



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa del senatore IANNONE**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 14 DICEMBRE 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 europeo e il Consiglio hanno emanato la direttiva 2006/123/CE, nota come direttiva « Bolkestein » o « direttiva servizi », il cui obiettivo è quello di facilitare e garantire la creazione di un libero mercato dei servizi in ambito europeo.

L'Italia ha provveduto al recepimento della 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 essa costituisce espressione dell'iniziativa economica ai sensi dell'articolo 41 della Costituzione, un principio richiamato anche nell'articolo 10 del decreto di recepimento.

Secondo un'interpretazione estensiva dell'articolo 2 della 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'eliminazione del rinnovo automatico delle concessioni agli imprenditori balneari previsto dal comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494 (abrogato dalla legge n. 217 del 2011 – legge comunitaria 2010). Inoltre, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 luglio 2016 nelle cause riunite n. C-458/14 e C-67/15 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'articolo 12 della direttiva servizi e 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 principali elementi, previsti dalla direttiva servizi, affinché le concessioni demaniali marittime, fluviali e lacuali siano incluse nel campo di applicazione della direttiva stessa. Innanzitutto queste ultime rappresentano un « bene » e non un « servizio ». Lo stesso ex Commissario europeo Frederik Bolkestein, autore della direttiva, ha dichiarato il medesimo concetto in un recente convegno organizzato alla Camera dei deputati da parte dell'associazione « Donne da mare » in data 18 aprile 2018. Inoltre in Italia non risulta essere presente il requisito della « scarsità delle risorse naturali », considerato necessario dall'articolo 12 della direttiva ai fini dell'applicazione della direttiva stessa. A riguardo, infatti, esistono ancora moltissimi beni pubblici nel nostro territorio (4.000 chilometri di coste nel solo Sud) 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 (legge n. 205 del 2017), 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 lunghe concessioni da trenta a settantacinque anni, non in-

cludendo 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 22/1988 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 presso la Commissione petizioni del Parlamento europeo, 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 una chiarezza e soprattutto di una tutela nei confronti di chi ha già investito nel settore ha già portato a un inviluppo dello stesso, compromettendo seriamente gli investimenti, l'occupazione e lo sviluppo, con gravi ripercussioni sul PIL e sulla crescita del settore stesso.

Il presente disegno di legge 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 valorizzare gli stessi in base alle normative vigenti all'epoca del precedente contratto e dunque del legittimo affidamento.

Il presente disegno di legge prevede, in particolare, 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 servizi. Del resto, la valorizzazione e la ricerca di una protezione di coloro che da tempo hanno investito nelle concessioni demaniali marittime, fluviali e lacuali sono state già avvalorate dalla giurisprudenza negli anni passati. Questo è avvenuto in particolare con la sentenza del Consiglio di Stato, sezione VI, n. 8716 del 24 dicembre 2009, che 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. Più recentemente, il disegno di legge di iniziativa governativa presentato nella XVII legislatura in data 15 febbraio 2017 alla Camera e poi trasmesso al Senato (atto Senato n. 2957), aveva affrontato la stessa materia, non giungendo peraltro, a nostro avviso, a soluzioni concrete e soddisfacenti. Il presente disegno di legge intende superare le criticità evidenziate, salvaguardando il settore delle concessioni demaniali in oggetto e il relativo indotto, strategici per il Paese.

L'articolo 1 individua 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 delle nuove concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali; l'articolo 3 specifica il procedimento di selezione per l'assegnazione delle nuove concessioni; l'articolo 4 stabilisce le forme di pubblicità delle procedure di assegnazione delle nuove con-

cessioni; 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 una nuova concessione; l'articolo 7 disciplina l'affidamento in gestione delle concessioni.

## 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 ad essa connesse, alle attività sportive, nonché a quelle destinate ad approdi e a punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, è riconosciuta l'estensione della durata della concessione per un periodo di settantacinque anni a decorrere dalla medesima data.

2. Il comune provvede a 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 concessione demaniale marittima, lacuale e fluviale rilasciata ai

sensi del presente capo, con le finalità di cui al comma 1 dell'articolo 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 trenta 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. Entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, le regioni stabiliscono 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 durata 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 marittime, lacuali e fluviali è pubblicato per almeno quindici giorni consecutivi nell'albo pretorio e nel sito *internet* istituzionale del comune sul cui territorio si trova l'area da assegnare in concessione e, 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 al 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 una nuova concessione demaniale marittima, lacuale e fluviale)*

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:

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

b) la professionalità e l'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 l'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 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 della concessione demaniale marittima, lacuale e fluviale è rilasciata ai sensi dell'articolo 45-bis del codice della navigazione.







€ 1,00