

DELEGA PER IL RIORDINO DELLE CONCESSIONI DEMANIALI

Il disegno di legge di delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo ha lo scopo di favorire, nel rispetto della normativa europea, lo sviluppo e l'innovazione dell'impresa turistico-ricreativa e di innovare il settore balneare che rappresenta il comparto turistico più importante. Quest'anno le spiagge italiane hanno registrato oltre 90 milioni di presenze, con un aumento straordinario di turisti stranieri. Tuttavia – come sottolineato dal relatore Tiziano Arlotti (PD) – nonostante le potenzialità del settore, in cui operano circa 30.000 imprese balneari (di cui circa l'85% a conduzione familiare) e oltre 100.000 lavoratori, che raggiungono quasi 300.000 unità comprendendo l'indotto, da un decennio lo stesso non è stato accompagnato da un'adeguata azione legislativa.

Il provvedimento approvato dalla Camera il 26 ottobre 2017, dopo anni di interventi emergenziali che sostanzialmente rinviavano il problema, ma non lo affrontavano, interviene, finalmente, in maniera organica per il riordino del settore delle concessioni demaniali.

Rispetto al testo iniziale presentato in Parlamento, quello approvato risulta integrato e migliorato in molti aspetti grazie anche alle audizioni delle associazioni di categoria, della Conferenza delle Regioni, nonché dell'Agenzia del demanio e del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, per la parte dei dati in possesso dell'ex Ministero della Marina mercantile.

Tra le novità e le modifiche introdotte: viene riconosciuto il principio del legittimo affidamento; è previsto un adeguato periodo transitorio per le concessioni assegnate entro il 31 dicembre 2009; viene riconosciuto il valore commerciale dell'impresa; vengono salvaguardati i livelli occupazionali; vengono valorizzate le peculiarità territoriali, le forme di gestione integrata dei beni e delle attività aziendali e le professionalità acquisite, sia dai concessionari, sia dai gestori; vengono stabiliti i criteri per l'affidamento delle concessioni, introducendo criteri premianti per strutture a basso impatto ambientale e per le strutture che offrono servizi di fruibilità dell'infrastruttura e della spiaggia ulteriori rispetto a quelli già previsti per legge a favore delle persone disabili; durante il periodo transitorio, è prevista la regolamentazione degli aspetti giuridici degli atti di pianificazione territoriale e dei relativi strumenti di programmazione negoziata stipulati ai fini del miglioramento dell'offerta turistica e della riqualificazione dei beni demaniali tra le amministrazioni competenti e le associazioni maggiormente rappresentative su base nazionale delle imprese del settore; viene rivisto il sistema di calcolo dei canoni concessori, classificando i beni in un minimo di tre categorie di valenza turistica, e nello stesso tempo si andrà al superamento dei cosiddetti valori dell'Osservatorio immobiliare italiano.

Per ulteriori approfondimenti si rinvia ai [lavori parlamentari](#) del disegno di legge " Delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo" (4302-A) – relatori per la VI Commissione Finanze Sergio Pizzolante (AP-CPE-NCD) e Tiziano Arlotti (PD) per la X Commissione Attività Produttive – e ai relativi [dossier](#) del Servizio studi della Camera dei deputati.

IL CONTESTO NORMATIVO: DAL CODICE DELLA NAVIGAZIONE ALLA COSIDDETTA DIRETTIVA BOLKESTEIN

Il punto di partenza del quadro normativo di riferimento in materia di concessioni demaniali è dato dall'originaria stesura del codice della navigazione: chi prima arrivava – **diritto di insistenza di cui all'articolo 37 del codice della navigazione** – acquisiva un indefinito diritto di prelazione sul bene oggetto della concessione.

Il 12 dicembre 2006 il Consiglio europeo adotta la direttiva Servizi, cosiddetta Bolkestein¹, che doveva essere recepita negli ordinamenti nazionali di tutti i Paesi della UE.

La direttiva Bolkestein mira a dare piena attuazione agli articoli 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea e a fissare un quadro normativo che garantisca l'effettiva libera prestazione dei servizi nel mercato interno.

Il legislatore italiano, in sede di recepimento della direttiva Servizi, con la trasposizione pedissequa dell'articolo 12 della direttiva nell'articolo 16 del decreto legislativo n. 59 del 2010, non ha previsto regimi transitori o specifici per alcune categorie di beni, come invece la direttiva prima della sua trasposizione avrebbe consentito. Infatti, gli articoli 17 e 18 della direttiva avrebbero consentito agli Stati membri di adottare delle deroghe caso per caso, da notificare alla Commissione, la quale avrebbe dovuto valutarne la compatibilità con il diritto dell'Unione.

Ciò avrebbe permesso al legislatore nazionale, essendo comunque limitate nel tempo tali deleghe, di operare un riordino puntuale e specifico della legislazione di settore, tenendo conto anche delle caratteristiche e delle peculiarità territoriali e nazionali di questo importante settore turistico, cosa che invece hanno fatto altri Stati membri.

Il legislatore italiano, nel 2007, ha introdotto la previsione di una durata massima ventennale delle concessioni.

In seguito alle segnalazioni dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, **nel 2008 la Commissione europea ammonisce l'Italia** formalmente con la procedura d'infrazione n. 2008/4908, **intimando la revisione dell'ordinamento giuridico interno e l'armonizzazione delle disposizioni normative ai principi comunitari.** Con ulteriore nota del 4 agosto 2009, la Commissione europea aveva inoltre evidenziato che **la**

¹ Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno.

preferenza accordata all'articolo 37 del codice della navigazione al concessionario uscente era in contrasto con l'articolo 12 della direttiva Servizi, invitando le autorità italiane a rendere conforme il nostro ordinamento a quello europeo entro il termine ultimo del 31 dicembre 2009.

Nel 2010 il Parlamento ha **abrogato il cosiddetto diritto di insistenza** e ha **prorogato sino al 31 dicembre 2015** la scadenza di tutte le **concessioni**. Tuttavia, è stata fatta **salva la disposizione che prevede il rinnovo di sei anni in sei anni** delle concessioni demaniali marittime. Tale norma ha comportato **l'apertura di una seconda infrazione**, accessoria e conseguente alla prima.

Con la legge comunitaria 2010 è stata disposta **l'abrogazione dell'istituto del rinnovo automatico delle concessioni** ed è stato **delegato il Governo** ad adottare un decreto legislativo per il riordino delle concessioni demaniali marittime, così riuscendo a **chiudere definitivamente la procedura di infrazione**. Tuttavia, **il termine per l'esercizio della delega è scaduto** senza che la delega venisse esercitata.

A fine 2012², sono state prorogate, nonostante il parere contrario del Governo, le **concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009** e in scadenza il 31 dicembre 2015 **fino al 31 dicembre 2020**.

Il 14 luglio 2016 la Corte di giustizia europea ha ritenuto illegittima la proroga generalizzata delle concessioni demaniali marittime e, nello stesso tempo, ha riconosciuto che è **consentito agli Stati membri di tenere conto, nello stabilire la procedura di selezione, di motivi imperativi di interesse generale**, quali, in particolare, la necessità di **tutelare il legittimo affidamento**, e ha sancito che spetta al giudice nazionale verificare, ai fini dell'applicazione della direttiva, se le concessioni italiane debbano essere oggetto di un numero limitato di autorizzazioni per via della scarsità delle risorse naturali.

Con il cosiddetto decreto enti territoriali del 2016³ è stata approvata una **norma-ponte per prorogare le concessioni, in attesa della disciplina di riordino**.

LA DELEGA PER IL RIORDINO DEL SETTORE DELLE CONCESSIONI DEMANIALI

Il Governo avrà sei mesi di tempo, a decorrere dall'entrata in vigore della legge, **per adottare uno o più decreti legislativi di riordino del settore delle concessioni demaniali** marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo, **nel rispetto della normativa europea e con riguardo alle previsioni dell'articolo 12, comma 3, della direttiva Bolkestein**, che consente agli Stati membri di tenere conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione del prestatore del servizio, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale, conformi al diritto comunitario.

Nell'adottare i decreti, il Governo dovrà pure avere riguardo al **principio del legittimo affidamento**, cioè il legittimo affidamento dei concessionari, i quali, nella convinzione di

² Con il decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito dalla legge n. 221 del 2012.

³ Decreto-legge n. 113 del 2016, convertito dalla Legge 7 agosto 2016, n. 160.

vedersi prorogata la concessione, hanno compiuto investimenti su quella attività economica.

Tra i **criteri e i principi direttivi** che il Governo dovrà seguire nell'emanazione dei decreti attuativi vi sono: il rispetto della **concorrenza**, della qualità paesaggistica e **sostenibilità ambientale**, della **libertà di stabilimento**, della garanzia dell'esercizio e sviluppo delle attività imprenditoriali nonché del **riconoscimento e tutela degli investimenti**, dei beni aziendali e del valore commerciale; **la rideterminazione della misura dei canoni concessori**, con l'applicazione di valori tabellari, tenendo conto della tipologia dei beni oggetto di concessione; il coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni legislative vigenti in materia.

Vengono inoltre **salvaguardati i livelli occupazionali** tenendo conto della professionalità acquisita, sia in qualità di concessionario, sia di gestore. Inseriti **criteri premianti** per strutture a **basso impatto ambientale** e per le strutture che offrono **servizi di fruibilità** della infrastruttura e della spiaggia **ulteriori rispetto a quelli già previsti per legge a favore delle persone disabili**.

Saranno fissati **adeguati limiti minimi e massimi di durata delle concessioni** e le Regioni, con specifica legge, dovranno definire il **numero massimo di concessioni assegnabili al singolo operatore**.

Quanto all'individuazione dei limiti minimi e massimi della durata delle concessioni, la giurisprudenza europea e nazionale è intervenuta sulla questione "durata" esclusivamente in relazione ai regimi di proroga o rinnovo e mai sul merito della stessa. Nell'ordinamento nazionale, con riferimento ad altre ben specifiche tipologie concessorie, sono individuate previsioni di durata assai differenti, proprio in relazione alla loro importanza e omogeneità. Quindi, al pari di altre concessioni come, ad esempio, quelle autostradali è demandata al decreto attuativo l'individuazione di una durata congrua, nel rispetto dei principi comunitari e delle prassi ritenute legittime.

Saranno stabilite sia le **modalità procedurali per l'eventuale dichiarazione di decadenza e revoca** dalle concessioni, sia i criteri e le modalità di subentro, con le **appropriate forme di garanzia a carico dei soggetti privati subentranti**.

Sarà previsto un **adeguato periodo transitorio** per l'applicazione della disciplina di riordino alle **concessioni in essere al 31 dicembre 2009 durante il quale saranno regolamentati gli effetti giuridici** degli atti di pianificazione territoriale e dei relativi strumenti di programmazione negoziata stipulati, ai fini del miglioramento dell'offerta turistica e della riqualificazione dei beni demaniali, tra le amministrazioni competenti e le associazioni maggiormente rappresentative su base nazionale delle imprese del settore.

Viene **rivisto il sistema di calcolo dei canoni concessori**, classificando i beni in un minimo di tre categorie di valenza turistica e, nello stesso tempo, si andrà al superamento dei cosiddetti valori dell'Osservatorio immobiliare italiano. Si tratta di valori che in molti casi

hanno creato un impatto molto pesante, in particolare per circa 300 imprese che hanno visto aumentare i canoni del 3.000 per cento.

È previsto il **riordino delle concessioni ad uso abitativo** tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione prevedendo che, nel caso di più domande di concessione, venga preferito 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**.

Introdotte **norme di trasparenza**: è, infatti, previsto **l'obbligo per i Comuni di rendere pubblici**, tramite i propri siti Internet, i **dati concernenti l'oggetto delle concessioni e dei relativi canoni**, nonché **l'obbligo per i concessionari di pubblicizzare tali dati anche sui propri siti Internet**.

Sarà **definito il concetto di "facile sgombero o rimozione" e "difficile sgombero o rimozione"** dei beni realizzati dai concessionari.

Le norme sulle concessioni ad uso turistico-ricreativo, ad eccezione della disciplina riguardante i canoni concessori, **non si applicano alle società e associazioni sportive dilettantistiche e agli enti pubblici preposti a servizio di pubblico interesse**. Sono fatte salve le potestà attribuite alle Regioni a statuto speciale e alle Province autonome dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.