



Delega al governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo

A.C. 4302

Dossier n° 173 - Elementi di valutazione sulla qualità del testo
27 settembre 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4302
Titolo:	Delega al governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo
Iniziativa:	Governativa
Iter al Senato:	No
Numero di articoli:	2
Date:	
adozione quale testo base:	23 maggio 2017
Commissioni competenti:	VI Finanze, X Attività produttive
Sede:	referente
Stato dell'iter:	All'esame delle Commissioni riunite

Contenuto

Il disegno di legge delega il Governo alla revisione e al riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo.

Le norme in esame indicano (**articolo 1, comma 1**) i principi e i criteri direttivi.

E' inoltre definita la disciplina procedurale per l'adozione delle norme delegate (**articolo 1, comma 2**).

Viene infine introdotta la consueta clausola di invarianza finanziaria (**articolo 2**).

Più nel dettaglio, l'**articolo 1, comma 1** delega il Governo ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo, nel rispetto della normativa europea. Sono in particolare elencati i principi e criteri direttivi cui deve adeguarsi il Governo nell'esercizio della delega, che consistono nei seguenti:

a) prevedere criteri e modalità di affidamento nel rispetto dei principi di concorrenza, di qualità paesaggistica e sostenibilità ambientale, di valorizzazione delle diverse peculiarità territoriali e delle forme di gestione integrata dei beni e delle attività aziendali, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali nonché di riconoscimento e di tutela degli investimenti, dei beni aziendali e del valore commerciale, mediante procedure di selezione che assicurino garanzie di imparzialità e di trasparenza, prevedano un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento, la salvaguardia dei livelli occupazionali e tengano conto della professionalità acquisita, sia in qualità di concessionario che di gestore, nell'esercizio di concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative, nonché criteri premianti per strutture a basso impatto ambientale e per le strutture che offrono servizi di fruibilità della infrastruttura e della spiaggia ulteriori rispetto a quelli già previsti per legge a favore delle persone disabili;

b) stabilire adeguati 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 prevedere che le regioni possono disporre che un operatore economico possa essere titolare di un numero massimo di concessioni, tale comunque da garantire adeguata pluralità e differenziazione dell'offerta, nell'ambito territoriale di riferimento;

c) stabilire le modalità procedurali per l'eventuale dichiarazione di decadenza ai sensi della vigente normativa sulle concessioni, nonché criteri e modalità per il subingresso, con le dovute forme di garanzia a carico dei soggetti privati subentranti;

d) prevedere, anche in relazione alle innovazioni introdotte dalla legge, un adeguato periodo transitorio per l'applicazione della disciplina di riordino alle concessioni in essere al 31 dicembre 2009, ferme restando le previsioni dei rapporti contrattuali in corso tra concessionari e gestori;

d-bis) regolamentare gli effetti giuridici, durante il periodo transitorio, degli atti di pianificazione territoriale e dei relativi strumenti di programmazione negoziata stipulati, ai fini del miglioramento dell'offerta turistica e della riqualificazione dei beni demaniali, tra le amministrazioni competenti e le associazioni maggiormente rappresentative su base nazionale delle imprese del settore;

e) rideterminare la misura dei canoni concessori con l'applicazione di valori tabellari, tenendo conto della tipologia dei beni oggetto di concessione, anche con riguardo alle pertinenze e alle relative situazioni pregresse, e prevedere la classificazione dei medesimi beni, relativamente alla valenza turistica, in differenti categorie con un minimo di tre, applicando a quelli di maggiore valenza un canone più elevato con l'attribuzione di una quota, calcolata in percentuale sulle maggiori entrate annue rispetto alle previsioni di bilancio, a favore della regione di riferimento, nonché dei comuni in ragione dei costi sostenuti per la gestione amministrativa del demanio marittimo, da destinare al sostegno delle attività del settore turistico – ricreativo;

e-bis) prevedere il riordino delle concessioni ad uso abitativo, tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 37, primo comma, del codice della navigazione e dei principi di imparzialità, trasparenza e adeguata pubblicità;

e-ter) prevedere l'obbligo per i comuni di rendere pubblici, tramite i propri siti internet, i dati concernenti l'oggetto delle concessioni ed i relativi canoni, nonché l'obbligo per i concessionari di pubblicizzare tali dati sui propri siti internet, stabilendo la relativa disciplina sanzionatoria amministrativa;

f) procedere al coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni legislative vigenti in materia, con indicazione esplicita delle norme abrogate;

g) aggiornare le procedure, prevedendo l'estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie digitali dell'informazione e della comunicazione, finalizzate al rafforzamento del sistema informativo del demanio marittimo, favorendo l'interscambio e la condivisione dei dati tra i sistemi informatici delle amministrazioni competenti in materia, nonché garantendo la trasparenza dei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, assicurando in ogni caso la trasmissione al Sistema informativo del demanio marittimo di ogni informazione utile sul numero delle concessioni e la loro consistenza;

g-bis) definire la facile e difficile rimozione dei beni realizzati dai concessionari.

Il **comma 1-bis** esclude i soggetti di cui all'articolo 90, comma 17, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 dall'ambito di applicazione delle norme sulle concessioni ad uso turistico-ricreativo, anche introdotte in attuazione della legge delega in esame, ad eccezione della disciplina riguardante i canoni concessori.

Il **comma 1-ter** fa salve le potestà attribuite alle regioni a statuto speciale e alle province autonome dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

Ai sensi del **comma 2**, i decreti legislativi di attuazione devono essere adottati su proposta dei Ministri dei beni e delle attività culturali e del turismo, delle infrastrutture e dei trasporti, dell'economia e delle finanze e per gli affari regionali, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dello sviluppo economico e per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa da sancire in sede di Conferenza unificata e previa acquisizione del parere del Consiglio di Stato. Quest'ultimo deve rendere il proprio parere nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione degli schemi di decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Gli schemi di decreto sono successivamente trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione dei pareri delle Commissioni parlamentari competenti per materia, che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. Qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi.

Il **comma 3** consente al Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione della delega, di adottare, nel rispetto delle medesime disposizioni sopra illustrate, disposizioni integrative e correttive.

L'**articolo 2** reca la **clausola di invarianza finanziaria (comma 1)**, disponendo tra l'altro che le amministrazioni pubbliche interessate provvedono agli adempimenti previsti dai decreti legislativi attuativi nel limite delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente (**comma 2**).

Tipologia del provvedimento

Si tratta di un disegno di legge adottato come testo base dalle Commissioni riunite VI (Finanze) e X (Attività produttive) nella seduta del 23 maggio 2017 e successivamente emendato, che è sottoposto all'esame del Comitato ai sensi dell'articolo 16-*bis*, comma 6-*bis*, del regolamento, in quanto formulato in termini di delega al Governo (**articolo 1**).

Il disegno di legge è corredato sia della relazione sull'analisi tecnico-normativa (ATN) sia della relazione

sull'analisi di impatto della regolamentazione (AIR). Quest'ultima dà conto, tra l'altro, dell'interlocuzione con le Regioni (nella sede della Conferenza Stato-Regioni) e delle procedure di consultazione espletate, che hanno coinvolto esclusivamente le associazioni di categoria.

Omogeneità delle disposizioni

Il testo presenta un contenuto omogeneo e corrispondente al titolo.

Chiarezza e proprietà della formulazione del testo

La delega investe un settore la cui disciplina risulta assai complessa, a causa dei numerosi interventi normativi che si sono succeduti negli anni, i quali si sono intrecciati, e talvolta ne sono stati la conseguenza diretta, con la normativa e con le procedure di contenzioso aperte in sede europea. Tali procedure hanno riguardato essenzialmente i profili della durata e del rinnovo automatico delle concessioni, nonché la liceità della clausola di preferenza per il concessionario uscente: il cosiddetto diritto di insistenza, previsto dall'articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione, poi abrogato nel 2009. I principi e criteri direttivi di delega (**articolo 1, comma 1**) non danno indicazioni circa la direzione da seguire, in particolare sui temi citati, limitandosi a previsioni generiche che:

alla **lettera a)** richiamano tutti i valori e gli interessi in gioco, talora in contrasto tra loro (per esempio, rispetto del principio di concorrenza e riconoscimento e tutela degli investimenti, dei beni aziendali e del valore commerciale), rimandandone il bilanciamento ai decreti legislativi;

alla **lettera b)**, analogamente, demandano ai decreti legislativi l'individuazione dei "limiti minimi e massimi di durata delle concessioni entro i quali le regioni fissano la durata delle stesse", senza indicare alcun criterio su un aspetto cruciale del contenzioso con la Commissione europea, sul quale è intervenuta anche la Corte costituzionale, dichiarando l'illegittimità di numerose disposizioni regionali su durata, proroga e rinnovo delle concessioni in essere, in quanto limitative della concorrenza (per esempio: sentenze nn. 180, 233 e 340 del 2010; 213 del 2011; 171 del 2013).

Inoltre, i principi e criteri direttivi di cui alle **lettere c), d-bis) ed e-bis)** sono formulati in termini tali da sovrapporsi all'oggetto della delega.

Il **comma 2** prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza del termine di delega o successivamente, tale termine sia prorogato per un periodo di tre mesi, sulla base di un meccanismo, la cosiddetta "tecnica dello scorrimento", che non permette di individuare il termine per l'esercizio della delega in modo univoco; a tale proposito, si segnala che, secondo una costante linea di indirizzo, il Comitato per la legislazione, nei propri pareri, ha sempre segnalato che "appare opportuno individuare univocamente i termini per l'esercizio della delega principale e di quelle integrative e correttive, rinunciando alla 'tecnica dello scorrimento' " e che, in alcune circostanze, a seguito dell'espressione di rilievi in tal senso, sono stati approvati emendamenti volti a prevedere, in luogo dello scorrimento del termine di delega, termini certi entro i quali il Governo deve trasmettere alle Camere gli schemi dei decreti legislativi.