



REGIONE SARDEGNA

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

**ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE
SCHEDA DI SINTESI**

Giugno 2003

La scheda illustra in sintesi gli esiti della sperimentazione dell'Analisi d'Impatto della Regolamentazione (AIR) condotti nella Regione Sardegna e curati dal gruppo di lavoro regionale composto da: Gian Massimo Mura, Giovanni Francesco Carboni, Maria Bonaria Aroni, Maria Luisa Boi, Raffaele Boi e Stefano Porcu.

Il gruppo di lavoro è stato coordinato dagli esperti Air del Formez e dal designato tutor regionale, Nicola Pusceddu.

PREMESSA

L'analisi è stata realizzata prendendo in esame un intervento di modifica dell'attuale disciplina delle attività turistico-ricreative nel demanio marittimo, attualmente allo studio dell'Assessorato degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica, il cui scopo è duplice:

- 1) decentrare al livello comunale le competenze in materia di utilizzazione dei beni demaniali marittimi, coerentemente con l'affermarsi del principio di sussidiarietà di matrice europea e da cui trae vita anche il D. Lgs. 112/98 e il successivo T.U.E.L. (D. Lgs. 267/00) che individua le nuove funzioni amministrative attribuite al comune;
- 2) disciplinare in maniera più rigorosa l'attività degli operatori del settore, prevedendo standard minimi di qualità dei servizi necessari per la balneazione e la classificazione degli stabilimenti balneari secondo il livello qualitativo dichiarato, al fine di garantire una migliore fruizione delle spiagge da parte dell'utenza.

Le ragioni di opportunità dell'intervento sono diverse. Innanzitutto, la Regione considera complessivamente insufficiente, e comunque non equilibrata nelle differenti fasce costiere, la dotazione di servizi per la balneazione, con particolare riferimento a quelli primari di interesse pubblico (pulizia, vigilanza e salvataggio, pronto soccorso, servizi igienici, percorsi per disabili) che risultano insufficientemente attivati lungo tutti i litorali dell'Isola. L'attuale disciplina del settore, in particolare il procedimento concessorio che opera ancora senza i piani di utilizzo delle spiagge, non appare suscettibile di consentire una allocazione efficace, oltre al fatto che le condizioni imposte al concessionario non garantiscono un'adeguata presenza, in termini di offerta minima, dei servizi considerati più importanti dagli utenti, quali i servizi igienici, la sorveglianza e la tutela della sicurezza in mare.

La normativa attualmente in vigore ha inoltre evidenziato la lentezza e complessità dell'iter procedurale per il rilascio delle concessioni agli imprenditori balneari. Ciò causa significativi costi per la collettività, in primo luogo alle imprese che senza le autorizzazioni per l'esercizio dell'attività non possono effettuare investimenti sulle strutture e devono ritardare l'inizio della stagione balneare, e poi a carico del Servizio Demanio e Patrimonio dell'Assessorato agli Enti Locali che gestisce l'attività.

1. OBIETTIVI

Il risultato della differente regolazione della materia in esame consente di conseguire due diverse tipologie di obiettivi:

OBIETTIVO GENERALE

Ampliamento e qualificazione dell'offerta di servizi alla balneazione, compatibilmente con l'esigenza di conservazione del bene demaniale e di garantirne una fruizione collettiva.

OBIETTIVI SPECIFICI

L'obiettivo specifico al quale mira l'intervento in questione è la velocizzazione della procedura di affidamento delle concessioni. In termini quantitativi, il relativo indicatore è il numero di mesi intercorrenti dal momento della presentazione delle istanze al rilascio del titolo concessorio.

2. DESTINATARI

L'ambito oggettivo d'intervento fa riferimento al settore di attività economica coinvolto: peraltro, la realtà delle imprese turistiche che svolgono l'attività sul demanio è piuttosto diversificata perché sono molteplici le forme con le quali le spiagge sono attrezzate. L'AIR individua e definisce i "confini soggettivi", vale a dire all'individuazione dei soggetti sui quali l'intervento produrrà effetti. In particolare sono state individuate due categorie di destinatari:

DESTINATARI DIRETTI

- le imprese turistiche che esercitano l'attività sul demanio marittimo;
- I Comuni come possibili titolari di concessione d'uso (prevalentemente per la realizzazione di infrastrutture di servizio) e come organo preposto, con la nuova regolazione, al rilascio e alla gestione amministrativa delle concessioni;
- L'Amministrazione regionale – Ass.to degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica, attualmente titolare della funzione per la gestione amministrativa delle concessioni.

DESTINATARI INDIRETTI

- gli utenti dei servizi di spiaggia.

3. CONSULTAZIONE

Nel corso della sperimentazione è stata attivata la consultazione nei termini AIR dei soggetti destinatari diretti del provvedimento. Gli aspetti fondamentali sono quelli che seguono:

- **Obiettivi della consultazione:** approfondimento delle esigenze, precisazione delle opzioni, far emergere vantaggi/svantaggi percepiti rispetto alle ipotesi di intervento;
- **Tecniche di consultazione adottate:** lo strumento di consultazione utilizzato è stata una sessione di *focus group*;
- **Soggetti consultati:** imprenditori balneari (rappresentativi delle principali attività esercitate sul demanio marittimo ed espressione di zone geografiche diverse), comuni costieri (alcuni fra i centri più importanti per il turismo costiero), Servizio tutela del paesaggio della Regione.

Tra le informazioni raccolte, quelle più utili per le nostre finalità sono sinteticamente le seguenti:

- la richiesta, raccolta trasversalmente presso tutti gli interlocutori, di pianificazione delle iniziative turistico-ricreative sul demanio;
- la richiesta dei concessionari di garanzie di stabilità per l'impresa balneare;
- il ruolo primario invocato dai comuni nella nuova gestione del bene demaniale;
- la mancanza di risorse a disposizione delle amministrazioni comunali per la predisposizione dei piani di utilizzo delle spiagge;
- il consenso delle imprese alla istituzione di un meccanismo di concorrenza alle spese per rendere disponibili i servizi essenziali alla balneazione, ma con una modulazione dei contributi in funzione della valenza turistica dell'arenile.

4. LA DEFINIZIONE DELLE OPZIONI

Una volta individuati gli obiettivi, sono state considerate le opzioni di intervento capaci di i) attuare una semplificazione della procedura di rilascio delle concessioni e ii) favorire uno sviluppo sostenibile del sistema litoraneo e il miglioramento della qualità dei servizi offerti dagli stabilimenti balneari.

OPZIONE ZERO

Consiste nel mantenere la situazione normativa attuale. Le concessioni d'uso del demanio marittimo sono rilasciate in seguito all'individuazione per ciascun comune costiero delle esigenze di servizi alla balneazione e alla selezione delle istanze meglio rispondenti al riguardo (in caso di più domande, viene formato un ordine di preferenza sulla base dell'art. 37 del C.d.N., se ciò non basta viene scelta l'istanza con la più alta offerta economica). La lunghezza dei tempi necessari per chiudere il procedimento concessorio (in media ci vogliono 9 mesi) dimostra l'inefficacia del sistema odierno, a causa soprattutto della mancanza di un'attività di pianificazione a monte dei servizi turistico-ricreativi ammissibili nei litorali. Una migliore applicazione della normativa, che preveda anche un aumento delle risorse umane impiegate nella fase istruttoria delle istanze di concessione, non garantirebbe comunque la migliore allocazione delle iniziative.

L'attuale disciplina si è dimostrata sostanzialmente inefficace sotto il profilo della qualificazione dell'offerta, sia per la mancanza di standard qualitativi chiari imposti al concessionario sia per il quadro di incertezza in cui opera l'impresa balneare. In particolare, non è garantita un'adeguata offerta dei servizi primari di spiaggia.

OPZIONE UNO

Pianificazione, per ciascun comune costiero, degli insediamenti turistico-ricreativi ammissibili e conseguente decentramento presso i singoli comuni di tutte le attività amministrative concernenti il rilascio delle concessioni e la gestione delle medesime. Il piano di utilizzazione dei litorali (PUL) disciplina in ogni spiaggia le possibilità di insediamento dei servizi, in funzione delle peculiari caratteristiche morfologiche e paesaggistico-ambientali, nonché della vocazione economica dell'area considerata. La Regione supporta i Comuni fornendo criteri guida e i finanziamenti per la redazione del piano.

Per le imprese che offrono all'utenza i servizi legati alla balneazione (noleggio attrezzature da spiaggia, noleggio natanti, ecc.) sono previste direttive particolari sugli standard dei servizi. Dovrà essere garantita, anche attraverso un meccanismo di concorrenza alle spese, un'offerta minima di servizi primari di spiaggia, quali servizi igienici, docce, spogliatoi, salvataggio e soccorso, accessi facilitati e strutture per i portatori di handicap.

Gli stabilimenti balneari sono classificati secondo il livello qualitativo, con l'attribuzione del corrispondente numero di "stelle marine" in relazione ai requisiti posseduti in termini di qualità del servizio, arredi, spazio a disposizione dei clienti e altri parametri. Tale meccanismo introduce standard minimi di qualità obbligatori per le diverse categorie di strutture ampliando in tal modo l'offerta a disposizione dell'utenza che conosce in anticipo i contenuti del servizio che andrà ad acquistare.

5. L'IMPATTO ECONOMICO DELLA REGOLAZIONE

DESTINATARI DIRETTI

Costi

- Costi di conformità delle strutture balneari: adeguamenti ai nuovi standard di servizio, costi connessi alla comunicazione obbligatoria triennale al Comune dei requisiti posseduti per la classificazione degli impianti.
- Costi di conformità delle amministrazioni: 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.

Benefici

- Aumento del fatturato delle imprese turistiche in possesso della concessione (cresce sia il numero degli utenti che il prezzo medio dei servizi di spiaggia) conseguente a:
 - la dotazione obbligatoria di servizi primari quali soccorso e salvataggio, docce, ecc.
 - l'offerta più ampia di impianti e attrezzature balneari, legata all'aumento di fiducia a effettuare investimenti in presenza di maggiori certezze di stabilità dell'iniziativa imprenditoriale, assicurata dalla definizione nei piani di spiaggia delle attività (n. e tipologia) ammesse sul demanio.
- Possibilità per le imprese che richiedono il rilascio di nuove concessioni di programmare in anticipo l'avvio della stagione balneare, e quindi di aumentare il giro d'affari annuale, grazie all'abbattimento dei tempi necessari per concludere l'iter amministrativo della richiesta.
- Risparmio di risorse per l'amministrazione regionale dovuto alla maggiore velocità della procedura di concessione (viene eliminata la dispendiosa fase legata alla conferenza di servizi).

DESTINATARI INDIRETTI

Benefici

- Maggiore gamma e disponibilità dei servizi per la balneazione.
- Possibile riduzione della mortalità per annegamento in mare.
- Aumento dell'occupazione nel settore delle imprese balneari.

6. CONCLUSIONI

A seguito dell'analisi d'impatto economico emerge una convenienza per l'opzione 1, in quanto consente di semplificare le modalità di concessione d'uso dei beni demaniali marittimi e di fornire un quadro di riferimento chiaro e maggiori garanzie di stabilità per le imprese balneari, sulle quali ci sarà anche un impatto positivo sul fatturato.

La predisposizione dei piani di spiaggia permette di definire con esattezza i litorali sensibili e quali eventuali servizi siano 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.