

CONCESSIONI DEMANIALI PER AREE TURISTICO-RICREATIVE

1) PREMESSA

Nel gennaio 2009 la Commissione Europea ha trasmesso al Governo Italiano un documento di infrazione in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime.

La Direttiva in esame è stata scritta e proposta dall'ex Commissario Europeo per la Concorrenza e il Mercato Interno della UE, Frits Bolkestein, La proposta è stata approvata all'unanimità dalla Commissione Europea, presieduta all'epoca da Romano Prodi.

L'OBIETTIVO DELLA BOLKESTEIN:

La direttiva comunitaria 2006/123/CE, si pone l'obiettivo di “eliminare gli ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri nonché garantire ai destinatari e ai prestatori la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato.”

Il legislatore comunitario vuole abbattere le barriere economiche e strutturali che, di fatto, ancor oggi non consentono la piena libertà di circolazione e la completa e garantita libertà di stabilimento.

LE INFRAZIONI CONTESTATE:

In particolare si contesta all'Italia in ordine alle concessioni demaniali delle spiagge:

- la compatibilità del diritto preferenziale di insistenza di cui all'art. 37 cod. nav. con i principi di cui all'art. 43 Trattato Ce e dell'art.12 di cui alla direttiva servizi n. 2006/123/CE;
- la compatibilità del rinnovo automatico della concessione alla scadenza sessennale di cui all'art. 1, c. 2, d.l. 400/1993, conv. L. 494/1994, e successivamente modificato dall'art. 10 L. 88/2001.

A parere della Commissione Europea detti due aspetti contrastano con i principi di libertà di stabilimento delle imprese comunitarie (art. 43 Trattato CE) e di imparzialità, trasparenza e pubblicità delle procedure di selezione dei concessionari (art. 12, direttiva 2006/123/CE).

AMBITO APPLICATIVO:

Tra i settori che coinvolgono detta direttiva si parla di “servizi ai consumatori, quali i servizi nel settore del turismo, compresi i servizi ricreativi, i centri sportivi, i parchi di divertimento”, ricomprendendosi fra i destinatari della normativa anche le imprese turistico-balneari esistenti nel nostro territorio.

2) IL SISTEMA NORMATIVO DELLE CONCESSIONI BALNEARI IN ITALIA:

E' opportuno esporre il sistema vigente della normativa di settore.

Il demanio marittimo, nel nostro Paese, è regolato oltre che dall'art 822 c.c. in ordine al demanio pubblico, da alcune leggi speciali ed in particolare:

- Art. 36 del codice della navigazione dispone al primo comma che:

“L'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo.”

- Art. 37 del medesimo codice dispone che:

“Nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico.

Al fine della tutela dell'ambiente costiero, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative è data preferenza alle richieste che

importino attrezzature non fisse e completamente amovibili. E' altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze.

Qualora non ricorrano le ragioni di preferenza di cui ai precedenti commi, si procede a licitazione privata.”

- L'articolo 1 del d.l. n. 400/1993 ha stabilito che *“la concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività: a) gestione di stabilimenti balneari; b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere; d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive; e) esercizi commerciali; f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione” e che (comma 2) tali concessioni avrebbero avuto, sic et simpliciter, durata quadriennale ovvero altra durata concessa e autorizzata a partire da motivata richiesta degli interessati”*;

- la legge n.88/2001 (*“Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime”*) all'articolo 10 (*“Disposizioni concernenti le concessioni dei beni demaniali marittimi”*), ha introdotto il meccanismo del rinnovo automatico della durata delle concessioni demaniali marittime, posto che *“le concessioni di cui al comma 1, indipendentemente dalla natura o dal tipo degli impianti previsti per lo svolgimento delle attività, hanno durata di sei anni. Alla scadenza si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza, fatto salvo il secondo comma dell'articolo 42 del codice della navigazione”*, quest'ultimo inciso facendo salvo il potere di *“revoca delle concessioni”* previsto nel Codice anzidetto.

- La legge n. 296/2006 ha modificato l'articolo 3 del d.l. n. 400/1993 prevedendo la possibilità di essere titolari di concessioni demaniali marittime per una durata non inferiore a 6 anni e non superiore a 20 anni “in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree

del demanio marittimo predisposti dalle regioni”;

IL CANONE DELLA CONCESSIONE:

La nuova disciplina dettata dalla legge finanziaria 2007 modifica il precedente impianto normativo, prevedendo per la prima volta un'articolazione dei criteri di quantificazione dei canoni. Accanto al canone tabellare, che continua ad applicarsi per alcune tipologie di beni demaniali oggetto di concessione, viene introdotto un canone commisurato al valore di mercato, sia pure mitigato da alcuni accorgimenti e abbattimenti.

L'ARTICOLO 12 DELLA DIRETTIVA COMUNITARIA:

L'articolo 12 della direttiva prevede che *“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”*. In tali casi *“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”*.

L'IMPATTO DELLA DIRETTIVA SUL SISTEMA NORMATIVO ITALIANO:

Per effetto della “direttiva servizi”, le concessioni sul demanio marittimo non potranno più essere rinnovate automaticamente, non valendo più il diritto di insistenza, ma anzi dovranno essere oggetto di un bando con procedura di evidenza pubblica alla scadenza temporale di ogni concessione.

Le nostre imprese balneari sono tipicità nazionali a tutti gli effetti e offrono un monitoraggio costante del territorio sia da un punto di vista ambientale che della pubblica sicurezza della balneazione.

Gran parte degli attuali concessionari, che rappresentato da piccoli imprenditori, sono preoccupati di veder vanificati gli sforzi compiuti in lunghi anni di lavoro nella creazione del valore economico degli stabilimenti balneari.

Il quadro normativo italiano, prima della direttiva servizi, era più certo tanto che ha dato la possibilità ai concessionari balneari di investire diversi milioni di euro nelle strutture turistiche ricettive, soprattutto a partire dal 2006, anno in cui si è assistito a un forte rinnovamento delle strutture balneari che, grazie al rinnovo automatico, hanno permesso agli istituti bancari di iscrivere ipoteca sulle strutture (previo nulla osta degli uffici demaniali) per mutui di durata anche ventennale.

LE COSTRUZIONI REALIZZATE DAI CONCESSIONARI:

Il concessionario di un'area demaniale, sulla quale abbia ottenuto l'autorizzazione ad edificare opere rimovibili, è titolare di un diritto reale su beni demaniali "assimilabile" al diritto di superficie regolato dall'art. 952 cod. civ. avente natura temporanea e soggetta ad una peculiare regolamentazione in ordine al momento della sua modificazione, estinzione o cessazione.

L'INDENNIZZO IN FAVORE DEI CONCESSIONARI:

L'art. 49 del codice della navigazione dispone che "*...quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione, con restituzione del bene demaniale al pristino stato*", richiama in pratica l'istituto dell'accessione, di cui all'art. 934 cod. civ. - con deroga al principio dell'indennizzo, di cui al successivo art. 936 - va interpretato nel senso che l'accessione si verifica "ipso iure", al termine del periodo di concessione.

A norma dell'art. 49 del codice della navigazione, sono soggette ad accessione, al termine del rapporto concessorio, solo le opere "non amovibili", nel presupposto che per tali opere, destinate a restare sul territorio o ad essere distrutte, debba assicurarsi la piena disponibilità per l'ente proprietario del suolo, a fini di corretta gestione delle medesime nell'interesse pubblico.

Una recente sentenza del Consiglio di Stato in sede Giurisdizionale (26.05.2010) ha dichiarato che *“può giustificare l’inapplicabilità del principio dell’accessione gratuita, fortemente penalizzante per i superficari, quando il titolo concessorio preveda forme di rinnovo automatico e preordinato in precedenza rispetto alla data di naturale scadenza della concessione, tanto da figurare il rinnovo stesso, al di là del nomen juris, come una vera e propria proroga, protraendosi il medesimo rapporto senza soluzione di continuità”*.

Questa sentenza potrebbe aprire le porte ad un eventuale indennizzo che lo Stato od il “nuovo” concessionario dovrebbe corrispondere al “vecchio” per caso di mancato rinnovo della concessione a seguito di miopia del legislatore, in quanto quest’ultimo, altrimenti, avrebbe diritto di demolire tutti i manufatti dal medesimo costruiti, rendendo assolutamente inappetibile l’acquisizione degli stabilimenti balneari da parte dell’Agenzia del Territorio, in quanto l’Agenzia di fatto non acquisirebbe che “rena”.

I PROVVEDIMENTI DELLO STATO ITALIANO:

IL DECRETO MILLEPROROGHE:

Con l’approvazione della Legge n 25 del 26/2/2010 con il quale è stato convertito in legge il decreto Milleproroghe è stato abrogato il secondo periodo dell’art. 37 del Codice della navigazione, sopprimendo il diritto di insistenza per il rinnovo della concessione ed è stata prorogata al 31 dicembre 2015 la proroga delle concessioni demaniali e conferma il disposto dell’art. 3 comma 4 bis della legge 494/93 attinente alla possibilità per gli imprenditori di correlare l’ammontare degli investimenti con la durata della concessione.

Successivamente, l’art. 34- duodecies del D.l. n. 179/2012, ha esteso la proroga prolungando il termine di proroga sino al 31 dicembre 2020, aprendo degli spazi operativi al regime delle proroghe, anche mediante la stipula di protocolli d’intesa, che non può più trovare la sua fonte nel c.d. “diritto di insistenza”.

Si riporta di seguito l'art. 1, comma 18 della L. n. 25/2010 che ha abolito il comma 2 dell'art. 37 Cod.

Navigaz.: “Ferma restando la disciplina relativa all'attribuzione di beni a regioni ed enti locali in base alla legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché alle rispettive norme di attuazione, nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali con finalità turistico ricreative, ad uso pesca, acquacoltura ed attività produttive ad essa connesse, e sportive, nonché quelli destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto, da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che è conclusa 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, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui all'articolo 37, secondo comma, secondo periodo, del codice della navigazione, il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino al 31 dicembre 2020, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 03, comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. All'articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione, il secondo periodo è soppresso”.

3) CONCLUSIONI

Il caso che ci occupa riguarda l'obiettivo di poter coniugare il rinnovo delle concessione balneari con interventi e opere per il miglioramento delle condizioni di stabilità e di rifacimento delle spiagge (mediante realizzazione di frangiflutti, etc....)

In questo caso, poiché l'obiettivo sarebbe quello di coinvolgere le imprese balneari che ancora oggi sono titolari di concessioni demaniali in scadenza, l'intento sarebbe quello di coniugare la realizzazione di queste opere con la partecipazione del consorzio dei concessionari demaniali al procedimento di *project financing* con il risultato di ottenere, a condizione che vengano realizzate le opere programmate,

l'assegnazione di concessioni demaniali mediante procedimento di evidenza pubblica con una durata variabile fino a un massimo di 20 anni.

E' evidente che la durata delle predette concessioni è legata alla possibilità di rientro delle spese sostenute dai concessionari. A tal fine vi sono numerosi passaggi procedurali da seguire:

- iniziativa della Pubblica Amm.ne (identificazione delle opere pubbliche che possano essere coperte dall'iniziativa privata);
- attivazione di un procedimento di evidenza pubblica sulla base della proposta che può certamente essere avanzata di concerto con il consorzio dei concessionari balneari attuali, sottoponendola all'evidenza pubblica e aprendola alla contendibilità di altri soggetti sulla base delle condizioni poste dal bando. Il bando sostanzialmente lega la realizzazione delle opere pubbliche in questione al rinnovo-nuova attribuzione delle concessioni balneari

Nello specifico, in definitiva, oltre al programma delle opere da mettere a bando , occorre esperire il procedimento di evidenza pubblica e di prevedere con esso la concessione di costruzione e gestione collegandola con l'assegnazione di nuove concessioni balneari.