



Consiglio Regionale

Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari

Relazione

Signor Presidente, Colleghi Consiglieri,

- 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 e, in particolare, l'articolo 03, comma 4 bis;
- Visto il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 (Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno);

(omissis)

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 lacuali 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 tecnicoamministrativa 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. 3, comma 4 bis del Decreto Legge del 5.10.1993 convertito con modificazioni della legge 4.12.1993, n. 494.

Relazione della 3^a Commissione consiliare

La **3^a Commissione consiliare** “Agricoltura, Sviluppo Economico, Attività produttive” ha esaminato, nel corso delle sedute tenutesi in data 7 dicembre 2016, 14 febbraio 2017, 22 febbraio 2017 e 29 marzo 2017, il progetto di legge n. 329/2016 di iniziativa dei Consiglieri Monticelli – Pepe – Berardinetti – Balducci – Paolini – Monaco – D’Ignazio – Di Pangrazio – Di Dalmazio - Sospiri, avente ad oggetto “Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari”, assegnato in data 29 novembre 2016 a questa Commissione per competenza ed alle Commissioni 1^a e 4^a ed al Consiglio delle Autonomie Locali per parere.

Sono intervenuti in audizione nelle sedute del 7 dicembre 2016 e del 14 febbraio 2017: Ottavio Di Stanislao Asso-balneari Confindustria; Riccardo Padovano - SIB Confcommercio; Giuseppe Susi - Fiba-Confesercenti; Cristiano Tomei - CNA Balneatori; Rinaldo Veri Presidente dell’Associazione Trabocchi e Traboccanti.

La 1^a Commissione consiliare, nella seduta del 14 dicembre 2016, ha espresso parere favorevole a maggioranza dei presenti.

Il Consiglio delle Autonomie Locali, nella seduta del 16 luglio 2015, ha espresso parere favorevole all’unanimità dei presenti, a condizione che la Giunta regionale specifichi i criteri ai quali i Comuni devono uniformarsi per rendere omogenea la tutela del legittimo affidamento delle concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009, anche al fine di evitare contenziosi. La Commissione non ha recepito le osservazioni proposte dallo stesso.

Il parere della **4^a Commissione consiliare** è stato acquisito ai sensi del comma 2, articolo 72 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale.

Nel corso della seduta del 29 marzo 2017, la Commissione ha proceduto, ai sensi del comma 2 dell’articolo 78 del Regolamento interno per i lavori del Consiglio regionale, all’esame dei progetti di legge n. 326/16 di iniziativa Consiliare: Sospiri – Di Dalmazio “Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime” e n. 329/16 di iniziativa Consiliare: Monticelli, Pepe, Berardinetti, Balducci, Paolini, Monaco, D’Ignazio, Di

Pangrazio, Di Dalmazio e Sospiri “*Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari*”.

La stessa ha approvato, a maggioranza dei Consiglieri presenti, il progetto di legge n. 329/16 come testo base.

A seguire, su richiesta del primo firmatario e non essendoci interventi, il Presidente ha posto in votazione i singoli articoli che sono stati approvati a maggioranza regolamentare.

La Commissione, infine, ha approvato a maggioranza dei presenti il testo del progetto di legge. Hanno votato a favore i Consiglieri: Berardinetti + delega di Paolini, Balducci e Olivieri. Ha votato contro il Consigliere Bracco. Si sono astenuti i Consiglieri Mercante e Smargiassi.

Pertanto, si propone al Consiglio regionale:

- di approvare l'allegato progetto di legge n. 329/2016 di iniziativa dei Consiglieri Monticelli, Pepe, Berardinetti, Balducci, Paolini, Monaco, D'Ignazio, Di Pangrazio, Di Dalmazio e Sospiri.



Consiglio Regionale

Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari

Art. 1

(Oggetto e finalità)

1. Con la presente legge la Regione intende garantire in tutto il territorio regionale:
 - a) l'esercizio omogeneo delle funzioni amministrative in materia di uso del demanio marittimo turistico-ricreativo da parte dei Comuni costieri;
 - b) 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 del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194 (Proroga dei termini previsti da disposizioni legislative) convertito in legge, con modificazioni dell'articolo 1, comma 1, legge 26 febbraio 2010, n. 25;
 - c) adeguate ed omogenee condizioni di sviluppo per le micro, piccole e medie imprese turistico-ricreative operanti in ambito demaniale marittimo;
 - d) 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 1, comma 1, lettere a), b), c), d) ed e) del 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, 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'articolo 36 del codice navale e del decreto legge 400/1993 convertito dalla legge 494/1993 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.

Art. 4
(Norma finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non discendono nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.
2. Agli adempimenti disposti dalla norma si provvede con le risorse umane, strumentali e finanziarie già previste a legislazione vigente, assicurando l'invarianza della spesa per il bilancio della Regione Abruzzo e delle altre amministrazioni pubbliche interessate.

Art. 5
(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nel Bollettino Ufficiale della Regione Abruzzo in versione Telematica (BURAT).

Attesto che il Consiglio regionale, con provvedimento n. 91/5 del 4.4.2017, ha approvato la presente legge.

IL PRESIDENTE

VT/cm

CONSIGLIO REGIONALE DELL'ABRUZZO

X LEGISLATURA

⌘⌘⌘⌘⌘⌘

SEDUTA DEL 4.4.2017

Presidenza del Presidente: DI PANGRAZIO

Consigliere Segretario: MONACO

	ASS.		ASS.		ASS.
BALDUCCI		FEBBO		PAOLINI	
BERARDINETTI		GATTI		PAOLUCCI	
BRACCO		GEROSOLIMO		PEPE	
CHIODI		IAMPIERI		PETTINARI	
D'ALESSANDRO		MARCOZZI		PIETRUCCI	
D'ALFONSO		MARIANI		RANIERI	X
DI DALMAZIO		MAZZOCCA		SCLOCCO	
D'IGNAZIO		MERCANTE		SMARGIASSI	
DI MATTEO		MONACO		SOSPIRI	
DI NICOLA		MONTICELLI			
DI PANGRAZIO		OLIVIERI			

VERBALE N. 91/5

OGGETTO: Legge regionale: Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari.

IL CONSIGLIO REGIONALE

Vista la relazione della 3^a Commissione consiliare permanente a firma del presidente Berardinetti che, allegata al presente atto, ne costituisce parte integrante;

Udita l'illustrazione del consigliere Monticelli;

Uditi gli interventi dei consiglieri Sospiri e Di Dalmazio;

Visto il progetto di legge n. 329/2016 di iniziativa consiliare recante "Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari", assunto come testo base a seguito dell'esame abbinato dei progetti di legge n. 326/2016 (Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime) e 329/2016 (Tutela del legittimo affidamento dei concessionari balneari);

Viste le proposte di emendamento sottoposte all'esame dell'Assemblea con l'esito di seguito riportato:

- emendamenti nn. 1, 2 e 3 a firma dei consiglieri Monticelli e Berardinetti che, messi ai voti, sono approvati;

Eseguite distinte votazioni dei singoli articoli di cui consta il progetto di legge e dato atto che ciascuno di essi è stato approvato a maggioranza statutaria;

Messo ai voti, con procedimento palese, il progetto di legge nel suo complesso

LO APPROVA

con la maggioranza prescritta dallo Statuto della Regione.

IL CONSIGLIERE SEGRETARIO

IL PRESIDENTE

VT/