

Gestione del demanio

L'evoluzione della fascia costiera: da confine dello Stato a spazio economicamente e socialmente rilevante

Dalla fine dell'ottocento, il miglioramento delle condizioni di salubrità delle zone costiere, con l'eradicazione di malattie prima endemiche, ha permesso un ritorno della vita sociale nelle aree prospicienti le coste, con utilizzazioni riscopribili solo nell'esperienza umana di molti secoli addietro.

Questa importante variazione delle condizioni ambientali costiere ha aperto la strada ad un incremento delle attività commerciali e favorito l'insediamento di grandi complessi industriali in prossimità del mare, anche al di fuori dei centri storicamente consolidati, con una urbanizzazione di spazi prima inospitali, accompagnati da un aumento demografico della fascia costiera.

Il demanio marittimo, fino a quel momento destinato a soddisfare i "pubblici usi del mare" e le esigenze della "navigazione", inizia una sua trasformazione che lo porta ad assumere ulteriori funzioni, sempre più orientate a soddisfare la nuova massiccia domanda di utilizzazione commerciale ed industriale alle quali nel tempo si affiancherà anche quella per finalità turistico ricreative.

Questa modifica "funzionale" dell'utilizzo delle aree demaniali marittime, fuori degli schemi consueti, provocherà la rottura del monopolio della gestione statale della fascia costiera, per tenere conto di una "economia balneare" prima assente, con importanti e sostanziali modifiche anche della struttura amministrativa interessata alla gestione delle aree e degli spazi demaniali.

L'intero corpus normativo dall'Unità nazionale fino allo stesso Codice della Navigazione del 1942 è stato definito seguendo la logica di preservare nell'uso del demanio marittimo, il corretto svolgimento delle funzioni ritenute rilevanti dallo Stato, commerciali e della navigazione, invece che la tutela dell'ambiente.

¹ Art. 30 Cod. nav. (Uso del demanio marittimo): "L'amministrazione della marina mercantile regola l'uso del demanio marittimo e vi esercita la polizia"

² Si riporta l'art. 10, 3° comma, L. 6 agosto 1967 n.765, che sostituisce l'art. 31, legge 17.08.1942 n.1150: < Chiunque intenda nell'ambito del territorio comunale eseguire nuove costruzioni, ampliare, modificare o demolire quelle esistenti ovvero procedere all'assegnazione di opere di urbanizzazione del terreno, deve chiedere apposita licenza al sindaco. Per le opere da eseguire sui terreni demaniali, compreso il demanio marittimo, ad eccezione delle opere destinate alla difesa nazionale, compete all'Amministrazione dei lavori pubblici, d'intesa con le Amministrazioni interessate e sentito il Comune, accertare che le opere stesse non siano in contrasto con le prescrizioni del piano regolatore generale o del regolamento edilizio vigente nel territorio comunale in cui esse ricadono. Per le opere da costruirsi da privati su aree demaniali deve essere richiesta sempre la licenza del sindaco >

nea di pensiero che ha influenzato anche la configurazione della stessa organizzazione chiamata alla sua gestione in cui erano responsabili unicamente amministrazioni statali, in una dimensione di tipo verticistico-piramidale affidata ad uffici composti da militari".

Il sistema organizzativo e gestionale ha mantenuto la sua configurazione fino ai primi anni sessanta quando i radicali mutamenti politici, posteriori all'entrata in vigore del codice e produttivi di un nuovo assetto costituzionale, unito all'evoluzione socio-economica nazionale, hanno profondamente inciso la sfera esclusiva dell'apparato statale, attraverso arresti giurisprudenziali o passaggi legislativi tra i quali assume particolare rilevanza il riconoscimento della potestà pianificatoria comunale sulle aree demaniali marittime, superando l'assetto consolidato per cui il possesso della concessione rilasciata dall'autorità marittima consentiva ad un concessionario di disporre non solo del bene statale ma di non avere altra esigenza di titoli abilitativi per la realizzazione di opere o strutture in tale delicato ambito costiero.²

Come ulteriore elemento di crisi del quadro gestionale si pone l'introduzione della Regione, prevista dalla Costituzione ma non ancora completamente definita fino al 1970, al quale i decreti legislativi del 1972, emanati in attuazione della legge 16 maggio 1970 n. 281, attribuiscono competenze amministrative in materia i cui effetti si estendono anche alle aree demaniali marittime in concorrenza con i poteri prima esclusivi dello Stato in modo sempre più dipendente ed incisivo, manifestazione anche questa, della crescente influenza del principio autonomistico.

Il risultato complessivo è stato il consolidamento della presenza di diversi poteri pianificatori ed organizzativi sulle aree demaniali marittime tra Regioni, enti locali ed autorità statale, ciascuno fondato su una propria giustificazione e fondamento giuridico, con le amministrazioni locali, incaricate di garantire uno sviluppo armonico tra la parte del territorio comunale oggetto di una disciplina urbanistica disposta secondo precisi strumenti di pianificazione con la naturale conseguenza dell'esigenza di ricercare momenti di sintesi quali strumenti per una corretta ed efficace gestione delle aree demaniali e soprattutto della fascia costiera nel suo complesso.

Una fascia costiera, ancora fondamentale strumento per le attività storicamente rilevanti quali commercio, industria e navigazione, ma che assume una maggiore rilevanza ai fini socio-economici e quindi oggetto di richieste numericamente sempre più rilevanti per la realizzazione

di strutture balneari in grado di soddisfare la crescente domanda turistica e dei relativi servizi.

La nuova stagione economica in cui l'incremento del benessere consente di ampliare la platea di coloro che possono accedere alle "vacanze" ha accompagnato l'azione erosiva della potestà esclusiva dello Stato sulle aree demaniali avvenuta in conseguenza della progressiva attuazione dei principi costituzionali contenuti nella Carta fondamentale del 1948.

Le modifiche della società e delle condizioni socio-economiche dell'intera comunità nazionale hanno quindi sostenuto le spinte per l'introduzione di una nuova legislazione in materia e per un orientamento in chiave sempre meno "autoritaria" e per una sua funzionalizzazione in favore della più rilevante presenza dell'industria turistica e balneare in particolare sempre più economicamente importante.

11. La funzionalizzazione del demanio marittimo: il demanio turistico-ricreativo

La configurazione della disciplina regolatoria del demanio marittimo si è mantenuta sostanzialmente unitaria, fino ai primi anni settanta, sia sotto il profilo delle fonti normative di riferimento, sia sotto quello soggettivo delle strutture amministrative competenti, con l'autorità marittima unico referente incaricato della loro gestione.

L'art. 417 della Costituzione nel testo originario, indicava le materie in cui si esplicavano le potestà regionali e per l'ambito demaniale marittimo l'introduzione del nuovo soggetto istituzionale assunse subito una particolare rilevanza sia per la competenza concorrente nella disciplina urbanistica e del governo del territorio ma, soprattutto, per la potestà concorrente in materia di turismo.³

La monolitica organizzazione amministrativa statale iniziata sostanzialmente a subire gli effetti dell'attuazione dei precetti costituzionali e del riconoscimento di nuove soggettività con proprie autonome competenze le cui determinazioni iniziano ad estendersi i loro effetti sotto diversi profili sul demanio marittimo, ambito prima di esclusiva titolarità dell'amministrazione dello Stato.

Il riconoscimento delle funzioni in materia di turismo, anch'ché concorrenti, ha portato necessariamente all'individuazione di compiti propri del nuovo ente regionale i cui effetti,

per le aree demaniali marittime, si manifestano con l'art. 59 del DPR 24 luglio 1977, n. 616 attuativo della Legge 382 del 22 luglio 1975, che introduce il concetto di quello che è stato poi qualificato come "demanio turistico-ricreativo".⁴

L'articolo tratta di una delega di funzioni e non di un vero e proprio trasferimento di competenza, ma rappresenta il riconoscimento non solo formale della presenza di un nuovo attore nell'ambito della gestione del demanio marittimo, ma soprattutto l'importanza di una finalità d'uso del demanio marittimo sempre più rilevante quale strumento e volano di sviluppo economico.

Non a caso infatti l'articolo 59 viene inserito nel Titolo IV del decreto presidenziale, rubricato come "Sviluppo economico" ed all'interno del Capo III che raccoglie le disposizioni in materia proprio di turismo ed industria alberghiera, dando quindi piena evidenza dell'importanza assunta dall'utilizzazione balneare e del demanio marittimo che veniva posta ad una pari dignità con quella di servizio della navigazione fino a quel momento elemento qualificante del demanio marittimo.

In questo quadro di competenze disegnato in attuazione degli articoli 117 e 118 della Costituzione, con la delega assegnata dal DPR n. 616/1977, alle Regioni veniva attribuito un importante potere, da esercitare nell'ambito amministrativo e anche con una capacità concorrente nella potestà legislativa.

L'aver riconosciuto, infatti, nella gestione del demanio marittimo la sua rilevante qualificazione anche per finalità turistico-ricreative, apriva la strada ad una normazione di rango primario delle Regioni di carattere attuativo dei principi desumibili dalle norme generali dello Stato.⁵

La piena attuazione della competenza amministrativa delle Regioni in materia era però subordinata alla emanazione di un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri al quale si demandava il compito di individuare le aree escluse dalla delega di funzioni.

In pratica il legislatore delegato del 1977, nella individuazione delle modalità di definizione degli ambiti e dei limiti del passaggio di funzioni amministrative alle Regioni, definì un procedimento in cui attraverso decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, da emanarsi previo parere delle Regioni interessate, si provvedeva alla individuazione delle aree di rispettiva competenza.

³ Art. 117 nel testo all'epoca vigente: "La Regione emana per le seguenti materie norme legislative nei limiti dei principi fondamentali stabiliti dalle leggi dello Stato sempreché non siano in contrasto con l'interesse nazionale e quello delle altre Regioni". Segue un elenco di materie tra le quali erano indicate l'urbanistica ed il turismo e l'industria alberghiera.

⁴ Art.59 ("Demanio marittimo, lacuale e fluviale"): "Sono delegate alle regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative. Sono escluse dalla delega le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale.

⁵ La problematica della capacità della regione di legiferare anche senza una legge quadro direttamente emanata sulla materia è stato uno dei primi argomenti sui quali la Corte costituzionale è stata chiamata a dirimere delle controversie. In sede di prima applicazione per le regioni a statuto speciale, già istituite fin dal 1948 grazie agli statuti approvati con le Leggi costituzionali, la Corte si pronunciò in modo restrittivo evidenziando l'impossibilità di legiferare in assenza della normativa nazionale di riferimento. La legge 28/11/1970 ribatì il principio sopra indicato, proveniente dalla Legge del 1963 (c.d. legge Scelba) stabilendo che se nel biennio lo Stato non avesse provveduto alla emanazione delle leggi quadro le regioni potevano legiferare desumendo principi da quelli presenti nell'ordinamento", F. Ghelarducci, Lezioni di diritto pubblico regionale, Pisa, 1991.

Nell'ambito del demanio costiero a destinazione turistica e ricreativa, in cui si sono trovati a concorrere ed interferire fra loro competenze statali, competenze regionali e locali, si è disciplinato in linea di principio attraverso la previsione di una delega generale alle Regioni, limitata dalla riserva allo Stato delle funzioni in materia di navigazione marittima, sicurezza nazionale e polizia doganale a cui è stata agglantata l'esclusione della delega con riguardo ad aree determinate, caratterizzate dalla preminenza di interessi nazionali.

Si è dovuto attendere il 1995 perché fosse emanato il decreto e subito si scatenò un forte contenzioso tra lo Stato e le Regioni che contestarono le modalità con le quali erano stati formati gli elenchi delle aree escluse dall'esercizio della delega loro attribuita, ritenendo lesiva delle proprie prerogative l'unilateralità della formazione del provvedimento.

Questo quadro istituzionale, seppure formalmente vigente dal 1° gennaio 1996, non ha avuto modo di manifestare pienamente la sua operatività in conseguenza sia del contenzioso attivato sul Dpcm sia per la tardiva strutturazione organizzativa delle Regioni, nella gestione delle funzioni delegate⁶, con il risultato che la loro azione amministrativa sul demanio marittimo si è sostanzialmente limitata alla predisposizione di alcune direttive alle autorità marittime, di cui si sono avvalsi gli enti regionali, su come procedere per i rinvii delle concessioni per finalità turistico ricreative, nelle diverse ipotesi di scadenza dei titoli vigenti.⁷

Nelle more della chiaritura, in forza di varie sentenze della Corte costituzionale, le diverse modalità con le quali dare piena attuazione alla ripartizione delle competenze tra l'amministrazione statale e le Regioni, si preparava una nuova stagione normativa in cui la potestà in materia degli organi dello Stato veniva ulteriormente limitata a poche attività ritenute strategiche per gli interessi nazionali.

Il 15 marzo 1997 fu infatti promulgata la legge n. 59 (c.d. Bassanini I) che in rubrica si qualificava come "Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa" in cui, all'articolo 1, si pone l'obiettivo di "conferire alle regioni e agli enti locali, ai sensi degli articoli 5, 118 e 128 della Costituzione, funzioni e compiti amministrativi nel rispetto dei principi e dei criteri direttivi contenuti nella presente legge"⁸.

⁶ Dal momento della emanazione del Dpcm le Regioni rappresentarono subito la difficoltà di esercitare direttamente le funzioni per l'assenza di una struttura amministrativa adeguata alla delega. Per una soluzione transitoria furono emanati una serie di decreti legge, scaduti e successivamente reiterati fino al n. 525 del 21 ottobre 1996, convertito dalla legge 23 dicembre 1996, n. 647, i quali, in fase di prima attuazione della delega hanno consentito alle Regioni di avvalersi delle capitanerie di porto per lo svolgimento delle funzioni attraverso la stipula di apposite convenzioni gratuite. L'Autorità marittima agiva esercitando "le funzioni in materia di demanio marittimo destinato ad uso turistico-ricreativo in relazione funzionale con l'amministrazione regionale" (art. 8, 1° comma, legge 23 dicembre 1996 n. 647).⁷

⁷ È opportuno precisare che l'art. 41 della legge 31 dicembre 1982 n. 979 stabilì che fino all'approvazione degli elenchi indicati nell'art. 59 del Dpr n. 616/77 le concessioni demaniali per finalità turistiche e ricreative non avrebbero potuto superare la durata annuale, fatta salva espressa deroga dall'amministrazione regionale.

⁸ Art. 1, 2° comma, legge 15.03.1997 n. 59: "Sono conferite alle regioni e agli enti locali, nell'osservanza del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 4, comma 3, lettera a), della presente legge, anche al sensi dell'articolo 5 della legge 8 giugno 1990, n. 142, tutte le funzioni e i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni e i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici".

Tale testo normativo fu predisposto con l'obiettivo di effettuare un trasferimento di funzioni alle Regioni ed agli enti locali senza i condizionamenti e le limitazioni avvenute nel 1972 e nel 1977, provvedendo al contempo alla soppressione delle strutture ministeriali e periferiche dello Stato che si occupavano di tali materie, il tutto a "Costituzione vigente".

Infatti all'epoca era in vigore il testo originario degli articoli 117 e 118 della Costituzione del 1948, in cui la potestà delle Regioni ordinarie era comunque subordinata ad una serie di principi generali desumibili dalle norme statuali in materia.

Con i decreti attuativi la policentricità dei soggetti chiamati alla gestione delle aree demaniali marittime si ampliò in modo esponenziale, con nuove problematiche e maggiori contrasti tra le amministrazioni dello Stato interessate ai diversi procedimenti, da un lato, e le Regioni e gli enti locali, soggetti destinatari delle nuove funzioni amministrative e gestionali, dall'altro, con una esplosione della conflittualità conseguente sia alla non chiara trasparenza legislativa delle volontà del legislatore, ma anche per la resistenza alla riduzione delle competenze da parte degli organi statali coinvolti nella materia.

Nelle more del concreto esercizio delle funzioni amministrative delegate alle Regioni in materia di demanio marittimo turistico-ricreativo in applicazione delle disposizioni del 1977, su impulso di una azione politica orientata a favorire la sburocratizzazione e la valorizzazione delle autonomie locali, si è aperta una nuova stagione di attribuzione di competenze proprie dello Stato alle Regioni o direttamente agli enti locali, in cui fu inserito anche il trasferimento delle funzioni per il rilascio delle concessioni demaniali marittime, superando il precedente limite della delega per le sole finalità turistico ricreative.⁹

Questo trasferimento ispirato nell'applicazione del principio di sussidiarietà contenuto nella legge delega da cui scaturisce il D.Lgs. 112/98, consolidò ed ampliò complessivamente la funzione attribuita nel 1977 organizzando il trasferimento delle funzioni in modo analogo alle "materie organiche" di fine anni settanta, seguendo la direzione di una decisa e forte valorizzazione delle realtà locali di tipo funzionale piuttosto che di materia, con l'obiettivo

di eliminare per quanto possibile ogni interferenza del residuo apparato statale e dare modo di non riprodurre le problematiche mai completamente superate scaturite dal primo trasferimento degli anni settanta.

Pur in presenza di questo indirizzo fortemente orientato alla valorizzazione degli enti locali, anche l'attuazione di questo trasferimento non si è mostrato privo di criticità ma anzi con molte infortuna perché non si è contestualmente operato nella modifica della legislazione vigente in materia di demanio marittimo o di quella ad essa strettamente collegata per la sua gestione, pensata e redatta con la struttura organizzativa dello Stato senza possibilità di intromissione nelle procedure se non quelle consentite e disciplinate da tali disposizioni e per organi decisionali completamente diversi.

In pratica l'attribuzione delle funzioni in materia di demanio marittimo ha visto gli enti, a cui è stata affidata la gestione, muoversi in un quadro amministrativo con una legislazione scarna e limitata, guidata da un gran numero di circolari ministeriali e di disposizioni interpretative alle quali nel tempo era stato affidato un ruolo integrativo per la definizione e lo svolgimento delle procedure svolte dall'autorità marittima.

La Crisi del sistema

regolatorio delle concessioni demaniali marittime
Il mondo balneare vive una situazione di forte crisi dal 2008, anno in cui dall'Unione Europea si sono avviate procedure di infrazione che hanno eliminato, ad uno ad uno, i capisaldi della normativa che erano stati conquistati e con i quali si era raggiunta la stabilità della concessione demaniale marittima, che tale era diventata per effetto di consuetudini e norme di legge, appunto, introdotte nel corso degli anni, ma giuridicamente privo di certezze.

Nel corso degli anni di sviluppo del turismo balneare, con numerose battaglie politiche, erano state raggiunte importanti certezze per l'imprenditoria del settore, raggiungendo, nel 1994 il primo traguardo con la codificazione del "diritto di insidenza" e la durata minima quadriennale della concessione, per arrivare poi alla pratica certezza di un titolo definitivo con la Legge Baldini, la n. 88 23 marzo 2001 che, con una piccola modifica lessicale, determinò una sostanziale stabilità dei titoli di concessione introducendo il rinnovo automatico esennale.

Tutto questo è "franto", in modo fragoroso, con una velocità impressionante in luogo della lunga e faticosa marcia che era stata percorsa negli anni precedenti, in cui

l'applicazione di una filosofia "ultronea" rispetto all'ordinamento nazionale e derivante dalla normativa comunitaria è stato il detonatore di una situazione di criticità comunque esistente per le condizioni presenti nello stesso settore balneare.

Le condizioni della crisi erano, infatti, in parte proprio nella mancata presa di coscienza del ruolo assunto dal comparto turistico balneare nel quadro economico nazionale e della sua trasformazione da attività artigianale, come poteva inquadriarsi nei primi anni di sviluppo, a quella di "impresa", in cui a pieno titolo oggi si definisce, anche giuridicamente, prima con la Legge n.135 del 2001 successivamente confermata con il D. Lgs. 23 maggio 2011 n.79.¹⁰

Nel corso degli anni l'azione è stata finalizzata a perseguire la stabilità dei titoli di concessione e della "certezza giuridica" dell'occupazione, con metodi in cui veniva privilegiato l'intervento su questo o sui quel comma della normativa vigente, per "orientare" il sistema giuridico agli obiettivi che nel momento erano perseguibili, il tutto senza alcuna visione d'insieme e delle conseguenze del loro impatto sulla gestione complessiva delle aree demaniali. Tale scelta è stata una strategia ben impostata con la quale, secondo una "politica" di piccoli passi, si è perseguito l'obiettivo della stabilità della concessione, senza però dare modo di analizzare in modo approfondito la condizione generale delle attività sul Demanio marittimo per finalità turistico ricreative, evitando quindi di porre l'attenzione sulla esigenza della radicale riforma del settore. In questa logica procedurale si è comunque consolidata la trasformazione da attività, come detto quasi di artigianato, a quella in cui l'imprenditorialità assumeva una sempre più cospicua rilevanza, dimostrabile con l'impiego dell'offerta turistica mediante nuovi servizi, nuove formule commerciali, che superavano il semplice noleggio di ombrelloni e materiale balneare.

Il passaggio dalla dimensione limitata e modesta del solo periodo estivo e dell'offerta balneare ha portato alla conseguente esigenza di realizzare anche strutture edilizie "pesanti" proprio per sostenere con mezzi idonei, questa offerta turistica e la relativa domanda di servizi.

Con tali strutture, sempre più diversificate e di rilevante dimensione è divenuto possibile effettuare somministrazione, intrattenimento musicale o addirittura di strutture negli impianti come veri e propri locali di pubblico spettacolo, con la conseguente attivazione di investimenti sempre

⁹ Art. 105 D.Lgs. 31 marzo 1996 n. 112 "Funzioni conferite alle regioni e agli enti locali".

¹⁰ "Sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni non espressamente indicate negli articoli del presente capo e non attribuite alle autorità portuali dalla legge 28 gennaio 1994, n. 84, e successive modificazioni e integrazioni.

2. Tra le funzioni di cui al comma 1 sono, in particolare, conferite alle regioni le funzioni relative: - omnisens -) al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia; tale conferimento non opera nei porti e nelle aree di interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21/12/1995".

¹¹ Legge 29.03.2001 n. 135 Art. 7 (Imprese turistiche e attività professionali) -> Sono imprese turistiche quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di servizi, compresi quelli di somministrazione e facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica. -> con identica formulazione contenuta dall'articolo 4 del D.Lgs. 23 maggio 2011 n. 79.

più rilevanti e che hanno confermato l'uscita dagli angusti limiti dell'attività artigianale di modeste entità economica per arrivare a quello dell'impresa turistica e ricreativa.

Questa progressiva mutazione è avvenuta in un quadro normativo, quello delineato nel Codice della Navigazione, sostanzialmente inadeguato, in quanto pensato e redatto per uso estemporaneo e precario del demanio marittimo, non con impianti e strutture moderne, di rilevante impegno finanziario e comunque per un sistema imprenditoriale turistico balneare da cui deriva un rilevantissimo impatto economico, generando posti di lavoro e con un indotto di altrettanto rilievo.

Con l'acquisizione progressiva di questa rilevanza economica, si sono quindi imnesate quelle condizioni che non portati a verificare la corrispondenza tra la gestione imprenditoriale delle aree demaniali e gli istituti giuridici che regolavano tale materia, in relazione ai diversi principi delle quattro libertà che regolano i trattati dell'Unione Europea, con la conseguenza di avviare le sopra citate procedure di infrazione, cui è stato risposto attraverso l'abrogazione delle norme contestate."

Il resto è storia di questi anni, con l'abrogazione del diritto di insistenza nel 2010 e la eliminazione definitiva delle disposizioni del rinvio automatico nel gennaio 2012, con la pubblicazione della Legge 15.12.2011 n. 217, che conteneva anche una delega finalizzata alla riorganizzazione, ancorché parziale, della disciplina giuridica della materia, cui però non è stato dato comunque seguito.

In pratica, ad oggi, l'affidamento di una concessione demaniale deve avvenire necessariamente attraverso procedure ad evidenza pubblica, i cui contenuti sono però tutti da delineare e soprattutto ponderare in relazione alle molteplici problematiche connesse all'uso delle aree demaniali non risolte con il precedente quadro normativo e non ancora disciplinate dall'attuale legislazione.

Il 14 luglio 2016 è stata pronunciata la Sentenza della Corte di giustizia sui quesiti promossi dal TAR Milano (C 458/14) e TAR Sardegna (C 67/2015) riguardo alla compatibilità con il diritto comunitario della proroga disposta dal D.L. 194/2009 in particolare sotto il profilo sia dei contenuti della Direttiva 123/CE/2006 sia direttamente in riferimento all'articolo 49 del Trattato di Funzionamento della Unione Europea (TFUE)

Fiumi di inchiostro sono stati "versati" sull'interpretazione dell'articolo 1, 18° comma del citato D.L., sia nella sua fase di iniziale applicazione, sia con le sentenze "addittive" del Consiglio di Stato, che hanno interpretato le sue diverse formulazioni conseguenti le integrazioni apportate nel corso del tempo al fine di gestire l'ampiezza della proroga alle diverse realtà concessorie.

Tutto inutile possiamo dire: la Corte di Giustizia con la sua sentenza del 14 luglio scorso, ha statuito ormai in modo

definitivo l'interpretazione "comunitariamente orientata" che deve essere seguita per valutare le concessioni demaniali marittime, la loro assegnazione e la gestione in particolare ad uso turistico ricreativo.

La sentenza ha dato risposte, forse non tutte quelle che avrebbe dovuto o ci si aspettava ma sicuramente quelle principali e certamente quelle utili su cui sarebbe stato corretto impostare una adeguata ed improrogabile riforma dell'intero sistema di regolazione del demanio marittimo.

Come in precedenza rappresentato il sistema regolatorio del demanio marittimo è non più solo obsoleto ma ormai assolutamente privo di ogni coerenza del quadro generale del sistema imprenditoriale che si sviluppato su di esso nel corso dei decenni precedenti.

I contenuti della sentenza sono il punto di partenza essenziale per individuare le condizioni perché l'impresa balneare si stabilizzi in quadro normativo chiaro e senza più le contraddizioni che in questi anni hanno portato al solo conflitto giurisdizionale con un risultato sostanzialmente sterile stante la mera conferma di quando da anni veniva ormai statuito dalla giurisprudenza amministrativa.

Infatti è da notare che la giurisprudenza amministrativa aveva già avviato, nel periodo 2005 – 2010 una analisi critica sia del diritto di insistenza, come riformulato nel 1994, che dello stesso istituto del rinvio automatico arrivando ad indicare, per il primo, una lettura comunitariamente orientata che di fatto svuotava la modalità di applicazione fino a quel momento intervenuta, mentre per il secondo manteneva sempre più una incoerenza con il quadro normativo di gestione dei beni pubblici.

La sentenza della Corte di Giustizia è stata lo strumento che ha spazzato via le contraddizioni circa l'applicazione della Direttiva alle concessioni demaniali marittime, precisando che non è il nome dell'atto a fare la differenza ma la sua finalità per valutare la necessità di procedure di evidenza pubblica per il rilascio.

In poche righe (considerando 39, 40 e 41) ha statuito un concetto dirimente e cioè che per accedere al mondo economico dell'attività balneare è necessaria una "verifica" preliminare da parte dell'Autorità che la qualifica o meno secondo un parametro di rilevanza economica, quindi confermando l'esigenza di applicare la logica giuridica della direttiva 123/UE/2006 per garantire i medesimi diritti stabiliti da tale disciplina, eliminando ogni discriminazione, per tutte le imprese aspiranti a tali benefici. La sentenza della Corte di giustizia ha sostanzialmente risposto, tra gli altri quesiti, alla domanda fondamentale così riassumibile: alle concessioni demaniali marittime si applica la direttiva 123/UE/2006 c.d. Bolkestein?

L'annoso quesito è sempre stato un argomento, evidenziato in ogni discussione sul tema con argomentazioni che la consideravano rientrante oppure da escludersi

rappresentando le peculiarità del settore che lo avrebbe rotto tout court escluso da ogni applicazione della direttiva.

La Corte di Giustizia nel rispondere nella causa C 67/15 (Tar Sardegna) spazza via ogni possibile interpretazione, dalle più articolate alle fantasiose, apparse in questi anni.

Nel rispondere al quesito, nel considerando 39 evidenzia che: <... Il considerando 39 della direttiva in questione (123/UE/2006) precisa che la nozione di «regime di autorizzazione» dovrebbe comprendere, in particolare, le procedure amministrative per il rilascio di concessioni >. Prosegue poi, con i due considerando 40 e 41 esprimendo che: <Orbene, oggetto dei procedimenti principali sono talune concessioni demaniali marittime e lacuali rilasciate dalle autorità pubbliche e che mirano allo sfruttamento di un'area demaniale a fini turistico ricreativi; Tali concessioni possono quindi 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 >.

La risposta è stata che non è il nome "concessione o autorizzazione" a fare la differenza ma il fatto che il bene oggetto del provvedimento, previa valutazione di una pubblica autorità, sia presupposto necessario o meno per svolgere attività economica e di analizzare se la sua disponibilità sia di libero accesso senza limitazioni e nel caso contrario, effettuare attraverso le procedure di evidenza pubblica la sua assegnazione, per consentire a tutti i potenziali interessati di valutare partecipando, questo anche se siamo in presenza di un bene demaniale e non di un servizio eliminando ogni discriminazione in base al nome iuris della stessa direttiva...

La Corte ha poi proseguito analizzando anche l'aspetto della "scarsità di risorsa naturale" avendo rilevato appunto che nel procedimento principale portato alla sua attenzione vi era l'uso di beni del demanio marittimo e lacuale, quindi beni "naturali" di per se limitati.

Ebbene anche in questo caso la Corte di Giustizia risponde in modo netto, con rilevanti effetti e conseguenze sulla tema di cui il legislatore nazionale non ha tenuto conto, nella redazione della attuale disciplina introdotta con la Legge 30 dicembre 2018 n.145.

Il considerando 43 esplicita la decisione in merito, evidenziando che: < Per quanto riguarda, più specificamente, la questione se dette concessioni debbano essere oggetto di un numero limitato di autorizzazioni per via della scarsità delle risorse naturali, spetta al giudice nazionale verificare se tale requisito sia soddisfatto. A tale riguardo, il fatto che le concessioni di cui ai procedimenti principali siano rilasciate a livello non nazionale bensì comunale deve, in particolare, essere preso in considerazione al fine di determinare se tali aree che possono essere oggetto di uno sfruttamento economico siano in numero limitato. > In pratica viene dettato un limite spaziale ben definito su cui ponderare il c.d. "doppio binario", soluzione da molti invocata quale strumento per contrattare con Bruxelles la

transizione "morbida" verso il nuovo sistema di regolazione imposto dalla direttiva comunitaria.

La questione del doppio binario, infatti era stata portata all'attenzione sul presupposto della disponibilità di numerose aree concedibili lungo tutto gli otto mila chilometri di coste nazionali, quindi con l'obiettivo di sostituire le procedure di evidenza pubblica per le attuali concessioni, con "game" su spazi liberi, in particolare nelle regioni meridionali.

Tale suggestione era in particolare sostenuta dalla necessità di consolidare servizi alla balneazione in aree che si aprivano ad una nuova economia turistica, sostenendo comunque la crescita importante già avvenuta in questi anni.

Senza considerare il fatto che nessuno ha mai individuato le percentuali di imprese (concessioni) da ritenersi idonee per avere l'auspicata apertura al mercato rispetto alle attuali esistenti, la realtà dell'offerta turistica nazionale vede zone in cui per decine e decine di chilometri non sono presenti concessioni balneari ma anche comuni che hanno sostanzialmente saturato le loro aree demaniali marittime: scorge quindi spontaneo il quesito di come sia possibile certificare, in ambito comunale, in cui non ci sono spiagge libere che le concessioni esistenti insistono su una risorsa naturale "illimitata".

Non solo, la Corte nel proseguire il suo ragionamento, analizza anche l'aspetto, più volte sottolineato in alcune occasioni per escludere da procedure ad evidenza pubblica le concessioni demaniali marittime, concludendo nel considerando 47 e 48 che: < nei procedimenti principali, come sottolineato la Commissione, le concessioni vertono non su una prestazione di servizi determinata dall'ente aggiudicatore, bensì sull'autorizzazione a esercitare un'attività economica in un'area demaniale. Ne risulta che le concessioni di cui ai procedimenti principali non rientrano nella categoria delle concessioni di servizi > (v., per analogia, sentenza del 14 novembre 2013, Belgacom, C 221/12, EU:C:2013:736, punti da 26 a 28). Un'interpretazione siffatta è inoltre corroborata dal considerando 15 della direttiva 2014/23. Quest'ultimo precisa infatti che taluni accordi aventi per oggetto il diritto di un operatore economico di gestire determinati beni o risorse del demanio pubblico, in regime di diritto privato o pubblico, quali terreni, mediante i quali lo Stato fissa unicamente le condizioni generali d'uso dei beni o delle risorse in questione, senza acquisire lavori o servizi specifici, non dovrebbero configurarsi come «concessione di servizi» ai sensi di tale direttiva. >

La conclusione è evidente: non siamo in presenza di un servizio e nemmeno di un "servizio pubblico", ora disciplinato dalle procedure di cui alla direttiva 2014/23/UE recepita nel nuovo codice dei contratti pubblici, ma della necessità di rendere disponibile un bene pubblico, su cui inegabilmente viene avviata e consolidata una attività imprenditoriale o comunque con dei rilevanti profili di gestione economica.

Fin dalla Legge 24 marzo 1865 n. 2248, la c.d. Legge di unificazione amministrativa del Regno, l'assegnazione

" Si tratta delle quattro libertà economiche definite di "stabilimento", di "impresa", di "circolazione delle merci" e delle "persone", ed in particolare dell'articolo 49 Trattato di Funzionamento UE – libertà di stabilimento



dei beni pubblici viene preceduta da quelli che all'epoca erano qualificati come "pubblici incanti", da declinare secondo le modalità opportune in relazione all'oggetto della procedura.

La risposta quindi al quesito sottoposto alla valutazione pregiudiziale della Corte di Giustizia, ci riporta in pieno nell'ordinamento nazionale, nelle disposizioni riguardanti l'uso dei beni pubblici, che come indicato, fin dall'inizio della storia unitaria impongono soluzioni di evidenza pubblica per assegnare tali beni.

Legge 30 dicembre 2018, n. 145

I contenuti della Legge di stabilità 2018 rappresentano la novità dell'attuale quadro normativo: i cui contenuti non corrispondono però agli obiettivi dichiarati sul tema a livello politico cioè di trovare un percorso in grado di escludere le concessioni demaniali marittime da un percorso di evidenza pubblica conseguente l'applicazione della "Direttiva Bolkestein".

Come in precedenza illustrato, la stessa giurisprudenza della Corte di Giustizia rileva come non siamo in presenza di una attività rientrante nella c.d. prestazione di servizi oggetto della citata direttiva ma in una concessione di beni, la cui disponibilità e condizione esiziale per lo svolgimento di tale attività economica con la conseguente necessità di valutare la possibilità per tutti i potenziali soggetti di accedere liberamente a tale mercato o con limitazioni che devono risultare giustificate.

Il testo presenta molteplici criticità sia sotto il profilo della non coerente articolazione dei suoi commi sia dei contenuti in quanto sono esplicitati una serie di obiettivi, indirizzi e criteri che nella sostanza sostanzialmente mo-

dellati per l'impresa balneare, non completamente applicabili alle utilizzazioni turistico ricreative e meno che mai ad altri scopi quali cantieristica, diporto nautico e pesca oltre che in genere per attività produttive.

La nuova legge non porta fuori dalle evidenze pubbliche ma cerca di indirizzare tali modalità cercando di proceduralizzare un percorso amministrativo dove al fine: < di tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese > è necessario effettuare una: < generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime >.

Il procedimento disegnato dalla norma sembra simile a quello in precedenza adottato con il trasferimento delle funzioni sia con la prima regionalizzazione che con le Leggi Bassanini rinviando ad un Dpcm l'attuazione concreta di questo obiettivo generale di revisione individuale una serie di criteri, condizioni e principi ispiratori con i quali sviluppare l'intervento.

La norma sembra disegnare un percorso in cui sia da effettuare, in parallelo, una attività di analisi ed approfondimento di quante e quali attività sono presenti sulle aree demaniali e dall'altro la individuazione di criteri e modalità di selezione dei beneficiari. Nelle more dell'afframmento delle citate procedure si dispone una estensione generalizzata della vigenza delle concessioni di cui all'articolo 01 della Legge 494/1993 e s.m.i. di 15 anni.

Di seguito sono partitamente analizzati i contenuti della normativa e le commesse criticità.

Testo normativo	Commento
<p>675. Al fine di tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane, che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico, di attrazione turistica e di immagine del Paese, in un'ottica di armonizzazione delle normative europee, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottare entro convontati giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei trasporti e del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro per gli affari europei, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro per gli affari regionali e la Conferenza delle regioni e delle province autonome, sono fissati i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime.</p>	<p>La norma "finalistica" rinvia come effettuato in precedenza nei trasferimenti di funzioni ad un d.p.c.m. per fissare i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime."</p> <p>Criticità</p> <p>Lo strumento previsto è inappropriato in quanto, a differenza delle delle procedure precedenti in cui l'atto era per individuare aree di competenza già attribuite dalla Legge, in questo caso si prevede che con atto amministrativo siano stabiliti i termini e modalità "per effettuare la "revisione generale" di norme di rango superiore.</p> <p>In pratica il d.p.c.m. avrebbe un suo ruolo se la funzione fosse di indicare esplicitamente l'indirizzo da dichiarare compiutamente in istituti propri della successiva normativa di rango legislativo della riforma, quindi quale veicolo con esplicitare gli obiettivi politici dell'azione per il nuovo sistema regolatorio dell'ambito demaniale.</p> <p>Il carattere di provvedimento amministrativo lo rende impugnabile l'atto di fronte alla giurisdizione competente il cui indirizzo è ormai consolidato nel ritenere necessario procedere con evidenza pubblica per l'assegnazione delle concessioni quali occasioni di guadagno economico per favorire la concorrenza tra i diversi soggetti imprenditoriali.</p>

Testo normativo	Commento
<p>676. Il decreto di cui al comma 675, in particolare, stabilisce le condizioni e le modalità per procedere:</p> <p>a) alla ricognizione e mappatura del litore e del demanio costiero-marittimo;</p> <p>b) all'individuazione della reale consistenza dello stato dei luoghi, della tipologia e del numero di concessioni attualmente vigenti nonché delle aree libere e concedibili;</p> <p>c) all'individuazione della tipologia e del numero di imprese concessionarie e sub-concessionarie;</p> <p>d) alla ricognizione degli investimenti effettuati nell'ambito delle concessioni stesse e delle tempistiche di ammortamento concesse, nonché dei canoni attualmente applicati in relazione alle diverse concessioni;</p> <p>e) all'approvazione dei metodi, degli indirizzi generali e dei criteri per la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri di cui all'articolo 89, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.</p>	<p>Criticità</p> <p>Una delle finalità di questa azione</p> <p>Per quanto concerne il punto a) e b)</p> <p>1. dovrebbero essere dettati criteri omogenei per effettuare la ricognizione e mappatura, anche per evitare le criticità emerse nella applicazione della Legge 125/2015 inerente la ricognizione demaniale, in modo da ottenere dati confrontabili tra le 15 Regioni costiere evitando criticità di ponderazione delle aree "libere e concedibili" sia nella valutazione dello stato dei luoghi;</p> <p>2. per quanto concerne il numero di concessioni vigenti è già ritraibile da SID in cui sono inserite anche come tipologia e distinzione tra concessionario e gestore (45–bis) (punto b e punto c);</p> <p>3. agli esiti della ricognizione e rischio di far emergere criticità di utilizzo in relazione al considerando 43 della Sentenza della Corte di Giustizia del 14 Luglio 2016</p> <p>Per quanto concerne il punto d)</p> <p>1. anche in questo caso la ricognizione degli investimenti dovrebbe essere effettuata con criteri omogenei per evitare disparità di ponderazione, unitariamente alla individuazione di quali cespiti o voci siano da considerare;</p> <p>2.i canoni applicati in relazione alle concessioni trovano riscontro nella Legge che del 1 gennaio 2007 li ha determinati per il turistico ricreativo e confermato le altre modalità nei casi di Decreti Ministeriali applicativi – il tutto rinvenibile da SID</p> <p>per quanto concerne il punto e)</p> <p>1.presenta profili di contrasto con l'attuale assetto costituzionale che vede attribuito alla Regioni il compito di programmazione progettazione ed esecuzione interventi di difesa della costa e degli abitati;</p> <p>2. presenta una sovrapposizione con l'attuale Tavolo Nazionale per l'Erosione Costiera coordinato dal MATTM con il protocollo sottoscritto con le Regioni Costiere che hanno elaborato le linee guida sul tema attualmente sul sito del citato ministero.</p>

Testo normativo	Commento
<p>677. Il decreto di cui al comma 675 contiene, inoltre, i criteri per strutturare:</p> <p>a) un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo secondo schemi e forme di partenariato pubblico-privato, atto a valorizzare la tutela e la più proficua utilizzazione del demanio marittimo, tenendo conto delle singole specificità e caratteristiche territoriali secondo criteri di:</p> <ul style="list-style-type: none"> - sostenibilità ambientale; - qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi; - accessibilità; - qualità e modernizzazione delle infrastrutture; - tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti; sicurezza e vigilanza delle spiagge; <p>b) un sistema di rating delle imprese di cui alla lettera a) e della qualità balneare;</p> <p>c) la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di demanio marittimo di cui al codice della navigazione o a leggi speciali in materia;</p> <p>d) il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo, tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 37, primo comma, del codice della navigazione e dei principi di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità e tenuto conto, in termini di premialità, dell'adonea conduzione del bene demaniale e della durata della concessione;</p> <p>e) la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari, che tenga conto delle peculiarità attività svolte dalle imprese del settore, della tipologia dei beni oggetto di concessione anche con riguardo alle pertinenze, della valenza turistica.</p>	<p>La norma prevede che il d.p.c.m. provveda a definire i criteri per contribuire alla "revisione organica" della disciplina regolatoria dei beni demaniali marittimi.</p> <p>In particolare il comma si incentra nel precisare l'esigenza di definire un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo mediante schemi e forme di partenariato pubblico-privato.</p> <p>Criticità</p> <p>Per quanto concerne il punto a) e b)</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) il modello di gestione si limita a considerare le sole concessioni gestite da imprese turistico-ricreative e ricettive, escludendo ogni considerazione degli altri utilizzi dei beni demaniali marittimi (cantieri navali, acquacoltura, pesca, distributori etc.), per i quali invece possono essere applicabili tali criteri ed utili partenariati pubblico-privati; 2) le specificità indicate nel punto a) ed il sistema di rating di cui al punto b) NON sono applicabili a tutte le concessioni turistico-ricreative con la conseguenza di non avere una omogenea possibilità di selezione; i negozi, i cinema, le altre strutture commerciali che oggi sono comprese nella definizione del turistico ricreativo hanno dei margini limitati se non inesistenti per interventi per esempio di sostenibilità ambientale (pannelli solari sul tetto? Recupero acque piovane? po?) 3) la qualificazione delle imprese turistiche è poi prerogativa delle Regioni nell'ambito della loro competenza esclusiva in materia di turismo come disposto dalla riforma del Titolo V; 4) l'occasione dovrebbe essere di modificare anche la definizione del turistico ricreativo che discende da una visione obsoleta del 1977 e soprattutto da una declinazione frettolosa con la L. 8 luglio 2003 n. 172 con obiettivo di estendere l'applicazione del rinnovo automatico a tutte le tipologie di concessioni elencate dalle lettere da a) a f); <p>Per quanto concerne gli altri criteri si tratta di mera elencazione degli ambiti su cui intervenire con alcuni dettagli da considerare per formularli.</p> <p>Al punto d) si tiene in considerazione, tra gli altri, gli indirizzi della giurisprudenza costituzionale ed amministrativa sul tema dell'oggetto della concessione.</p>

Testo normativo	Commento
<p>678. Le amministrazioni competenti per materia, così come individuate nel decreto di cui al comma 675, provvedono, entro due anni dalla data di adozione del predetto decreto, all'esecuzione delle attività di cui ai commi 676 e 677, ciascuna per gli aspetti di rispettiva titolarità.</p>	<p>Si tratta di una disposizione in cui si inserisce un rinvio ad "amministrazioni competenti", da individuarsi da parte del Dpcm cui rinviare per l'esecuzione delle attività di cui ai commi 676 e 677.</p> <p>Criticità</p> <p>è possibile solo dedurre che le amministrazioni competenti chiamate alla esecuzione delle attività di cui ai commi 675 e 676 possano essere così individuate:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Regioni quali destinatarie del conferimento delle funzioni in materia trasferite nel 1998 per i punti a); b) e c) del comma 675 b) Comuni quali enti gestori del Demanio turistico ricreativo come delega o trasferimento, per i punti a); b) e c) del comma 675; c) Agenzia del Demanio per quanto concerne la revisione e l'aggiornamento dei canoni; d) Il MIT per quanto concerne la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime delle Leggi speciali e del Codice della Navigazione; <p>Le Regioni ed Comuni non sono coinvolti nella fase iniziale di definizione dei contenuti del Dpcm ma sono presumibilmente chiamati in causa solo al momento della raccolta delle informazioni e della costruzione del quadro conoscitivo la cui gestione rimane poi nelle completamente sotto il quadro delle amministrazioni statali indicate nel comma 675.</p> <p>Si tratta di una grave condizione di subalterità in un quadro costituzionale in cui gli obiettivi disposti dalla riforma sono la valorizzazione e promozione del bene demaniale delle coste italiane: < che rappresenta un elemento strategico per il sistema economico e di attrazione turistica > cioè ricadenti in ambito di competenza esclusiva delle Regioni come dal vigente Titolo V della Costituzione.</p> <p>La previsione della conclusione di una consultazione pubblica nei termini indicati rappresenta la dimostrazione di una grave sottovalutazione dell'impatto che la normativa di riforma può avere sulla gestione dei beni demaniali e quindi della proposizione delle richieste di adeguamento modifica, soppressione delle determinazioni raggiunte, da parte di tutti gli stakeholders che non sono solo le categorie economiche ma anche portati di interessi ambientali e sociali per la valorizzazione dell'uso pubblico delle risorse naturali ed in particolare delle spiagge libere, di cui si prevede la concessione.</p> <p>679. Sulla base delle risultanze dei lavori svolti ai sensi del comma 678, e avviata una procedura di consultazione pubblica, nel rispetto dei principi e delle previsioni di cui alla legge 7 agosto 1990, n. 241, in merito alle priorità e modalità di azione e intervento per la valorizzazione turistica delle aree insistenti sul demanio marittimo, che deve concludersi entro il termine massimo di centottanta giorni dalla data di conclusione dei lavori da parte delle amministrazioni di cui al comma 678.</p> <p>680. I principi ed i criteri tecnici ai fini dell'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime sono definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.</p> <p>Norma di carattere ridondante che si limita a precisare lo strumento amministrativo cui riferirsi per l'assegnazione delle concessioni con un rinvio a fattiispecie, come in precedenza evidenziato, in cui alcuni dei criteri e principi indicati dalla norma di Legge non sono applicabili.</p>

Testo normativo	Commento
<p>681. Al termine della consultazione di cui al comma 679, secondo i principi e i criteri tecnici stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal comma 680, sono assegnate le aree concedibili ma prive di concessioni in essere alla data di entrata in vigore della presente legge.</p>	<p>Entro un biennio si prevede l'adozione di un provvedimento definitivo con i principi ed i criteri tecnici da utilizzare per le aree che risulteranno concedibili al termine della ricognizione prevista dal comma 676.</p> <p>Nelle more della definizione di questo documento non possono essere sviluppate procedure di affidamento delle concessioni in quanto ogni procedura di assegnazione assume un rischio di impugnazione sia sotto il profilo della contestazione dei criteri (assenza del Dpcm) sia perché afferenti aree che possono poi risultare in contrasto all'esito della fase di dibattito pubblico per individuare quelle libere e disponibili.</p> <p>La norma poi collide e comprime in modo ingiustificato la competenza per la pianificazione urbanistica ed edilizia delle amministrazioni regionali e locali, intervenendo con una limitazione alla propria capacità di disciplinare le destinazioni d'uso delle aree demaniali e non permettendo un sicuro affidamento in relazione alle zone già libere ma già pianificate</p> <p>La norma rappresenta la seconda parte del progetto impostato dal Governo per operare, nel suo arco temporale, la riforma del sistema di regolazione delle concessioni demaniali marittime.</p> <p>La formulazione del testo normativo è stato influenzato dalla esigenza di non utilizzare la parola proroga in relazione agli esiti della sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016, ma di fatto ci troviamo nella medesima fattispecie con in più ancora maggiori criticità.</p> <p>In primo luogo viene introdotta una durata legale standard delle concessioni indicate all'articolo 01 senza alcun collegamento con un Piano Economico Finanziario, costituendo una gravissima disparità di trattamento tra situazioni diverse.</p> <p>La remunerazione di un impianto balneare per quindici anni è diversa da quella di un cinema o di un negozio o di un noleggio di imbarcazioni e tutti sono stati trattati nella medesima modalità.</p> <p>Si apre quindi una potenziale escalation di contenziosi sia per coloro i quali aspirano alla attivazione di procedure di evidenza pubblica sia per coloro i quali si sentono lesi da una durata che può non essere coerente con ammortamenti di più lungo periodo, conseguenti anche proprio alla più lunga scadenza dei titoli come disposta dal comma:</p> <p>La formulazione di fatto concretizza una proroga dei titoli vigenti, ma non viene indicato come procedere alla loro formalizzazione: in pratica si presenta la criticità di una durata per la quale il Codice della navigazione prevede il rilascio di una concessione per atto formale (ultima quadriennale prima ora ultra sesennale) con le conseguenti esigenze di registrazione, inserimento a repertorio ed altri adempimenti la cui ommissione può creare difficoltà alle amministrazioni interessate.</p> <p>In ogni caso è da sottolineare l'inserimento nel corpus del comma di un periodo specificatamente finalizzato a confermare una presunta possibilità, alla scadenza del quindicennio, di contendibilità della concessione, rinviando, come modalità procedurali ai contenuti del Dpcm di cui al comma 677 che si ricorda essere detagliato per il turistico ricreativo e non per le altre finalità di concessione.</p>
<p>682. Le concessioni disciplinate dal comma 1 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677, rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale.</p>	<p>La norma rappresenta la seconda parte del progetto impostato dal Governo per operare, nel suo arco temporale, la riforma del sistema di regolazione delle concessioni demaniali marittime.</p> <p>La formulazione del testo normativo è stato influenzato dalla esigenza di non utilizzare la parola proroga in relazione agli esiti della sentenza della Corte di Giustizia del 14 luglio 2016, ma di fatto ci troviamo nella medesima fattispecie con in più ancora maggiori criticità.</p> <p>In primo luogo viene introdotta una durata legale standard delle concessioni indicate all'articolo 01 senza alcun collegamento con un Piano Economico Finanziario, costituendo una gravissima disparità di trattamento tra situazioni diverse.</p> <p>La remunerazione di un impianto balneare per quindici anni è diversa da quella di un cinema o di un negozio o di un noleggio di imbarcazioni e tutti sono stati trattati nella medesima modalità.</p> <p>Si apre quindi una potenziale escalation di contenziosi sia per coloro i quali aspirano alla attivazione di procedure di evidenza pubblica sia per coloro i quali si sentono lesi da una durata che può non essere coerente con ammortamenti di più lungo periodo, conseguenti anche proprio alla più lunga scadenza dei titoli come disposta dal comma:</p> <p>La formulazione di fatto concretizza una proroga dei titoli vigenti, ma non viene indicato come procedere alla loro formalizzazione: in pratica si presenta la criticità di una durata per la quale il Codice della navigazione prevede il rilascio di una concessione per atto formale (ultima quadriennale prima ora ultra sesennale) con le conseguenti esigenze di registrazione, inserimento a repertorio ed altri adempimenti la cui ommissione può creare difficoltà alle amministrazioni interessate.</p> <p>In ogni caso è da sottolineare l'inserimento nel corpus del comma di un periodo specificatamente finalizzato a confermare una presunta possibilità, alla scadenza del quindicennio, di contendibilità della concessione, rinviando, come modalità procedurali ai contenuti del Dpcm di cui al comma 677 che si ricorda essere detagliato per il turistico ricreativo e non per le altre finalità di concessione.</p>

Testo normativo	Commento
<p>683. Al fine di garantire la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese, e tutelare l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari, le concessioni di cui al comma 682, vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge 31 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, nonché quelle rilasciate successivamente a tale data a seguito di una procedura amministrativa attivata anteriormente al 31 dicembre 2009 e per le quali il rilascio è avvenuto nel rispetto dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, o il rinnovo è avvenuto nel rispetto dell'articolo 02 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677 rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale.</p>	<p>Con questa norma si è inteso offrire una copertura anche alle concessioni che hanno utilizzato la proroga legale disposta dal DL 194/2009 oppure sono state oggetto di rinnovo mediante applicazione dell'istituto automatico abrogato nel gennaio 2012 con la Legge 217/2011 e comunque rilasciate in forza di procedure di evidenza pubblica sviluppate nel rispetto dell'articolo 18 del Regolamento di esecuzione del Codice della Navigazione.</p> <p>Le argomentazioni indicate nell'incipit del comma rappresentano una elencazione di scarsa rilevanza rispetto al risultato perseguito quale è l'estensione della durata quindicennale anche agli atti di concessione che vedono pericolante la loro efficacia, sia sotto i colpi della giurisprudenza amministrativa, che contesta in toto, in modo massivo dopo la sentenza della Corte di Giustizia, l'applicazione delle proroghe ed anzi sollecita la disapplicazione dell'istituto; dall'altro la giurisprudenza penale chiamata ad esprimersi in funzione delle azioni di sequestro intervenute nel corso degli anni (fin dal 2015 ci sono sentenze che si muovono nel disporre che la proroga viene richiesta dal concessionario e valutata dall'Amministrazione e non acquisita senza alcuna valida istruttoria, cui ora si aggiungono le riflessioni circa l'obbligo della loro disapplicazione).</p> <p>Il paradosso quindi: vede la previsione di applicare la proroga legale non solo alle concessioni per le finalità di cui all'articolo 01 comma 1 della Legge 494/1993 ma anche a quelle per finalità diverse alle quali furono rilasciate proroghe la cui efficacia ora è in grado di fatto di valutazione della efficacia.</p> <p>In ogni caso anche questa disposizione vede l'inserimento nel corpus del comma del periodo specificatamente finalizzato a confermare una presunta possibilità, alla scadenza del quindicennio, di contendibilità della concessione, rinviando, come modalità procedurali ai contenuti del Dpcm di cui al comma 677 che si ricorda essere detagliato per il turistico ricreativo e non per le altre finalità di concessione.</p>
<p>684. Le concessioni delle aree di demanio marittimo per finalità residenziali e abitative, già oggetto di proroga ai sensi del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, hanno durata di quindici anni a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge.</p>	<p>Questo comma rappresenta in modo emblematico lo strabismo del legislatore il quale non si è preoccupato di applicare in modo chiaro e determinato che la durata dei quindici anni è da intendersi per tutte le concessioni senza eccezioni in attesa della riforma, ha pensato di precisare espressamente tale applicazione per l'uso marginale nel testo d'Italia ma rilevantissimo in una Regione, la condizione delle norme per i residenziali ed abitativi, utilizzo per il quale sarebbe necessaria una specifica trattazione per suoi effetti sulle aree demaniali</p>
<p>685. Quale misura straordinaria di tutela delle attività turistiche che hanno subito danni conseguenti agli eventi atmosferici verificatisi nei mesi di ottobre e novembre 2018, ubicate nelle ragioni per le quali è stato dichiarato lo stato di emergenza con deliberazione del Consiglio dei ministri 8 novembre 2018, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 266 del 15 novembre 2018, è sospeso, quale anticipazione isarctoria in favore delle imprese balneari, il canone demaniale fino all'avvenuta erogazione del risarcimento o comunque nel limite massimo di cinque anni.</p>	<p>Questo comma rappresenta in modo emblematico lo strabismo del legislatore il quale non si è preoccupato di applicare in modo chiaro e determinato che la durata dei quindici anni è da intendersi per tutte le concessioni senza eccezioni in attesa della riforma, ha pensato di precisare espressamente tale applicazione per l'uso marginale nel testo d'Italia ma rilevantissimo in una Regione, la condizione delle norme per i residenziali ed abitativi, utilizzo per il quale sarebbe necessaria una specifica trattazione per suoi effetti sulle aree demaniali</p>

Dalla analisi sopra indicata è possibile trarre le seguenti considerazioni:

- a) la normativa introdotta dalla Legge 30 dicembre 2018 n.145 è finalizzata a mostrare l'intenzione di procedere ad una radicale trasformazione del sistema regolatorio delle aree demaniali marittime in particolare e sotto per quanto concerne le concessioni per uso turistico ricreativo, ricettivo ed abitativo tralasciando sostanzialmente le altre utilizzazioni, che non sono considerate se non in modo indiretto
- b) il meccanismo introdotto vede due fasi temporali in cui una prima parte (biennio) finalizzato alla raccolta di informazioni e di dati economici con i quali elaborare dei principi in grado di consentire l'avvio di procedure di affidamento per le c.d. zone concedibili (aree libere al momento della entrata in vigore della normativa); una seconda parte (quindiennio) necessario per consentire l'adeguamento del quadro regolatorio per l'affidamento delle concessioni vigenti secondo i principi sopra indicati; È evidente il richiamo alla teoria del c.d. Doppio Binario che avrebbe la finalità dare una manifestazione prima apertura ad un sistema concorrenziale per l'affidamento delle concessioni, che nella sostanza, però non è altro una ripetizione di un preciso obbligo normativo per le amministrazioni competenti che discende non dai principi comunitari ma da quelli generali dell'ordinamento nazionale; non è possibile assegnare una concessione o comunque un oggetto economico remunerativo senza una evidenza pubblica. I criteri individuati per effettuare delle possibili procedure di evidenza pubblica, sono privi di reale coerenza in ambito competitivo, in quanto o sono generici (qualità e professionalizzazione) o sono già coperti da norme imperative da cui non è possibile prescindere (accessibilità, tutela degli ecosistemi) per cui la ponderazione dovrebbe comprendere soluzioni non sempre possibili sia in termini urbanistico edilizi sia in termini di necessità quale offerta di mercato. È quindi evidente che la declinazione di tali criteri assume una valenza di modesto rilievo nell'ambito di una concessione esistente e di poco superiore in caso di procedura per l'affidamento di una nuova concessione;
- c) emerge con chiara evidenza poi (commi 682 e 683) che anche le concessioni vigenti saranno comunque subordinate ad un meccanismo di evidenza pubblica riconoscendo quindi l'esigenza di aderire alle sollecitazioni di provenienza comunitaria, trasfusi anche nell'attuale codice dei contratti pubblici (articolo 4) laddove prevede che l'affidamento dei contratti attivi (come in questo caso possono essere considerate le concessioni demaniali stante l'intrito del canone per l'Erario) deve avvenire nel rispetto dei principi di: < economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità, pubblicità, tutela dell'ambiente ed efficienza energetica ->, superando meccanismi di automatico riconoscimento o mantenimento di titoli di concessione.

LEGGE DI BILANCIO 2019

(GU Serie Generale n. 302 del 31-12-2018 - Suppl. Ordinario n. 62)

A – DECRETO DEL PRESIDENTE CONSIGLIO

DEI MINISTRI (comma 675-676-677)
(entro 30 Aprile 2019)

- su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo,
 - di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze,
 - sentiti il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro per gli affari europei, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro per gli affari regionali e la Conferenza delle regioni e delle province autonome;
- vengono fissati i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime.

Il DPCM, in particolare, stabilisce le condizioni e le modalità per procedere:

- a) alla ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo;
- b) all'individuazione della reale consistenza dello stato dei luoghi, della tipologia e del numero di concessioni attualmente vigenti nonché delle aree libere e concedibili;
- c) all'individuazione della tipologia e del numero di imprese concessionarie e sub-concessionarie;
- d) alla ricognizione degli investimenti effettuati nell'ambito delle concessioni stesse e delle tempistiche di ammortamento concesse, nonché dei canoni attualmente applicati in relazione alle diverse concessioni;
- e) all'approvazione dei metodi, degli indirizzi generali e dei criteri per la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri di cui all'articolo 89, comma 1, lettera h), del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112.
- contiene, inoltre, i criteri per strutturare:**
- a) un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo secondo schemi e forme di partenariato pubblico-privato, atto a valorizzare la tutela e la più proficua utilizzazione del demanio marittimo, tenendo conto delle singole specificità e caratteristiche territoriali secondo criteri di: sostenibilità ambientale; qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi; accessibilità; qualità e modernizzazione delle infrastrutture; tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti; sicurezza e vigilanza delle spiagge;
- b) un sistema di rating delle imprese di cui alla lettera a) e della qualità balneare;
- c) la revisione organica delle norme concesse alle concessioni demaniali marittime, con particolare riferimento alle disposizioni in materia di demanio marittimo di cui al codice della navigazione o a leggi speciali in materia;
- d) il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo, tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 37, primo comma, del codice della navigazione e dei principi di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità e tenuto conto, in termini di premialità, dell'adeguata conduzione del bene demaniale e della durata della concessione;

- e) la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari, che tenga conto delle peculiari attività svolte dalle imprese del settore, della tipologia dei beni oggetto di concessione anche con riguardo alle pertinenze, della valenza turistica.

B – DECRETO DEL PRESIDENTE CONSIGLIO

DEI MINISTRI (comma 678)
entro 2 anni dalla pubblicazione del DPCM
di cui al punto A)

Le amministrazioni competenti per materia, così come individuate nel decreto provvedono, all'esecuzione delle attività di cui ai commi 676 e 677, ciascuna per gli aspetti di rispettiva titolarità.

C – AVVIO PROCEDURE DI CONSULTAZIONE

PUBBLICA (comma 679)
(da concludersi entro 6 mesi dalla conclusione dei lavori di cui al punto B)

- Emanazione del DPCM (comma 680)
- su proposta del Ministro dello sviluppo economico,
 - di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- che determina i principi ed i criteri tecnici ai fini dell'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime.

ASSEGNAZIONE DELLE CONCESSIONI SULLE AREE DEMANIALI MARITTIME

Secondo i principi e i criteri tecnici stabiliti dal decreto del Presidente del Consiglio dei ministri previsto dal comma 680:

Al termine della consultazione di cui al comma 679	Concessioni in scadenza al 31/12/2033
Sono assegnate le aree concedibili ma prive di concessioni in essere alla data di entrata in vigore della legge di bilancio 2019.	Criteri da definire con il citato Decreto

²² Dossentiabilità ambientale; qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi; accessibilità; qualità e modernizzazione delle infrastrutture; tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti; sicurezza e vigilanza delle spiagge.

