



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA



## **AUDIZIONE**

presso le Commissioni riunite Finanze e  
Attività produttive della Camera dei Deputati

## **DISEGNO DI LEGGE**

Delega al Governo per la revisione  
e il riordino della normativa relativa  
alle concessioni demaniali marittime, lacuali e  
fluviali ad uso turistico-ricreativo (c. 4302 e altri)

## **LA POSIZIONE DI CONFTURISMO-CONFCOMMERCIO**

**Roma, 9 maggio 2017**



Onorevoli Presidenti, Vice Presidenti, Segretari e Componenti delle Commissioni Finanze e Attività produttive della Camera dei Deputati,

con la presentazione e l'esame in questa sede del Disegno di legge delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo ha finalmente inizio un processo previsto da sei anni, più precisamente da quando la Legge Comunitaria 2010 lo contemplò per la prima volta tra le sue disposizioni.

Quanto mai opportuna risulta, a nostro avviso, la decisione di unire all'esame di tale Disegno di legge anche quello degli Atti Camera 2142 Pizzolante, 2388 De Micheli, 2431 Abrignani e 3492 Nastri, che rappresentano le più recenti evoluzioni dello studio della questione e pongono l'accento su specifici aspetti della normativa attinente alle concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo.

In questo contesto Confturismo-Confcommercio - espressione unitaria delle Organizzazioni nazionali rappresentative delle imprese e delle professioni turistiche aderenti a Confcommercio Imprese per l'Italia e struttura associativa di coordinamento per il comparto del turismo promossa dalla Confederazione stessa - si presenta a voi per fornire all'esame in corso il proprio contributo, risultato del lavoro congiunto delle Federazioni che la compongono e che rappresentano, nel loro insieme, l'intera filiera del settore economico turismo. Un assetto nel quale complessivamente si riconoscono oltre 220.000 imprese e professionisti del turismo, unito al rafforzato ruolo nella conduzione affidato alle Federazioni associate ANBBA - Bed and breakfast, ASSONAT - Porti e approdi turistici, CONFIGUIDE - Guide e accompagnatori turistici, FAITA-FEDERCAMPING - Campeggi e turismo open air, FEDERALBERGHI - Ricettività alberghiera, FIAVET - Agenzie di viaggio, FIPE - Pubblici esercizi, FTO - Operatori del turismo organizzato e RESCASA - Residence.

Il nostro contributo, in armonia con elementi e considerazioni che fa presenti la rappresentanza delle Aziende turistico balneari del nostro Sistema SIB-FIPE nel documento a voi inviato il 6 aprile scorso, si prefigge di integrarne e allargarne la portata anche alle diverse altre tipologie di attività imprenditoriale che vengono condotte, da imprese del turismo, su concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo, costituendo un vero e proprio punto di forza dell'offerta italiana che non ha eguali in altri contesti nazionali, quanto meno a livello europeo. Stiamo parlando di attività ricettive, alberghiere e del turismo *open air*, della ristorazione e dell'intrattenimento nonché del diporto nautico, con particolare riferimento alla portualità turistica. Componenti che, nel loro complesso, fanno del demanio marittimo, lacuale e fluviale italiano un terreno di cultura nel quale si è sviluppata, nei decenni, una peculiare capacità di produrre ricchezza per l'intero sistema Paese.

D'altro canto l'importanza del demanio come risorsa base per lo sviluppo di una moderna e forte economia turistica del Paese è evidenziata anche nel Piano strategico di sviluppo

del turismo 2017-2022, approvato a febbraio di quest'anno dal Consiglio dei Ministri, che oltre a richiamare la valorizzazione del patrimonio territoriale, la sua gestione durevole e la fruizione sostenibile e innovativa fra i quattro elementi base della cosiddetta "visione" - quelli che quindi supportano il costruito dell'intero Piano - compie un accenno ancora più specifico nella linea d'intervento A.3.3, dedicata appunto al "Recupero e riutilizzo sostenibile dei beni demaniali ad uso turistico". Vi è quindi a tutti i livelli ampia e diffusa consapevolezza sia del valore del demanio ad uso turistico-ricreativo sia della responsabilità di garantire un suo sfruttamento durevole secondo criteri di sostenibilità. E proprio il richiamo ad un modello di turismo sostenibile fa sì che le componenti immateriali dell'offerta, anche quelle nelle quali si esprime l'organizzazione dell'impresa, abbiano un ruolo di primaria importanza nella costruzione del modello turistico del nostro Paese che utilizza il demanio ad uso turistico-ricreativo.

Partendo da tali considerazioni, riteniamo che il processo di riordino della normativa che ci si avvia ad affrontare potrà essere una vera occasione di rilancio dell'economia turistica di queste aree, dopo anni di incertezza e stasi, solo tenendo conto delle molteplici attività imprenditoriali turistiche che sul demanio operano, accomunate dalla loro tipologia di localizzazione ma spesso profondamente diverse fra di loro per modello di organizzazione imprenditoriale, per mix tra impresa come fonte di reddito da lavoro e impresa come fonte di reddito da capitale, per soglia minima di investimenti necessari al loro avvio, livello di remunerazione media dell'investimento, modalità di sfruttamento della risorsa demaniale e livello di dipendenza o meno da altre attività economiche condotte anche al di fuori di aree demaniali.

Da ultimo, prima di addentrarci nello specifico di alcuni elementi della delega che si prevede di dare al Governo nell'ambito del disegno di legge in analisi, desideriamo compiere un'ulteriore considerazione. E' importante prevedere un adeguato livello di consultazione con le rappresentanze delle diverse categorie di imprese del turismo operanti sul demanio non solo nella definizione della delega che oggi si sta compiendo ma anche nei diversi successivi passaggi attuativi della medesima che porteranno il Governo all'emanazione dei previsti decreti legislativi per la revisione e il riordino della normativa.

## **LE CONCESSIONI AD USO TURISTICO RICREATIVO**

Venendo al comma 1 dell'art.1 del Disegno di legge delega in analisi, di fatto il cuore del provvedimento, la lettera a) fissa i principi nell'ambito dei quali il Governo dovrà stabilire i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni. Particolare pregio assume, a nostro giudizio, il richiamo al principio 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". Si tratta di fatto di quel principio di tutela del cosiddetto "legittimo affidamento" dell'imprenditore che, confidando in un determinato assetto legislativo ed uso, opera investimenti sull'attività avviata a seguito dell'assegnazione di una concessione. In particolare, preme sottolineare che per gran parte degli oltre 30.000 imprenditori che operano sul demanio l'attività effettuata sullo stesso costituisce la principale fonte di reddito, se non addirittura l'unica, e gli investimenti



CONF COMMERCIO  
IMPRESE PER L'ITALIA



effettuati non sono immediatamente riconducibili solo a parametri economico-finanziari ma anche ad un progetto di vita nel quale l'impresa produce principalmente, come già evidenziato in precedenza, redditi da lavoro piuttosto che da capitale. Questa componente immateriale, ma per nulla astratta giacché trova concreta espressione in anni di attività e di know how acquisito sul campo, è auspicabile che venga inserita tra gli aspetti da riconoscere all'imprenditore ed all'impresa che opera sul demanio. Se tale principio deve garantire, dall'entrata in vigore del nuovo assetto normativo, le concessioni di nuova assegnazione, logica ci appare la sua applicazione anche alle concessioni già precedentemente assegnate, che nell'ultimo decennio hanno di fatto subito gli effetti di una pesante incertezza sulle norme applicabili e sulla conseguente durata del titolo concessorio. Per questo motivo riteniamo che l'esercizio da parte del Governo della delega per l'attuazione dei principi di cui alla lettera a) del comma 1 dell'articolo 1 non possa essere scisso da quello relativo ai principi di cui alla lettera d), che riguarda la determinazione di un adeguato periodo transitorio per l'applicazione *erga omnes* della disciplina di riordino. Pari importanza assume, a nostro giudizio, il richiamo - espresso sempre nella lettera a) del comma 1 dell'art. 1 del DDL delega - alla rilevanza della professionalità acquisita nell'esercizio di concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative da parte del soggetto che richiede l'assegnazione. Si tratta di un elemento fondamentale sia per garantire la conduzione della concessione, una volta affidata, secondo quei principi di "gestione durevole e fruizione sostenibile" ai quali lo stesso PST 2017-2022 fa riferimento ma anche per mettere al riparo da fenomeni puramente speculativi le procedure di assegnazione che verranno avviate con l'entrata in vigore del nuovo assetto normativo.

L'individuazione di adeguati limiti minimi e massimi dei tempi delle concessioni entro i quali le Regioni fissano la durata delle stesse, di cui alla lettera b) del comma 1 dell'art. 1, deve a nostro avviso tenere conto anche delle caratteristiche intrinseche delle diverse attività imprenditoriali turistiche che sul demanio operano, fermo restando che un termine minimo di 30 anni si ritiene necessario per tutti i tipi di attività connesse al demanio in questione - vuoi per le concessioni esistenti, come congruo periodo di rientro e/o remunerazione degli investimenti effettuati, vuoi per le nuove concessioni soggette da subito a pubblica evidenza - per assicurare la buona gestione imprenditoriale delle stesse e per non disperdere quegli elementi di soft power che sempre di più sono decisivi nel successo delle destinazioni turistiche. A partire da questa soglia minima si potrà poi tener conto di elementi che sono fisiologicamente diversi nella conduzione, ad esempio, di un'attività ricettiva *open air* piuttosto che di un albergo, di un'attività di ristorazione o intrattenimento o di un'azienda balneare. Non solo, ma anche all'interno di ciascuna di queste tipologie vi sono casi specifici dei quali è opportuno tenere conto. Si segnalano - e non sono certamente gli unici casi di questo tipo - attività ricettive collocate in aree non demaniali che usufruiscono di una concessione demaniale marittima ad uso turistico-ricreativo per la fornitura di servizi ai bagnanti, così come attività di ristorazione, sempre insistenti in aree non demaniali, alle quali sono collegati servizi di balneazione erogati dalla stessa impresa su concessioni attigue. In questi casi si realizza un *unicum* inscindibile, risultante dal collegamento tra il servizio erogato sulla concessione e quello erogato invece al di fuori della concessione. Ed è del tutto evidente come la perdita della concessione demaniale determinerebbe una grave mutilazione, tale da compromettere in

modo irreparabile l'esistenza di tutta l'impresa. Devono quindi essere adottate, oltre alle tutele di carattere generale, anche misure specifiche, non solo in relazione alla durata, che tengano conto della necessità di salvaguardare l'attività nel suo complesso.

L'azione di rideterminazione dei canoni concessori, prevista alla lettera e) del comma 1 dell'art.1, è un altro elemento portante del provvedimento in analisi e deve essere condotta puntando al raggiungimento di nuovi livelli più equi e sostenibili e senza dimenticare la necessità, in questo come in numerosi altri campi, di un maggiore impegno delle Autorità di controllo preposte nella lotta contro le attività abusive. Due punti inoltre devono essere tenuti a nostro avviso ben presenti nello svolgimento di tale azione. Il primo riguarda l'eliminazione dei valori OMI dalle modalità di calcolo dei canoni delle concessioni con pertinenze che, come citato nella stessa relazione che introduce ai contenuti del Disegno di legge in analisi, hanno condotto ad aumenti di notevole entità degli importi dovuti i cui effetti si sono sommati, in alcuni casi, a quelle che appaiono distorsioni dell'imposizione fiscale: ad esempio l'assoggettamento delle Imprese balneari all'aliquota IVA ordinaria anziché a quella ridotta, che risulta invece applicata alle altre imprese turistiche del settore operanti sul demanio. La richiesta eliminazione deve inoltre, a nostro avviso, essere accompagnata dalla conseguente definizione di situazioni pregresse proprio in relazione agli insostenibili aumenti subiti dalle imprese i cui beni sono stati incamerati dallo Stato. Il secondo punto da tenere presente è che l'applicazione di nuovi valori tabellari dovrà continuare a contemplare anche elementi di abbattimento dei canoni stessi in ragione di vincoli ed impegni che i soggetti affidatari assumono con l'ottenimento della concessione, come ad esempio quello della destinazione ad area verde di parte della concessione.

Dovrebbe inoltre, a nostro avviso, essere esplicitamente incluso nell'ambito della delega conferita al Governo con il Disegno di legge in analisi anche il mandato a individuare le aree comprese nell'ambito del demanio marittimo oggetto di concessione per l'esercizio di attività con finalità turistico ricreative che non siano più destinate ai pubblici usi del mare, per le quali si possa prevedere il passaggio dal demanio al patrimonio disponibile dello Stato con la possibilità di essere cedute con riconoscimento, a favore del concessionario, del diritto di opzione al loro acquisto.

## **LE CONCESSIONI AD USO DI DIPORTO NAUTICO – I PORTI TURISTICI**

In coerenza con la stessa relazione che accompagna il Disegno di legge in esame, che non a caso, nell'analizzare l'impatto della regolamentazione, identifica le concessioni ad uso di diporto nautico - delle quali i porti turistici sono un elemento rilevante - separatamente dall'insieme degli impianti turistico-ricreativi insistenti sul demanio marittimo, si intende, in chiusura del presente contributo, fornire alcune considerazioni specifiche dedicate proprio alle strutture della nautica da diporto, come individuate dal DPR 509/97, nonché alla cantieristica navale.

Il riordino della normativa, che dovrà riguardare anche queste attività, dovrà porre innanzitutto rimedio al contenzioso, sfociato in Corte Costituzionale a gennaio di quest'anno, risultato degli effetti dell'equiparazione delle modalità di calcolo dei canoni



**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA



delle concessioni destinate a porti turistici con quelli delle altre concessioni ad uso turistico ricreativo. Tale disciplina, introdotta con la Legge finanziaria 2007, ha di fatto vanificato i piani finanziari degli investimenti che le imprese avevano posto in essere sulla base della precedente normativa, che prevedeva invece un meccanismo di calcolo dei canoni concessori informato alle caratteristiche specifiche dell'attività della nautica da diporto, fissato in misura inversa alla maggiore rilevanza delle opere realizzate, in ragione del fatto che l'oggetto della concessione è una superficie nuda dove si prevedono importanti investimenti finalizzati ad opere di difficile rimozione. Si auspica, per il futuro, non solo che la determinazione del canone demaniale venga calcolata secondo le disposizioni di legge vigenti al momento della stipula, e che lo stesso resti stabile per tutta la durata della concessione - ad eccezione degli incrementi Istat - ma anche che la stessa durata della concessione sia, per questo tipo di attività, proporzionata e correlata al Piano Economico Finanziario degli investimenti. La durata della concessione così calcolata potrà essere modificata seguendo due procedure: la prima, a seguito di istanza di proroga della durata basata sugli investimenti migliorativi e quelli relativi al mantenimento della funzionalità della struttura effettuati dal concessionario. In questo caso l'istanza di proroga dovrà essere pubblicata, nel rispetto dei principi euro comunitari, per consentire l'eventuale presentazione di domande concorrenti da parte degli interessati; la seconda, a seguito di istanza di correzione, basata su un vero e proprio errore verificato nella stima dei costi secondo l'originario progetto - per la quale dovranno essere valutati anche i costi derivanti dagli interventi finalizzati all'adeguamento delle strutture portuali a nuove normative o a richieste imposte dall'Autorità o diretti a superare criticità dovute a cause naturali verificatesi dopo la costruzione della struttura nautica o qualora risulti che il concessionario non abbia potuto realizzare, per fatti a lui non addebitabili, opere o parti sostanziali di quelle previste. Tutte queste sono ipotesi che vanno a vanificare il piano finanziario sul quale si era basata la determinazione della durata della concessione da parte dell'Autorità competente.

Per quanto concerne il rinnovo delle concessioni demaniali dedicate a questa attività, l'Autorità concedente dovrà predisporre, entro un anno dalla scadenza del titolo concessorio, la relativa procedura di evidenza pubblica per la selezione dei nuovi soggetti interessati nel rispetto dei principi comunitari di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento e trasparenza, evitando di basarsi prevalentemente solo sulla migliore offerta economica. La procedura di assegnazione della concessione demaniale così avviata dovrà prevedere, a carico del nuovo concessionario, il riconoscimento al concessionario uscente del valore dell'avviamento dell'attività svolta e l'acquisizione dei beni di facile rimozione sulla base del loro valore di mercato, elementi in mancanza dei quali non si procederà alla consegna dell'area in concessione.

Per la variazione al piano degli ormeggi il concessionario dovrà potere variare il numero e la dimensione dei posti barca nel rispetto dello specchio acqueo indicato nell'atto concessorio e delle norme inerenti la sicurezza della navigazione, comunicando il piano degli ormeggi all'Autorità concedente due mesi prima della sua applicazione. Questo per adeguarsi alle variazioni del mercato.



---

**CONFCOMMERCIO**  
IMPRESE PER L'ITALIA



Le tariffe indicate dal concessionario relative ai posti di transito dovranno essere preventivamente comunicate all'Autorità Marittima e la reiterata violazione delle suddette tariffe da parte del concessionario stesso comporta la decadenza della concessione ai sensi dell'art. 47 del C.d.N. .