



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL LAZIO

PROPOSTA DI LEGGE

N. 172 del 9 settembre 2024

DI INIZIATIVA DEL CONSIGLIERE

TRIPODI

***NORME DESTINATE AGLI ENTI LOCALI IN MATERIA DI DISCIPLINA
DEI CRITERI E DEI REQUISITI PER LA REDAZIONE DELLE
PROCEDURE AD EVIDENZA PUBBLICA FINALIZZATE
ALL’AFFIDAMENTO DI CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME PER
FINALITÀ TURISTICO-RICREATIVE E/O SPORTIVE
DELLA REGIONE LAZIO***

ASSEGNATA ALLE COMMISSIONI: XI – IV – I – VIII – IX

ALTRI PARERI RICHIESTI: -



Gruppo Consiliare Forza Italia

PROPOSTA LEGGE DI LEGGE

concernente

“Norme destinate agli enti locali in materia di disciplina dei criteri e dei requisiti per la redazione delle procedure ad evidenza pubblica finalizzate all’affidamento di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e/o sportive della Regione Lazio.”

di iniziativa del consigliere Orlando Tripodi

Firmato digitalmente da:
Orlando Tripodi
Data: 09/09/2024 10:42:36

Relazione

La presente proposta di legge ha il fine di fornire ai Comuni le linee guida per l'espletamento delle procedure di affidamento delle concessioni balneari, e nel contempo, di rendersi interprete del desiderio del tessuto imprenditoriale laziale di rilanciare il settore turistico balneare in un'ottica assolutamente nuova; un rilancio che non passi esclusivamente dall'affidamento burocratico di meri titoli concessori, bensì dall'attuazione di importanti e sostanziali investimenti per rinnovare servizi, strutture ed offerta balneare a beneficio della collettività sotto il profilo delle opere pubbliche, della cultura, del turismo, dello sport, della tutela dell'ambiente, dell'accessibilità dei servizi per le persone con disabilità.

Di conseguenza, nell'ottica di creare, sin da ora, le condizioni per autorità concedenti ed operatori economici di ripartire, visto il lungo periodo di incertezza che ha impedito, soprattutto a questi ultimi, di investire nei servizi per la balneazione, la Regione Lazio ha il compito di fornire quegli indirizzi che, oltre a richiamare i principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità, debbano, a mio avviso, indicare un nucleo essenziale di criteri (art. 3) cui le autorità concedenti possano attenersi per poter partire autonomamente con le procedure concessorie sulla base delle fonti normative vigenti (art.1).

Ritengo utile comunque segnalare alle autorità concedenti, ma anche agli operatori economici, che le concessioni possono essere assegnate a seguito dell'instaurarsi di procedimenti ad evidenza pubblica tra loro alternativi e che la stessa Direttiva c.d. Bolkestein (paragrafo 3) parrebbe profilare, in particolare attraverso:

-iniziative provenienti dalle amministrazioni comunali/autorità concedenti:

- nelle quali l'aggiudicazione delle concessioni avvenga ai sensi degli artt. dal 182 al 185 del d. lgs 36/2023 e la cui procedura ordinaria di affidamento sia regolata attraverso la sequenza del bando (art. 182), del procedimento (art. 183), dei termini e delle comunicazioni (art. 184) e dei criteri di aggiudicazione (art. 185) ecc.;
- attraverso il partenariato pubblico-privato (PPP) tra un ente concedente e uno o più operatori economici privati tra i quali si instauri un rapporto contrattuale di lungo periodo, per raggiungere un risultato di interesse pubblico, nel quale la copertura dei fabbisogni finanziari, connessi alla realizzazione del progetto, provenga in misura significativa da risorse reperite dalla parte privata, anche in ragione del rischio operativo assunto dalla medesima; alla parte privata spetta il compito di realizzare e gestire il progetto, mentre alla parte pubblica quello di definire gli obiettivi e di verificarne l'attuazione.

-istanze/iniziative provenienti da privati/operatori economici che sottopongono all'amministrazione comunale una finanza di progetto (artt. da 193 a 195 del d. lgs.36/2023). Nella procedura di project financing è il soggetto privato proponente ad individuare il servizio da offrire e realizzare all'amministrazione nonché le relative caratteristiche. Tale procedura prevede il c.d. "diritto di prelazione", vale a dire il diritto ad essere preferito al miglior offerente, che può essere esercitato entro quindici giorni dalla comunicazione di aggiudicazione della gara a patto che il promotore garantisca l'adeguamento alle migliori condizioni offerte dall'aggiudicatario. Nel caso di mancato esercizio del diritto di prelazione, il Promotore ha il diritto di ricevere, da parte dell'aggiudicatario, il pagamento dell'importo delle spese sostenute per la predisposizione della proposta. In questa fattispecie, infine, il rischio operativo connesso alla concessione e alla gestione dei relativi servizi è allocato in capo al soggetto privato.

La giurisprudenza amministrativa ha sostenuto, che la normativa comunitaria prescrive una 'selezione pubblica', e non necessariamente un bando indetto dall'amministrazione. L'iter concessorio può partire dal mercato degli operatori, dal momento che le esigenze di pubblicità, trasparenza, imparzialità e par condicio, possono essere ugualmente essere soddisfatte e garantite, da un procedimento articolato in una fase di presentazione di un'istanza del soggetto privato, di un congruo tempo di pubblicazione di quest'ultima corredata dal progetto, e da una valutazione delle eventuali istanze concorrenti attraverso la presentazione di progetti alternativi di utilizzazione delle bene demaniale in questione. Questi progetti, o idee di utilizzo del bene tra loro concorrenti, potranno consistere in investimenti mirati alla creazione di nuovi servizi, o a riqualificare e migliorare i servizi esistenti quali, ad esempio, migliorare l'accessibilità e la fruibilità per i soggetti con disabilità delle aree demaniali, promuovere la mobilità in generale, i servizi di rilevanza sociale che integrano l'attività balneare con lo sviluppo turistico, culturale, sportivo e sociale del territorio comunale, con la sostenibilità ambientale attraverso interventi ad impatto minimo sul paesaggio, sull'ambiente e sull'ecosistema, dando preferenza alle attrezzature non fisse e completamente amovibili. Possono inoltre essere premiate le iniziative che sono in grado di garantire servizi e interventi e investimenti senza occupare né consumare suolo demaniale marittimo e valorizzati progetti articolati in iniziative complementari all'attività balneare, da svolgersi anche in siti (pubblici o privati) diversi da quello assentito, purché funzionali e pertinenti alla concessione da rilasciare e all'utilizzo turistico del bene demaniale. Non ultimo il criterio che riguarda la tutela dei lavoratori in servizio (clausole sociali) che devono essere mantenuti e garantiti dal concessionario subentrante.

I progetti presentati inoltre, possono riguardare investimenti per la città che contribuiscono alla realizzazione di opere e servizi di riqualificazione come, ad esempio, un nuovo lungomare od un tratto di esso, parcheggi, piazze, strade o impianti

sportivi e/o di socializzazione, non ultima la manutenzione del verde. In buona sostanza con la presente proposta di legge si intende fornire agli enti locali criteri e linee guida da utilizzare nelle procedure comparative che prevedono un cambiamento della concezione di investimento sui beni e servizi demaniali. Il nuovo proponente dovrà presentare un progetto non solo imperniato sui classici servizi resi all'utenza balneare, ma anche su quelli che consentano la destagionalizzazione, la promozione della cultura, la sostenibilità ambientale e lo sport. Di conseguenza, la durata della concessione (non superiore ai vent'anni) dovrà essere adeguata a consentire l'ammortamento, l'equa remunerazione degli investimenti realizzati e comunque dovrà essere proporzionata all'entità e alla rilevanza economica e qualitativa delle opere da realizzare.

In ultima analisi, la soluzione è fornita dall'art.12 della Direttiva c.d. Bolkestein, paragrafo 3. La norma dispone che gli Stati membri, nello stabilire le regole delle procedure di selezione, possano tener conto di considerazioni di salute pubblica, obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, nonché della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.

Nelle righe di tale paragrafo, si fonda, a mio parere, il presupposto della neutralità del diritto dell'Unione rispetto alla scelta del tipo di gestione del servizio, potendo questa svolgersi in modalità pubblica, privata o mista, a discrezione del diritto interno ben potendo quest'ultimo utilizzare forme di affidamento maggiormente compatibili con le esigenze della collettività e delle amministrazioni locali che, con l'utilizzo di queste formule, mantengono una forma di controllo/cogestione del servizio senza spogliarsene del tutto come accade nella concessione demaniale di vecchio stampo. Sussiste pertanto, ai sensi del paragrafo 3 dell'art.12 della Direttiva c.d. Bolkestein, la facoltà dello Stato di modulare la tutela della concorrenza, ove si sia deciso a monte, di ricorrere alla gestione del servizio all'interno del mercato di cui anche lo Stato-comunità è attore. Attraverso un approccio che considera i lidi quali beni comuni, la concessione si materializzerebbe nel rapporto fra regia pubblica e gestione privata, ed in forme tali da soddisfare il diritto dell'uso delle risorse e dello spazio come luogo di espressione di bisogni autentici delle collettività, di produzione di stili di vita e di nuove economie.

Descrizione dell'articolato

Nell'art.1 sono descritte le finalità, ambito oggettivo e fonti normative; nell'art.2 si riportano i requisiti che le procedure di evidenza pubblica devono richiedere agli operatori economici ai sensi del Nuovo codice degli appalti (d.lgs. 36/2023);l'art.3 disciplina i criteri di cui devono tenere conto gli enti concedenti nella redazione delle

procedure di evidenza pubblica; nell'art.4 è disciplinata la durata delle concessioni; nell'art.5 sono indicati i parametri per il calcolo dell'entità del canone concessorio; nell'art.6 si disciplina l'attività di verifica dell'autorità concedente sulla gestione della concessione; **l'art.7 disciplina la clausola di invarianza finanziaria in quanto la presente proposta di legge consiste in disposizioni di carattere esclusivamente di carattere ordinamentale che non comportano oneri finanziari a valere sul bilancio regionale**; infine l'art.8 disciplina l'entrata in vigore della legge.

Art. 1

(Finalità ed oggetto)

1. La Regione Lazio, nell'ambito delle finalità di cui all'articolo 12 della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, riguardante l'applicazione dei principi della libera concorrenza nel settore delle autorizzazioni per lo svolgimento di servizi, per garantire il progresso economico e sociale, la libera circolazione dei servizi, la libertà di stabilimento e l'eliminazione delle barriere allo sviluppo del settore dei servizi (c.d. Bolkestein) e di quanto disposto dagli artt. 2, 49 e 56 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, disciplina i criteri ed i requisiti destinati ai Comuni che abbiano carattere di uniformità in tutto il territorio regionale e che prevedano elementi omogenei di valutazione delle offerte per la pubblicazione di bandi finalizzati al rilascio delle concessioni per i beni di cui agli articoli 28 lettera a) e 36 del Codice della navigazione.

2. Ai fini della presente legge si intende per:

- a. «Codice della navigazione»: il codice approvato con regio decreto 30 marzo 1942, n. 327, aggiornato al decreto legislativo 22 aprile 2020, n. 37;
- b. «Regolamento della navigazione marittima»: il regolamento per l'esecuzione al codice della navigazione (navigazione marittima) approvato con decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328;

- c. «Autorità concedente»: l'autorità competente al rilascio delle concessioni demaniali;
- d. «Beni demaniali»: i beni di cui agli articoli 28, 29, 36 e 37 del Codice della navigazione;
- e. «Canone di Concessione»: rappresenta il corrispettivo del godimento del bene pubblico, poiché l'attribuzione a privati dell'utilizzazione di beni del demanio o del patrimonio dello Stato o dei Comuni;
- f. «Codice dei Contratti»: il Decreto Legislativo 31 marzo 2023 n.°36;
- g. «Contratti di concessione» o «Concessioni», i contratti a titolo oneroso stipulati per iscritto a pena di nullità in virtù dei quali una o più amministrazioni aggiudicatrici o uno o più enti aggiudicatori affidano l'esecuzione di lavori o la fornitura e la gestione di servizi a uno o più operatori economici, ove il corrispettivo consista unicamente nel diritto di gestire i lavori o i servizi oggetto dei contratti o in tale diritto accompagnato da un prezzo;
- h. «Operatore economico», qualsiasi persona o ente, anche senza scopo di lucro, che, a prescindere dalla forma giuridica e dalla natura pubblica o privata, possa offrire sul mercato, in forza del diritto nazionale, prestazioni di lavoro, servizi o forniture corrispondenti a quelli oggetto della procedura ad evidenza pubblica.

Art. 2

(Disciplina dei requisiti per la stesura delle procedure ad evidenza pubblica)

1. Le procedure ad evidenza pubblica sono attivate dall'Autorità concedente in conformità ai criteri e requisiti disciplinati dalla presente legge e nelle more di quanto disposto dagli artt. 83 e 193 del Decreto legislativo 31 marzo 2023 n° 36;
2. È fatto obbligo per l'Autorità concedente di richiedere l'informativa antimafia prima del rilascio di una concessione demaniale;
3. nella procedura ad evidenza pubblica deve essere espressamente indicata l'acquisizione della qualifica di Promotore da parte dell'Operatore Economico proponente e la conseguente attribuzione del diritto di prelazione nella medesima;
4. nelle procedure ad evidenza pubblica dovranno essere richiesti e specificati:
 - a. i requisiti soggettivi di partecipazione;
 - b. l'identificazione dei beni oggetto della concessione;
 - c. i requisiti tecnici ed economico-finanziari, ivi compresa la certificazione antimafia;
 - d. la durata massima della concessione;
 - e. l'ammontare del canone demaniale delle eventuali penali in caso di mancato pagamento;
 - f. l'eventuale presenza di opere, mezzi e attrezzature amovibili e non amovibili, il relativo stato di ammortamento e gli impegni gravanti sul concessionario subentrante.

Art. 3

(Disciplina dei criteri per la stesura delle procedure ad evidenza pubblica)

1. Ai fini della pubblicazione di bandi di merito, che abbiano carattere di uniformità di criteri in tutto il territorio regionale e che prevedano elementi omogenei di valutazione delle offerte per la selezione del migliore operatore, gli enti locali dovranno tenere conto dei seguenti criteri di indirizzo:
 - a) affidamento delle concessioni sulla base di procedure selettive, nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità;
 - b) previsione di un equo indennizzo per il concessionario uscente da parte del subentrante determinato dalla somma degli investimenti lordi e dell'avviamento, come attestato da una perizia giurata da un professionista abilitato a cura e spese del concessionario uscente, considerando altresì le strutture in muratura esistenti, autorizzate, ove necessario, dall'ente concedente;
 - c) valorizzazione dell'esperienza gestionale, tecnica e professionale, già acquisita in relazione all'attività oggetto di concessione, secondo criteri di proporzionalità e di adeguatezza;
 - d) ai fini della scelta del concessionario, valutazione della qualità e delle condizioni del servizio offerto agli utenti, alla luce del programma di interventi indicati dall'offerente per migliorare l'accessibilità e la fruibilità dell'area demaniale, anche da parte dei soggetti con disabilità, e l'idoneità di tali interventi ad assicurare il minimo impatto sul paesaggio, sull'ambiente e sull'ecosistema, con preferenza per il programma di interventi che preveda attrezzature non fisse e completamente amovibili;
 - e) valutazione, ai fini della scelta del concessionario, della posizione dei soggetti che, nei cinque anni antecedenti l'avvio della procedura selettiva, abbiano utilizzato una concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio

nucleo familiare, nei limiti definiti anche tenendo conto della titolarità, alla data di avvio della procedura selettiva in via diretta o indiretta, di altra concessione o di altre attività d'impresa o di tipo professionale del settore;

- f) previsione di clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato nell'attività del concessionario uscente, nel rispetto dei principi dell'Unione europea e nel quadro della promozione e garanzia degli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, anche ai sensi dei principi contenuti nell'articolo 12, paragrafo 3, della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006;
- g) indicazione del numero massimo di concessioni di cui può essere titolare, in via diretta o indiretta, uno stesso concessionario a livello comunale (una concessione), provinciale (due concessioni), regionale (due concessioni), prevedendo obblighi informativi in capo all'ente concedente in relazione alle concessioni affidate, al fine di verificare il rispetto del numero massimo;
- h) prevedere la conduzione diretta dell'assegnatario per l'intera durata della concessione senza possibilità di cedere in sub concessione, né variare la compagine societaria né alcuna altra forma di subentro di terzi nel godimento e utilizzo a fini commerciali del bene concesso, a pena di decadenza dalla concessione, salvo il caso di morte del socio. Nei casi di recesso o esclusione di socio, il reintegro o la sostituzione sarà ammissibile non prima di 10 anni dal verificarsi dei predetti eventi.

Art. 4

(Durata della concessione)

1. L'Autorità Concedente provvede, in base a quanto disposto dal Codice dei Contratti, al rilascio delle concessioni demaniali di cui agli articoli 28 lettera a) e 36 del Codice della navigazione, nel rispetto dei principi comunitari di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica.
2. La durata delle concessioni è valutata dall'Autorità concedente in funzione dei lavori o servizi proposti o richiesti al concessionario ai sensi dell'articolo 178 del Codice dei Contratti, per un minimo di 5 ed un massimo di 20 anni.

Art. 5

(Determinazione del canone di concessione)

1. Il canone di concessione, compreso tra un valore minimo ed un valore massimo, stabilito dall'Autorità concedente, deve avere carattere di congruità rispetto agli investimenti che saranno realizzati, all'equilibrio economico e finanziario della concessione.
2. Il calcolo dell'ammontare del canone di concessione dovrà tenere conto:
 - a) dell'ubicazione, dell'estensione e delle condizioni, ivi compreso il livello di infrastrutturazione esistente, dell'area oggetto di concessione;
 - b) dei limiti e dei vantaggi nell'utilizzo della concessione derivanti dalle caratteristiche dell'area di cui al punto a);
 - c) dell'entità degli investimenti proposti dal concessionario in relazione alla realizzazione di nuove strutture ovvero all'ammodernamento di quelle esistenti;
 - d) della qualità dei servizi offerti misurati anche mediante l'applicazione al piano economico-finanziario del Concessionario di indicatori del livello di efficienza produttiva, energetica e ambientale dell'attività.

Art. 6

(Verifiche dell'Autorità concedente)

1. L'Autorità concedente, in relazione alle concessioni di durata non superiore ai cinque anni, svolge annualmente attività di verifica sulla permanenza dei requisiti posseduti dal concessionario al momento del rilascio della concessione e sulla concreta attuazione del programma degli investimenti e delle attività correlate, presentato dal concessionario ed eventualmente aggiornato previo accordo con la medesima autorità.
2. In relazione alle concessioni di durata superiore a cinque anni, l'Autorità concedente svolge ogni cinque anni un'approfondita analisi dell'andamento del rapporto concessorio, verificando il puntuale adempimento degli impegni assunti dal concessionario e i risultati raggiunti e richiedendo l'aggiornamento dell'informativa antimafia.
3. L'Autorità concedente può disporre la revoca della concessione ai sensi dell'articolo 42 del Codice della navigazione ovvero qualora vengano meno i requisiti determinati l'assegnazione della concessione.

Art.7

(Clausola di invarianza finanziaria)

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano oneri a carico del bilancio regionale trattandosi di disposizioni di carattere ordinamentale.

Art.8

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione.