



SENATO DELLA REPUBBLICA

10^a COMMISSIONE **Industria, commercio, turismo**

NOTA AUDIZIONE

Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021
AS 2469

Roma, 8 marzo 2022

L'emendamento governativo al "ddl Concorrenza" sulle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative, ad avviso di FIBA – Confesercenti, compie un **tentativo solo parziale di risolvere le problematiche che assillano il settore degli stabilimenti balneari**, legate principalmente alla riassegnazione delle concessioni in essere, sulle quali gli operatori fanno affidamento per il riconoscimento dei propri pluriennali investimenti, del diritto all'occupazione propria e dei propri familiari e dipendenti, dell'impegno profuso nel tempo per gestire e migliorare un bene pubblico che senza il supporto della categoria non avrebbe consentito allo Stato l'ottimale conservazione del patrimonio naturalistico costiero ed agli utenti l'utilizzazione di servizi apprestati con professionalità e dedizione nel corso di decenni.

Il testo presentato ha come scopo principale il riordino e la semplificazione della disciplina di settore, che erano già alla base della **legge n. 145/2018, mai messa in discussione**, da questo punto di vista, dalla Commissione europea né da alcun Organo di giustizia eurounitario o interno, i quali, semmai, hanno sollevato questioni inerenti la **"supposta" proroga della durata dei titoli: proroga che invero tale non è mai stata, corrispondendo, nell'intento del legislatore, condiviso dalle Associazioni di settore, ad un periodo transitorio necessario per condurre in porto una riforma complessa**, come è sotto gli occhi di tutti.

I principi direttivi cui dovrà essere improntata la riforma sono in linea di massima condivisibili.

Così per quanto riguarda l'adeguata considerazione, in sede di affidamento delle concessioni, degli investimenti, del valore aziendale dell'impresa e dei relativi beni materiali e immateriali, della professionalità acquisita, della valorizzazione di obiettivi di politica sociale, salute e sicurezza dei lavoratori, della protezione dell'ambiente e della salvaguardia del patrimonio culturale, della previsione di clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato nell'attività del concessionario uscente.

Così pure, nella specifica sede di espletamento delle future procedure selettive, per la considerazione, ai fini della scelta del concessionario, dell'esperienza tecnica e professionale già acquisita in relazione all'attività oggetto di concessione o ad analoghe attività di gestione di beni pubblici, della posizione dei soggetti che, nei cinque anni antecedenti l'avvio della

procedura selettiva, abbiano utilizzato la concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare.

Tuttavia, va subito evidenziato che fissare al 31 dicembre 2023 la data di scadenza dell'efficacia delle concessioni demaniali in essere va considerata una previsione che va a scontrarsi con dati oggettivi, che la rendono eufemisticamente “poco credibile”.

Si valuta infatti che occorrerà un congruo lasso di tempo, certamente almeno un anno successivo all'approvazione del decreto legislativo previsto dall'attuale art. 2 del disegno di legge, per procedere alla mappatura delle concessioni. Si giungerà così oltre la metà dell'anno 2023, e a quel punto mancherebbe solo un semestre per potersi procedere alle procedure di affidamento delle concessioni sulla base dell'ulteriore decreto legislativo, previsto dall'art. 2-ter, che, a nostro avviso, non può non tener conto dei risultati della predetta mappatura.

È quindi certamente illusorio pensare che le amministrazioni possano dotarsi entro la fine del 2023 degli strumenti atti a varare le procedure di selezione e gli operatori predisporre per una partecipazione che comporta comunque diversi atti prodromici, attinenti la parte adempimentale.

Si ritiene dunque che il termine suggerito dal Consiglio di Stato nelle sentenze dell'adunanza plenaria (da considerare indicativo, non potendo un Organo di giustizia sostituirsi al legislatore) non debba essere pedissequamente seguito dal Parlamento, ma che una mole di adempimenti quale quella che ci si attende per la riforma di un settore consolidato da decenni necessiti di tempi congrui.

Il termine di efficacia delle concessioni in essere, previsto dal primo comma dell'art. 2-bis, va dunque adeguatamente differito.

Con riferimento all'efficacia delle concessioni e dei rapporti in essere, si ritiene inoltre opportuno che, per quelli che, ai sensi del comma 2 dell'art. 2-bis dell'emendamento governativo, siano individuati con atto dell'ente concedente come affidati o rinnovati mediante procedura selettiva con garanzie di imparzialità e di trasparenza, nonché con “adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento” si da poter essere ritenuti validi sino al termine previsto dal relativo titolo, l'adeguata pubblicità corrisponda a quella prevista dall'ordinamento dell'ente competente, come stabilito dall'art. 16 del D. Lgs. 26 marzo

2010, n. 59, recante “Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno”.

Il terzo comma dell’art. 2-bis stabilisce che non sono da considerare abusive, anche in relazione all’art. 1161 del codice della navigazione, le occupazioni del demanio che si protraggono fino alla data della loro efficacia disposta dal primo comma. Tuttavia, anche quando entro tale data fossero indette le selezioni pubbliche per l’individuazione del nuovo concessionario, le concessioni potrebbero rimanere senza titolare, con grave danno per la collettività, qualora alla stessa data, per i più vari motivi (relativi al perdurare delle fasi adempimentali di selezione o a ragioni varie che nel momento presente non è dato identificare), non avvenga il “passaggio di titolarità” dal concessionario uscente al nuovo avente diritto.

Dunque, si ritiene opportuno evitare che possa essere considerata abusiva l’occupazione del demanio da parte del titolare originario della concessione solo fino al termine della sua efficacia previsto dal primo comma dell’art. 2-bis: tale previsione deve invece valere fino al rilascio in capo al nuovo avente diritto, a seguito dell’espletamento della procedura selettiva, del pertinente titolo, anche ai fini della garanzia della continuità del servizio.

Ai fini della scelta del concessionario, poi, l’art. 2-ter prevede tra i criteri delle procedure selettive la valorizzazione dell’esperienza tecnica e professionale già acquisita in relazione all’attività oggetto di concessione o ad analoghe attività di gestione di beni pubblici, secondo criteri di proporzionalità e di adeguatezza.

Si ritiene che la valorizzazione dell’esperienza professionale pregressa, unitamente all’adeguata considerazione, vada maggiormente specificata in relazione all’anzianità di esercizio dell’impresa, ivi compresa quella acquisita nella gestione della concessione demaniale alla quale si riferisce la selezione, assegnando a tale considerazione, in sede di prima applicazione delle nuove norme sulle evidenze pubbliche, una specifica valutazione in termini di punteggio attribuito.

Nell’ipotetico caso del subentro, conseguente all’esito delle selezioni, di un soggetto terzo al concessionario uscente, la lettera i) del secondo comma dell’art. 2-ter inserisce, tra i criteri cui dovranno essere improntati i decreti legislativi volti al riordino e alla semplificazione della disciplina in materia di concessioni demaniali, la definizione di criteri uniformi per la **quantificazione dell’indennizzo da riconoscere al concessionario uscente, posto a carico**

del concessionario subentrante, in ragione del mancato ammortamento degli investimenti realizzati nel corso del rapporto concessorio e autorizzati dall'ente concedente e della perdita dell'avviamento connesso ad attività commerciali o di interesse turistico.

Il riconoscimento al concessionario uscente di un indennizzo è pacificamente suggerito dalle menzionate sentenze del Consiglio di Stato (che in relazione all'indizione di procedure competitive per l'assegnazione delle concessioni fanno riferimento al necessario supporto di un "indennizzo a tutela degli eventuali investimenti effettuati dai concessionari uscenti").

Si ritiene gravemente insufficiente ed iniqua una quantificazione dell'indennizzo che faccia riferimento esclusivo all'ammortamento residuo ed alla perdita dell'avviamento: parte preponderante dell'indennizzo dovrà, a nostro avviso, dare ampio riconoscimento all'effettivo valore aziendale dell'impresa, comprensivo di tutti gli investimenti effettuati, stimati in base alla consulenza tecnica di figure professionali da prevedere all'uopo; nella valutazione inerente la perdita dell'avviamento, poi, non può esser fatto riferimento alle sole attività commerciali o di interesse turistico, ma va considerato il complesso delle attività di servizi esercitate nell'ambito della concessione demaniale.