

Al Sig. Presidente del Consiglio

REGIONE ABRUZZO

CONSIGLIO REGIONALE DELL'ABRUZZO

Dott. Giuseppe Di Pancrazio



000025187/PRES-02 23/11/16 CRA

PROPOSTA DI LEGGE

"TUTELA DEL LEGITTIMO AFFIDAMENTO DEI CONCESSIONARI BALNEARI"

Proposta di legge

\*\*\*

Preambolo

- 
- Visto l'articolo 117, commi terzo e quarto, della Costituzione;
  - Vista la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno;
  - Visto il decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime) convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494;
  - Visto il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno);
  - Visto il decreto-legge 24 giugno 2016, n. 113 (Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio) convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160 e, in particolare, l'articolo 24, comma 3-septies;

Considerato quanto segue:

1. Il considerando 39 della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno n. 06/123/CE del 12 dicembre 2006, il quale recita: «La nozione di regime di autorizzazione dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di autorizzazioni, licenze, approvazioni o concessioni, ma anche l'obbligo, per potere esercitare l'attività, di essere iscritto in un albo professionale, in un registro, ruolo o in una banca dati, di essere convenzionato con un organismo o di ottenere una tessera professionale. L'autorizzazione può essere concessa non solo in base ad una decisione formale, ma anche in base ad una decisione implicita derivante, ad esempio, dal silenzio dell'autorità competente o dal fatto che l'interessato debba attendere l'avviso di ricevimento di una dichiarazione per iniziare l'attività o affinché quest'ultima sia legittima».
2. Ai sensi del considerando 57 della medesima Direttiva 2006/123/CE: «Le disposizioni della presente direttiva relative ai regimi di autorizzazione dovrebbero riguardare i casi in cui l'accesso ad un'attività di servizio o il suo esercizio da parte di operatori richieda la decisione di un'autorità competente. Ciò non riguarda né le decisioni delle autorità competenti relative all'istituzione di un ente pubblico o privato per la prestazione di un servizio particolare, né la conclusione di contratti da parte delle autorità competenti per la prestazione di un servizio particolare, che è disciplinata dalle norme sugli appalti pubblici, poiché la presente direttiva non si occupa di tali norme».
3. Ai sensi dell'articolo 4, punto 6, della Direttiva 2006/123/CE, un «regime di autorizzazione» indica «qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale o una decisione implicita relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio».

4. L'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE, che riguarda situazioni in cui un regime di autorizzazione mira a consentire lo svolgimento di attività economiche che prevedono l'utilizzo di risorse naturali scarse, dispone quanto segue:

«1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.

2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami.

3. Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli Stati membri possono tener 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 [dell'Unione].»

---

5. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea con la sentenza *Promoimpresa* (Sez. V, 14 luglio 2016, *Promoimpresa S.r.l. e Melis*, C-458/14 e C-67/15), ha affermato che le concessioni demaniali marittime, rilasciate dalle autorità pubbliche al fine di sfruttare un'area demaniale a fini turistico-ricreativi, debbono «essere qualificate come «autorizzazioni», ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123, in quanto costituiscono atti formali, qualunque sia la loro qualificazione nel diritto nazionale, che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica» (punto 41° della sentenza *Promoimpresa*).

6. Ove il numero delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali e rientrino pertanto nell'ambito di applicazione dell'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE, consegue che, in base al paragrafo 1 del medesimo art. 12, il rilascio di autorizzazioni deve essere soggetto a una procedura di selezione tra i candidati potenziali che deve presentare tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza, in particolare un'adeguata pubblicità (punto 49° della sentenza *Promoimpresa*).

7. L'art. 12, paragrafi 1 e 2, della Direttiva 2006/123/CE deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale che preveda «la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e locali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati» (punto 57° della sentenza *Promoimpresa*).

8. Osserva nondimeno la Corte di Giustizia che l'articolo 12, paragrafo 3, della Direttiva 2006/123/CE può essere interpretato nel senso che consente di giustificare una proroga fondata sul principio della tutela del legittimo affidamento sulla base di una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare che il titolare dell'autorizzazione poteva legittimamente aspettarsi il rinnovo della propria autorizzazione e ha effettuato i relativi investimenti (punto 56° della sentenza *Promoimpresa*).

9. Una proroga automatica ope legis delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative ritarderebbe il rilascio delle concessioni mediante una procedura trasparente di gara, «cosicché si deve ritenere che una normativa siffatta introduca, a danno delle imprese con sede in un altro Stato membro che potrebbero essere interessate a tali concessioni, una disparità di trattamento, vietata in linea di principio dall'articolo 49 TFUE» (punto 70° della sentenza *Promoimpresa*). Tale disparità di trattamento potrebbe nondimeno essere giustificata «da motivi imperativi di interesse generale, in particolare dalla necessità di rispettare il principio della certezza del diritto» (punto 71° della sentenza *Promoimpresa*).

10. In base a quanto osservato al punto 72° della sentenza *Promoimpresa*, la tutela dell'affidamento presuppone di verificare se la concessione demaniale marittima con finalità turistico-ricreative sia stata rilasciata prima che la giurisprudenza comunitaria avesse dichiarato che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo avrebbero potuto essere soggetti a obblighi di trasparenza (sentenza *Telaustria* del 7 dicembre 2000, C-324/98).

11. Ai sensi dell'art. 117, comma 1°, della Costituzione, «La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali».

12. La Sezione II del Consiglio di Stato, con parere n. 2747 del 5 ottobre 2015 (n.a.1206/2013 recante ad oggetto: Regione Liguria. Presidente della Regione Liguria. Competenze dell'Agenzia del demanio nelle valutazioni delle opere di difficile rimozione previste in aree demaniali marittime. Quesito) ha affermato che «a seguito del trasferimento di funzioni dallo Stato alla Regione e agli Enti Locali in ordine al rilascio delle concessioni di opere di difficile rimozione realizzate su aree demaniali marittime, anche la relativa competenza tecnico amministrativa e del collaudo statico non è più conseguentemente attribuibile ad organi della amministrazione statale, e ciò sulla base del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59), artt. 104 (funzioni mantenute allo Stato, in vigore dal 15 dicembre 1999) e 105 (funzioni conferite alle regioni e agli enti locali, in vigore dal 1 gennaio 2014), confermando quindi la competenza di questa Regione a dettare direttive anche nella forma della Legge Regionale per assicurare l'uniforme indirizzo delle funzioni amministrative trasferite ai Comuni in materia.

13. Visto l'art. 03 comma 4 – bis del Decreto Legge del 5/10/1993 convertito, con modificazioni dalla legge 4/12/1993, n. 494

Art. 1

#### Oggetto e finalità

1. Con la presente legge la Regione intende garantire in tutto il territorio regionale:

a.01) l'esercizio omogeneo delle funzioni amministrative in materia di uso del demanio marittimo turistico-ricreativo da parte dei Comuni costieri;

a) nelle more della revisione e del riordino della materia delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative in conformità ai principi di derivazione europea, il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime su aree disponibili con finalità turistico ricreative in base a procedure di selezione tra i candidati potenziali secondo criteri obiettivi di imparzialità, di trasparenza e di pubblicità, nonché nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, così come previsto dall'art. 1, comma 18, D.L. n. 194/2009 s.m.i.;

b) "adeguate ed omogenee" condizioni di sviluppo per le micro, piccole e medie imprese turistico-ricreative operanti in ambito demaniale marittimo.

c) la tutela dell'affidamento dei titolari di concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative nei limiti precisati dal diritto eurounitario.

Art. 2

#### Definizioni

1. Ai fini della presente legge valgono le seguenti definizioni:

a) 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;

b) imprenditori balneari: gli operatori economici che esercitano le attività di cui alla lettera a) che precede;

c) concessioni: concessioni demaniali marittime rilasciate ai sensi dell'art. 36 cod. nav e del D.L. n. 400/1993 s.m.i. per l'esercizio di imprese turistico-balneari;

d) bene in concessione: l'area appartenente al demanio marittimo concessa per l'esercizio di imprese turistico-balneari;

Art. 3

Funzioni della Regione e dei Comuni

1. La Regione esercita le funzioni in materia di pianificazione delle utilizzazioni delle aree del demanio marittimo.

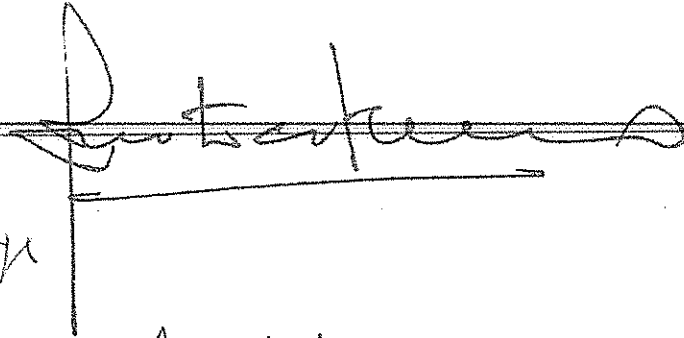
2. I comuni in conformità agli indirizzi, alle prescrizioni ed ai criteri stabiliti nel piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposto dalla Regione:

- a) adeguano i propri strumenti della pianificazione territoriale ed urbanistica alla pianificazione regionale;
- b) rilasciano le concessioni sui beni appartenenti al demanio marittimo;
- c) esercitano le funzioni di vigilanza e controllo.

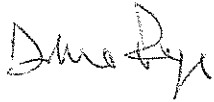
3. Nell'esercizio delle proprie funzioni i Comuni garantiscono che il rilascio di nuove concessioni avvenga senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009

L'Aquila, 23 Novembre 2016

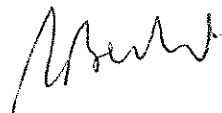
Luciano MONTICELLI



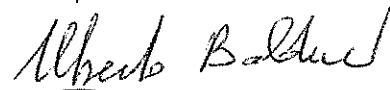
Dino PEPE



Lorenzo BERARDINETTI



Alberto BALDUCCI



Lucrezio PAOLINI



Alessio MONACO