



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori GRANAIOLA, MERCATALI, AMATI e BUBBICO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 NOVEMBRE 2009

Interventi urgenti per le concessioni demaniali
a carattere turistico-ricreativo, nonché delega al Governo
per la riforma della legislazione relativa alle concessioni demaniali

ONOREVOLI SENATORI. – Le concessioni demaniali sono da tempo in una situazione di incertezza dovuta allo scarso interesse e alla lontananza dello Stato rispetto alle esigenze di sviluppo locale del turismo e agli interessi degli operatori balneari. Le iniziative normative intraprese nel corso degli ultimi anni, riguardo ai canoni demaniali, non hanno avuto esito positivo anche a causa della necessità da parte dello Stato di recuperare le risorse necessarie a limitare l'indebitamento pubblico. Nel frattempo numerose sono state le prese di posizione da parte di istituzioni, autorità ed agenzie pubbliche in materia di concessioni. Da tali prese di posizione si evince che lo Stato, andando a raschiare il fondo del barile delle entrate, si è accorto dei canoni demaniali e della propria incapacità di far sì che il demanio marittimo renda effettivamente in termini economici ciò che vale. Di qui la necessità di un disegno di legge in grado di contemperare sia l'esigenza dello Stato di prendere saldamente in mano le redini del settore che quella dei concessionari di salvaguardare la continuità della propria impresa e di ottenere una ragionevole definizione degli importi dei canoni concessori. Affrontare le varie problematiche poste dai concessionari in modo frammentato ed episodico, come è accaduto fino ad oggi, non ha risolto alcun problema ed è anzi rischioso. Sembra invece utile inserire tali problematiche nel contesto del passaggio delle residue competenze sul demanio turistico-ricreativo agli enti locali che sono depositari delle competenze in materia di sviluppo del turismo. Solo così si potrà avere il doppio effetto di una maggiore capacità di ascolto e di risposta alle problematiche dei concessionari e di un recupero di *governance* sul settore da parte dello Stato nelle sue articolazioni territoriali.

Un disegno di legge ha senso solo qualora si intendano risolvere una buona volta i problemi rimasti in sospeso e che stanno rendendo ingestibile il demanio. Tanto più che siamo ormai nell'alveo della riforma federalista dello Stato e il passaggio delle residue competenze sul demanio alle regioni è in linea con tale previsione. I concessionari demaniali potrebbero essere più forti nel rapporto con le regioni e con i comuni e inoltre una gestione a livello locale potrebbe maggiormente rispondere alle esigenze di differenziazione delle diverse realtà regionali e comunali, differenze che fino ad oggi hanno bloccato di fatto ogni passo avanti di carattere legislativo a livello nazionale.

Il turismo balneare sta affrontando nelle ultime stagioni una vera e propria crisi, ulteriormente peggiorata con il crollo dell'economia globale. In tale contesto, con l'obiettivo di superare la disciplina in materia di canoni sulle pertinenze demaniali marittime destinate ad attività commerciali, terziario direzionali e di produzione di beni e servizi all'interno di concessioni a scopi turistico-ricreativi, recata dall'articolo 1, comma 251, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, in data 25 novembre 2008 è stato siglato un protocollo d'intesa tra Stato, regioni e associazioni di categoria che prevedeva numerose modifiche al decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, disciplinante la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime.

Il protocollo è stato sottoscritto dal sottosegretario alla Presidenza del Consiglio con delega al turismo, ora Ministro del turismo, dal capo del dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, dalla rappresentanza del coordinamento delle regioni e dai rappresentanti delle associazioni di categoria.

L'accordo era inteso a modificare, a decorrere dal 1° gennaio 2009, i criteri di determinazione dei canoni annui delle aree demaniali marittime rilasciati per finalità turistico ricreative, la classificazione delle aree medesime, la misura del canone annuo, nonché riduzioni più o meno cospicue nel caso di interventi di straordinaria manutenzione da parte del concessionario, nel caso di concessioni a enti pubblici o privati, per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse, per le imprese turistico ricettive all'aria aperta, per le concessioni che garantiscono servizi di spiaggia per un periodo superiore a otto mesi l'anno.

Di quell'accordo non si sa più nulla, se non che parti di esso sono state riproposte come emendamenti a vari provvedimenti sempre respinti dal Governo.

Nel frattempo è stata approvata una manovra finanziaria, numerosi decreti-legge anti-crisi che comprendono provvedimenti agevolativi per i settori più disparati e la manovra di bilancio per il triennio 2010-2012, ma nessuno di questi provvedimenti ha affrontato una problematica tanto urgente quale quella dei canoni e della gestione del demanio marittimo a scopi turistico-ricreativi, né tanto meno sono state stanziare le risorse indispensabili per realizzare il protocollo sopra citato.

Il presente disegno di legge parte proprio dall'esigenza di risolvere nel più breve tempo possibile e in modo organico le questioni più urgenti per poi approdare alla devoluzione delle residue competenze in materia di demanio alle regioni entro due anni dalla data di approvazione della legge.

L'articolo 1 si occupa quindi di risolvere le questioni più urgenti, in primo luogo si prevede che la disciplina di cui all'articolo 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, ovvero il rinnovo automatico delle concessioni, sia estesa a tutte le concessioni per attività turistico-ricreative di cui all'articolo 2, comma

4, lettera l), della legge 29 marzo 2001, n. 135.

Per quanto riguarda la misura dei canoni il presente disegno di legge fa proprio il citato protocollo d'intesa del 25 novembre 2008.

Si stabilisce poi che entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, emani i criteri e le modalità di vendita o affitto delle aziende che gestiscono le concessioni demaniali secondo alcune precise linee quali l'individuazione dell'acquirente da parte del concessionario cedente e la definizione di un atto preliminare del contratto definitivo condizionato all'esercizio del diritto di opzione; la predisposizione da parte della pubblica amministrazione competente di idonei meccanismi di pubblicità per il rilascio della nuova concessione tra eventuali più soggetti richiedenti; la predisposizione da parte dei soggetti richiedenti di un'offerta relativa alla richiesta contenuta nel citato preliminare, e la previsione che, a parità di offerta, sia prescelto il contraente individuato dal concessionario cedente.

Si estende inoltre da venti a trenta anni la durata delle concessioni superiori a sei anni in relazione all'entità e rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni.

Si modifica l'articolo 25 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, laddove si prevede che scaduto il termine della concessione questa si intende cessata senza che occorra alcuna diffida o costituzione in mora, chiarendo che tale previsione non vale nel caso delle concessioni rinnovate automaticamente sulla base della legislazione vigente.

Viene inoltre sostituito l'articolo 49 del codice della navigazione in materia di opere

non amovibili, prevedendo che nel caso di cessazione della concessione, le opere non amovibili assentite dall'amministrazione e costruite sulla zona demaniale, restino acquisite allo Stato che indennizza il concessionario del costo sostenuto rapportato agli effettuati ammortamenti. In caso di revoca di concessioni che hanno dato luogo a una costruzione di opere stabili l'amministrazione marittima è tenuta a corrispondere un indennizzo pari al rimborso di tante quote parti del costo delle opere quanti sono gli anni mancanti al termine di scadenza fissato. In ogni caso l'indennizzo non può essere superiore al valore delle opere al momento della revoca, detratto l'ammontare degli effettuati ammortamenti. Infine le opere legittimamente realizzate nell'ambito delle concessioni demaniali marittime, con finalità turistico ricreative, sono considerate inamovibili o di difficile rimozione solo nel caso in cui non consentano la restituzione del bene demaniale nel pristino stato entro sei mesi dalla data di cessazione della concessione.

L'articolo 2 stabilisce invece una revisione più profonda della disciplina inerente le concessioni di cui il disegno di legge si occupa: si delega infatti il Governo a emanare, entro due anni dalla data di entrata in vigore della legge, sulla base di un'intesa raggiunta nella Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, un decreto legislativo con il quale si provveda a riformare la legislazione relativa alle concessioni demaniali secondo alcuni principi e criteri direttivi quali:

- la devoluzione delle residue competenze in materia alle regioni e ai comuni;
- la riscossione dei relativi canoni da parte dei comuni;
- la suddivisione dei proventi riscossi tra comuni, regioni e Stato;
- l'obbligo per le regioni di disciplinare il settore con propri provvedimenti entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo sopracitato.

Le regioni, d'intesa con i comuni e sentite le associazioni di categoria dei concessionari demaniali più rappresentative a livello regionale, nell'ambito dei propri provvedimenti devono a loro volta stabilire:

- il numero effettivo delle concessioni demaniali e della loro valenza turistica da parte dei comuni;
- la durata delle concessioni e i criteri di rinnovo delle medesime;
- l'importo dei canoni relativi alle concessioni;
- i criteri e le modalità di rilascio delle nuove concessioni, di cessazione di concessioni assentite e di più domande concorrenti, con preferenza per le richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili e offrano maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e di un uso della medesima che risponda all'interesse pubblico;
- i criteri per l'eventuale revoca delle concessioni;
- l'equo indennizzo del concessionario nei casi di revoca della concessione non dipendenti da abusi o inadempienze da parte del concessionario stesso;
- i casi in cui le concessioni nuove o revocate sono messe a gara nell'ambito dei piani di spiaggia e sulla base di linee evolutive di sviluppo degli arenili tracciate da comune e regione;
- i criteri e le modalità per il subingresso in caso di vendita o affitto delle aziende che gestiscono le concessioni demaniali di cui alla presente legge.

Si prevede infine che le disposizioni del codice della navigazione e del citato regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione, e di ogni altra legge dello Stato facenti riferimento alle concessioni demaniali cessano di avere vigore a partire dalla data di entrata in vigore delle discipline regionali.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Interventi urgenti per le concessioni demaniali a carattere turistico-ricreativo)

1. Ai fini della presente legge, per «concessioni demaniali» si intendono i beni demaniali e le loro pertinenze concessi per attività turistico-ricreative, di cui all'articolo 2, comma 4, lettera l) della legge 29 marzo 2001, n. 135.

2. La disciplina di cui all'articolo 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e successive modificazioni, è estesa a tutte le concessioni demaniali a prescindere dalla loro durata.

3. All'articolo 03 del citato decreto-legge n. 400 del 1993, il comma 1 è sostituito dai seguenti:

«1. A decorrere dal 1° gennaio 2010, i canoni annui delle aree demaniali marittime, ivi compresi gli specchi acquei, rilasciate o rinnovate per finalità turistico-ricreative, sono determinati secondo i seguenti criteri:

a) classificazione delle aree demaniali marittime nelle seguenti categorie:

1) categoria A: aree demaniali marittime per utilizzazioni ad uso pubblico a valenza turistica di pregio;

2) categoria B: aree demaniali marittime per utilizzazioni ad uso pubblico ad alta valenza turistica;

3) categoria C: aree demaniali marittime per utilizzazioni ad uso pubblico a normale valenza turistica;

b) misura del canone annuo determinata come segue:

1) per le concessioni demaniali per utilizzazioni ad uso pubblico, per gli anni 2004, 2005, 2006, 2007, 2008 e 2009 si applicano le misure unitarie vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge. A decorrere dal 1° gennaio 2010, si applicano i seguenti importi:

1.1) area scoperta: euro 2,10 al metro quadrato per la categoria A, euro 1,70 al metro quadrato per la categoria B, euro 1,20 al metro quadrato per la categoria C;

1.2) area occupata da manufatti ed impianti di facile o difficile rimozione: euro 3,60 al metro quadrato per la categoria A, euro 2,60 al metro quadrato per la categoria B, euro 2,10 al metro quadrato per la categoria C;

1.3) area occupata da pertinenze demaniali marittime, come definite dall'articolo 29 del codice della navigazione e formalmente incamerate al patrimonio dello Stato, destinate in via esclusiva ovvero prevalente ad attività balneari e ricreative: euro 6,50 al metro quadrato per la categoria A, euro 5,00 al metro quadrato per la categoria B, euro 4,00 al metro quadrato per la categoria C;

1.4) area occupata da pertinenze demaniali marittime, come definite dall'articolo 29 del codice della navigazione e formalmente incamerate al patrimonio dello Stato, destinate in via esclusiva ad attività commerciali: euro 15,00 al metro quadrato per la categoria A, euro 12,00 al metro quadrato per la categoria B, euro 10,00 al metro quadrato per la categoria C;

1.5) specchi acquei compresi entro i 100 metri dalla costa, anche con riferimento alle opere portuali di cui all'articolo 5 del regio decreto 2 aprile 1885, n. 3095: euro 0,80 al metro quadrato;

1.6) specchi acquei compresi tra 100 e 300 metri dalla costa: euro 0,60 al metro quadrato;

1.7) specchi acquei oltre 300 metri dalla costa: euro 0,50 al metro quadrato;

1.8) specchi acquei utilizzati per il posizionamento di campi boa per l'ancoraggio delle navi al di fuori degli specchi acquei di cui al numero 1.5): euro 0,25 al metro quadrato;

2) L'importo del canone annuo, come determinato al numero 1.1), è ridotto delle seguenti percentuali, da applicarsi in misura progressiva, per singoli scaglioni di superficie dell'area scoperta: fino a 5.000 metri quadrati, 0 per cento; oltre 5.000 metri quadrati e fino a 10.000 metri quadrati, 20 per cento; oltre 10.000 metri quadrati e fino a 30.000 metri quadrati, 25 per cento; oltre 30.000 metri quadrati e fino a 50.000 metri quadrati, 30 per cento; oltre 50.000 metri quadrati e fino a 100.000 metri quadrati, 40 per cento; oltre 100.000 metri quadrati, 80 per cento;

c) riduzione dei canoni di cui alla lettera b) nella misura del 50 per cento:

1) in presenza di eventi dannosi di gravità tale da comportare, quale diretta ed immediata conseguenza, una limitata utilizzazione dei beni oggetto della concessione demaniale, quali: erosione della costa, inquinamento comportante divieto di balneazione, calamità naturali, eventi metereologici marittimi straordinari, previo accertamento da parte delle autorità competenti per materia;

2) per le concessioni di aree demaniali marittime assentite, per esclusivo uso sportivo, alle società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro affiliate alle Federazioni sportive nazionali ovvero alla Federazione italiana vela;

d) riduzione dei canoni di cui alla lettera b) nella misura del 30 per cento per le concessioni demaniali marittime per le quali il concessionario sia stato autorizzato dalle amministrazioni territorialmente competenti all'effettuazione di interventi di straordinaria manutenzione comportanti, sulla base di ap-

posito progetto ed annesso piano finanziario, un onere economico iniziale almeno pari ad euro 50.000. Le amministrazioni territorialmente competenti provvedono all'approvazione del progetto di straordinaria manutenzione e dell'annesso piano finanziario, e determinano la durata della riduzione del canone di concessione in relazione all'entità dell'investimento ed alle soluzioni progettuali proposte dal concessionario;

e) riduzione dei canoni di cui alla lettera *b)* nella misura del 90 per cento:

1) per le concessioni demaniali di cui al secondo comma dell'articolo 39 del codice della navigazione e all'articolo 37 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328;

2) per le superfici ricadenti all'interno di concessioni demaniali marittime, destinate in via esclusiva al gratuito uso pubblico, quali: giardini, piste ciclabili, marciapiedi, strade, parcheggi, parchi ed aree giochi e limitatamente all'estensione di tali superfici;

f) riduzione dei canoni di cui alla lettera *b)* nella misura del 30 per cento per le imprese turistico ricettive all'aria aperta, quali campeggi e villaggi turistici, comunque operanti nelle concessioni demaniali;

g) riduzione dei canoni di cui alla lettera *b)* nella misura del 20 per cento per le concessioni demaniali sulle quali è garantita l'offerta dei servizi di spiaggia per un periodo superiore a otto mesi l'anno;

h) le riduzioni di cui alle lettere precedenti non sono cumulabili.

I-bis. Le regioni competenti per territorio, d'intesa con i comuni nel cui ambito territoriale ricade la concessione demaniale, individuano con proprio provvedimento, entro il primo semestre di ogni triennio, sentite le associazioni di categoria maggiormente rappresentative a livello territoriale, le aree demaniali marittime di cui al comma 1, lettera *a)*. La quota di maggiori entrate rispetto

alle previsioni di bilancio degli enti locali derivanti dall'utilizzo delle aree demaniali marittime di cui al comma 1, lettera *a*), numero 1), è devoluta alle regioni. Nelle more della classificazione, da parte delle regioni, delle suddette aree demaniali marittime, la categoria di riferimento delle aree medesime è quella di cui al comma 1, lettera *a*), numero 2). Le regioni sono tenute a completare la suddetta classificazione».

4. Entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge il Ministro dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, emana i criteri e le modalità di vendita o di affitto delle aziende che gestiscono le concessioni demaniali sulla base dei seguenti criteri:

a) individuazione dell'acquirente da parte del concessionario cedente e definizione di un atto preliminare del contratto definitivo condizionato all'esercizio del diritto di opzione;

b) predisposizione da parte della pubblica amministrazione competente di idonei meccanismi di pubblicità per il rilascio della nuova concessione tra eventuali più soggetti richiedenti;

c) predisposizione da parte dei soggetti richiedenti di un'offerta relativa alla richiesta contenuta nel preliminare di cui alla lettera *a*);

d) previsione che, a parità di offerta, sia prescelto il contraente individuato, ai sensi della lettera *a*) del presente comma, dal concessionario cedente.

5. All'articolo 03, comma 4-*bis*, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e successive modificazioni, le parole: «non superiore a venti anni» sono sostituite dalle seguenti: «non superiore a trenta anni».

6. All'articolo 25 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, dopo le parole: «Scaduto il termine della concessione,» sono inserite le seguenti: «ove non sia stata automaticamente rinnovata ai sensi della legislazione vigente»».

7. Qualora la concessione demaniale sia revocata per cause diverse da quelle previste dall'articolo 47 del codice della navigazione gli investimenti effettuati dal concessionario sono remunerati tenuto conto dell'effettivo valore commerciale dell'azienda in relazione al valore complessivo dei canoni versati nel corso dell'intera durata della concessione.

8. L'articolo 49 del codice della navigazione è sostituito dal seguente:

«Art. 49. - (*Acquisizione delle opere non amovibili*). - 1. Qualora venga a cessare la concessione, le opere non amovibili assentite dall'amministrazione e costruite sulla zona demaniale restano acquisite allo Stato, che indennizza il concessionario del costo sostenuto rapportato agli effettuati ammortamenti.

2. In caso di revoca di concessioni che hanno dato luogo a una costruzione di opere stabili l'amministrazione marittima, salvo che non sia diversamente stabilito, è tenuta a corrispondere un indennizzo pari al rimborso di tante quote parti del costo delle opere quanti sono gli anni mancanti al termine di scadenza fissato. In ogni caso l'indennizzo non può essere superiore al valore delle opere al momento della revoca, detratto l'ammontare degli effettuati ammortamenti.

3. Le opere legittimamente realizzate nell'ambito delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative sono considerate inamovibili o di difficile rimozione qualora non consentano la restituzione del bene demaniale nel pristino stato entro sei mesi dalla data di cessazione della concessione».

Art. 2.

(Delega al Governo in materia di disciplina delle concessioni demaniali a carattere turistico-ricreativo)

1. Il Governo è delegato ad emanare, entro due anni 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, un decreto legislativo avente ad oggetto la riformulazione della legislazione relativa alle concessioni demaniali secondo i seguenti principi e criteri direttivi:

a) devoluzione delle residue competenze in materia alle regioni e ai comuni;

b) riscossione dei canoni delle concessioni demaniali da parte dei comuni;

c) suddivisione dei proventi riscossi ai sensi della lettera *b)* tra comuni, regioni e Stato;

d) obbligo per le regioni di disciplinare il settore con propri provvedimenti entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al presente comma.

2. Le regioni, d'intesa con i comuni e sentite le associazioni di categoria dei concessionari demaniali più rappresentative a livello regionale, nell'ambito della disciplina di cui al comma 1, lettera *d)*, provvedono a stabilire:

a) il numero effettivo delle concessioni demaniali e della loro valenza turistica da parte dei comuni;

b) la durata delle concessioni demaniali e i criteri di rinnovo delle medesime;

c) l'importo dei canoni relativi alle concessioni demaniali di cui alla lettera *a)* del presente comma;

d) i criteri e le modalità di rilascio nel caso di nuove concessioni demaniali, di cessazione di concessioni assentite e di più domande concorrenti, con preferenza per le richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili e offrano mag-

giori garanzie di proficua utilizzazione della concessione demaniale e di un uso della medesima rispondente all'interesse pubblico;

e) i criteri per l'eventuale revoca delle concessioni demaniali;

f) l'equo indennizzo del concessionario nei casi di revoca della concessione demaniale non dipendenti da abusi o inadempienze da parte del concessionario stesso;

g) i casi in cui le concessioni demaniali nuove o revocate sono messe a gara nell'ambito dei piani di spiaggia e sulla base di linee evolutive di sviluppo degli arenili tracciate da comune e regione;

h) i criteri e le modalità per il subingresso in caso di vendita o affitto delle aziende che gestiscono le concessioni demaniali.

3. Le disposizioni del codice della navigazione, del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione, di cui al citato decreto del Presidente della Repubblica n. 328 del 1992, e di ogni altra norma dello Stato facenti riferimento alle concessioni demaniali, cessano di avere vigore a partire dalla data di entrata in vigore delle discipline regionali di cui al comma 2.

4. Lo schema di decreto legislativo di cui al comma 1 è trasmesso alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica affinché siano espressi, entro sessanta giorni dalla data di trasmissione, i pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Decorso tale termine, il decreto legislativo può essere comunque adottato.

5. Dall'attuazione del decreto legislativo di cui al comma 1 non devono derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

6. Entro due anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo di cui al comma 1, il Governo, nel rispetto delle disposizioni del presente articolo, può emanare disposizioni correttive e integrative del medesimo decreto legislativo, anche al fine di tenere conto delle eventuali disposizioni adottate dalla Commissione europea.