

## **AUDIZIONE**

**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” (C. 4302 e altri)**

**Commissioni riunite Finanze e Attività produttive  
Camera dei Deputati**

**Roma, 27 aprile 2017**

## PREMESSA

Il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri nel gennaio 2017, che delega il Governo ad adottare, nel rispetto dei principi comunitari, uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico – ricreativa, rappresenta un passo importante per le decine di migliaia di imprese turistiche italiane del settore della balneazione costrette ad operare da oltre sette anni in un contesto normativo di estrema incertezza che sicuramente non incentiva gli investimenti e non rilancia il Turismo quale risorsa principale del nostro Paese.

In questi anni, dall'apertura della procedura d'infrazione a carico dell'Italia trasmessa dalla Commissione Europea nel gennaio 2009 ai vari interventi legislativi volti ad abrogare le norme in contrasto con il diritto comunitario, dai provvedimenti di proroga alla sentenza della Corte di Giustizia Europea del 14 luglio 2016 che sancisce definitivamente l'illegittimità del regime delle proroghe e la necessità di procedure di selezione pubblica per l'affidamento delle concessioni, ANCI in ogni occasione ha ribadito l'urgenza di un riordino complessivo della materia, al fine di promuovere ed incentivare le innovazioni di cui il settore ha enormemente bisogno.

La legge di delega al Governo non può più essere rinviata e dopo anni in cui la questione è stata trattata con troppa superficialità, è indispensabile affrontare la materia tutelando sì le aziende private che operano nel settore ma soprattutto perseguendo l'interesse pubblico generale ed il bene dell'intera comunità.

Si ritiene, infatti, che scelte "facili" atte ad eludere le evidenze pubbliche, siano esse la sdemanializzazione dell'arenile, l'assegnazione di diritti di superficie con diritto di opzione o le vendite, non si configurino quali strumenti efficaci né per la valorizzazione delle imprese private né per la riqualificazione del territorio.

Al contrario, la valorizzazione delle concessioni demaniali marittime può essere perseguita attraverso la permanenza della proprietà delle aree demaniali agli enti pubblici o comunque non mediante attribuzioni a privati di diritti reali attraverso l'esercizio di meri diritti di opzione.

## 1. LEGGE DELEGA, PRINCIPI CONDIVISIBILI E ULTERIORI PROPOSTE DI ANCI

Risulta apprezzabile che il disegno di legge delega approvato dal Governo contenga principi e criteri direttivi cui improntare la riforma quali il riconoscimento e tutela degli investimenti, dei beni aziendali e del valore commerciale, il riconoscimento della capacità tecnica dimostrata e della professionalità acquisita nell'esercizio di concessioni di beni demaniali marittimi, il rispetto dei principi della concorrenza, della qualità paesaggistica e sostenibilità ambientale, della libertà di stabilimento, della garanzia dell'esercizio e sviluppo delle attività imprenditoriali. Tali principi sono stati tutti indicati e segnalati da ANCI per strutturare la riforma, così come evidenziato nell'allegata proposta ANCI da inserire nella legge Delega e nei successivi Decreti Legislativi di attuazione. In particolare, va rimarcato come sia stato introdotto e recepito uno dei criteri per il quale ANCI si batte maggiormente ovvero **la valorizzazione delle diverse peculiarità territoriali**; tale principio di cui non si poteva non tenere conto in un Paese, quale l'Italia, che presenta circa 8.000 chilometri di costa, tuttavia, va declinato nei decreti legislativi attribuendo un ruolo importante ai Comuni nell'elaborazione dei bandi e nella determinazione di criteri particolari per l'assegnazione delle concessioni.

Nell'ambito di un quadro generale di disposizioni cui uniformarsi nell'attribuzione delle aree demaniali marittime, dovrà essere tassativamente lasciata la facoltà per i Comuni di individuare criteri di selezione dei concessionari legati alle caratteristiche del territorio.

Questo per un motivo straordinariamente importante. E' evidente, infatti, che i Comuni, ai quali sono state delegate tutte le funzioni amministrative e le incombenze sui beni del demanio marittimo, sono gli unici a conoscere le realtà del proprio territorio e a garantire dunque la peculiarità delle proprie imprese balneari; sono i Comuni i detentori dei poteri urbanistici e di pianificazione sui loro territori e, al fine di valorizzare e integrare il territorio

“sotto concessione” con quello circostante “fuori dalla concessione”, non possono non svolgere un ruolo fondamentale in questa partita. I criteri in base ai quali saranno assegnate le concessioni devono poter essere radicati nella realtà sulla quale gli stessi vanno ad incidere. Necessariamente, dunque, dovrà essere previsto ad esempio un punteggio o un meccanismo premiale per l’attribuzione delle concessioni demaniali marittime per quelle domande/progetti maggiormente integrabili con il territorio circostante e maggiormente coerenti con la pianificazione urbanistica delle aree ai confini con le concessioni e con i progetti di tutela ambientale che i Comuni potrebbero accingersi a predisporre (sistemi idrici fognari e di scarico a mare). I progetti sulle aree in concessione, infatti, non possono essere avulsi dalla programmazione urbanistica comunale che arriva sino al confine del demanio marittimo oggetto di concessione.

Inoltre, al fine di promuovere l’innovazione del settore balneare e tutelare il vasto tessuto delle imprese balneari italiane che da decenni operano nel settore è fondamentale che siano inseriti criteri premiali attraverso i quali anche i Comuni che lo vorranno, possano concorrere a valutare i progetti relativi ad aree demaniali proposti da soggetti ed imprese che, oltre a prevedere interventi sulle aree in concessione, propongano progetti coerenti e complementari con il territorio circostante e adiacente a quello oggetto di concessione.

L’arenile, in altri termini, non può e non deve essere un mondo a sé stante ma parte integrante dell’intero territorio: logistica, servizi, sistema viario di accesso, sistema idrico e fognario, riqualificazione urbana e quanto altro previsto dalla pianificazione comunale non può non entrare in relazione con l’arenile ed i progetti che su di esso si realizzano e quindi con le istanze di concessione.

Già in passato ANCI ha rappresentato la necessità che i Comuni fra i vari criteri previsti per l’assegnazione delle concessioni potessero prevedere:

- forme di premialità per soggetti ed imprese che intendano investire in progetti di riqualificazione dell’area in concessione, progetti coerenti e complementari alle previsioni urbanistiche, di programmazione territoriale e di pianificazione strategica;

- forme di premialità per progetti che coerentemente con quanto sopra prevedano aggregazioni e accorpamenti di più stabilimenti ed imprese balneari in concessione.

In ogni caso, solo a livello locale, attraverso la conoscenza del proprio territorio e delle caratteristiche delle varie tipologie di attività che si svolgono sull'arenile, è possibile predisporre procedure per la selezione dei concessionari che, in armonia con le leggi statali ed i principi comunitari, salvaguardino l'identità delle proprie imprese nonché quelle tradizioni e modalità di gestione degli stabilimenti balneari che connotano il proprio prodotto turistico e ne costituiscono nel contempo il valore aggiunto.

## **2. CANONI DEMANIALI MARITTIMI.**

Un aspetto positivo del disegno di legge delega è rappresentato dalla volontà di intervenire sulla materia dei canoni demaniali marittimi incidendo anche sulle situazioni pregresse e sospese delle pertinenze commerciali per le quali l'applicazione del canone commisurato ai valori di mercato, così come introdotto dalla Legge Finanziaria per l'anno 2007, ha determinato un aumento considerevole degli importi passando da somme irrisorie sino al 2006 a somme molto elevate a decorrere dal 2007.

La revisione dei canoni demaniali, per la maggior parte dei casi inadeguati rispetto alla redditività delle imprese, ed in alcuni casi (pertinenze commerciali) assolutamente troppo elevati anche in relazione ai valori di mercato al punto da creare situazioni di iniquità tra concessionari, non potrà in ogni caso prescindere da una rivisitazione delle tariffe secondo parametri significativi; in questi anni, infatti, la scarsa incisività degli importi dei canoni demaniali marittimi ha condotto, nelle ipotesi di locazione delle aziende commerciali, ad un'assurda speculazione sulle concessioni demaniali marittime: il concessionario, infatti, percepisce canoni di locazione elevatissimi a fronte di un "costo" di concessione, a volte, di poche migliaia di euro.

Sarebbe altresì importante che si intervenisse sui canoni delle grandi strutture destinate alla nautica da diporto; è noto, infatti, come la Legge Finanziaria per l'anno 2007 abbia quadruplicato l'importo dei canoni da applicarsi alle darsene turistiche determinando un corposo contenzioso con i concessionari, pendente innanzi alla Corte Costituzionale.

Nel contesto di crisi in cui versa la nautica da diporto, la richiesta di somme così ingenti ha praticamente "messo in ginocchio" le imprese, ragione per cui ogni misura atta a rilanciare il settore appare assolutamente auspicabile.

In un paese nel cuore del Mediterraneo con migliaia di chilometri di costa, come l'Italia, non fare della Nautica uno dei settori strategici non solo del Turismo ma della filiera produttiva che la sostiene costituisce un'anomalia ed insieme un'assurdità che vanno superate.

Come più volte suggerito da ANCI, inoltre, una congrua percentuale dei canoni demaniali marittimi andrebbe attribuita alle Regioni e anche direttamente ai Comuni considerato che questi ultimi sostengono tutti i costi per la gestione delle concessioni demaniali marittime, compreso il contenzioso.

### **3. DURATA DEL PERIODO TRANSITORIO**

Per quanto riguarda, infine, la durata del periodo transitorio, andrebbe previsto un termine adeguato a tutela del legittimo affidamento degli operatori che hanno effettuato investimenti confidando nell'assetto giuridico preesistente; tuttavia, anche su questo punto i Comuni dovrebbero avere, oltre alla possibilità di un congruo termine per procedere alle evidenze pubbliche, anche la possibilità di autodeterminarsi circa i tempi per avviare le evidenze pubbliche in relazione alle loro specificità e ai progetti di riqualificazione dell'arenile e delle aree frontistanti, specie se tali progetti sono sostenuti dalle imprese balneari o sviluppati nell'ambito di un rapporto pubblico privato del territorio.

In altri termini, la formulazione precisa del dettato di legge dovrà indicare un termine

congruo/adequato di 3-5-7-15...x anni che il legislatore nazionale stabilirà anche in ottemperanza alle disposizioni europee e nell'ambito di una concertazione con l'Europa. L'individuazione di un termine congruo, da un lato, permetterà di riconoscere e salvaguardare ulteriormente il sistema delle imprese balneari che hanno fatto investimenti in relazione all'assetto giuridico preesistente e permetterà ai Comuni, in relazione alle loro specificità, di avere il tempo necessario per organizzarsi e procedere alle evidenze pubbliche. Va rimarcato, d'altra parte, che è altrettanto indispensabile che sia consentito a quei territori e Comuni che sono pronti ad avviare le evidenze pubbliche di poter procedere rapidamente, ciò per dare un quadro di certezze a quelle imprese che chiedono e attendono di investire e riqualificarsi da anni, ma non possono farlo data l'incertezza della normativa.

Questo punto relativo al "congruo tempo" per avviare le evidenze pubbliche potrebbe trovare una sintesi nella seguente formulazione: "**entro** 3-5-7-15...**x anni**, gli enti gestori individuati per legge (le Regioni di concerto con i Comuni) sono tenuti a procedere all'applicazione della disciplina di riordino e quindi ad avviare le procedure di evidenza pubblica". Il termine "**entro**", infatti, permetterebbe ai Comuni e alle Regioni di agire in un quadro unitario con un termine certo stabilito dal legislatore e, al contempo, di disciplinare realtà diverse che secondo le loro specificità possono avviare le evidenze pubbliche in tempi diversi, ma comunque **non oltre gli x anni** stabiliti.

Ad esempio, ai Comuni e alle Regioni, che devono ancora procedere alla pianificazione territoriale, alla ricognizione della fascia costiera e alla predisposizione degli adempimenti amministrativi di competenza, la formulazione di cui sopra permetterebbe di poter avviare le procedure di evidenza pubblica avendo a disposizione il tempo necessario.

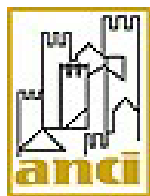
Viceversa, a quei Comuni e a quelle Regioni che hanno già espletato quanto sopra e sono pronti a partire con le evidenze pubbliche, la formulazione "**entro**" permetterebbe di iniziare le procedure di evidenza pubblica in tempi più rapidi.

A titolo ulteriormente esemplificativo, supponendo che il congruo termine per avviare le

procedure di evidenza pubblica sia di x anni, la formulazione diventerebbe: “**entro x anni**, gli enti gestori individuati per legge (le Regioni di concerto con i Comuni) sono tenuti a procedere all’applicazione della disciplina di riordino e quindi ad avviare le procedure di evidenza pubblica”.

In questo modo, chi avrà bisogno di più tempo avrà a disposizione x anni, mentre chi è nelle condizioni di procedere prima lo potrà fare da subito e **non oltre gli x anni** stabiliti dal legislatore.





ALLEGATO A)

**PROPOSTA ANCI DI CRITERI E PRINCIPI DIRETTIVI DA INSERIRE  
NELLA LEGGE DELEGA E NEI SUCCESSIVI DECRETI ATTUATIVI**

I Decreti legislativi dovrebbero dare attuazione sulla base della Legge delega ai principi che rispettano la normativa europea e nel contempo tutelano le imprese, i loro investimenti e tipicità; dovrebbero, inoltre prevedere il massimo coinvolgimento degli Enti locali, Regioni e Comuni.

I Decreti legislativi dovrebbero essere strutturati secondo i seguenti principi:

- 1) Stabilire limiti minimi e massimi di durata delle concessioni**, entro i quali le Regioni di concerto con i Comuni fissano la durata delle stesse in modo da assicurare un uso rispondente all'interesse pubblico nonché proporzionato all'entità degli investimenti. In base gli investimenti si può arrivare ad un rinnovo per un periodo massimo di 30 anni.
- 2) Esclusione del canone quale elemento di comparazione** in quanto predeterminato dalla legge nazionale o, eventualmente, regionale ma sempre in un quadro nazionale che impedisca disparità di trattamento fra imprese operanti in territori diversi ma omogenei;
- 3) ridefinire i concetti di facile e difficile rimozione** dei beni realizzati dai concessionari, tema rilevante anche ai fini della corresponsione di eventuali indennizzi;
- 4) prevedere il valore commerciale dell'azienda**, derivante dagli investimenti effettuati, anche

successivamente all'entrata in vigore delle leggi di proroga dei termini della scadenza delle concessioni demaniali marittime (Leggi n. 25/2010 e n. 221/2012), ivi compreso l'avviamento commerciale, che potrà essere considerato elemento costitutivo della proposta di investimento;

**5) riconoscimento della capacità tecnica dimostrata e della professionalità** acquisita, anche all'estero, nel settore balneare anche gestendo l'attività in forma diretta, quale elemento di premialità compatibile con il diritto comunitario e, per i soggetti non concessionari alla data di scadenza delle concessioni, dell'individuazione di requisiti morali e professionali cui subordinare l'accesso all'evidenza pubblica;

**6) riconoscimento quali elementi di comparazione:**

di forme di aggregazione fra imprese per lo svolgimento di attività e/o servizi di interesse pubblico o di pubblica utilità quali la:

salvaguardia della pubblica incolumità, a cui essi provvedono assicurando il servizio di salvataggio e la costante segnalazione delle condizioni meteo-marine;

la tutela e il monitoraggio dell'ambiente costiero;

la cura dell'igiene e della sanità pubblica, le cure salsoiodiche e di elioterapia;

interventi, anche quelli già effettuati, di recupero ambientale, utilizzo di materiali ecocompatibili e di sviluppo delle energie rinnovabili;

il presidio della costa e la segnalazione di qualunque attività illecita alle autorità competenti;

**7) riconoscimento di un indennizzo**, a carico del concessionario subentrante e a favore di quello uscente, garantito da idonea fidejussione e pari al valore commerciale dell'azienda determinato con riguardo all'avviamento commerciale, ai manufatti, alle strutture e alle attrezzature esistenti in concessione ed impiegate nell'attività, eventualmente consacrato da una perizia asseverata;

**8) individuazione di un numero massimo di concessioni** di cui un soggetto economico, direttamente o indirettamente, possa essere titolare in una stessa località o Regione per evitare illegittime e, comunque, inopportune forme di accaparramento. Individuare anche il

numero massimo di procedure ad evidenza pubblica a cui può partecipare un singolo soggetto e/o società a qualsiasi titolo costituita;

**9) la puntuale definizione delle cause di decadenza** e revoca delle concessioni, così da evitarne il disordinato, confuso ed impreciso moltiplicarsi e l'adempimento delle funzioni di servizio di interesse economico generale. In vista di tali funzioni, le Leggi regionali potranno anche stabilire il divieto di subconcessioni;

**10) facoltà di rinegoziazione del titolo concessorio**, con esclusione di procedure concorrenziali, per l'esecuzione di investimenti da effettuarsi anche in forma associata, sia nell'ambito della concessione ottenuta sia all'esterno su aree pubbliche, non previsti, urgenti e non differibili o in attuazione di Accordi di programma definiti con le Pubbliche Amministrazioni con possibile differimento del termine originario di scadenza delle concessioni per un periodo equivalente al massimo previsto dalla legge.

**11) facoltà per gli Enti Locali** di riconoscimento di forme di premialità per soggetti e imprese che intendano investire in progetti di riqualificazione dell'area in concessione e dello stabilimento balneare, progetti coerenti e complementari con le previsioni degli strumenti urbanistici e di programmazione territoriale e di pianificazione strategica;

**12) facoltà per gli Enti Locali** di riconoscimento di forme di premialità per progetti che coerentemente con il punto 11 prevedono aggregazioni e accorpamenti di più stabilimenti balneari e aree in concessione (come da previsione degli strumenti urbanistici dei diversi territori italiani);

**13) durata del periodo transitorio.** Andrebbe previsto un termine adeguato a tutela del legittimo affidamento degli operatori che hanno effettuato investimenti confidando nell'assetto giuridico preesistente; tuttavia, anche su questo punto i Comuni dovrebbero avere, oltre alla possibilità di un congruo termine per procedere alle evidenze pubbliche, anche la possibilità di autodeterminarsi circa i tempi per avviare tali procedure in relazione alle loro specificità e ai progetti di riqualificazione dell'arenile e delle aree frontistanti, specie se tali progetti sono sostenuti dalle imprese balneari o sviluppati nell'ambito di un rapporto

pubblico privato del territorio.

La formulazione precisa del dettato di legge dovrà indicare un termine congruo/adequato di 3-5-7-15...x anni che il legislatore nazionale stabilirà anche in ottemperanza alle disposizioni europee e nell'ambito di una concertazione con l'Europa. L'individuazione di un termine congruo, da un lato, permetterà di riconoscere e salvaguardare ulteriormente il sistema delle imprese balneari che hanno fatto investimenti in relazione all'assetto giuridico preesistente e permetterà ai Comuni, in relazione alle loro specificità, di avere il tempo necessario per organizzarsi e procedere alle evidenze pubbliche. Va rimarcato, d'altra parte, che è altrettanto indispensabile che sia consentito a quei territori e Comuni che sono pronti ad avviare le evidenze pubbliche di poter procedere rapidamente, ciò per dare un quadro di certezze a quelle imprese che chiedono e attendono di investire e riqualificarsi da anni, ma non possono farlo data l'incertezza della normativa.

Questo punto relativo al "congruo tempo" per avviare le evidenze pubbliche potrebbe trovare una sintesi nella seguente formulazione: "**entro** 3-5-7-15... **x anni**, gli enti gestori individuati per legge (le Regioni di concerto con i Comuni) sono tenuti a procedere all'applicazione della disciplina di riordino e quindi ad avviare le procedure di evidenza pubblica". Il termine "**entro**", infatti, permetterebbe ai Comuni e alle Regioni di agire in un quadro unitario con un termine certo stabilito dal legislatore e, al contempo, di disciplinare realtà diverse che secondo le loro specificità possono avviare le evidenze pubbliche in tempi diversi, ma comunque **non oltre gli x anni** stabiliti. .

Ad esempio, ai Comuni e alle Regioni, che devono ancora procedere alla pianificazione territoriale, alla ricognizione della fascia costiera e alla predisposizione degli adempimenti amministrativi di competenza, la formulazione di cui sopra permetterebbe di poter avviare le procedure di evidenza pubblica avendo a disposizione il massimo tempo individuato dal legislatore.

Viceversa, a quei Comuni e a quelle Regioni che hanno già espletato quanto sopra e sono

pronti a partire con le evidenze pubbliche, la formulazione “**entro**” permetterebbe di avviare le procedure di evidenza pubblica in tempi più rapidi.

A titolo ulteriormente esemplificativo, supponendo che il congruo termine per avviare le procedure di evidenza pubblica sia di x anni, la formulazione diventerebbe: “**entro x anni**, gli enti gestori individuati per legge (le Regioni di concerto con i Comuni) sono tenuti a procedere all’applicazione della disciplina di riordino e quindi ad avviare le procedure di evidenza pubblica”.

In questo modo, chi avrà bisogno di più tempo avrà a disposizione x anni, mentre chi è nelle condizioni di procedere prima lo potrà fare da subito e **non oltre gli x** anni stabiliti dal legislatore;

**14) procedure di assegnazione delle concessioni** dovranno garantire adeguata pubblicità mediante pubblicazione con congruo anticipo sugli organi di informazione comunali e regionali. Nel rispetto dei principi quadro fissati dal Decreto legislativo di attuazione, i criteri di assegnazione saranno fissati dalle Regioni di concerto con i Comuni; le Regioni indicheranno gli specifici obblighi di servizio di interesse generale. I Comuni gestiranno i bandi e opereranno le valutazioni e l’assegnazione del punteggio. Le singole procedure saranno bandite dai Comuni che ne indicheranno la durata e le dimensioni in coerenza con i piani dell’arenile e con le specifiche missioni di servizio di interesse economico generale;

**15) canoni demaniali marittimi**, andrà rideterminata la misura dei canoni tenendo conto della tipologia dei beni oggetto di concessione anche con riguardo alle pertinenze e alle darsene turistiche e alle relative situazioni pregresse. Una percentuale dei canoni demaniali marittimi dovrà essere assegnata oltre che alle Regioni anche ai Comuni che sostengono le spese di gestione amministrativa del demanio marittimo, compreso il contenzioso.