle autorità pubbliche, che si verificherebbe nel caso in cui l'autoregolamentazione dovesse rivelarsi inefficace.

I costi di adeguamento da parte delle imprese balneari non dovrebbero differenziarsi da quelli, considerati ampiamente sostenibili, della prima opzione. Vi sarebbero infatti, rispetto alla prima opzione, maggiori costi gravanti sulle associazioni delle imprese per l'esercizio della parte di attività amministrative loro trasferita, ma tali maggiori costi potrebbero presumibilmente essere compensati dai vantaggi in termini di costi insiti nell'autoregolazione.

Presupposto essenziale per la praticabilità dell'opzione è però l'esistenza di una rete associativa delle imprese che abbia sufficiente solidità organizzativa ed effettiva rappresentatività. Sotto questo profilo in sede di consultazione sono emerse forti perplessità: la soluzione autoregolativa viene considerata al momento prematura, a causa dello scarso spirito di collaborazione e di una forte disomogeneità nelle dimensioni e nelle caratteristiche degli associati, che vanno dalla micro-impresa a carattere familiare a forme cooperative di ampie dimensioni fino a realtà aziendali a forte contenuto patrimoniale.

Quanto emerso dalla consultazione (e peraltro confermato dall'esperienza maturata dagli uffici regionali) evidenzia una criticità, attinente ad un punto essenziale dell'opzione, che dipende sia da fattori economici strutturali che da fattori culturali di fondo, che non appaiono facilmente modificabili, quantomeno nel breve periodo.

Si deve pertanto concludere che, per quanto riguarda i *presupposti sociali*, la seconda opzione presenta una **criticità non superabile**.

Commenti e possibilità di attuazione

Come sopra evidenziato, l'opzione potrebbe presentare il vantaggio di un contenimento dei costi, sia per le amministrazioni pubbliche (che sarebbero sgravate dall'oneroso esercizio di una parte delle funzioni di normazione di dettaglio e di controllo), sia per le imprese (che trarrebbero vantaggio dalla diretta conoscenza dell'attività da regolamentare e potrebbero ridurre i costi di forme di regolazione più invadenti), ferma restando la garanzia di un'efficace tutela dell'interesse pubblico, se necessario anche attraverso la riassunzione dei poteri in capo alla Regione e ai comuni se il loro esercizio in forma autogestita dovesse rivelarsi insoddisfacente.

Tuttavia l'opzione, a causa della criticità non superabile relativa all'insufficiente rappresentatività dei soggetti essenziali dell'autogestione, appare al momento non attuabile.

5.4. Opzione 3 – Deregolamentazione

Caratteristiche dell'opzione

L'opzione prevede che le concessioni del demanio marittimo ad uso turistico-ricreativo siano regolate esclusivamente dal Codice della navigazione e dal suo regolamento di esecuzione, con la conseguente cancellazione della disciplina regionale vigente, che è stata sopra illustrata nell'opzione zero. Eliminati il bando annuale, le conferenze dei servizi e le graduatorie delle domande, le concessioni verrebbero assentite a domanda, così come peraltro si è fatto fino a poco tempo fa, da parte delle Capitanerie di porto e successivamente da parte dell'Amministrazione regionale.

Nell'ipotesi la presentazione delle domande sarebbe sempre possibile e il loro esame dovrebbe concludersi nei tempi ordinariamente previsti dalle norme generali sul provvedimento amministrativo. Nel caso in cui fossero contemporaneamente presentate più richieste di concessione per la stessa zona, si dovrebbe applicare l'articolo 37 del Codice della navigazione, il quale prevede che sia prescelto "il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell' amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico".

Presupposti organizzativi e finanziari, economici e sociali - Criticità

I costi per l'Amministrazione sono nettamente più bassi di quelli delle opzioni precedenti, in quanto non si richiedono né le complesse e coordinate attività amministrative conseguenti all'emanazione di un bando e alla gestione delle conferenze di servizio, né gli investimenti necessari per dotare tutti i comuni costieri di strumenti di pianificazione degli insediamenti sui litorali. Molto limitati sarebbero anche i costi di adeguamento per le imprese, non essendo presente in questa ipotesi una imposizione di standard minimi di servizio.

Commenti e possibilità di attuazione

L'opzione presenta aspetti positivi in termini di rapidità della procedura e di abbattimento dei costi amministrativi. Essa tuttavia non risulta in grado di soddisfare gli obiettivi di sviluppo quantitativo e qualitativo dell'offerta di servizi turistici che l'intervento desidera perseguire. Il meccanismo di selezione delle domande di concessione si basa infatti essenzialmente sulla casualità dell'ordine di presentazione e non contiene alcuno strumento che sia in grado né di indirizzare le domande verso le zone meno fornite di servizi né di favorire l'offerta qualitativamente più elevata.

Si ha ragione infatti di ritenere che l'affidamento della regolazione dell'offerta esclusivamente a criteri di mercato, in presenza di una domanda di servizi turistici ancora largamente inesa, come dimostrano i raffronti con la situazione di altre regioni, porterebbe a una concentrazione delle richieste di concessione nelle zone più affollate, e quindi prevedibilmente più redditizie, con il facile rischio di un rapido superamento dei livelli di sfruttamento del bene demaniale ritenuti compatibili con la tutela ambientale. Nel caso poi della presentazione di un numero elevato di domande concorrenti, come avviene da qualche anno a questa parte, la applicazione dei soli criteri di selezione previsti dal Codice della navigazione porterebbe necessariamente ad una discrezionalità di scelta che non appare compatibile con le prioritarie esigenze di imparzialità, trasparenza e pubblicità dell'azione amministrativa e di garanzia della possibilità di concorrere su un piano di parità per tutti coloro che hanno i requisiti per partecipare all'assegnazione delle concessioni.

Infine, non sarebbe rispettato l'obbligo di adozione dei Piani di Utilizzo dei Litorali previsto dalla legge 494/1993.

L'opzione pertanto, pur essendo attuabile senza particolari difficoltà sul piano organizzativo e finanziario, risulta essere del tutto inadeguata a perseguire gli obiettivi specifici dell'intervento e quelli più generali di una corretta azione amministrativa e pertanto deve essere abbandonata in quanto inefficace.

5.5. Valutazione delle opzioni rilevanti

Sulla base delle caratteristiche delle opzioni individuate e dell'analisi dei presupposti e delle criticità, l'unica **opzione attuabile**, oltre all'opzione **0**, risulta essere la numero **1**.

6. VALUTAZIONE DEI COSTI E DEI BENEFICI

6.1. Opzione 0 – Elencazione dei costi e dei benefici

Costi di conformità

Amministrazione Regionale

- **Costi** inerenti la procedura di rilascio delle concessioni e le attività di gestione delle licenze (rinnovo, variazioni, vigilanza sul rispetto delle concessioni).

Imprese balneari

- **Costi** legati alla presentazione delle istanze e al rispetto delle condizioni imposte nel titolo concessorio (oneri amministrativi, canone per i titoli concessori, prescrizioni varie per essere in regola con la normativa).

Costi indiretti

Uscite, per l'utilizzo da parte degli **utenti** dei servizi di spiaggia a pagamento.

Benefici per i destinatari diretti

Entrate, per ricavi derivanti alle **imprese balneari** dalla vendita dei servizi di spiaggia.

Benefici per i destinatari indiretti

Possibilità di soddisfare bisogni ricreativo balneari, riconducibili ad esigenze igieniche e di ristorazione, di relax e sicurezza, attraverso l'utilizzo di servizi specifici che mancano nelle spiagge libere.

6.2. Opzione 0 – Quantificazione dei costi e dei benefici più rilevanti per i soggetti destinatari

Costi di conformità

Amministrazione Regionale

- I **costi** sostenuti annualmente dal Servizio Demanio e Patrimonio della **Regione Sardegna** per le attività legate al rilascio e alla gestione delle concessioni demaniali marittime sono i seguenti:
 - Costi del personale per 406.040 euro
 - Costi di affitto degli uffici per 75.532 euro
 - Costi di manutenzione, pulizia e vigilanza uffici per 87.192 euro
 - Costo delle utenze (telefono, acqua, energia elettrica) per 25.400 euro
 - Costi per mobili, attrezzature informatiche e cancelleria per 44.700 euro

Totale costo annuo di gestione del Demanio Marittimo di €638.864

Imprese balneari

- I **costi** annuali a carico delle imprese balneari nella situazione vigente, relativi ai soli costi che derivano dagli adempimenti richiesti dalla regolamentazione in essere, con l'esclusione quindi degli altri costi di gestione e dei costi strutturali per l'acquisto delle attrezzature, sono così determinati (si veda per il dettaglio la tavola 11)¹²:

Quantificazione delle imprese balneari

- N. imprese balneari: **400 strutture** (in totale si parla di circa il 51% delle 781 concessioni rilasciate sul demanio marittimo, si veda la tav. 3), di cui 336 coprono l'intera stagione (120 gg. lav. da giugno a settembre) e 64 operano per soli 90 gg.¹³

Stima dei costi annuali per le imprese balneari

- Costi per oneri amministrativi (spese di progettazione, una tantum): costo complessivo per singola concessione 1705 euro → costo annuo = 284 euro (€ 1705 / 6 anni di durata della concessione)
- Costi relativi ai canoni per l'occupazione dell'area demaniale (canone statale, sovracanone regionale, offerta in aumento, fideiussione) per 2.068 euro
- Costi per il rispetto delle condizioni previste dalla licenza di concessione:
 - Attivazione di un efficiente servizio di soccorso e salvataggio (1 bagnino): 6.300 euro le imprese che riescono a fare l'intera stagione, 4.725 euro (il 25% in meno) per le 64 imprese che lavorano solamente 90 gg.
 - Montaggio e smontaggio attrezzature a inizio/fine stagione: 3.500 euro

¹² Per semplificare l'analisi si fa qui riferimento all'impresa balneare tipo, cioè alle strutture balneari di facile rimozione per il noleggio di ombrelloni, sdraie, lettini, ecc., che offrono all'utenza i servizi legati alla balneazione e/o all'elioterapia. Consideriamo una struttura minimale per il noleggio e posa di 40 ombrelloni, a cui sono associati le sedie sdraio e 80 lettini. L'analisi economica non considera gli stabilimenti balneari di grandi dimensioni, circa 30, e le concessioni per chioschi bar e sosta natanti da noleggiare, che pure numericamente rappresentano una quota importante delle attività svolte in concessione sul demanio marittimo.

¹³ Nella situazione attuale, facendo riferimento a un anno-tipo, la quota di imprese concessionarie che hanno in corso una procedura di modificazione del titolo (mediamente circa il 20% all'anno, cioè 80 imprese nel nostro caso) per ampliamento o variazione o rinnovo, è costretta nella maggior parte dei casi (l'80% delle 80 imprese, cioè 64) a iniziare la stagione in ritardo a causa della lentezza della procedura amministrativa.

- Predisposizione di percorsi per portatori di handicap: costo totale 5.820 euro → costo annuo = 970 euro (€5820 / 6 anni di durata della concessione)

Totale costi annuali delle singole imprese gruppo 1 (120 gg. lav.) di €13.122

Totale costi annuali delle singole imprese gruppo 2 (90 gg. lav.) di €11.547

Totale costi annuali delle 400 imprese concessionarie di €5.148.000

Benefici per i destinatari diretti

Imprese balneari

- Il rilascio della concessione autorizza le imprese, nel rispetto delle condizioni indicate nel titolo, ad esercitare la propria attività sull'area assegnata. La vendita dei servizi di spiaggia da parte delle imprese balneari produce annualmente i seguenti ricavi (la determinazione delle singole voci di ricavo è spiegata nel dettaglio nella tavola 14):
 - N. imprese balneari: **400 strutture**, di cui 336 coprono l'intera stagione (120 gg. lav. da giugno a settembre) e 64 operano per soli 90 gg.¹⁴
 - Tipologia imprese: **struttura balneare minimale** per il noleggio di 40 ombrelloni, 80 lettini
 - Stagione: 120 gg.
 - Ricavi da vendita biglietti "ombrellone + 1 pezzo" → 9.216 euro
 - Ricavi da vendita biglietti "ombrellone + 2 pezzi" → 13.824 euro
 - Ricavi da vendita biglietti "ingresso + lettino" → 11.520 euro
 - Ricavi da vendita abbonamenti stagionali "ombrellone + 2 pezzi" → 8.800 euro

Totale ricavi annuali a impresa gruppo 1 di €43.360

- Stagione: 90 gg.
- Ricavi da vendita biglietti "ombrellone + 1 pezzo" → 6.912 euro
- Ricavi da vendita biglietti "ombrellone + 2 pezzi" → 10.368 euro
- Ricavi da vendita biglietti "ingresso + lettino" → 8.640 euro
- Ricavi da vendita abbonamenti stagionali "ombrellone + 2 pezzi" → 6.600 euro

Totale ricavi annuali a impresa gruppo 2 di €32.520

Pertanto, il totale dei ricavi annuali delle 400 imprese concessionarie è di €16.650.240

¹⁴ Si veda la nota precedente.

6.3. Opzione 1 – Elencazione dei costi e dei benefici

Costi di conformità

Amministrazione Regionale / Comunali

- **Costi *una tantum*** nella fase iniziale di applicazione della normativa per la predisposizione dei PUL, a regime costi strutturali di monitoraggio e aggiornamento dei piani

Imprese balneari

- **Costi** inerenti gli adeguamenti ai nuovi standard di servizio, costi connessi alla comunicazione obbligatoria triennale al Comune dei requisiti posseduti per la classificazione degli impianti.

Costi indiretti

I costi che le imprese balneari dovranno sostenere per adeguare le proprie strutture ai nuovi standard di qualità e sicurezza, si scaricheranno, almeno in parte, sulle tariffe pagate **dall'utenza** per l'utilizzo dei servizi di spiaggia.

Benefici per i destinatari diretti

Si prevede un aumento del fatturato delle **imprese concessionarie** per i seguenti motivi:

- un regime di maggiore certezza per tempi e oneri amministrativi e di stabilità dell'iniziativa imprenditoriale, assicurata dalla pianificazione delle attività (n. e tipologia) ammesse sul demanio, fa aumentare gli investimenti in impianti e attrezzature. L'ampliamento dell'offerta di servizi per la balneazione e il miglioramento degli standard di qualità, anche grazie alla dotazione obbligatoria di servizi primari quali soccorso e salvataggio, servizi igienici, docce, spogliatoi, allarga il potenziale di fatturato delle strutture balneari a fronte di una domanda turistica sempre più esigente. Aumentano sia le presenze giornaliere che il prezzo medio dei servizi.
- la riduzione dei tempi amministrativi per l'esame delle istanze di modifica o rinnovo dei titoli consente a tutte le imprese di avviare per tempo la stagione balneare, con la conseguenza di far aumentare complessivamente il giro d'affari del settore.

Benefici per i destinatari indiretti

Ci sarà una maggiore disponibilità di servizi alla balneazione, e aumenteranno in tal modo per **l'utenza** le possibilità di soddisfazione dei bisogni ricreativo-balneari. La fissazione di standard di qualità obbligatori consente agli utenti di conoscere in anticipo i contenuti del servizio che andranno ad acquistare.

6.4. Opzione 1 – Quantificazione dei costi e dei benefici più rilevanti per i soggetti destinatari

Costi di conformità

Amministrazione Regionale / Comunali

- Nella fase iniziale di applicazione della normativa le amministrazioni devono sostenere i seguenti **costi *una tantum* per la predisposizione dei PUL**:
 - N. Comuni costieri: 72
 - Costo del singolo piano a Comune: 40.000 euro

Totale costi di predisposizione dei PUL per i 72 Comuni: €2.880.000

Tali costi saranno sostenuti nell'arco di due anni, tempo minimo necessario per completare i piani di spiaggia in tutte le località costiere. Ipotizziamo la realizzazione entro il primo anno del 25% dei piani previsti, cioè 18 per costi pari a 720.000 euro, e il restante 75% (54) entro il secondo anno con costi di 2.160.000 euro.

A regime bisogna considerare i **costi per il monitoraggio e l'aggiornamento dei piani**. Si prevedono delle verifiche ordinarie sui singoli piani ogni 5 anni dopo la realizzazione, salve le eccezioni per ragioni, ad esempio, di cambiamento ambientale in atto nel litorale come i fenomeni erosivi, che possono richiedere un intervento immediato di modifica. Nei primi 10 anni di applicazione della normativa possiamo pertanto ipotizzare i seguenti costi:

- N. piani di utilizzazione dei litorali sottoposti a monitoraggio: 72
- N. revisioni dei piani rese necessarie in seguito alla verifica: 15% del totale
- Costi di revisione dei piani: il 20% del costo (€40.000) di predisposizione iniziale → €8.000
- N. revisioni effettuate al 5° anno successivo alla realizzazione dei primi 18 piani → 3 per un costo di €24.000
- N. revisioni effettuate al 5° anno successivo alla realizzazione degli altri 54 piani → 8 per un costo di €64.000
- N. revisioni effettuate al 10° anno successivo alla realizzazione dei primi 18 piani → 3 per un costo di €24.000

Totale costi per la revisione dei PUL nei primi 10 anni di €112.000

Nel nuovo regime, con il trasferimento delle competenze amministrative sul demanio marittimo ai Comuni, i **costi diretti delle Amministrazioni Pubbliche** per il rilascio e la gestione delle concessioni demaniali fanno capo interamente ai Comuni e sono i seguenti:

Costi annui sostenuti da ciascun Comune

- Costi del personale per 12.150 euro
- Costi di affitto degli uffici per 3.575 euro
- Costi di manutenzione, pulizia uffici per 1.007 euro
- Costo delle utenze (telefono, acqua, energia elettrica) per 265 euro
- Costi per mobili, attrezzature informatiche e cancelleria per 1.440 euro

Totale costo annuo gestione demanio marittimo a Comune di €18.437

Totale costo annuo gestione demanio marittimo per i 72 Comuni costieri di €1.327.464

Imprese balneari

- Ipotizziamo nella nostra analisi, come è stato fatto in precedenza, che i costi di adeguamento ricadano sul 50% circa delle attività operanti sul demanio¹⁵, comprendenti le imprese di piccole-medie dimensioni che offrono all'utenza i servizi legati alla balneazione (noleggio di ombrelloni, sdraie, lettini, ecc.), per un totale di **400 unità locali**.

¹⁵ Gli adeguamenti non riguardano le concessioni per chioschi bar e sosta natanti da noleggiare.

Quantificazione delle imprese balneari interessate

Stimiamo che le strutture balneari in concessione che vanno adeguate alle prescrizioni della nuova normativa, per quanto riguarda la realizzazione dei servizi primari di interesse pubblico, siano:

- 380 strutture (il 95% del totale) per il WC
- 380 strutture (il 95% del totale) per la doccia
- 280 strutture (il 70% del totale) per la cabina spogliatoio
- 200 strutture (il 50% del totale) per la torretta di avvistamento
- 80 strutture (il 20% del totale) per i percorsi per portatori di handicap
- 380 strutture (il 95% del totale) per il WC per portatori di handicap
- 380 strutture (il 95% del totale) per la cabina spogliatoio per portatori di handicap

Stima dei costi netti di adeguamento

La nuova normativa prevede che le imprese devono garantire un'offerta minima dei seguenti servizi:

- 1 WC ogni 100 ombrelloni
- 1 doccia ogni 40 ombrelloni
- 1 cabina spogliatoio ogni 100 ombrelloni
- servizio di salvamento (bagnino) con torretta di avvistamento ogni 150 ml. di spiaggia
- per la fruizione da parte dei portatori di handicap devono essere rispettati i seguenti standard minimi: per ogni nucleo attrezzato/stabilimento balneare almeno un servizio igienico ed una cabina per spogliatoio attrezzati, almeno un percorso verticale ogni 150 ml. con piazzola di sosta all'ombra, apposita segnaletica per servizi e percorsi

Per i costi di acquisizione delle attrezzature si è fatto riferimento agli attuali parametri di costo unitario riscontrabili sul mercato. La stima del costo medio annuo per struttura balneare ha tenuto conto del meccanismo di concorrenza alle spese introdotto dalla nuova normativa, tenendo conto, per semplificare l'analisi, solamente del criterio che si riferisce alla superficie data in concessione, ovvero alla dimensione dell'impresa¹⁶.

Considerando una dimensione media a struttura pari a 40 ombrelloni e 100 ml. di estensione, abbiamo i seguenti costi di acquisizione attrezzature (si veda la tavola 13):

- w.c. (1 ogni 100 ombrelloni) $\rightarrow 40/100$ (quota di competenza) x 1.500 €(costo unitario) = 600 €
- doccia (1 ogni 40 ombrelloni) $\rightarrow 1$ x 1.700 €(costo unitario) = 1.700 €
- cabina spogliatoio (1 ogni 100 ombrelloni) $\rightarrow 40/100$ (quota di competenza) x 1.500 €(costo unitario) = 600 €
- torretta di salvamento (1 ogni 150 ml. di spiaggia) $\rightarrow 100/150$ (quota di competenza) x 1.550 € (costo unitario) = 1.033 €
- Percorsi per portatori di handicap (1 ogni 150 ml. di spiaggia) $\rightarrow 100/150$ (quota di competenza) x 8.740 €(costo 190 m²) = 5.827 €
- w.c. per portatori handicap (1 per nucleo attrezzato) $\rightarrow 1$ x 1.700 €(costo unitario) = 1.700 €
- spogliatoio per portatori handicap (1 per nucleo attrezzato) $\rightarrow 1$ x 1.500 €(costo unitario) = €1.500

Costi strutturali annuali delle imprese balneari (Costi acquisizione attrezzature x imprese che devono adeguarsi / 6 anni durata concessione) \rightarrow **€488.471**

¹⁶ Un ulteriore approfondimento dell'analisi, che esula dagli scopi del presente esercizio numerico, potrebbe considerare un criterio aggiuntivo per tener conto della valenza turistica dell'arenile.

Altri costi da considerare sono (si veda la tavola 12):

- Costi per oneri amministrativi (spese di progettazione, comunicazioni varie): costo triennale comunicazione per classificaz. struttura 1500 euro → costo annuo = 500 euro; altre spese per singola concessione 500 euro → costo annuo = 83 euro (€ 1500 / 6 anni di durata della concessione)
- Costi relativi ai canoni per l'occupazione dell'area demaniale (canone statale, offerta in aumento, fideiussione) per 1.092 euro
- Altri costi di conformità alla normativa:
 - Bagnino: 6.300 euro
 - Montaggio e smontaggio attrezzature a inizio/fine stagione: 5.200 euro
 - Consumi acqua: 125 euro
 - Comodato w.c. chimico e servizio smaltimento: 1 x 40/100 (quota di competenza) x 800 €/mese × 3 mesi = 960 euro, 1 x 800 €/mese × 3 mesi = 2.400 euro

Altri costi stagionali a impresa → €16.661

Il totale degli altri costi annuali delle 400 imprese concessionarie è di **€6.664.245**

Il costo complessivo a carico delle imprese balneari è pertanto pari a €7.152.716

Si registra un **incremento di costi** per la categoria rispetto all'opzione zero di **€2.004.716**, relativi agli adeguamenti strutturali degli stabilimenti richiesti dalla nuova normativa.

Benefici per i destinatari diretti

Imprese balneari

- L'introduzione dell'obbligo di un'offerta minima di servizi che devono essere garantiti dai concessionari stabilisce uno standard di qualità di primo livello, che qualifica positivamente rispetto al passato lo stabilimento balneare. La possibilità di utilizzare presso la struttura servizi quali w.c. (anche per portatori di handicap), doccia, cabina spogliatoio, torretta di salvamento, accesso facilitato per portatori di handicap, è valorizzata dall'utenza che è disponibile a pagare un prezzo più elevato per il noleggio delle attrezzature da spiaggia. Nell'ipotesi che il concessionario aumenti in media del 10% il prezzo dei servizi considerati nell'analisi numerica dell'opzione zero, avremmo i seguenti ricavi annui: (la determinazione delle singole voci di ricavo è spiegata nel dettaglio nella tavola 15)
 - N. imprese balneari: **400 strutture**
 - Tipologia imprese: **struttura balneare minimale** per il noleggio di 40 ombrelloni, 80 lettini che la
 - Stagione: 120 gg.
 - Ricavi da vendita biglietti "ombrellone + 1 pezzo" → 10.771 euro
 - Ricavi da vendita biglietti "ombrellone + 2 pezzi" → 16.157 euro
 - Ricavi da vendita biglietti "ingresso + lettino" → 13.464 euro
 - Ricavi da vendita abbonamenti stagionali "ombrellone + 2 pezzi" → 9.680 euro

Totale ricavi annuali a impresa di €50.072

Totale ricavi annuali delle 400 imprese concessionarie è di €20.028.800

Si registra un **incremento di ricavi** per le imprese balneari rispetto all'opzione zero di **€ 3.378.560**, conseguito in virtù di un prezzo di vendita dei servizi più alto del 10% e di un maggiore grado di utilizzazione della struttura, grazie sia all'incremento del 5% delle presenze dei clienti-turisti e di un inizio puntuale della stagione balneare per la totalità dei concessionari. I vantaggi per le imprese balneari sono evidenti. A fronte di costi aggiuntivi di adeguamento alle prescrizioni della nuova normativa comunque contenuti (mediamente a impresa parliamo di c.ca 5.000 euro all'anno, spalmando i costi sui 6 anni di durata della concessione), l'incremento dei ricavi rispetto alla situazione precedente è di c.ca 9.000 euro all'anno, con un beneficio netto dunque di 4.000 euro.

7. RISULTATI DELL'ANALISI COSTI-BENEFICI

7.1. Risultati dell'analisi economica

Per sintetizzare i risultati della valutazione economica è stato calcolato un indicatore di convenienza economica: il Valore Attuale Netto (VAN), che nel nostro caso si riferisce ai costi-benefici riguardanti le imprese, che sono i principali destinatari diretti dell'intervento regolativo.

In particolare, il **valore attuale netto** delle due opzioni attuabili è il seguente:

VAN OPZIONE ZERO (NESSUNA MODIFICA REGOLATIVA)	11.502.240,00 euro
VAN OPZIONE UNO (REGOLAMENTAZIONE DIRETTA)	12.876.084,00 euro

La considerazione congiunta dei risultati dell'analisi economica (efficienza) e della capacità di ogni opzione di raggiungere gli obiettivi fissati (efficacia), consente di concludere che

L'OPZIONE PREFERITA È LA N. 1

Tale opzione, in particolare, tiene conto di:

- semplificare le modalità di concessione d'uso dei beni demaniali marittimi e di fornire una cornice di riferimento chiara e maggiori garanzie di stabilità per le imprese balneari, sulle quali ci sarà anche un impatto positivo sul fatturato;
- favorire uno sviluppo sostenibile del sistema litoraneo e il miglioramento della qualità dei servizi offerti dagli stabilimenti balneari. La predisposizione dei piani di spiaggia permette di definire con esattezza i litorali sensibili e i servizi ammissibili in ciascun litorale, in tal modo assicurando una positiva ricaduta sull'ambiente in termini di corretta utilizzazione del bene demaniale. L'obbligatorietà di un'offerta minima di servizi di pubblica utilità e la classificazione degli esercizi balneari garantisce inoltre un miglioramento dell'offerta a disposizione dell'utenza.

A differenza della status quo, che produce una inefficiente allocazione nei litorali dei servizi necessari per la balneazione in quanto il rilascio delle concessioni avviene in assenza di programmazione degli interventi sul demanio, l'opzione 1 consente di decidere in maniera più consapevole quali iniziative ammettere. Il decentramento al livello comunale delle competenze amministrative avvicina le imprese e le popolazioni locali alle scelte in materia di demanio marittimo.

L'analisi economica comparativa delle due opzioni d'intervento evidenzia per le amministrazioni un incremento dei costi annuali di gestione delle concessioni demaniali. Nella fase iniziale di applicazione della normativa, in particolare, incidono i costi *una tantum* per la predisposizione dei PUL per complessivi 3 milioni di euro, che però appaiono del tutto sostenibili considerando la possibilità di trasferimenti di risorse dall'amministrazione regionale.

8. STRUMENTO TECNICO-NORMATIVO EVENTUALMENTE PIÙ APPROPRIATO

Valutate tutte le opzioni rilevanti e visti i risultati dell'analisi economica, l'obiettivo specifico di ampliare e qualificare l'offerta di servizi alla balneazione, tenendo conto delle esigenze di conservazione del bene demaniale e di garanzia di un'ampia fruizione delle spiagge da parte delle popolazioni residenti, richiede una **regolamentazione diretta**.

La soluzione regolativa prescelta richiede un **provvedimento legislativo** di disciplina del settore, accompagnato dai conseguenti **atti amministrativi** per la regolamentazione dell'attività degli operatori e la definizione degli standard minimi di qualità.