

**PARERE DELLA 14<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE**  
**(Politiche dell'Unione europea)**

(Estensore: CARDINALI)

Roma, 6 dicembre 2017

Sul disegno di legge:

**(2957) Delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo, approvato dalla Camera dei deputati.**

La 14<sup>a</sup> Commissione permanente, esaminato il provvedimento in titolo, già approvato dalla Camera dei deputati;

considerato che esso conferisce una delega al Governo per adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente 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, indicando una serie di criteri specifici di delega;

rilevato, in particolare, che:

- la delega dovrà essere esercitata entro sei mesi e dovrà prevedere un adeguato periodo transitorio per le concessioni in essere al 31 dicembre 2009, ferme restando le previsioni dei rapporti contrattuali in corso tra concessionari e gestori;

- la normativa dovrà rispettare l'ordinamento europeo, con riguardo anche alle disposizioni dell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2006/123/CE e al principio del legittimo affidamento;

- la normativa dovrà, inoltre, rispettare i principi di concorrenza, di qualità paesaggistica e 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, 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 e tengano conto della professionalità acquisita nel settore;

- nell'esercizio della delega dovranno essere stabiliti limiti minimi e massimi di durata delle concessioni e prevedere che un operatore possa essere titolare di un numero massimo di concessioni, per garantire un'adeguata pluralità e differenziazione dell'offerta;

- dovranno, inoltre, essere rideterminati i canoni concessori con l'applicazione di valori tabellari;

- i dati sulle concessioni e sui relativi canoni dovranno essere resi pubblici sui siti *internet* dei comuni e dei concessionari,

---

Al Presidente  
delle Commissioni riunite 6<sup>a</sup> e 10<sup>a</sup>  
S E D E

esprime, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni.

Sulla materia delle concessioni demaniali marittime - già oggetto di procedure di infrazione, poi successivamente archiviate - il quadro normativo europeo è compendiato nella sentenza della Corte di giustizia del 14 luglio 2016 (cause riunite C-458/14 e C-67/15).

Si è in quella sede affermato che l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE (c.d. direttiva servizi) non consente che le concessioni per l'esercizio delle attività turistico-ricreative nelle aree demaniali marittime e lacustri siano prorogate in modo automatico in assenza di qualsiasi procedura di selezione dei potenziali candidati, che deve presentare tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza, e in particolare di un'adeguata pubblicità, ciò equivalendo *“a un loro rinnovo automatico, che è escluso dai termini stessi dell'articolo 12, paragrafo 2, della direttiva 2006/123”* (punto 50 della sentenza). Né può essere invocato in generale il principio del legittimo affidamento. Questo può venire in rilievo in base ad una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare che il titolare dell'autorizzazione poteva legittimamente aspettarsi il rinnovo della propria autorizzazione e abbia effettuato i relativi investimenti (punto 56). Allo stesso modo, è stato ritenuto violato l'articolo 49 del TFUE che, nel caso in cui le concessioni demaniali pubbliche per attività turistico-ricreative presentino un interesse transfrontaliero certo, non consente a una normativa nazionale di prevedere una proroga automatica di tali concessioni (punto 74).

Ai fini della disciplina disegno di legge in titolo, occorre valutare i punti rilevanti della decisione.

Per il considerando n. 39 della direttiva 2006/123/CE, la nozione di «regime di autorizzazione» comprende, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di concessioni. Quindi, le concessioni demaniali marittime e lacuali rilasciate dalle autorità pubbliche e che mirano allo sfruttamento di un'area demaniale a fini turistico-ricreativi possono essere qualificate come «autorizzazioni», ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123/CE, 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 (punti 39-41). Essendo atti di autorizzazione a esercitare un'attività economica in un'area demaniale, le dette concessioni non rientrano nella categoria delle concessioni di servizi.

Ciò ammesso in linea di principio, la Corte di giustizia ritiene che spetti ai giudici nazionali verificare – e quindi al legislatore nazionale prefigurare – se le autorizzazioni in questione possano essere concesse in numero illimitato oppure limitato perché vi è scarsità del bene.

Se vi è scarsità delle risorse naturali, si applica l'articolo 12 della direttiva servizi, il quale prescrive che il rilascio di autorizzazioni, qualora il loro numero sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, 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.

In tali casi, una norma di diritto interno che prorogasse in maniera generale la durata delle concessioni, ciò equivalendo a un rinnovo automatico, renderebbe impossibile la procedura competitiva di cui all'articolo 12 della direttiva servizi e configurerebbe una incompatibilità con la citata direttiva.

La Corte richiama il paragrafo 3 dell'articolo 12 della direttiva, che ammette che gli Stati membri possano tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni legate a motivi imperativi d'interesse generale. Tra questi può rientrare la necessità di tutelare il legittimo affidamento del concessionario, ma solo al momento di stabilire le regole della procedura, con 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).

Se invece la scarsità di risorse non v'è, vengono in rilievo le norme di diritto primario. In tali casi, trattandosi comunque di concessioni riguardanti un diritto di stabilimento in area demaniale finalizzato a uno sfruttamento economico per fini turistico-ricreativi, va applicato l'articolo 49 del TFUE, relativo alla libertà di stabilimento. Per la Corte, se la concessione presenta "*un interesse transfrontaliero certo*", il suo mancato rilascio attraverso una procedura trasparente di gara costituisce una disparità di trattamento a danno di imprese con sede in un altro Stato membro che potrebbero essere interessate alla suddetta concessione. Questo interesse transfrontaliero certo, rende necessario aggiudicare le concessioni con procedure non discriminatorie e trasparenti.

Il disegno di legge in esame è pienamente coerente con i ricordati principi espressi dalla Corte di giustizia e servirà a fornire una disciplina compiuta delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative, resasi da tempo necessaria per assicurare agli operatori del settore un quadro normativo chiaro, certo e rispettoso della normativa europea.

Valeria Cardinali