



DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa della senatrice GRANAIOLA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 19 DICEMBRE 2014^(*)

Testo unico dell’impresa balneare

^(*) Testo non rivisto dal presentatore

ONOREVOLI SENATORI. - Nel settore turistico balneare sono impegnate oltre 30.000 imprese che, con un indotto di 300.000 addetti, costituiscono un asse portante dell'economia italiana e un settore strategico per il turismo.

Nel 2008 la Commissione europea ha avviato una procedura d'infrazione n. 2008/4908, nei confronti dell'Italia ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, per il mancato rispetto della direttiva 2006/123/CE, nota come direttiva servizi, a causa delle criticità sollevate in relazione al meccanismo del rinnovo automatico delle concessioni demaniali e alla preferenza accordata al concessionario uscente.

Tale procedura è stata archiviata con l'approvazione della legge comunitaria 2010 (legge n. 217 del 2011) e in particolare con la previsione di cui all'articolo 11. Tale norma infatti, oltre a dettare disposizioni necessarie a sanare la procedura di infrazione sulle concessioni demaniali marittime, prevede una delega al Governo per l'adozione, entro quindici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, di un decreto legislativo di riordino della materia.

Tuttavia, il termine per il riordino complessivo della materia delle concessioni demaniali marittime è stato prorogato più volte e da ultimo al 15 ottobre 2014 con il comma 732 dell'articolo 1 della legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013), come modificato dall'articolo 12-bis del decreto-legge n. 66 del 2014, convertito con modificazioni, dalla legge n. 89 del 2014.

Molti consigli regionali si sono mossi approvando ordini del giorno a salvaguardia del settore perché si possano considerare

condizioni differenti rispetto a quelle previste dalla stessa direttiva servizi (in particolare si è evidenziata la necessità di un'azione comune Stato-regioni per ottenere una deroga in sede europea della stessa direttiva) e hanno esortato il Governo ad emanare una legge-quadro nazionale che contenga misure che regolamentino in maniera chiara e definitiva il settore.

Sono innumerevoli ormai le occasioni nel corso delle quali il Parlamento ha incontrato i diversi Governi per affrontare e risolvere i nodi più rilevanti della questione delle concessioni balneari, avanzando una duplice necessità: in primo luogo un confronto aperto e risolutivo con l'Unione europea, per chiedere una modulazione diversa dell'attuazione della direttiva nell'ambito del settore turistico balneare, riconosciuto dallo stesso Parlamento europeo come una specificità del nostro Paese; in secondo luogo l'elaborazione, in tempi stretti, di un disegno di legge delega nel quale recepire i contenuti delle mozioni e degli ordini del giorno approvati all'unanimità, sia al Senato che alla Camera, diretti a tutelare gli investimenti e l'equa remunerazione del capitale investito, individuando, altresì, i criteri per l'equo indennizzo dei concessionari uscenti, anche in considerazione del valore venale dell'azienda e dell'avviamento commerciale.

La scadenza del 15 ottobre 2014 prevista per il riordino complessivo della materia è stata superata senza che il previsto disegno di legge di riordino della materia sia stato presentato alle Camere.

Nelle more della presentazione alle Camere del disegno di legge governativo, il presente disegno di legge anticipa i temi più rilevanti nella forma del «Testo unico

dell'impresa balneare», che ha lo scopo principale di sottrarre le imprese del settore alla direttiva servizi con il passaggio dal regime concessorio a quello autorizzatorio.

Si prevede in particolare:

- l'insediamento e l'esercizio dell'impresa balneare sulla base del rilascio da parte dei comuni dell'autorizzazione unica con conseguente cessazione del regime di concessione

demaniale e passaggio degli attuali operatori dal sistema delle concessioni al sistema delle autorizzazioni;

- l'approvazione dei Piani comunali di gestione del demanio marittimo da parte dei comuni, con le relative procedure;

- un allargamento del concetto di opere di facile sgombero al fine di farle rientrare tra le opere cosiddette amovibili.

DISEGNO DI LEGGE

CAPO I

PRINCIPI E DEFINIZIONI

Art. 1.

(Ambito di applicazione e principi)

1. In attuazione dell'articolo 9 della Costituzione, lo Stato promuove la valorizzazione e la tutela del demanio marittimo, ai fini di sviluppo sostenibile del settore del turismo legato alla fruizione del demanio marittimo, per finalità di sviluppo economico e sociale oltre che di tutela ambientale e preservazione della flora e della fauna tipiche del demanio marittimo.

2. Anche ai fini del decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85, lo Stato è e resta, necessariamente, esclusivo proprietario del demanio marittimo.

3. Lo Stato tutela e disciplina il demanio marittimo a beneficio delle generazioni future, anche quando il demanio marittimo sia gestito da soggetti terzi, e promuove la gestione efficace nell'interesse dello sviluppo del settore turistico e della buona occupazione.

4. L'utilizzazione del demanio marittimo deve essere sempre coordinata con la disciplina degli usi civici, garantendo libertà di accesso e transito.

5. Alla tutela giurisdizionale dei diritti connessi alla salvaguardia e alla fruizione del demanio marittimo ha accesso chiunque.

6. Salvi i casi di legittimazione per la tutela di altri diritti e interessi, l'azione per danni arrecati al demanio marittimo può essere esercitata, in via esclusiva, solo dallo Stato. I presupposti e le modalità di eserci-

zio delle azioni sono definite dal regolamento di cui all'articolo 15.

Art. 2.

(Definizioni)

1. Ai fini del presente decreto, si intende per:

a) impresa balneare: l'impresa definita ai sensi del codice civile, tra i fattori produttivi, elementi aziendali e ciclo produttivo della quale è compreso l'utilizzo di una o più porzioni di demanio marittimo di cui la legge consente il godimento a terzi;

b) demanio marittimo: il terreno e, ove di proprietà dello Stato, i beni mobili e i fabbricati sullo stesso insistenti, composto da arenile, spiaggia e battigia;

c) arenile: la porzione di demanio marittimo compresa fra la linea di confine demaniale, esistente più all'interno della linea di costa, e la linea ricavata dalla congiunzione, con linee rette, degli angoli dei fabbricati esistenti e regolarmente legittimati, pubblici o privati;

d) spiaggia: la porzione di demanio marittimo interposta fra l'arenile e la battigia ovvero, nel caso non esistano fabbricati regolarmente assentiti, la porzione di demanio marittimo compresa fra la linea di confine demaniale, esistente più all'interno della linea di costa, e la linea della battigia, che può essere destinata a zona d'ombra o sole tramite installazione di tende ovvero ombrelloni;

e) battigia: la porzione di demanio marittimo compresa fra le acque del mare e i cinque metri successivi rispetto alla linea d'onda massima che si realizza con condizioni di cattivo tempo, destinata esclusivamente al transito e alla libera circolazione, impassibile di essere oggetto di autorizzazione unica;

f) strutture: gli edifici, i fabbricati e i manufatti prodotti dall'opera o dall'ingegno

dell'uomo, regolarmente realizzati nel rispetto di tutte le norme vigenti;

g) autorizzazione unica: il titolo rilasciato dall'ente competente che legittima l'impresa balneare all'utilizzo del demanio marittimo o di parti di esso che possono essere oggetto di autorizzazione unica;

h) autorizzazione all'occupazione del demanio marittimo: la parte del provvedimento di autorizzazione unica che autorizza l'impresa balneare all'uso del demanio marittimo o delle parti di esso che possono essere oggetto di autorizzazione unica;

i) titoli edilizi e paesaggistici: tutti gli atti, provvedimenti, autorizzazioni, nulla osta e quant'altro sia necessario perché l'impresa balneare operi in conformità a tutte le norme vigenti;

l) canone di occupazione: il corrispettivo dovuto allo Stato per l'utilizzo del demanio marittimo posto in essere dall'impresa balneare, determinato ai sensi del regolamento di cui all'articolo 15.

2. Per tutte le definizioni non previste nel presente articolo, si fa riferimento, nell'ordine, alle norme speciali in materia, al codice della navigazione e al codice civile.

CAPO II

COMPETENZE E PIANIFICAZIONE DEL DEMANIO MARITTIMO

Art. 3.

(Piani comunali di gestione del demanio marittimo)

1. I comuni approvano il Piano comunale di gestione del demanio marittimo di proprietà dello Stato, composto dal quadro conoscitivo, dal regolamento delle destinazioni d'uso e dal regolamento tecnico.

2. Il quadro conoscitivo è il documento di descrizione e ricognizione della situazione del demanio marittimo esistente nel territorio comunale, che identifica i confini e l'estensione del demanio marittimo compreso all'interno dei confini comunali e che individua i confini dell'arenile, della spiaggia e della battigia.

3. Il regolamento delle destinazioni d'uso è il documento di classificazione di tutto il demanio marittimo esistente nel territorio comunale, suddiviso in appezzamenti produttivi e destinato ad uno fra i seguenti usi:

- a) attività di balneazione e servizi connessi;
- b) attività di ristorazione;
- c) attività ludiche;
- d) attività commerciali;
- e) attività di rimessaggio di piccole imbarcazioni;
- f) attività di guardianaggio;
- g) accessi agli arenili;
- h) zone di libera e gratuita fruizione da parte del pubblico, senza esercizio di impresa balneare.
- i) altre attività.

4. Per ogni area il regolamento di cui al comma 3 determina la destinazione d'uso delle superfici e l'importo del canone di occupazione.

5. Il regolamento tecnico è il documento che contiene le disposizioni tecnico-normative relative:

- a) alla disciplina dell'attività edilizia e delle tipologie di strutture del demanio marittimo;
- b) alla quantificazione esatta e precisa dei parametri e degli indici urbanistici ed edilizi da rispettare per l'infrastrutturazione dell'area;
- c) all'esatta e precisa definizione delle tipologie architettoniche e strutturali, oltre che dei relativi materiali, delle eventuali strutture da realizzare nell'area.

6. Il Piano comunale di gestione del demanio marittimo ha durata di dieci anni, è coordinato con gli atti e strumenti della pianificazione urbanistica previsti dalle normative regionali e determina tutti gli elementi connessi all'uso del demanio marittimo.

7. I comuni hanno facoltà di regolamentare gli orari delle attività svolte sul demanio marittimo.

8. Il canone di occupazione del demanio marittimo è calcolato ai sensi del regolamento di cui all'articolo 15.

Art. 4.

(Procedura di approvazione dei piani comunali. Varianti)

1. Il procedimento di approvazione del Piano comunale è avviato con avviso pubblicato sul Bollettino ufficiale della regione nel cui territorio ricade il comune procedente, oltre che sul sito *web* del comune stesso, sul sito *web* della regione e sul sito *web* del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

2. Entro centoventi giorni dalla pubblicazione dell'avviso, il comune adotta con deliberazione del consiglio comunale il quadro conoscitivo, il regolamento delle destinazioni d'uso e, entro quindici giorni dalla deliberazione di adozione, provvede alla pubblicazione di questi ultimi sul Bollettino ufficiale della regione e sul sito *web* del comune stesso. Entro e non oltre sessanta giorni dalla pubblicazione dell'avviso, chiunque vi abbia interesse può produrre osservazioni e documenti per la formazione degli elaborati e delle relative disposizioni.

3. Qualsiasi cittadino può presentare osservazioni, deduzioni e documenti pertinenti all'oggetto degli atti adottati nel termine perentorio di sessanta giorni dalla data di pubblicazione della delibera di adozione sul Bollettino ufficiale della regione, indicando su quali atti si concentra l'intervento parteci-

pativo. Esclusivamente per ragioni di interesse pubblico e per una sola volta, tale termine può essere prorogato di ulteriori sessanta giorni.

4. L'ufficio competente formula il proprio parere tecnico su ogni singola osservazione, deduzione o documentazione, entro e non oltre novanta giorni dalla data di scadenza del termine di presentazione delle stesse. Una volta che il competente ufficio ha reso motivato parere favorevole ovvero contrario all'accoglimento di ciascuna osservazione, deduzione o documentazione, il consiglio comunale provvede all'approvazione del quadro conoscitivo e del regolamento delle destinazioni d'uso.

5. Al termine della procedura di cui ai commi da 1 a 4, entro e non oltre il centovesimo giorno successivo, con avviso pubblicato sul Bollettino ufficiale della regione nel cui territorio ricade il comune procedente, oltre che sul sito *web* del comune stesso, sul sito *web* della regione e sul sito *web* del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il comune adotta il regolamento tecnico.

6. La procedura di approvazione del regolamento tecnico è disciplinata ai sensi dei commi 1, 2, 3 e 4 del presente articolo in relazione al quadro conoscitivo e al regolamento delle destinazioni d'uso.

7. Nel corso della vigenza del Piano comunale sono ammesse varianti generali e speciali seguendo la medesima disciplina prevista dai commi da 1 a 6 del presente articolo.

8. La violazione dei termini previsti nel presente articolo comporta l'integrale riavvio della procedura di approvazione del quadro conoscitivo e del regolamento delle destinazioni d'uso, con decadenza dell'attività precedentemente posta in essere.

Art. 5.

(Rinnovo dei piani comunali. Salvaguardie)

1. Entro e non oltre il novantesimo giorno antecedente alla data scadenza del decennio di validità, il comune avvia il procedimento di rinnovo del Piano comunale di gestione del demanio marittimo.

2. Nelle more del procedimento di rinnovo, a far data dalla deliberazione di adozione, non trovano applicazione le norme e disposizioni contenute nel rinnovando Piano comunale in contrasto con il Piano comunale adottato o con uno solo degli atti che lo compongono.

3. Le salvaguardie di cui al comma 2 hanno durata non superiore a due anni. Gli effetti delle salvaguardie cessano alla data di approvazione del nuovo Piano comunale.

4. Nel caso in cui il procedimento di rinnovo non sia concluso con deliberazione di approvazione entro il termine di cui al comma 3, è applicata la normativa previgente agli atti e alle attività di rinnovo.

CAPO III

AUTORIZZAZIONE UNICA

Art. 6.

(Autorizzazione unica)

1. L'insediamento e l'esercizio dell'impresa balneare costituisce attività liberamente esercitata sulla base dell'autorizzazione unica di cui al presente capo e con le modalità di cui alla presente legge. Il regime di concessione demaniale cessa dalla data di entrata in vigore della presente legge. Le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano provvedono a quanto disposto dalla presente

legge secondo le previsioni dei rispettivi statuti e delle relative norme di attuazione.

2. L'attività di cui al comma 1 è soggetta all'autorizzazione unica del comune in cui essa è esercitata. Insieme all'autorizzazione il comune rilascia i necessari titoli edilizi.

3. L'autorizzazione è subordinata esclusivamente alla verifica della conformità alle disposizioni del Piano comunale di gestione del demanio marittimo, alle prescrizioni fiscali e a quelle concernenti la sicurezza sanitaria, ambientale e stradale, alle disposizioni per la tutela dei beni storici e artistici, nonché alle norme di indirizzo programmatico delle rispettive regioni.

4. Laddove il demanio marittimo comprenda strutture non amovibili, pena l'inammissibilità, la relativa istanza deve comprendere la domanda di stipula di un contratto di locazione per le medesime strutture.

5. Laddove il demanio marittimo comprenda strutture amovibili, l'interessato ha facoltà di proporre istanza di autorizzazione con contestuale rilascio di titolo alla demolizione delle strutture ritenute non utili all'esercizio dell'impresa balneare.

6. Ove l'istante non intenda valersi della facoltà di cui al comma 5, pena l'inammissibilità, la relativa istanza deve comprendere la domanda di stipula di un contratto di locazione per le medesime strutture.

7. Il canone di locazione delle strutture esistenti è determinato ai sensi del regolamento di cui all'articolo 15.

Art. 7.

(Procedura di rilascio dell'autorizzazione unica)

1. Il soggetto che vi abbia interesse, può presentare istanza di rilascio dell'autorizzazione unica all'esercizio dell'impresa balneare, indicando l'area di interesse fra quelle di cui all'articolo 3, comma 4, previste nel Piano comunale di gestione del demanio ma-

rittimo. In caso di più istanze aventi ad oggetto la medesima area, ha precedenza di esame quella pervenuta per prima in ordine cronologico.

2. L'autorizzazione unica è rilasciata al titolare della prima istanza esaminata, fra quelle pervenute e organizzate in ordine cronologico, che risulti conforme a quanto disposto dall'articolo 6.

3. L'autorizzazione unica contiene l'indicazione espressa delle disposizioni del Piano comunale di gestione del demanio marittimo applicate a ciascuna porzione di demanio marittimo, come definite dall'articolo 2, comma 1, oggetto di istanza.

Art. 8.

(Verifiche biennali ed estinzione dell'autorizzazione unica)

1. L'autorizzazione unica è rilasciata a chi, fra quanti ne hanno fatto richiesta, possiede i requisiti e presta le garanzie stabilite nel regolamento di cui all'articolo 15.

2. In ogni caso, l'autorizzazione unica non può essere rilasciata:

a) a chi è stato condannato, con sentenza passata in giudicato, per reati consistenti in violazione di norme urbanistiche, edilizie o ambientali;

b) a chi sia stato destinatario di ordinanza di demolizione o di rimessa in pristino di strutture od opere abusive o difformi, che sia inoppugnata ed efficace.

3. L'autorizzazione è sottoposta a verifica biennale comprendente anche la ricognizione della consistenza dei beni aziendali esistenti sul demanio marittimo e la compilazione del verbale di definizione dei beni. Il verbale di definizione costituisce provvedimento amministrativo.

4. Chiunque, in sede di verifica, risulti privo dei requisiti di cui al comma 1, decade dall'autorizzazione unica.

5. In caso di decadenza, le strutture, i beni e le opere di cui al verbale di definizione sono incamerati nel demanio marittimo dello Stato e al decaduto spetta un equo indennizzo calcolato secondo le disposizioni contenute nel regolamento di cui all'articolo 15.

6. Il titolare dell'autorizzazione unica può rinunciare con comunicazione scritta depositata presso il comune che l'aveva rilasciata; in tal caso, il rinunciante ha diritto a un equo indennizzo calcolato secondo le disposizioni contenute nel regolamento di cui all'articolo 15.

7. L'autorizzazione può essere revocata in ogni momento dal comune, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 21-*quinquies* della legge 7 agosto 1990, n. 241. In tal caso, il revocato ha diritto a un equo indennizzo calcolato secondo le disposizioni contenute nel regolamento di cui all'articolo 15.

8. In ogni caso, non si fa luogo ad indennizzo alcuno per le strutture e le opere abusive o, comunque, realizzate in difformità dall'autorizzazione unica.

Art. 9.

*(Modifiche all'autorizzazione unica.
Subentro nell'autorizzazione unica)*

1. L'autorizzazione unica può essere modificata in conformità del Piano comunale di gestione del demanio marittimo, previa istanza depositata presso il competente comune.

2. L'istanza di modificazione è predisposta ai sensi delle norme e dei procedimenti previsti dalle vigenti leggi nelle materie cui il contenuto afferisce.

3. Il titolo che legittima la richiesta di subentro nell'autorizzazione unica, pena l'invalidità, deve essere notificato, a cura di chi vi abbia interesse, al comune nel termine perentorio di venti giorni dall'entrata in vigore del medesimo.

4. È ammesso il subentro nell'autorizzazione unica soltanto a seguito di verifica disposta dal comune, con le medesime modalità previste all'articolo 8, da esperire entro e non oltre trenta giorni dalla data di ricezione della notificazione. In caso di silenzio del comune sull'istanza di subentro, l'istanza proposta è da ritenersi negata.

5. Ogni procedimento avente ad oggetto l'istanza di subentro in autorizzazione unica o la modificazione di quest'ultima è automaticamente sospeso nel termine intercorrente fra la data della deliberazione di adozione e quella di entrata in vigore della delibera di approvazione del Piano comunale di gestione del demanio marittimo o di uno solo dei documenti che lo compongono.

CAPO IV

ATTIVITÀ E STRUTTURE

Art. 10.

(Strutture per l'esercizio delle attività)

1. Sono strutture per l'esercizio delle attività dell'impresa balneare i beni immobili che, unitamente al demanio marittimo, costituiscono fattori produttivi dell'impresa balneare.

Art. 11.

(Attività sul demanio turistico balneare)

1. Le attività commerciali sono ammesse nel rispetto della normativa vigente e sono autorizzate ai sensi del capo III.

Art. 12.

(Amovibilità delle strutture)

1. Anche in relazione a quanto previsto dalla normativa previgente, sono assimilabili alle opere amovibili e definite come opere di facile sgombero quelle che, pur realizzate con strutture fisse e stabili, possono essere comunque demolite e rimosse con la restituzione dell'area demaniale concessa nel pristino stato in un periodo massimo non superiore a quindici giorni, certificato secondo perizia giurata di professionista tecnico abilitato.

Art. 13.

(Acquisizione delle strutture al demanio marittimo)

1. In caso di revoca, decadenza o rinuncia, le strutture realizzate sulla base dell'autorizzazione unica sono incamerate dallo Stato nei beni del demanio marittimo.

2. In ogni tempo, possono essere incamerate dallo Stato anche le strutture abusive o difformi di cui all'articolo 8, comma 8.

3. Il comune può chiedere la demolizione o la rimessa in pristino dello stato dei luoghi relativamente alle opere o strutture abusive o realizzate in difformità dall'autorizzazione unica a colui che era titolare della stessa all'epoca della realizzazione delle opere.

CAPO V

DIRITTI DI TERZI

Art. 14.

(Costituzione, modificazione ed estinzione di diritti di terzi sul demanio marittimo e sulle strutture)

1. L'impresa balneare può costituire diritti di terzi su beni, opere o strutture gravanti sul demanio marittimo esclusivamente nei limiti temporali di efficacia dell'autorizzazione unica e soltanto per le strutture od opere legittimate e conformi alla normativa vigente nel tempo.

2. Gli eventuali contratti di costituzione di diritti di terzi su beni, opere o strutture gravanti sul demanio marittimo devono contenere una clausola di estinzione dei diritti del terzo in caso di decadenza, rinuncia o revoca.

3. Le modalità e i casi di costituzione, modificazione ed estinzione dei diritti di terzi sono disciplinati nel regolamento di cui all'articolo 15.

CAPO VI

DISPOSIZIONI FINALI

Art. 15.

(Disposizioni transitorie e modificazioni)

1. Le concessioni demaniali efficaci alla data di approvazione della presente legge sono convertite dai comuni in autorizzazioni uniche.

2. In ogni caso, i comuni provvedono all'applicazione delle disposizioni di cui al capo III.

3. Il Governo, entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, adotta, ai sensi dell'articolo 17,

comma 2, della legge 23 agosto 1988, n. 400, un regolamento che disciplina quanto previsto dagli articoli 1, 2, 3, 6, 8 e 14 e abroga ogni norma in contrasto con la presente legge.

