



Confederazione Nazionale *dell'Artigianato e della Piccola e Media Impresa*

CAMERA DEI DEPUTATI

Commissioni Riunite VI Finanze e X Attività Produttive

A.C. 4302 e abb.

**Proposte di legge recanti “Revisione e
riordino della normativa relativa alle
concessioni demaniali marittime, lacuali
e fluviali ad uso turistico-ricreativo”**

Osservazioni CNA Balneatori

2 maggio 2017



Premessa

Con riferimento alle ipotesi di revisione e riordino della normativa sulle concessioni demaniali marittime contenute nelle proposte di legge in titolo occorre anzitutto premettere quanto segue.

La sentenza della Corte di giustizia europea nelle cause unificate Promoimpresa (C - 458/20149) e Melis (C - 67/2015), ha chiarito che, nei confronti delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, merita di essere tutelato il legittimo affidamento dei concessionari che dimostrino di avere effettuato investimenti nella convinzione che il loro titolo concessorio sarebbe stato rinnovato.

Questo principio è confermato dalle decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo le quali asseriscono che il concessionario abbia un legittimo affidamento rispetto alla proprietà superficiaria e all'avviamento commerciale della propria impresa.

Tale affidamento trae fondamento da una giurisprudenza costante, dall'esistenza di disposizioni legislative e da un contratto concernente l'interesse patrimoniale in questione.

Questi requisiti sono riscontrabili nel rapporto concessorio in essere nei confronti degli attuali concessionari.

Nell'ambito di tali rapporti concessori in essere, infatti, dapprima ci si è basati sull'affidamento del concessionario alla continuità della concessione (diritto di insistenza) definito dall'articolo 37, secondo comma, secondo periodo del Codice della Navigazione; successivamente si è fatto riferimento al cosiddetto "rinnovo automatico", previsto dall'articolo 10 della Legge 16 marzo 2001, n. 88.

Tutte norme nazionali richiamate nel titolo concessorio demaniale al momento del rilascio.

Dunque, ci si trova uniformemente di fronte al riconoscimento di un legittimo affidamento dell'imprenditore titolare di concessioni rilasciate in vigenza di tali norme.

L'imprenditore, confidando sul rinnovo della propria autorizzazione, ha così effettuato nel tempo investimenti per creare e valorizzare la propria impresa.

Il diritto al riconoscimento della proprietà superficiaria del concessionario demaniale marittimo è definito dall'articolo 17 della Carta di Nizza, il quale stabilisce che «ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquisito legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità.

Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse, nei casi e modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità».

Proposta di legge A.C. 4302 Governo

Quanto alla proposta di legge delega predisposta dal Governo, volta a fissare alcuni principi cardine per il riordino delle concessioni demaniali marittime, CNA Balneatori ritiene importante, tra l'altro, integrare tali criteri con la **tutela del legittimo affidamento dei concessionari in attività**, in quanto ciascuno di essi ha investito nella propria azienda, ha realizzato il proprio lavoro e ha capitalizzato nel tempo il valore commerciale che ad essa compete, confidando nel regime giuridico vigente, posto in essere da specifiche norme dello Stato italiano.

La Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, nell'affermare il principio dell'equo indennizzo a favore dei soggetti che siano privati dei loro beni nelle procedure di esproprio per pubblica utilità (cfr. decisione 29.03.2006, nella causa Scordino/Italia e decisione 23.09.2014, nella causa Valle Pierimpiè Soc. Agricole Spa/Italia), ha infatti osservato che l'art. 1 del primo protocollo CEDU, si riferisce a beni in generale e non opera distinzioni in ragione della qualità della cosa in oggetto.

In particolare, il concetto di bene richiamato dall'art. 1 del 1° Protocollo addizionale della Convenzione EDU, in base alla seconda delle sentenze citate, deve essere inteso in senso lato e comprende beni reali, diritti di proprietà, immobili, crediti suscettibili di costituire legittimo affidamento di diritto di proprietà ed altro ancora. E affinché il legittimo affidamento sia rilevante ai fini CEDU basta che esso si fondi su un sufficiente presupposto di diritto interno: giurisprudenza uniforme, disposizioni legislative, atti legali inerenti l'interesse patrimoniale in questione. Utilità tutte aventi contenuti economici perfettamente compatibili con il rapporto concessorio in discussione e quindi da tutelare nell'interesse dei legittimi titolari.

In epoca recente anche il Tribunale costituzionale del Regno di Spagna aveva avallato la tesi secondo cui le concessioni demaniali devono ricondursi tra i titoli di godimento di un bene e non tra gli atti di assenso all'esercizio di attività economiche.

Infatti, il Tribunal Constitucional del Regno di Spagna con la sentenza del 13 novembre 2015, nel ritenere infondate, in relazione alla Direttiva Servizi, le questioni di costituzionalità della Ley de Costas nella parte in cui concede una "proroga de extraordinaria" ai concessionari di beni demaniali marittimi, ha

affermato che le concessioni demaniali marittime si configurano come un *...titolo de occupaciòn del dominio pùblico...*[...] attribuendo al concessionario il godimento di un bene.

Cna Balneatori, ritiene necessario che si continui a **verificare**, come osservato al paragrafo 43) della recente sentenza della Corte di Giustizia la **questione della scarsità della risorsa naturale** del bene spiaggia in ambito nazionale: “...il Giudice nazionale dovrebbe valutare la scarsità delle risorse in relazione al livello di governo a cui l’ordinamento attribuisce il potere di rilasciare nuove concessioni”.

A tal proposito giova ricordare l’appello lanciato nel mese di novembre 2015 da Cna Balneatori a tutti i Sindaci dei comuni rivieraschi italiani per rassegnare i dati sulla disponibilità di tale risorsa.

Risorsa che va intesa a livello nazionale nel contesto europeo dove l’Italia può essere definita nella sua interezza costiera e considerata come una **macroarea territoriale**.

Il potere di rilasciare nuove concessioni attribuito oggi agli Enti locali deriva dal conferimento delle funzioni amministrative da parte delle Regioni e prima ancora, verso quest’ultime dallo Stato a cui continua ad essere corrisposto il canone demaniale marittimo dai concessionari.

Infatti, la sentenza in oggetto recita: “... ove il Giudice nazionale ritenesse che le risorse naturali siano scarse, troverebbe allora applicazione il [...] paragrafo 2 dell’art.12 Direttiva 2006/123/CE, ai sensi del quale: [...] la durata dell’autorizzazione concessa dovrebbe essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza al di là di quanto è necessario per garantire l’ammortamento degli investimenti e la remunerazione equa di quelli investiti”.

In generale, infatti, solo laddove si accerti, preliminarmente, che le risorse demaniali siano scarse ”...la proroga automatica [...] si porrebbe in contrasto con il richiamato paragrafo 2 dell’art.12 della Direttiva Servizi.

Cna Balneatori, ritiene, altresì, fondamentale il ritorno, per i concessionari in attività a una sostanziale **condizione di stabilità aziendale**, che prescindendo da rinnovi mediante procedure comparative e consenta alle famiglie che operano nel settore - la quasi totalità dei concessionari - la ripresa della normale e completa attività, praticamente ingessata a quella data.

Il comparto balneare, con le sue attuali connotazioni familiari, costituisce un caposaldo essenziale dell'economia turistica italiana, del contesto socio-economico-culturale e occupazionale litoraneo, dell'ambiente costiero e di una sua fruizione corretta e sicura.

Si tratta di una peculiarità nazionale, di un vero e proprio patrimonio da non disperdere.

Così come non vanno spogliati i concessionari demaniali dei loro beni, della loro azienda e del suo avviamento; beni tutti legittimamente impiantati sul bene pubblico nel vigore della normativa nazionale che, come visto, garantiva il rinnovo automatico delle concessioni e il diritto di insistenza.

L'applicazione della Direttiva Servizi alle concessioni di beni pubblici non tiene in considerazione, senza nessun dubbio, le irrecuperabili ricadute negative nel diritto delle imprese balneari al rispetto di loro beni.

Pertanto, la tutela dei diritti dei concessionari assurge a controlimite agli effetti conformativi che scaturiscono dalla recente sentenza della Corte di Giustizia.

È pertanto necessario garantire nel Disegno di Legge A.C. 4302, adeguati livelli di protezione a tali diritti prevedendo:

-
- **su scala nazionale** criteri e modalità di affidamento **solo per nuove concessioni su aree disponibili** nel rispetto dei principi di concorrenza, di qualità paesaggistica e di sostenibilità ambientale, di valorizzazione delle diverse peculiarità territoriali, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali nonché di riconoscimento e di tutela degli investimenti **da effettuare**, dei beni aziendali, mediante procedure di selezione che assicurino garanzie di imparzialità e di trasparenza **nel caso in cui le concessioni presentino un interesse transfrontaliero certo**, prevedano un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e tengano conto della professionalità acquisita nell'esercizio di concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative **insieme ad un adeguato periodo transitorio** per l'applicazione della disciplina di riordino;
 - **il riconoscimento e la tutela del legittimo affidamento delle imprese balneari titolari di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico e ricreativo rilasciate anteriormente al 31/12/2009 con la conservazione, per queste ultime, del diritto alla continuità della concessione in atto.**

CAMERA DEI DEPUTATI**A.C. 4302****Delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo****Emendamento**

All'articolo 1, apportare le seguenti modifiche:

- a) sostituire la lettera a) con la seguente: “a) prevedere su scala nazionale criteri e modalità di affidamento solo per nuove concessioni su aree disponibili nel rispetto dei principi di concorrenza, di qualità paesaggistica e di sostenibilità ambientale, di valorizzazione delle diverse peculiarità territoriali, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali nonché di riconoscimento e di tutela degli investimenti da effettuare, dei beni aziendali, mediante procedure di selezione che assicurino garanzie di imparzialità e di trasparenza nel caso in cui le concessioni presentino un interesse transfrontaliero certo, prevedano un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e tengano conto della professionalità acquisita nell'esercizio di concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative. Resta salvo il riconoscimento e la tutela del legittimo affidamento delle imprese balneari titolari di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico e ricreativo rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009 con la conservazione, per queste ultime, del diritto alla continuità della concessione in atto.”;
- b) sostituire la lettera d) con la seguente: “d) prevedere, in relazione alle innovazioni introdotte dalla presente legge, un adeguato periodo transitorio per l'applicazione della disciplina di riordino. Resta salvo il riconoscimento e la tutela del legittimo affidamento delle imprese balneari titolari di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico e ricreativo rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009 con

la conservazione, per queste ultime, del diritto alla continuità della concessione in atto.”

Ricostruzione testo

Art.1

- a) prevedere **su scala nazionale** criteri e modalità di affidamento **solo per nuove concessioni su aree disponibili** nel rispetto dei principi di concorrenza, di qualità paesaggistica e di sostenibilità ambientale, di valorizzazione delle diverse peculiarità territoriali, di libertà di stabilimento, di garanzia dell’esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali nonché di riconoscimento e di tutela degli investimenti **da effettuare**, dei beni aziendali ~~e del valore commerciale~~, mediante procedure di selezione che assicurino garanzie di imparzialità e di trasparenza **nel caso in cui le concessioni presentino un interesse transfrontaliero certo**, prevedano un’adeguata pubblicità dell’avvio della procedura e del suo svolgimento e tengano conto della professionalità acquisita nell’esercizio di concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative. **Resta salvo il riconoscimento e la tutela del legittimo affidamento delle imprese balneari titolari di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico e ricreativo rilasciate anteriormente al 31/12/2009 con la conservazione, per queste ultime, del diritto alla continuità della concessione in atto.**
- d) prevedere, ~~anche~~ in relazione alle innovazioni introdotte dalla presente legge, un adeguato periodo transitorio per l’applicazione della disciplina di riordino. **Resta salvo il riconoscimento e la tutela del legittimo affidamento delle imprese balneari titolari di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico e ricreativo rilasciate anteriormente al 31/12/2009 con la conservazione, per queste ultime, del diritto alla continuità della concessione in atto.**

Motivazione

La proposta emendativa è volta ad integrare i criteri direttivi di riordino delle concessioni demaniali tutelando il **legittimo affidamento dei concessionari** che dimostrino di avere effettuato investimenti nella convinzione che il loro titolo concessorio sarebbe stato rinnovato.

Questo principio è confermato dalle decisioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo le quali asseriscono che il concessionario abbia un legittimo affidamento rispetto alla proprietà superficaria e all'avviamento commerciale della propria impresa.

L'imprenditore, confidando sul rinnovo della propria autorizzazione, ha così effettuato nel tempo investimenti per creare e valorizzare la propria impresa.

È pertanto necessario garantire normativamente nel Disegno di Legge in titolo adeguati livelli di protezione a tali diritti prevedendo su scala nazionale, il **rilascio solo 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, con adeguate ed omogenee condizioni di sviluppo per le micro, piccole e medie imprese turistico-ricreative operanti in ambito demaniale marittimo, **insieme ad un adeguato periodo transitorio** per l'applicazione della disciplina di riordino. Resta salvo il riconoscimento e la tutela del **legittimo affidamento delle imprese balneari** titolari di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico e ricreativo rilasciate anteriormente al 31/12/2009 con la conservazione, per queste ultime, del diritto alla continuità della concessione in atto.

