



Documento di osservazioni e proposte

Riordino della disciplina in materia di concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative

4 luglio 2023

1. Istituzione del tavolo tecnico per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile e della rilevanza economica transfrontaliera.

Confartigianato Imprese Demaniali accoglie con favore l'istituzione del tavolo tecnico consultivo sul riordino del demanio marittimo, previsto dalla Legge 24 febbraio 2023, n. 14 (c.d. Milleproroghe).

Essa ritiene che sia un adempimento doveroso al fine di determinare sia la sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile prevista dall'art. 12 Direttiva Servizi (Direttiva 2006/123/CE), che la rilevanza dell'interesse transfrontaliero richiamato dall'art. 49 TFUE (Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea).

Infatti, in relazione ai due suindicati criteri, da un lato, la recente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 20 aprile scorso ha stabilito che siano gli Stati membri e, quindi, nel nostro caso, l'Italia a scegliere i criteri applicabili alla valutazione della scarsità delle risorse naturali, prevista dalla Direttiva Bolkestein, dall'altro, la precedente sentenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea del 14 luglio 2016 (Promoimpresa) ha affermato che, al fine di verificare se una determinata concessione presenti un interesse transfrontaliero certo, si debba tenere conto del suo valore economico e della posizione geografica del bene.

E' quindi necessario che vengano resi disponibili alle Associazioni di categoria i dati relativi alle aree demaniali marittime, lacuali e fluviali presenti sul territorio nazionale, e che venga resa nota la posizione dei vari enti interessati al riordino della materia delle concessioni demaniali, in modo da poter avere a disposizione tutti gli elementi necessari affinché Confartigianato Imprese Demaniali possa contribuire alla definizione, come richiesto dalla Legge 14/2023, dei criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile, tenendo conto sia del dato complessivo nazionale che di quello disaggregato a livello regionale e della rilevanza economica transfrontaliera.

Tuttavia, Confartigianato Imprese Demaniali ritiene che per giungere agli obiettivi, prefissati dagli artt. 2 L. 5.08.2022 n. 118 e 10-quater D.L. 29.12.2022 n. 198, sia necessario seguire i seguenti criteri direttivi:

1) La raccolta dei dati e delle informazioni dovrà riguardare tutto il patrimonio naturalistico italiano, in termini di coste, laghi e fiumi, al fine di avere un quadro complessivo di tutto il territorio nazionale e, quindi, non soltanto delle aree già assentite in concessione, ma anche di quelle tuttora libere, al fine di verificarne la loro potenziale concedibilità a fini turistico- ricreativi.

2) A tal fine, l'indagine dovrà verificare il valore economico, la posizione geografica, il contesto naturalistico delle diverse aree demaniali presenti sul territorio nazionale per verificarne l'eventuale interesse transfrontaliero.

3) Essa, in ogni caso, dovrà concernere tutte le aree di arenile demaniale esistenti sul territorio nazionale e quindi non solo quelle appartenenti al demanio marittimo, ma anche quelle di demanio lacuale e fluviale; dovrà, quindi, individuare quelle che possono essere concesse a fini turistico-ricreativi, in modo da poter avere la conoscenza esatta delle aree potenzialmente concedibili, al fine di poter determinare il criterio della scarsità o meno della risorsa.

4) La raccolta dei dati e delle informazioni riguardanti i rapporti concessori già in essere dovrà essere non solo quantitativa, ma anche e soprattutto qualitativa. Dovrà, a tale proposito, includere tutti i dati e le informazioni relative agli atti, ai contratti ed alle convenzioni, con cui sono state assentite a soggetti pubblici o privati per l'utilizzo in via esclusiva delle aree demaniali, con finalità turistico ricreative.

5) Una volta effettuata in modo puntuale la raccolta dei dati e delle informazioni suindicate, la valutazione della "scarsità" andrà effettuata a livello nazionale e non locale, in modo che sia possibile assegnare a nuovi operatori che vogliono entrare nel mercato, quelle porzioni di arenile demaniale marittimo, lacuale e fluviale non ancora assegnate su tutto il territorio nazionale, nello spirito di stimolare l'economia delle aree meno sviluppate dal punto di vista turistico ed economico.

6) Sempre, una volta conclusa l'indagine sopra indicata, la valutazione dell'interesse transfrontaliero dovrà essere compiuta non solo con riferimento al valore economico del bene da assegnare, ma anche con riguardo alla posizione geografica del bene, posto che non è sempre vero che tutte le spiagge italiane, per conformazione, ubicazione geografica ed attrazione turistica, presentino tutte un interesse transfrontaliero certo.

Pur non essendo materia strettamente del tavolo tecnico istituito ai sensi dell'art. 10 quater D.L. 29.12.2022 n. 198 convertito dalla Legge 24.02.2023 n. 14, Confartigianato Imprese Demaniali, per completezza espositiva, coglie l'occasione per ribadire la propria posizione nell'ambito del riordino del sistema delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali.

1. Richiesta di abrogare le norme che riguardano le concessioni suindicate dalla Legge 5.08.2023 n. 118.

Confartigianato Imprese Demaniali ritiene che le disposizioni della Legge 5 agosto 2022, n. 118, riguardanti la riforma delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo, siano incomplete e lacunose, poiché non disciplinano aspetti importanti dell'attività delle imprese balneari. Alla luce di ciò e tenendo presente che la riforma delle concessioni balneari non fa parte degli impegni assunti dall'Italia per ricevere i fondi PNRR dall'Europa, Confartigianato Imprese Demaniali chiede che il sistema della concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo venga stralciato dalla Legge 118/22 mediante abrogazione degli artt. 3 e 4 di detta Legge o, in alternativa, che non venga dato corso all'approvazione dei Decreti legislativi previsti nella legge suindicata, in modo che il Parlamento approvi una nuova Legge in tale materia che tenga conto di tutti gli aspetti di essa che, nella Legge 118/22, non sono trattati.

2. Ipotesi in cui il Parlamento non intenda abrogare dalla legge 5.08.2022 n. 118 gli artt. 3 e 4 contenenti le disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo.

Nell'eventualità che il Parlamento insediatosi il 24.09.2022 intenda proseguire nel solco tracciato dal precedente Parlamento e, cioè, intenda adottare i Decreti legislativi previsti dagli artt. 3 e 4 della Legge 118/22, riguardante la Delega al Governo in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico ricreative e sportive, Confartigianato Imprese Demaniali ritiene necessario chiedere che dette disposizioni vengano integrate e/o modificate in alcuni punti.

In particolare, da un esame del testo della Legge 118/22 suindicata, si ritiene opportuno inserire le seguenti integrazioni e/o modifiche.

I. Tutela del legittimo affidamento.

E' necessario tutelare il legittimo affidamento dei soggetti titolari di un rapporto concessorio costituitosi in data anteriore alla scadenza del termine di trasposizione della Direttiva europea 2006/123/CE (d. 28.12.2009), ai quali riconoscere un periodo di prosecuzione della durata della concessione commisurato all'entità dei capitali spesi ed al valore degli investimenti realizzati confidando sul rinnovo automatico previsto dall'art. 1, comma 2, del Decreto-Legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito con modificazioni dall'art. 1, comma 1, Legge n. 494/1993 ed abrogato dall'art. 1, comma 1, lettera a) dell'art. 11 Legge 15 dicembre 2011, n. 217, con una valutazione da farsi "caso per caso".

II. Proroga dell'esercizio dell'attività in caso di mancato affidamento della nuova concessione entro il 31.12.2025.

È necessario prevedere che, in caso di avvio della procedura di evidenza pubblica entro il 31.12.2025, così come previsto dalla Legge 24 febbraio 2023, n. 14 (c.d. Milleproroghe) e senza che la stessa sia stata completata entro la medesima data con l'assegnazione della concessione, il concessionario uscente possa continuare la propria attività fino al completamento della procedura al fine di evitare che, un eventuale ritardo nella scelta del concessionario, pregiudichi lo svolgimento dell'attività turistica.

In tal modo si mira ad integrare i criteri della delega per l'affidamento delle concessioni demaniali, marittime e lacuali ed evitare il "blocco" delle attività degli stabilimenti balneari che potrebbe verificarsi in caso di ritardi burocratici da parte delle Amministrazioni locali nello svolgimento delle procedure di affidamento delle concessioni. Si vuole consentire, infatti, che, in caso di mancata assegnazione della concessione entro il 31.12.2025, il concessionario uscente possa continuare la propria attività fino al completamento della procedura. In assenza di una tale previsione i concessionari uscenti si vedrebbero obbligati – allo scadere del termine del 31.12.2025 – al ripristino delle aree demaniali, senza che la concessione sia effettivamente assegnata ad un altro soggetto, con notevole perdita per l'attrattività turistica della località balneare e della stessa impresa.

III. Riconoscimento di un indennizzo in caso di incameramento da parte dello Stato delle opere non amovibili.

Si chiede una modifica dell'art. 49 (Devoluzione delle opere non amovibili) del Codice della Navigazione (Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327), che, nella sua attuale formulazione, prevede che *"quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso"*.

È necessario invece che al concessionario venga riconosciuto un indennizzo, in conformità a quanto previsto dall'art. 17 della c.d. Carta di Nizza (Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione Europea), il quale prevede che nessun individuo possa essere privato dei propri beni se non per causa di pubblico interesse, nei casi e nei modi previsti dalla Legge e contro il pagamento di una giusta indennità per la perdita di essi.

A questo proposito, Confartigianato Imprese Demaniali coglie l'occasione per esprimere la propria preoccupazione per le procedure di incameramento delle opere inamovibili degli stabilimenti balneari che l'Agenzia del Demanio ha attivato in Toscana, ai sensi dell'art. 49 Cod. Nav.. Essa fonda la propria azione sul presupposto che le concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative scadano il prossimo 31 dicembre, dando in tal modo dimostrazione di volere disapplicare la Legge 14/2023 (cd. Milleproroghe) che, ai fini dell'espletamento dei compiti di questo Tavolo tecnico, ha spostato di un anno i termini di durata delle predette concessioni.

Si chiede, pertanto, che il Governo intervenga evitando l'attivazione di tali procedure, che presuppone che le concessioni siano in scadenza, al fine di impedire che l'azione della Agenzia renda vano il lavoro che questo tavolo intende svolgere.

IV. Diritto di preferenza a parità di condizioni.

E' necessario prevedere il diritto di preferenza del concessionario uscente, quando in sede di espletamento della procedura di evidenza pubblica egli si trovi a parità di condizioni con gli altri partecipanti (diritto riconosciuto anche di recente della giustizia amministrativa).

V. Previsione di criteri premiali anche per operatori economici costituiti da soggetti portatori di handicap.

E' necessario che la disciplina sul riordino del sistema delle concessioni demaniali marittime preveda criteri premiali da applicare alla valutazione di offerte presentate da operatori economici non solo in possesso, così come previsto dall'art. 4 lett. e, n. 2, Legge 118/2022, della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-*bis* del Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al Decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e da imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile, ma anche da operatori economici che hanno a carico soggetti portatori di handicap e che traggono dalla loro attività la principale fonte di reddito.

3. Sempre nell'ipotesi in cui il Parlamento non intenda abrogare gli artt. 3 e 4 della Legge 5.08.2022 n. 118 contenenti le disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo. Contenuto dei Decreti legislativi.

Sempre nell'eventualità che il Parlamento insediatosi il 24.09.2022 intenda proseguire nel solco tracciato dal precedente Parlamento e, cioè, intenda adottare i Decreti legislativi previsti dagli artt. 3 e 4 della Legge 118/2022, **si ritiene opportuno che essi dovranno prevedere:**

I. Mantenimento concessioni esistenti.

In relazione alla previsione di cui all'art. 4, comma 2, lett. a) della Legge 118/2022, sulla determinazione di criteri omogenei per l'individuazione delle aree suscettibili di affidamento in concessione, i Decreti legislativi dovrebbero prevedere che le aree suscettibili di affidamento in concessione vengano individuate sulla base di criteri che non pregiudichino i modelli turistici già esistenti nelle diverse località costiere. Detti modelli, infatti, dovranno essere tali da consentire il mantenimento del sistema attuale delle concessioni, in modo da salvaguardare l'offerta turistica di un determinato territorio ed i livelli qualitativi dei suoi servizi.

II. Tutela dell'esito della gara.

In relazione alla disposizione di cui all'art. 4, comma 2, lett. b) della Legge 118/2022, sull'affidamento delle concessioni sulla base di procedure selettive nel rispetto dei principi comunitari, i Decreti legislativi dovrebbero prevedere che i nuovi partecipanti alle procedure selettive forniscano garanzie

per la partecipazione alla procedura, di importo commisurato al valore della concessione, determinato tenendo conto del valore aziendale dell'impresa operante nell'area in concessione alla sua scadenza. In particolare, la loro proposta dovrà essere corredata da una garanzia, sotto forma di cauzione o di fideiussione a scelta del proponente. Essi dovranno prevedere anche disposizioni in materia di prevenzione antimafia e di prevenzione della corruzione.

III. Valutazione investimenti, valore aziendale, professionalità, tutela ambiente.

In relazione alla norma di cui all'art. 4, comma 2, lett. c) della Legge 118/2022, sull'adeguata considerazione degli investimenti, del valore aziendale dell'impresa, della professionalità nonché sulla valorizzazione di obiettivi di politica sociale, salute e sicurezza dei lavoratori, protezione dell'ambiente e della salvaguardia del patrimonio culturale, i Decreti legislativi dovrebbero stabilire che, nell'ambito degli obiettivi da valorizzare in sede di affidamento della concessione, vengano ricomprese anche iniziative di cooperazione territoriale per servizi di interesse comune e progetti di promozione territoriale, nonché eventuali interventi di interesse pubblico effettuati dal concessionario nell'ambito dell'area oggetto di concessione.

IV. Presupposti e casi di frazionamento in piccoli lotti delle aree demaniali.

In sede di definizione dei presupposti e dei casi di frazionamento in piccoli lotti delle aree demaniali da affidare in concessione, dovrà essere prevista una tutela che impedisca la distruzione e/o la disgregazione delle imprese balneari (art. 4, comma 2, lett. d della Legge 118/2022). Le aree suscettibili di affidamento in concessione dovranno essere individuate sulla base dei criteri che non pregiudichino i modelli turistici esistenti. Detti modelli dovranno essere tali da consentire il mantenimento del sistema attuale delle concessioni, in modo da salvaguardare l'offerta turistica di un determinato territorio ed i livelli qualitativi dei suoi servizi.

V. Procedure di affidamento concessioni, requisiti ammissione, tutela piccole imprese e tutela del "Made in Italy".

In merito all'art. 4, comma 2, lett. e) della Legge 118/2022 sulla definizione di una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni, i Decreti legislativi:

- dovranno prevedere criteri che tutelino il "Made in Italy", e cioè che siano in grado di valorizzare il territorio in cui esse si svolgono, esaltandone le peculiarità e rispettandone l'identità e la cultura.
- dovranno prevedere che i requisiti di ammissione abbiano come obiettivo la valorizzazione del comparto balneare e la tutela delle micro e piccole imprese del settore, in modo che vengano ridotti e/o eliminati quegli ostacoli che impediscono o riducono alle stesse la possibilità di partecipare alle procedure comparative in condizioni di parità con le altre imprese di più grosse dimensioni.

- dovranno individuare criteri che permettano alle micro e piccole imprese di ridurre le formalità burocratiche da assolvere ed i costi da sostenere per partecipare alle procedure selettive, nonché dovranno prevedere condizioni che agevolino per loro l'accesso al credito;
- dovranno determinare l'esperienza tecnica professionale sulla base di requisiti precisi e riconosciuta attraverso una certificazione professionale attestata da enti a tale scopo autorizzati. In alternativa dovrà essere data prova certa di avere gestito direttamente detta attività o attività analoga per un periodo non inferiore a 5 anni consecutivi;
- l'esperienza tecnica professionale potrà essere acquisita dal concessionario, che abbia gestito la concessione in via diretta o, anche, in alternativa, in via indiretta, attraverso organizzazioni (società, associazioni, consorzi ecc.) di cui esso abbia fatto parte;
- dovranno comunque stabilire una durata massima delle concessioni da affidare che, in ogni caso, non sia superiore ad un periodo di 6 anni.

VI. Canoni, obblighi concessori.

In relazione all'art. 4, comma 2, lett. f) Legge 118/2022 sulla definizione di criteri uniformi per la quantificazione di canoni annui concessori, i decreti attuativi dovranno prevedere:

- che, al fine di individuare il pregio naturale e l'effettiva redditività delle aree demaniali da affidare in concessione, i canoni annui concessori dovranno essere articolati per zone geografiche nell'ambito di territori omogenei e per la tipologia e la qualità dei servizi che verranno forniti agli utenti con l'esercizio dell'attività oggetto di concessione, tenendo conto anche della potenzialità commerciale derivante dal serbatoio di utenza che un determinato territorio può avere;
- che tutte le concessioni abbiano gli stessi obblighi contrattuali relativamente ai servizi inerenti la tutela e la salvaguardia delle persone fruitrici e dell'ambiente.

VII. Affidamento, subingresso.

In riferimento all'art. 4, comma 2, lett. g) della Legge 118/2022, sulla introduzione di una disciplina specifica dei casi di affidamento a terzi di attività oggetto della concessione e di subingresso, la disciplina dovrà consentire e tutelare l'attività imprenditoriale dei concessionari, con l'unica limitazione di impedire che l'affidamento a terzi dell'attività oggetto della concessione o il subingresso non siano strumenti utilizzati per eludere le procedure selettive. Dovrà quindi essere ammessa la possibilità di affidamento della concessione a società di gestione diretta della quale faccia parte anche il titolare della medesima concessione.

VIII. Indennizzo da riconoscere al concessionario uscente.

In merito all'art. 4, comma 2, lett. i) Legge 118/2022 sulla definizione di criteri uniformi per la quantificazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente, i decreti attuativi dovranno

prevedere che l'indennizzo suindicato, posto a carico del concessionario subentrante, venga quantificato sulla base di una perizia asseverata da un tecnico abilitato, tenendo conto degli investimenti, del valore aziendale dell'impresa e dei beni materiali e immateriali, nonché degli elementi patrimoniali tangibili e intangibili, delle prospettive settoriali di reddito di cui beneficerà l'eventuale beneficiario subentrante compreso il serbatoio di utenza disponibile. La perizia dovrà essere presentata all'ente concedente prima dello svolgimento delle procedure selettive.

IX. Numero massimo di concessioni.

In relazione all'art. 4, comma 2, lett. l) Legge 118/2022, sull'individuazione del numero massimo di concessioni di cui un operatore possa essere titolare, i Decreti legislativi dovranno prevedere che il numero massimo di concessioni, aventi lo stesso oggetto, di cui un operatore può essere titolare non potrà essere superiore a tre, mantenendo lo stato attuale. In ogni caso, nel computo suindicato non potranno essere considerate le concessioni aventi ad oggetto attività accessorie o funzionalmente collegate a quella principale.

4. Necessità che la riforma delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo sia completata da ulteriori previsioni.

Si ritiene che una riforma del sistema delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo debba prevedere anche:

- l'esclusione del codice dei contratti (D.lgs. 50/2016) dalle procedure di rilascio delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreativa;
- l'autorizzazione demaniale unica rilasciata dall'Autorità concedente comprensiva di tutte le autorizzazioni e i pareri, anche paesaggistici richiesti per l'esercizio dell'attività turistico-ricreativa;
- l'applicazione dell'IVA al 10% e dell'IRPEF agevolata per i lavoratori stagionali, equiparando la predetta misura a quella già prevista per le attività turistico-ricreative;
- il mantenimento dell'installazione dei manufatti di facile rimozione degli stabilimenti balneari per l'intero arco dell'anno senza vincoli legati alla stagionalità;
- la fissazione di un tetto massimo nell'applicazione delle imposte regionali e comunali da applicare sul canone demaniale marittimo, non superiore del 10% del canone nazionale.