



DISEGNO DI LEGGE

**d'iniziativa dei senatori GRANAIOLA, BUBBICO, ARMATO, FIORONI,
GARRAFFA, SANGALLI, TOMASELLI, AMATI, MERCATALI e LEGNINI**

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 GENNAIO 2011

Delega al Governo per la riforma della disciplina delle concessioni
demaniali ad uso turistico ricreativo

ONOREVOLI SENATORI. - Le imprese che operano sul demanio marittimo (alberghi, campeggi, ristoranti, stabilimenti balneari, imprese nautiche, eccetera), si trovano attualmente a dover affrontare, oltre all'incertezza economica derivante dalla crisi in corso, anche e soprattutto l'incertezza normativa che riguarda la loro operatività, destinata ad incidere sulla loro stessa sopravvivenza.

L'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, ha infatti soppresso il diritto di insistenza, ivi previsto in favore dei titolari, al momento del rinnovo delle concessioni demaniali, previsto dall'articolo 37, secondo comma del codice della navigazione.

Tale norma aveva garantito, dal secondo dopoguerra, la stabilità delle imprese e incentivato gli investimenti nel settore, ancorché i titoli concessori fossero di durata estremamente limitata, producendo quel modello italiano di balneazione attrezzata, fondamentale punto di forza della nostra competitività nel mercato internazionale delle vacanze.

La modificazione del citato secondo comma dell'articolo 37 del codice della navigazione è finalizzata a consentire al Governo italiano di chiudere la procedura d'infrazione n. 2008/4908 avviata dalla Unione europea il 2 febbraio 2009 in materia di rilascio delle concessioni demaniali marittime ed è stata accompagnata dalla proroga della durata dei titoli in essere fino al 31 dicembre 2015.

Sono state altresì confermate le modifiche all'articolo 03, comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, introdotte dall'articolo 1, comma 253, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che consente il rilascio di titoli con-

cessori fino a venti anni in ragione del piano di investimenti proposto.

Tali misure, che necessitano comunque di un ulteriore chiarimento legislativo per conseguire l'obiettivo dell'archiviazione della procedura d'infrazione n. 2008/4908, non allontanano da sole né la paralisi degli investimenti né il pericolo dell'affacciarsi di appetiti di vario genere, persino criminali, sulla gestione di questi importanti servizi in diverse parti del territorio nazionale.

Da qui, l'urgenza di costruire un nuovo quadro normativo per l'intero settore, così come disposto dall'articolo 1, comma 18, del citato decreto-legge n. 194 del 30 dicembre 2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 25 del 2010 e richiesto, in data 7 ottobre 2010, dalla Conferenza delle regioni e delle provincie autonome nel documento preparatorio alla V Conferenza nazionale sul turismo.

È indispensabile un quadro normativo in grado di assicurare quelle certezze di durata e di sopravvivenza che rappresentano la condizione indispensabile per favorire gli investimenti e la crescita delle imprese interessate, che, con la loro peculiarità tutta italiana, hanno fatto la storia e determinato il successo del turismo balneare del nostro Paese.

Una disciplina unitaria delle concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo, valida su tutto il territorio nazionale, pur dovendo scontare l'emanazione del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 (cosiddetto federalismo demaniale), è necessaria così come chiarito dalla sentenza della Consulta n. 180 del 12-20 maggio 2010 che, in materia di concessioni demaniali marittime, ha affermato l'esclusiva competenza statale trattandosi di disciplina concernente la concorrenza e così

come chiesto dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome con il citato documento preparatorio alla V Conferenza nazionale sul turismo.

Il presente disegno di legge, raccogliendo le proposte delle categorie, prevede una delega al Governo per l'emanazione di un decreto legislativo che tenga conto di due elementi fondamentali:

- l'Italia è l'unico Paese europeo nel quale l'attività balneare è diffusa su migliaia di chilometri di coste, ciò non accade in nessun altro Paese europeo e tale peculiarità deve essere difesa e tutelata per il bene del nostro turismo;

- l'ordinamento italiano ha teso nel tempo, attraverso il «diritto di preferenza» prima e il «diritto di insistenza» dopo, a sviluppare un principio di stabilità del rapporto concessorio (codice della navigazione, decreto-legge n. 400 del 1993, convertito dalla legge n. 494 del 1993, legge 16 marzo 2001, n. 88, legge 29 marzo 2001, n. 135, e legge 27 dicembre 2006, n. 296) cui si sono fino ad ora ispirate le stesse linee di politica economica del settore.

Tale costante ed uniforme attività legislativa ha determinato nelle imprese balneari la legittima aspettativa di avere davanti un orizzonte temporale, più lungo del 2015, per poter effettuare gli investimenti per l'ammmodernamento e il rinnovamento delle strutture e delle attrezzature.

Si tratta, pertanto, non solo di ammortizzare e remunerare i capitali investiti, ma anche di non veder repentinamente dissolta la prospettiva economica di tantissime famiglie e, con essa, l'attività peculiare e creativa che negli anni ha consentito di promuovere un modello turistico virtuoso, nonché la crescita e lo sviluppo di realtà socio-economiche del tutto diverse da quelle di altre realtà europee.

Devono dunque essere salvaguardati i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento che fanno parte non solo del nostro ordinamento ma

anche di quello europeo (si veda, ad esempio la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, sezione VI, 24 gennaio 2002, procedimento n. C-500/99 e 29 aprile 2004, cause riunite C-487/01 e C-7/02 e le sentenze della Corte costituzionale n. 264 del 7 luglio 2005 e n. 302 del 22 ottobre 2010).

In definitiva le imprese del settore turistico balneare, per investire e crescere, hanno sia l'esigenza di vedere finalmente applicato il protocollo d'intesa sottoscritto il 25 novembre 2008 dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio in materia di turismo con le regioni e le organizzazioni rappresentative delle imprese del settore, per la modifica dei parametri di calcolo dei canoni individuati dalla citata legge n. 296 del 2006, sia di ottenere una disciplina innovativa che nel rilascio delle nuove concessioni o di quelle in scadenza, preveda la giusta tutela degli operatori che hanno investito o che si impegnano a fare nuovi investimenti a tutto beneficio del pubblico demanio e dello sviluppo turistico delle aree turistiche interessate.

Per tali ragioni l'articolo unico del presente disegno di legge con il comma 1 delega il Governo ad adottare, sulla base di un'intesa raggiunta nell'ambito della Conferenza unificata, un decreto legislativo avente ad oggetto la riformulazione della legislazione relativa alle concessioni demaniali. Ciò allo scopo di chiudere la procedura d'infrazione n. 2008/4908, avviata dalla Commissione ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea e la seguente messa in mora complementare del 5 maggio 2010.

Il decreto legislativo dovrà disciplinare:

- la durata delle concessioni demaniali da un minimo di dodici a un massimo di trenta anni, commisurata all'entità degli investimenti effettuati o che si intendono effettuare e dei progetti proposti dal candidato concessionario, presentati tramite un piano

economico-finanziario dal quale si evinca chiaramente che la durata della concessione è legata strettamente all'ammortamento degli investimenti;

- i criteri di rinnovo delle concessioni demaniali collegati ai piani di spiaggia e a linee evolutive di sviluppo degli arenili tracciate dai comuni e dalle regioni;

- i criteri e le modalità di rilascio di nuove concessioni demaniali, di cessazione di concessioni assentite e di più domande concorrenti, dando priorità alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili e offrano maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione demaniale e di un uso della medesima rispondente all'interesse pubblico;

- il procedimento e i criteri per l'eventuale revoca delle concessioni demaniali e per il calcolo dell'equo indennizzo del concessionario nei casi di revoca della concessione demaniale che non siano dipendenti da abusi o inadempienze da parte del concessionario stesso;

- il criterio del facile e difficile sgombero delle strutture e degli impianti, con un'interpretazione autentica, rendendo assimilabili alle opere amovibili quelle che, pur realizzate con strutture fisse e stabili, possono essere comunque demolite e rimosse con la restituzione dell'area in concessione nel pristino stato;

- le modalità per il subingresso in caso di vendita o affitto delle aziende che gestiscono le concessioni demaniali;

- le cause di decadenza e revoca delle concessioni, con una puntuale definizione che eviti il disordinato, confuso ed impreciso moltiplicarsi delle stesse;

- uniformità della disciplina tramite l'estensione della stessa anche alle imprese che operano nell'ambito delle circoscrizioni territoriali di competenza delle autorità portuali

- i parametri di calcolo dei canoni disciplinati dalla citata legge n. 296 del 2006 con l'applicazione del citato protocollo d'intesa sottoscritto il 25 novembre 2008.

Il comma 2 prevede che il citato decreto legislativo disciplini eventuali contratti pubblici per il rilascio di nuove concessioni o di concessioni in scadenza, secondo criteri e principi direttivi cogenti che il presente disegno di legge precisa.

Il comma 3 prevede che le regioni recepiscano con propri provvedimenti, i principi e le direttive contenute nel decreto legislativo di cui al comma 1, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo.

Il comma 4 stabilisce che, nelle more dell'attuazione della delega e dei provvedimenti regionali ad essa collegati, la proroga dei titoli concessori vigenti fino al 31 dicembre 2015 sia dilazionata al 31 dicembre 2018.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al fine di chiudere la procedura d'infrazione n. 2008/4908, avviata dalla Commissione europea ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e la seguente messa in mora complementare del 5 maggio 2010, il Governo è delegato ad adottare entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, sulla base di un'intesa raggiunta nell'ambito della Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, un decreto legislativo avente ad oggetto la riformulazione della legislazione relativa alle concessioni demaniali secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) durata delle concessioni demaniali da un minimo di dodici a un massimo di trenta anni, commisurata all'entità degli investimenti effettuati o che si intendono effettuare e dei progetti proposti dal candidato concessionario, presentati tramite un piano economico-finanziario dal quale si evinca chiaramente che la durata della concessione è legata strettamente all'ammortamento degli investimenti;

b) criteri di rinnovo delle concessioni demaniali collegati ai piani di spiaggia e a linee evolutive di sviluppo degli arenili tracciate dai comuni e dalle regioni;

c) criteri e modalità di rilascio di nuove concessioni demaniali, di cessazione di concessioni assentite e di comparazione di più domande concorrenti, dando priorità alle richieste che comportino attrezzature non fisse e completamente amovibili e offrano maggiori garanzie di proficua utilizzazione della

concessione demaniale e di un uso della medesima rispondente all'interesse pubblico;

d) procedimento e criteri per l'eventuale revoca delle concessioni demaniali, per il calcolo dell'equo indennizzo del concessionario nei casi di revoca della concessione demaniale che non siano dipendenti da abusi o inadempienze da parte del concessionario stesso;

e) interpretazione autentica del criterio della facile e difficile rimozione delle strutture e degli impianti, rendendo assimilabili alle opere amovibili quelle che, pur realizzate con strutture fisse e stabili, possono essere comunque demolite e rimosse con la restituzione dell'area in concessione nel pristino stato;

f) presupposti e modalità per il subingresso nelle concessioni demaniali in caso di vendita o affitto di azienda;

g) puntuale definizione ed elencazione delle cause di decadenza e revoca delle concessioni, allo scopo di evitarne il disordinato, confuso ed impreciso moltiplicarsi;

h) uniformità della disciplina tramite estensione della stessa anche alle imprese che operano nell'ambito delle circoscrizioni territoriali di competenza delle autorità portuali;

i) attuazione del protocollo d'intesa sottoscritto il 25 novembre 2008 dal Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio in materia di turismo, dalle regioni e dalle organizzazioni delle imprese del settore per la modifica dei parametri di calcolo dei canoni disciplinati dalla legge 27 dicembre 2006, n. 296.

2. Il decreto legislativo di cui al comma 1 reca altresì la disciplina dei contratti pubblici per il rilascio di nuove concessioni o di concessioni in scadenza secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) esclusione del canone concessorio quale elemento di contrattazione e di valutazione nella scelta del concessionario, privilegiando valutazioni non meramente economi-

che basate sulla qualità della proposta e assicurando che i requisiti tecnici ed economici richiesti siano proporzionati alle caratteristiche e al valore della concessione;

b) previsione di una procedura di selezione del concessionario basata sulla presentazione di una proposta di gestione della concessione nella quale siano delineati i servizi che si intendono offrire, i prezzi praticati al pubblico, le strutture impiegate, le iniziative o gli eventi e le attività per il pubblico, i servizi per i disabili, i servizi per gli animali domestici, e ogni altro genere di servizio teso ad elevare qualitativamente l'offerta turistica sul demanio pubblico;

c) assunzione del valore commerciale dell'azienda, derivante dagli investimenti effettuati, anche successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, quale elemento di valutazione e ponderazione, ivi compreso l'avviamento commerciale, considerato quale elemento costitutivo della proposta di investimento;

d) valorizzazione delle forme di aggregazione, associazione o consorzio fra imprese per lo svolgimento di attività o servizi di interesse pubblico o di pubblica utilità sugli arenili;

e) valorizzazione degli interventi di recupero ambientale, dell'utilizzo di materiali ecocompatibili e di sviluppo delle energie rinnovabili, che il concessionario abbia effettuato o intenda effettuare al fine di dare attuazione al principio di sostenibilità ambientale delle attività dell'impresa balneare nel rispetto del patrimonio architettonico, storico e culturale della zona nella quale ricade la concessione in contesa;

f) riconoscimento della capacità tecnica e della professionalità acquisita dal concessionario nel settore balneare nella gestione diretta dell'attività, quale elemento di ponderazione e valutazione, nel rispetto del diritto comunitario;

g) obbligo per i soggetti non concessionari alla data del 31 dicembre 2018, del possesso di specifici requisiti morali e professionali cui subordinare l'accesso ai contratti pubblici a pena di esclusione e fissazione di un numero massimo di concessioni di cui un unico soggetto economico, direttamente o indirettamente, possa essere titolare in una sola località, escluse le aggregazioni di cui alla lettera *d*);

h) riconoscimento di un indennizzo a favore del concessionario uscente da parte del concessionario subentrante, garantito da idonea fidejussione e pari al valore commerciale dell'azienda calcolato comprendendo anche i manufatti, le strutture e le attrezzature esistenti in concessione ed impiegate nell'attività, come accertati in apposita perizia asseverata da parte di soggetti certificatori;

i) subordinazione della consegna dell'area o rilascio del nuovo titolo concessorio all'effettiva corresponsione dell'indennizzo di cui alla lettera *h*) entro un termine massimo da stabilire a pena di decadenza del titolo;

l) obbligo di assunzione della forza lavoro impiegata nell'azienda gestita dal concessionario uscente;

m) individuazione di un numero massimo di concessioni di cui un soggetto economico, direttamente o indirettamente, possa essere titolare in una stessa località con lo scopo di evitare forme di accaparramento;

n) riconoscimento al concessionario, nei limiti della durata della concessione e previa comunicazione all'autorità competente, della facoltà di cessione a terzi o di sostituzione di terzi nel godimento della concessione ovvero della possibilità di affidamento a terzi delle attività oggetto della stessa;

o) facoltà di rinegoziazione della durata del titolo concessorio, con esclusione dell'avvio di procedure concorsuali, per l'esecuzione di investimenti da effettuarsi anche in forma associata, sia nell'ambito della concessione ottenuta sia all'esterno su aree

pubbliche, non previsti, urgenti e non differibili o in attuazione di accordi di programma definiti con le pubbliche amministrazioni con possibile differimento del termine originario di scadenza delle concessioni per un periodo equivalente al massimo previsto dalla legge;

p) riconoscimento della facoltà di rinegoziazione di cui alla lettera *o)*, nonché di conclusione delle procedure eventualmente *in itinere* per l'assegnazione delle concessioni per atto formale, anche nelle more dell'approvazione, da parte delle regioni, dei piani di utilizzazione delle aree del demanio economico di cui all'articolo 3, comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494;

q) previsione di formalità specifiche e semplificate, comprendenti anche un diritto di prelazione in sede di rinnovo, per le concessioni di non particolare rilevanza economica;

r) aggiornamento della effettiva consistenza dei beni demaniali in relazione alla disciplina recata dal decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, volto a conferire il demanio marittimo ed il patrimonio disponibile dello Stato nel patrimonio di regioni ed enti locali;

s) previsione che, qualora l'aggiornamento di cui alla lettera *r)* disponga il venir meno della natura demaniale della fascia destinata ai servizi, tale fascia sia conferita al patrimonio disponibile con conseguente possibilità di prelazione e quindi di trasferimento di detti beni alla titolarità dei concessionari.

3. Le regioni recepiscono con propri provvedimenti, i principi e le direttive contenute nel decreto legislativo di cui al comma 1, entro tre mesi dalla data di entrata in vigore del decreto medesimo.

4. Nelle more dell'attuazione della delega di cui al comma 1 e dei provvedimenti regionali di cui al comma 3, la proroga dei titoli

concessori esistenti, disposta fino al 31 dicembre 2015, dall'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, è dilazionata al 31 dicembre 2018.

