



*Presidenza
del Consiglio dei Ministri*

CONFERENZA PERMANENTE PER I RAPPORTI
TRA LO STATO, LE REGIONI E LE PROVINCE AUTONOME
DI TRENTO E BOLZANO

Servizio IV: Attività produttive e infrastrutture
Cod. sito: 4.12/2012/ 8

Presidenza del Consiglio dei Ministri

CSR 0000814 P-4.23.2.12
del 14/02/2012



6432657

Alla Presidenza del Consiglio dei Ministri

Dipartimento per gli affari regionali

- Gabinetto
 - Ufficio legislativo
- SEDE

Dipartimento per lo sviluppo e la competitività
del turismo
ROMA

Dipartimento per le politiche europee

- Gabinetto
 - Ufficio legislativo
- ROMA

e, p.c. Al Presidente della Conferenza
dei Presidenti delle Regioni e delle
Province autonome
C/o CINSEDO

Oggetto: Concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative.

Facendo seguito alla riunione del Comitato indicato in oggetto, tenutasi in data 26 gennaio 2012, la Commissione interregionale turismo ha trasmesso un documento di sintesi, contenente la richiesta di intraprendere iniziative presso l'Unione europea volte ad escludere il settore del demanio marittimo turistico dall'applicazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi del mercato interno (c.d. "Direttiva servizi").

Nel caso non sia possibile percorrere l'ipotesi della deroga, le Regioni chiedono di ripristinare il Tavolo di confronto istituzionale costituito presso la Conferenza Stato-Regioni e volto alla definizione di una bozza di legge quadro in materia, riproponendo alcune delle proposte già formulate durante gli scorsi lavori, aggiornate alla luce dell'attività svolta (All. 1).

Si pregano le Amministrazioni in indirizzo di far conoscere le proprie determinazioni al riguardo.

La documentazione è disponibile sul sito: www.statoregioni.it.

Il Direttore
Cons. Ermenegilda Siniscalchi

Hg
94

Concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative

Dot. no. Graus
gr

Il confronto Stato-Regioni in merito al demanio marittimo è ormai risalente e si è intensificato nei primi mesi del 2011 nel tentativo di definire l'intesa prevista dall'art. 1, comma 18, della Legge n. 25/2010, di conversione del Decreto Legge n. 194/2009.

Il lavoro svolto, interrottosi a marzo 2011, non ha sortito gli esiti sperati, l'adozione cioè dell'intesa sulle modalità ed i criteri di affidamento delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative né l'avvio del tavolo istituzionale in Conferenza Stato-Regioni per la definizione di una bozza di Legge Quadro per ricondurre a sistema l'intero assetto normativo di settore.

Numerosi sono stati gli incontri tanto con il Ministro quanto con le Associazioni di Categoria, per verificare *in primis* se ricorressero gli estremi per una deroga alla Direttiva Servizi al fine di tutelare la specificità delle imprese balneari italiane.

Scopo per la Commissione interregionale è garantire tutela sia agli investimenti effettuati sia alla professionalità acquisita dagli imprenditori balneari.

Pertanto, solo qualora non sia possibile percorrere l'ipotesi prospettata della deroga alla Direttiva Servizi, la Commissione Turismo ritiene opportuno redigere una norma definitiva che ponga fine all'incertezza normativa vigente in Italia, che ingenera negli imprenditori un'incertezza tale da inibire investimenti futuri.

Buona parte delle proposte formulate dalle Regioni durante gli scorsi lavori saranno di seguito riproposti al Governo nel presente documento, per quanto alla luce dell'evoluzione delle circostanze. Tuttavia, è bene riassumere alcuni degli aspetti salienti oggetto del passato confronto interistituzionale, quali ad esempio:

1. prevedere l'impegno reciproco dello Stato e delle Regioni a legiferare in materia, sulla base delle reciproche competenze;
2. richiamare esplicitamente il federalismo demaniale e definire la proprietà dei beni demaniali alla luce della sua prossima attuazione;
3. stabilire, di conseguenza, la tematica relativa alla definizione ed alla disciplina del canone demaniale, la cui gestione dovrà necessariamente trasferirsi alle Regioni;
4. ridefinire i concetti di facile e difficile rimozione dei beni realizzati dai concessionari;
5. definire i criteri di ammissione ed i criteri di valutazione;
6. introdurre una norma transitoria, pur nel rispetto dei dettami comunitari;
7. definire la valenza turistica delle concessioni in discussione.

Presidenza del Consiglio dei Ministri

CSR 0000812 A-4.23.2.12
del 14/02/2012



6432041

La Commissione Turismo ha esaminato la previsione di cui all'art. 11 della Legge Comunitaria 2010 (Legge 15 dicembre 2011 n. 217), che prevede la delega al Governo ad adottare in materia di concessioni demaniali marittime, entro 15 mesi dalla sua entrata in vigore, un Decreto Legislativo di revisione e riordino della materia, previa intesa da sancire in Conferenza Unificata ai sensi dell'art. 8 del D.Lgs. n. 281/1997.

Il contributo della Commissione può essere anticipato nella sintesi che segue, ma sarà oggetto di esame ed approvazione da parte della Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

Se l'art. 11, comma 1, ha disposto l'abrogazione del rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime, evitando così che le conseguenze negative che sarebbero seguite alla procedura di infrazione comunitaria n. 2008/4908, al comma 2 ha previsto i criteri che il Governo dovrà rispettare nell'adottare il Decreto Legislativo di cui sopra previa intesa in Conferenza Unificata ex art. 8 del D.Lgs. n. 281/1997.

Poiché però l'art. 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009, convertito in Legge n. 25/2010, prevede un'intesa ai sensi dell'art. 8, comma 6, Legge n. 131/2003, per determinare i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali, nel più ampio procedimento di revisione del quadro normativo di riferimento, appare opportuno verificare quale rapporto sussista tra la Legge Comunitaria 2010 e la Legge n. 25/2010.

Può osservarsi che l'intesa *forte* è prevista per le sole modalità di affidamento delle concessioni demaniali, mentre l'intesa *debole* ha ad oggetto il più ampio procedimento di revisione e riordino della materia, per cui si potrebbe ritenere che sussista tra le due norme un rapporto di specie ad genus (sicché non si incorrerebbe nell'effetto abrogativo della norma precedente in forza di quella successivamente approvata).

Va tuttavia rilevato che la Legge Comunitaria, nell'elencare i criteri di delega al Governo, di fatto si riferisce in buona parte alle modalità di affidamento delle concessioni stesse, per come peraltro già esaminate da Regioni e Governo, invece che attenere al più ampio tema della revisione e del riordino della materia.

A tal proposito va ricordato che le Regioni avevano già richiesto e concordato con il Ministro Fitto l'insediamento di un tavolo istituzionale per la definizione di una Legge Quadro che prevedesse appunto il riassetto dell'intera normativa di settore.

Vale la pena qui ribadire, inoltre, l'opportunità, anche al fine di prevenire contenziosi costituzionali, di siglare un'intesa "*forte*" come richiesto dalla Legge n. 25/2010, in quanto volta a definire ambiti normativi particolari in un'ottica di armonizzazione delle legislazioni regionali e nazionale, considerato che la disciplina delle concessioni demaniali inerisce materie che attengono diverse competenze legislative: la "*concorrenza*" di competenza esclusiva dello Stato, la "*gestione*

del territorio" di competenza concorrente Stato-Regioni ed il "turismo" di competenza residuale delle Regioni e delle Province Autonome.

Quanto ai criteri previsti dall'art. 11, comma 2, della Legge Comunitaria 2010, possono essere avanzate alcune osservazioni di merito, anche in virtù del lavoro svolto congiuntamente da Regioni e Governo nei primi mesi del 2011 per la definizione dell'intesa "forte" sulle modalità di affidamento delle concessioni demaniali marittime.¹

a) Stabilire limiti minimi e massimi di durata delle concessioni, entro i quali le Regioni fissano la durata delle stesse in modo da assicurare un uso rispondente all'interesse pubblico nonché proporzionato all'entità degli investimenti.

Negli scorsi mesi, le Regioni avevano già ritenuto che fosse il Governo a dover definire i termini di durata minima e massima delle concessioni, tenendo presente gli investimenti e i capitali di cui al piano economico e finanziario asseverato degli investimenti aziendali² proposto dall'aspirante concessionario e il proficuo utilizzo del bene pubblico demaniale affidato in concessione, anche in adesione al disposto del considerato 62 della Direttiva Servizi.

b) Prevedere criteri e modalità di affidamento nel rispetto dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento, garanzia dell'esercizio, dello sviluppo e della valorizzazione delle attività imprenditoriali e della tutela degli investimenti.

Possono essere riconsiderati alcuni criteri già esaminati da Regioni e Stato negli scorsi mesi, pur con gli opportuni approfondimenti, quali ad esempio:

- valorizzare l'impegno ad eseguire interventi di recupero ambientale, di utilizzo di materiali ecocompatibili, di sviluppo delle energie rinnovabili e di riqualificazione dell'offerta turistica con riferimento ai piani di spiaggia laddove approvati;
- valorizzare la specifica professionalità acquisita dagli imprenditori;
- valorizzare la partecipazione a forme di aggregazione societarie, cooperative o consortili che svolgano attività e/o servizi di interesse pubblico o di pubblica utilità, per quanto detto

¹ In forza del 3° paragrafo dell'art. 12 della Direttiva Servizi agli Stati membri è consentito tenere conto, "nello stabilire le regole della procedura di selezione, 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".

² Sulla necessità che la durata sia ancorata agli investimenti, vedasi Consiglio di Stato, sentenza n. 168/05, oltre che la Comunicazione della Commissione UE n. 2000/C 121/02 del 29.4.00 (che parla di proporzionalità quale principio da applicare a tutte le concessioni demaniali e non solo portuali). In ogni caso, ricorda la Corte di Giustizia UE, "il principio di proporzionalità costituisce il parametro per valutare la legittimità di qualsiasi atto delle istituzioni dell'Unione, incluse le decisioni della Commissione nella sua qualità di Autorità garante della concorrenza" (sentenza 29.6.10, caso Commissione UE c. Alrosa Company Ltd.).

criterio vada riformulato atteso che - per come posto - appare riferirsi ad un requisito soggettivo, non perfettamente in linea con i principi di concorrenza, parità di trattamento e libera iniziativa economica; le Regioni avevano già proposto in Conferenza Stato-Regioni di dare risalto alle attività svolte in campo di servizi di interesse pubblico o di pubblica utilità attraverso la partecipazione di soggetti che operano tanto singolarmente quanto in forma di aggregazione sociale, consortile o cooperativistica. In tale ambito possono essere ricompresi i Distretti turistico-balneari, ossia quelle forme di aggregazione consortile in grado di poter dar vita ad interventi di comparto per la valorizzazione del territorio costiero in sinergia con gli Enti pubblici territoriali, che potrebbero garantire l'ottenimento di concessioni pluriennali;

- mantenere eventualmente i livelli occupazionali;
- promuovere progetti finalizzati alla salvaguardia e alla promozione del patrimonio culturale tradizionale del territorio in cui ricade la concessione;
- premiare investimenti di destagionalizzazione dell'attività;
- individuare i requisiti professionali cui subordinare la partecipazione alle procedure comparative ad evidenza pubblica.

Si ritiene opportuno che venga determinato anche il valore delle concessioni al di sotto del quale non si renda necessario ricorrere alla procedura di evidenza pubblica.

c) Individuare modalità per la riscossione e per la suddivisione dei proventi derivanti dai canoni tra comuni, province e regioni.

Il D.Lgs. n. 85/2010 (inerente il c.d. federalismo demaniale) prevede il trasferimento alle Regioni della proprietà del demanio marittimo e - dovrebbe essere consequenziale - la gestione dei relativi proventi economici. Pertanto, la previsione della Legge Comunitaria della suddivisione dei proventi demaniali tra Comuni, Province e Regioni può presentare elementi di attrito con la normativa inerente il federassimo demaniale, del quale - peraltro - si chiede la pronta attuazione.

Va segnalato, infatti, che non sono stati ancora emanati i DPCM di attuazione che secondo l'art. 3 del D.Lgs. n. 85/2010 sarebbero dovuti essere adottati entro 180 giorni dalla sua entrata in vigore (entro quindi il 23 dicembre 2010).

Si tenga anche presente che ai sensi degli artt. 12 e 33 del D.L. n. 98/2011, convertito in Legge 15 luglio 2011 n. 111, è prevista la possibilità di conferire beni pubblici demaniali in Fondi Immobiliari, per poi affidarli in concessione o in uso, attingendo risorse dai proventi (canoni di concessione) determinati non più dallo Stato, ma da Fondi di investimento cui i Comuni possono affidare la gestione e la valorizzazione del demanio.

d) Fermo restando, in assoluto, il diritto libero e gratuito di accesso e di fruizione della battigia, anche ai fini di balneazione, disciplinare le ipotesi di costituzione del titolo di uso o di utilizzo delle aree del demanio marittimo.

Il criterio ribadisce un principio assodato anche a livello costituzionale secondo cui il bene demaniale è pubblico ed in quanto tale fruibile da tutti.

Probabilmente il criterio tende a contemperare tale principio con le modalità di uso e utilizzo delle aree oggetto di concessione, per quanto debba osservarsi che non appare chiara e comunque di minima rilevanza la distinzione semantica concreta tra il termine *uso* e quello di *utilizzo*.

Non è neppure intuibile, inoltre, quale sia la *ratio* innovativa che il legislatore intende perseguire rispetto alle ipotesi di rilascio delle concessioni demaniali marittime.

e) Individuare i casi in cui le concessioni nuove, decadute o revocate sono assegnate nell'ambito dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni.

Poiché i piani di utilizzazione delle aree demaniali sono di competenza delle Regioni, che nel redigerli presumibilmente già prevedono i casi di concessioni demaniali, sembra che affidare allo Stato tale compito possa ingenerare un conflitto di competenza tra lo Stato e le Regioni.

f) Prevedere criteri per l'equo indennizzo del concessionario nei casi di revoca della concessione demaniale, nei casi previsti dall'articolo 42 del codice della navigazione.

L'art. 42 Codice della Navigazione, che limita le ipotesi di indennizzo alle sole "concessioni che hanno dato luogo a una costruzione di opere stabili", già prevede il criterio di indennizzo, "salvo che non sia diversamente stabilito", pari al "rimborso di tante quote parti del costo delle opere quanti sono gli anni mancanti al termine di scadenza fissato" e, in ogni caso, "non superiore al valore delle opere al momento della revoca, detratto l'ammontare degli effettuati ammortamenti".

Ci si domanda come debba essere letta la previsione di cui alla lett. f) se non come l'intento del legislatore di stabilire diversamente.

Trattasi di una tematica affrontata anche negli scorsi mesi e che aveva visto un generale assenso delle Regioni che, comunque, hanno ritenuto fosse di spettanza dello Stato definire i relativi criteri, ciò potendo implicare l'eventuale modifica del Codice della Navigazione, funzione rimessa alla competenza appunto statale, vietando esso in via di principio l'equo indennizzo. Se infatti l'art. 42 Cod. Nav. disciplina in caso di revoca delle concessioni, quale unica eccezione a tale divieto quella sopra segnalata, l'art. 49 dello stesso Codice vieta in senso assoluto l'indennizzo delle opere non amovibili in caso di loro cessazione.

Così come spetta allo Stato anche definire le modalità per verificare quali beni e/o servizi debbano essere oggetto di valutazione per la definizione dell'indennizzo stesso.

g) Stabilire criteri per l'eventuale dichiarazione di decadenza delle concessioni, nonché criteri e modalità per il subingresso in caso di vendita o di affitto delle aziende.

L'art. 47 Cod. Nav. già elenca le ipotesi per le quali l'Amministrazione può dichiarare la decadenza del concessionario. Evidentemente con tale criterio è intenzione dello Stato integrare o ridefinire l'azione amministrativa.

È opportuno prestare attenzione anche al comma 6 della Legge in parola che dispone in particolare: *"si intendono quali imprese turistico-balneari le attività classificate all'articolo 01, comma 1, lettere b), c), d) ed e), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, che si svolgono su beni del demanio marittimo, ovvero le attività di stabilimento balneare, anche quando le strutture sono ubicate su beni diversi dal demanio marittimo. Al fine di promuovere il rilancio delle attività turistico-balneari e la tutela della concorrenza, non possono essere poste limitazioni di orario o di attività, diverse da quelle applicate agli altri esercizi ubicati nel territorio comunale, per le attività accessorie degli stabilimenti balneari, quali le attività ludico-ricreative, l'esercizio di bar e ristoranti e gli intrattenimenti musicali e danzanti, nel rispetto delle vigenti norme, prescrizioni e autorizzazioni in materia edilizia, urbanistica, igienico-sanitaria e di inquinamento acustico"*.

Il comma 6, nel richiamare l'art. 01 della Legge n. 494/1993, qualifica come *"imprese turistico-balneari"* le attività di cui alle lett. b), c), d) ed e) dello stesso articolo, escludendo invece la lett. a) (gestione degli stabilimenti balneari) e la lett. f) (servizi di diversa natura quali la conduzione di strutture ad uso abitativo).

Va sottolineata l'opportunità di verificare la conformità con la normativa vigente in tema di commercio della previsione secondo la quale le attività accessorie svolte in forza delle concessioni turistico-balneari diventino libere e senza orario quanto all'apertura di bar, ristoranti, attività ludico-ricreative, intrattenimenti musicali e danzanti, nel rispetto tuttavia dei limiti urbanistici, igienico-sanitari e prevenzione dell'inquinamento, al fine di *"promuovere il rilancio delle attività turistico-balneari e la tutela della concorrenza"*, nel rispetto della ripartizione delle competenze e dell'orientamento della Corte Costituzionale.

Le Regioni hanno già formulato la richiesta di avviare i lavori in Conferenza Stato-Regioni del tavolo istituzionale volto a predisporre i contenuti di una Legge Quadro che riconduca a sistema

l'intera normativa di settore, contemplando reciproci impegni a carico sia dello Stato che delle Regioni in base alle rispettive competenze, come peraltro concordato tra l'On. Fitto, già Ministro in carica delle relazioni con le Regioni, e le Regioni stesse.

Il contributo che la Commissione Turismo può dare per la redazione del D.Lgs. di "*revisione e riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime*" consiste nel ribadire quanto già aveva suggerito per la definizione della Legge Quadro, ed in particolare:

- disporre il trasferimento alle Regioni della proprietà dei beni demaniali e della gestione dei relativi canoni e la definizione della loro disciplina,³ al fine di consentire alle Regioni stesse di formulare progetti di difesa della costa e di garantire i servizi di spiaggia;

- tener conto delle esigenze di revisione del Codice della Navigazione e del Regolamento di attuazione (DPR 15.2.1952 n. 328), oltre che del Codice Civile, in una logica di semplificazione, affinché vengano adeguatamente modificati nelle parti in cui prevedono ancora la titolarità del demanio in capo allo Stato centrale;

- ridefinire i concetti di facile e difficile rimozione dei beni realizzati dai concessionari, tema rilevante anche ai fini della corresponsione di eventuali indennizzi;

- fornire una nuova definizione della valenza turistica delle concessioni in parola;

- prevedere una norma che disciplini le ipotesi di transizione da un regime normativo ad un altro,⁴ come lo stesso Governo si è impegnato a fare accogliendo l'ordine del giorno del Senato inerente la Legge di conversione del D.L. n. 225/2010.⁵

A titolo di completezza, si intende fare un breve cenno al disegno di legge (Atto C. 4865) di conversione del Decreto Legge n. 216/2011 che all'art. 13 bis (Proroga delle concessioni sul demanio marittimo, lacuale e portuale) dispone "*1. Le concessioni sul demanio marittimo, lacuale e portuale, anche ad uso diverso da quello turistico-ricreativo, comunque in essere al 31 dicembre 2011, sono prorogate al 31 dicembre 2012*".

³ L'elemento del canone va ricondotto ad una logica connessa al mercato ed agli investimenti da realizzare, in grado di garantire la loro sostenibilità così come le necessarie azioni di manutenzione e di miglioramento qualitativo dell'affidamento, valorizzando il bene pubblico dato in concessione ai fini del soddisfacimento dei pubblici usi da parte della collettività.

⁴ Si verificherebbe ad esempio una disparità di trattamento tra coloro che partecipano a bandi di gara in scadenza nell'imminenza dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni sulle modalità di affidamento delle concessioni (che potranno vantare quindi di una concessione dalla durata di sei anni) e coloro che invece concorreranno all'assegnazione delle stesse concessioni secondo però i nuovi criteri che prevederanno termini di durata ben diversi.

⁵ "*L'impegno del Governo ad inserire, già nel provvedimento di intesa tra Stato e Regioni, propedeutica di una legge quadro di riordino della materia, di una norma transitoria, congrua, per consentire il certo ed ordinato svolgimento della vita di un'azienda nonché l'ulteriore facoltà della possibile rinegoziazione dei titoli pendenti per la migliore stabilizzazione dell'azienda*

Il disposto di cui sopra va messo in relazione al dettame dell'art. 1, comma 18, della Legge n. 25/2010, secondo il quale *"il termine di durata delle concessioni [demaniali marittime con finalità turistico-ricreative] in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto [D.L. n. 194/2009] e in scadenza il 31 dicembre 2015 è prorogato fino a tale data"*.

La Commissione Turismo, nel riscontrare la richiesta di fiducia sul provvedimento ormai intervenuta proprio in data 26 gennaio 2012 che non consente purtroppo l'opportuno confronto sul punto, rileva che sarebbe stato opportuno modificare l'art. 13 bis, eliminando il riferimento al demanio marittimo con finalità turistico-ricreative e/o introducendo l'inciso *"fatto salvo quanto disposto dall'art. 1, comma 18, della Legge n. 25/2010"*, e di prolungare la proroga delle concessioni lacuali e portuali al 31 dicembre 2015, per uniformare il termine di scadenza delle concessioni di diversa natura.

turistica esistente ed il perseguimento del miglior interesse pubblico data la particolare professionalità acquisita nel corso degli anni" e che è stato accolto dal Governo."