



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa dei senatori BERTACCO, CIRIANI, DE BERTOLDI, FAZZOLARI, GARNERO SANTANCHÈ, IANNONE, LA PIETRA, LA RUSSA, MARSILIO, NASTRI, RAUTI, STANCANELLI, URSO e ZAFFINI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 24 MAGGIO 2018

Norme in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali

ONOREVOLI SENATORI. – In materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, il 12 dicembre 2006 il Parlamento e il Consiglio europeo hanno approvato la direttiva 2006/123/CE, nota come direttiva «Bolkestein» o «direttiva servizi». Quest'ultima ha come obiettivo quello di facilitare e garantire la creazione di un libero mercato dei servizi in ambito europeo.

L'Italia ha provveduto al recepimento della suddetta direttiva con il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59. Lo scopo del decreto è quello di assicurare la massima libertà nell'accesso e nell'esercizio all'attività di servizi partendo dal presupposto che l'accesso all'esercizio di tali attività costituisce espressione dell'iniziativa economica ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione italiana, un principio richiamato anche nell'articolo 10 del decreto di recepimento.

Secondo un'interpretazione estensiva dell'articolo 2 della suddetta direttiva, l'applicazione della stessa è prevista in Italia anche nei confronti delle imprese turistico-balneari e delle relative concessioni demaniali (circa 30.000 imprese). Il recepimento della direttiva Bolkestein in Italia ha portato all'abrogazione del rinnovo automatico delle concessioni agli imprenditori balneari come invece previsto dall'articolo 10 della legge 16 marzo 2001, n. 88.

Inoltre, la sentenza 14 luglio 2016 n. C-458-14 della Corte di giustizia europea ha sancito che le concessioni per l'esercizio delle attività turistico-ricreative nelle aree demaniali marittime e lacustri, prorogate in modo automatico, impediscono di effettuare una selezione imparziale e trasparente dei potenziali candidati, non rispettando l'arti-

colo 12 della direttiva servizi ed il principio della libertà di stabilimento, di non discriminazione e di tutela della concorrenza, di cui agli articoli 49, 56 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Si rileva nel merito, però, che non si ravvisano due elementi fondamentali, previsti dalla direttiva 2006/123/CE, affinché ci sia l'inclusione delle concessioni demaniali marittime, fluviali e lacuali nel campo di applicazione della direttiva stessa. Innanzitutto queste ultime rappresentano un «bene» e non un «servizio». Lo stesso *ex* Commissario europeo Frederick Frits Bolkestein, il cosiddetto autore della direttiva menzionata, ha dichiarato il medesimo concetto in un recente convegno organizzato alla Camera dei deputati da parte dell'associazione «Donnedamare» in data 18 aprile 2018. Inoltre in Italia non risulta essere presente il requisito della «scarsità delle risorse naturali», previsto invece come necessario dall'articolo 12 della citata direttiva per l'applicazione della stessa. A riguardo, infatti, esistono ancora moltissimi chilometri (4000 km di coste nel solo Sud) di beni pubblici nel nostro territorio da assegnare mediante evidenza pubblica e in maniera «competitiva», cosa che contraddice i presupposti della normativa europea.

Attualmente le concessioni esistenti sono state prorogate fino a tutto il 2020 grazie all'ultima legge di bilancio, ma la tematica risulta essere ancora critica e priva di reali soluzioni. All'interno dell'Unione europea, Paesi come Spagna, Portogallo e Croazia hanno già da tempo risolto la questione in maniera positiva, provvedendo con delle lunghe concessioni dai trenta ai settantacinque

anni, non includendo le concessioni demaniali marittime e lacustri fra le attività attinenti alla direttiva Bolkestein ed evitando procedure di infrazione, cosa a cui invece è assoggettato attualmente il nostro Paese. In particolar modo la Spagna, attraverso una riforma del 2013, non solo ha elevato a settantacinque anni il termine massimo delle concessioni, ma ha introdotto un meccanismo di prorogabilità delle stesse per ulteriori settantacinque anni, in forza di quanto disposto dall'articolo 2, comma 3, della *Ley 2/2013*, che ha modificato sul punto la *Ley de Costas* che disciplina il settore.

A seguito della pubblicazione della sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 2016, alcuni rappresentanti dei concessionari italiani sono stati auditi dinanzi alla Commissione europea e ai rappresentanti del Governo italiano. Nel corso dell'audizione dell'11 ottobre 2016, questi ultimi hanno evidenziato come l'applicazione da parte del Governo italiano della direttiva servizi alle concessioni balneari in essere si tradurrebbe nella lesione dei diritti sanciti in particolare dagli articoli 7, 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, ponendo in grave pericolo la sopravvivenza delle imprese attive nel settore (in buona parte micro-imprese a conduzione familiare), che svolgono compiti di interesse pubblico a tutela della sicurezza, igiene, protezione ambientale e valorizzazione turistica delle spiagge in loro concessione.

L'assenza di chiarezza e soprattutto di tutela nei confronti di chi ha già investito nel settore ha già portato ad un involuzione dello stesso, compromettendone seriamente gli investimenti, l'occupazione e lo sviluppo, con gravi ripercussioni sul PIL e la crescita del settore stesso.

Il disegno di legge in questione mira a tutelare gli interessi economici e i diritti di chi finora ha investito in queste attività, prevedendo una protezione per coloro che hanno impegnato capitali in questo settore con la

certezza di vedere valorizzati gli stessi in base alle normative vigenti all'epoca del precedente contratto e dunque del legittimo affidamento.

Il presente disegno di legge prevede un sistema a «doppio binario» consistente in una proroga di settantacinque anni delle concessioni demaniali in essere, accompagnata dalla messa all'asta delle sole spiagge non ancora assegnate in base alla direttiva succitata.

Del resto, la valorizzazione e la ricerca di una protezione di coloro che da tempo hanno investito nelle concessioni demaniali marittime fluviali e lacuali, è stata già avvalorata dalla giurisprudenza negli anni passati. Questo è avvenuto in particolare con la sentenza del Consiglio di Stato, Sezione VI, del 24 dicembre 2009, n. 8716, il quale ha sottolineato l'importanza di attribuire un «valore» al legittimo affidamento del concessionario «uscente» in sede di comparazione tra le diverse offerte. Quest'ultima sentenza, in applicazione del principio del «diritto di insistenza», ha sancito infatti come «in casi di rinnovo di una concessione di area appartenente al demanio marittimo deve essere data la precedenza al precedente concessionario» qualora le condizioni offerte dal precedente concessionario siano equipollenti agli altri aspiranti.

Recentemente, il disegno di legge di iniziativa governativa (atto Camera 4302) presentato il 15 febbraio 2017, ha affrontato la stessa materia non giungendo peraltro, a nostro avviso, a soluzioni concrete e soddisfacenti.

Il disegno di legge in questione intende superare le criticità evidenziate precedentemente, salvaguardando un settore e il relativo indotto, strategico per il Paese.

Nel presente disegno di legge l'articolo 1 evidenzia le tipologie di concessioni demaniali vigenti alle quali è riconosciuta la proroga di settantacinque anni; l'articolo 2 definisce le modalità e la durata di rilascio di

nuove concessioni; l'articolo 3 specifica il procedimento di selezione per l'assegnazione delle nuove concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali; l'articolo 4 riguarda le forme di pubblicità delle procedure di assegnazione delle nuove concessioni demaniali; l'articolo 5 detta i requisiti per la partecipazione alle procedure di selezione; l'articolo

6 chiarisce i criteri di comparazione delle istanze per il rilascio di nuova concessione demaniale marittima, lacuale e fluviale; l'articolo 7 disciplina l'affidamento in gestione e il subingresso nelle concessioni; l'articolo 8 specifica la data di entrata in vigore del disegno di legge.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

REGIME DELLE CONCESSIONI VIGENTI

Art. 1.

(Concessioni demaniali vigenti)

1. Alle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative, a quelle destinate alla pesca, all'acquacoltura e alle attività produttive a essa connesse, alle attività sportive, nonché a quelle destinate ad approdi e a punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto, attualmente in essere, è riconosciuta l'estensione della durata della concessione per settantacinque anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge.

2. Il comune deve comunicare ai titolari delle concessioni demaniali l'estensione della durata della concessione per il periodo di cui al comma 1.

CAPO II

RILASCIO DI NUOVE CONCESSIONI

Art. 2.

(Durata delle nuove concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali)

1. La durata della nuova concessione demaniale marittima, lacuale e fluviale, con le finalità di cui all'articolo 1, comma 1, non

deve limitare la libera concorrenza oltre il tempo necessario a garantire l'ammortamento degli investimenti materiali e immateriali, nonché un'equa remunerazione dei capitali investiti. In ogni caso la durata della nuova concessione demaniale non può essere inferiore a venti anni e superiore a trent'anni.

2. La durata della nuova concessione, nei limiti di cui al comma 1, è fissata dal comune nella procedura di selezione.

3. Ove vi sia necessità di concedere un utilizzo temporalmente limitato del demanio marittimo, lacuale e fluviale la concessione temporanea può essere rilasciata per il periodo strettamente necessario all'utilizzo.

Art. 3.

(Procedimento di selezione per l'assegnazione delle nuove concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali)

1. Il procedimento per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali su aree disponibili è avviato dal comune, in conformità ai principi di concorrenza e trasparenza, con bando pubblico d'iniziativa propria o a seguito di una specifica richiesta proveniente dal soggetto interessato all'utilizzo del bene.

2. Le regioni, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adottano le disposizioni che individuano le fasi del procedimento che i comuni devono seguire nell'assegnazione delle nuove concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, il peso da attribuire ai parametri di cui all'articolo 6 e i criteri per determinare la quota delle concessioni in rapporto al loro valore.

Art. 4.

(Forme di pubblicità delle procedure di assegnazione delle nuove concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali)

1. Il bando per l'assegnazione delle nuove concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, è pubblicato per almeno quindici giorni consecutivi nell'albo pretorio e nel sito *internet* istituzionale del comune dove si trova l'area da assegnare in concessione e, altresì, in ragione del valore della concessione, secondo le forme di pubblicazione prescritte in materia di contratti pubblici.

2. Le spese di pubblicità sono rimborsate dall'aggiudicatario della concessione entro sessanta giorni dall'aggiudicazione.

Art. 5.

(Requisiti per la partecipazione alle procedure di selezione)

1. I comuni procedono all'accertamento dei requisiti di ordine generale posseduti dai candidati ai sensi dell'articolo 80 del codice dei contratti pubblici di cui decreto legislativo 18 aprile 2016, n. 50.

2. I comuni indicano nel bando i requisiti di capacità economico-finanziaria che devono essere posseduti dai soggetti partecipanti alla procedura di selezione, nonché gli altri requisiti di capacità morale e professionale che ritengono opportuno richiedere.

Art. 6.

(Parametri di comparazione delle istanze per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali)

1. Nella scelta comparativa tra più domande di concessione demaniale marittima, lacuale e fluviale costituiscono validi parametri di valutazione, conformi a quanto di-

sposto dall'articolo 37 del codice della navigazione di cui al regio decreto 30 marzo 1942, n. 327:

a) l'utilizzo di attrezzature non fisse e completamente amovibili;

b) la professionalità ed esperienza maturate nel settore delle attività turistico-ricreative;

c) la capacità economico-finanziaria;

d) l'offerta di tariffe ridotte per specifiche categorie di utenza;

e) i servizi accessori offerti all'utenza;

f) la qualità di impianti e manufatti e utilizzo di fonti di energia rinnovabile;

g) il personale impiegato nell'esercizio della concessione;

h) l'impegno alla gestione diretta delle attività per l'intera durata della concessione o per un determinato periodo di tempo;

i) ogni ulteriore elemento utile alla valutazione comparativa, conforme ai parametri di cui all'articolo 37 del citato codice della navigazione.

2. I parametri di cui al comma 1 sono specificati e ponderati dal comune nel bando di cui all'articolo 3, in relazione alle peculiarità di ciascuna concessione messa a bando.

3. Lo stesso soggetto non può essere titolare o contitolare a qualsiasi titolo di più di una concessione nell'ambito dello stesso comune.

Art. 7.

(Affidamento in gestione delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali)

1. L'autorizzazione all'affidamento della gestione delle attività oggetto delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali è rilasciata ai sensi dell'articolo 45-bis del codice della navigazione.

Art. 8.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.

€ 1,00