



Riordino delle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo

A.C. 4302 N.T. e abb.

Dossier n° 308 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
12 ottobre 2017

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	4302 N.T. e abb.
Titolo:	Delega al Governo per la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo
Iniziativa:	Governativa
Commissioni competenti:	VI Finanze, X Attività produttive
Stato dell'iter:	in corso d'esame in sede referente

Contenuto

Il disegno di legge in esame reca una delega al Governo per la **revisione** e il **riordino** della normativa relativa alle **concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo**, nel rispetto della **normativa dell'Unione Europea**.

Le norme in esame - di seguito illustrate con le **modifiche** introdotte in sede referente (**segnalate in color blu**) - indicano (**articolo 1, comma 1**) i **principi e i criteri direttivi** cui improntare la riforma, tra i quali si segnalano: il rispetto della concorrenza, della qualità paesaggistica e sostenibilità ambientale, della libertà di stabilimento, della garanzia dell'esercizio e sviluppo delle attività imprenditoriali nonché del riconoscimento e tutela degli investimenti, dei beni aziendali e del valore commerciale; la rideterminazione della misura dei canoni concessori, con l'applicazione di valori tabellari, tenendo conto della tipologia dei beni oggetto di concessione; il coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni legislative vigenti in materia.

E' inoltre definita la **disciplina procedurale** per l'adozione delle norme delegate (**articolo 1, comma 2**).

Viene infine introdotta la consueta **clausola di invarianza finanziaria (articolo 2)**.

In particolare, l'**articolo 1, comma 1** chiarisce che il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame, uno o più decreti legislativi per la revisione e il **riordino** della **normativa** relativa alle **concessioni demaniali marittime**, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo, nel rispetto della normativa europea. Nel corso dell'esame parlamentare è stato introdotto il riferimento specifico al **principio del legittimo affidamento** e alle previsioni dell'articolo 12, comma 3, della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno (cd. Direttiva Bolkestein), che consente gli Stati membri di tenere conto, nello stabilire le regole della **procedura di selezione** del prestatore del servizio, di considerazioni di **salute pubblica**, di obiettivi di **politica sociale**, della **salute** e della **sicurezza dei lavoratori** dipendenti ed autonomi, della **protezione dell'ambiente**, della **salvaguardia del patrimonio culturale** e di altri **motivi imperativi d'interesse generale**, conformi al diritto comunitario.

Sono in particolare elencati i **principi e criteri direttivi** cui deve adeguarsi il Governo nell'esercizio della delega, che consistono nei seguenti:

a) prevedere criteri e modalità di affidamento che rispettino i principi di concorrenza, di qualità paesaggistica e sostenibilità ambientale, di valorizzazione delle diverse peculiarità territoriali e delle **forme di gestione integrata dei beni e delle attività aziendali**, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali nonché di riconoscimento e di tutela degli investimenti, dei beni aziendali e del valore commerciale, mediante procedure di selezione che assicurino garanzie di imparzialità e di trasparenza, prevedano un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento, **la salvaguardia dei livelli occupazionali** e tengano conto della professionalità acquisita, **sia in qualità di concessionario che di gestore**, nell'esercizio di concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per finalità turistico-ricreative, **nonché prevedere criteri premianti per strutture a basso impatto ambientale e per le strutture che offrono servizi di fruibilità della infrastruttura e della spiaggia ulteriori rispetto a quelli già previsti per legge a favore delle persone disabili**;

b) stabilire con normativa primaria adeguati limiti minimi e massimi di durata delle concessioni, entro i quali le regioni fissano la durata delle stesse, in modo da assicurare un uso rispondente all'interesse pubblico, nonché prevedere che le regioni possono disporre che un operatore economico possa essere titolare di un numero massimo di concessioni, tale comunque da garantire adeguata pluralità e differenziazione dell'offerta, nell'ambito territoriale di riferimento;

c) stabilire le modalità procedurali per l'eventuale dichiarazione di decadenza ai sensi della vigente normativa sulle concessioni, nonché criteri e modalità per il subingresso in caso di vendita o di affitto delle aziende, con **idonee forme di garanzia a carico dei soggetti privati subentranti**;

d) prevedere, anche in relazione alle innovazioni introdotte dalla dal provvedimento in esame, un adeguato periodo transitorio per l'applicazione della disciplina di riordino **alle concessioni in essere al 31 dicembre 2009, ferme restando le previsioni dei rapporti contrattuali in corso tra concessionari e gestori**;

d-bis) regolamentare gli **effetti giuridici, durante il periodo transitorio, degli atti di pianificazione territoriale e dei relativi strumenti di programmazione negoziata** stipulati, ai fini del miglioramento dell'offerta turistica e della riqualificazione dei beni demaniali, **tra le amministrazioni competenti e le associazioni maggiormente rappresentative** su base nazionale delle imprese del settore;

e) rideterminare la misura dei canoni concessori con l'applicazione di valori tabellari, tenendo conto della tipologia dei beni oggetto di concessione, anche con riguardo alle pertinenze e alle relative situazioni pregresse, e prevedere la classificazione dei medesimi beni, relativamente alla valenza turistica, **in almeno tre categorie**. La norma di delega in particolare prevede l'applicazione di un canone più elevato ai beni di maggiore valenza, con l'attribuzione di una quota, calcolata in percentuale sulle maggiori entrate annue rispetto alle previsioni di bilancio, a favore della regione di riferimento **ed anche dei comuni, in ragione dei costi sostenuti per la gestione amministrativa del demanio marittimo, da destinare al sostegno delle attività del settore turistico – ricreativo**;

e-bis) prevedere il **riordino delle concessioni ad uso abitativo**, tramite individuazione di criteri di gestione, modalità di rilascio e termini di durata della concessione, **nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e adeguata pubblicità; nel caso di più domande di concessione, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 37, primo comma, del Codice della Navigazione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico**;

e-ter) prevedere l'obbligo per i comuni di **rendere pubblici**, tramite i propri siti internet, i dati concernenti **l'oggetto delle concessioni ed i relativi canoni, nonché l'obbligo per i concessionari di pubblicizzare tali dati sui propri siti internet, stabilendo la relativa disciplina sanzionatoria amministrativa**;

f) procedere al coordinamento formale e sostanziale delle disposizioni legislative vigenti in materia, con indicazione esplicita delle norme abrogate;

g) aggiornare le procedure, prevedendo l'uso esteso delle tecnologie digitali dell'informazione e della comunicazione, finalizzato al rafforzamento del sistema informativo del demanio marittimo, favorendo l'interscambio e la condivisione dei dati tra i sistemi informatici delle amministrazioni competenti in materia, nonché garantendo la trasparenza dei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa, **nonché assicurando la trasmissione al Sistema informativo del demanio marittimo di ogni informazione utile sul numero delle concessioni e la loro consistenza**;

g-bis) definire il concetto di "facile" e "difficile rimozione" dei beni realizzati dai concessionari;

Nel corso dell'esame parlamentare sono stati introdotti due nuovi commi. In particolare, il **nuovo comma 1-bis** stabilisce che **le norme sulle concessioni ad uso turistico-ricreativo, ad eccezione della disciplina riguardante i canoni concessori, non si applicano alle società e associazioni sportive dilettantistiche**, mentre il **nuovo comma 1-ter** fa salve le **potestà** attribuite alle **regioni a statuto speciale e alle province autonome** dai rispettivi statuti speciali e dalle relative norme di attuazione.

Ai sensi del **comma 2**, i **decreti legislativi** di attuazione devono essere **adottati** su **proposta dei Ministri dei beni e delle attività culturali e del turismo**, delle **infrastrutture** e dei trasporti, **dell'economia** e delle finanze e per gli affari regionali, di **concerto** con i **Ministri dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare**, dello **sviluppo economico** e per la semplificazione e la pubblica amministrazione, previa intesa da sancire in sede di **Conferenza unificata** e previa **acquisizione del parere del Consiglio di Stato**. Quest'ultimo deve rendere il proprio parere nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione degli schemi di decreto, decorso il quale il Governo può comunque procedere. Infine, gli schemi di decreto sono successivamente trasmessi alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica per l'espressione dei pareri delle **Commissioni parlamentari competenti** per materia, che si pronunciano nel termine di trenta giorni dalla data di trasmissione, decorso il quale i decreti legislativi possono essere comunque adottati. **Si prevede che qualora il termine per l'espressione del parere parlamentare scada nei trenta giorni che precedono la scadenza dei termini di delega o successivamente, questi ultimi sono prorogati di tre mesi**.

Il **comma 3** consente al Governo, entro due anni dalla data di entrata in vigore dei decreti legislativi di attuazione della delega, di adottare, nel rispetto delle medesime disposizioni sopra illustrate, disposizioni integrative e correttive.

L'articolo 2 reca la **clausola di invarianza finanziaria (comma 1)**, disponendo tra l'altro che le amministrazioni pubbliche interessate provvedono agli adempimenti previsti dai decreti legislativi attuativi nel limite delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente (**comma 2**).

Si ricorda che al disegno di legge di iniziativa governativa erano abbinate le seguenti **proposte di legge di iniziativa parlamentare**:

- **A.C. 2142** e **A.C. 2431**, di contenuto sostanzialmente **identico**, che recano disposizioni per la valorizzazione delle aree demaniali marittime e per la promozione degli investimenti nel settore turistico-alberghiero e ambientale. Si prevede in particolare di **individuare** le **aree** comprese nell'ambito del demanio marittimo **oggetto di concessione per l'esercizio di attività con finalità turistico-ricreative con atto ricognitivo dirigenziale** da parte dell'Agenzia del demanio, nonché escluderle dal demanio marittimo con decreto ministeriale. Tale esclusione comporta il passaggio dei beni al **patrimonio disponibile**. Successivamente, la proposta prevede l'assegnazione di tali aree a titolo di **diritto di superficie** per una durata di **cinquanta anni**; è riconosciuto a favore del concessionario esistente un **diritto di opzione**. **Le aree restanti** facenti parte della medesima concessione rimangono demanio pubblico e sono oggetto di nuova assegnazione secondo i principi della concorrenza con riconoscimento del **diritto di prelazione legale** in favore del concessionario optante; al concessionario non optante è riconosciuto un **indennizzo per gli investimenti** da parte del concessionario subentrante;
- **A.C. 2388**, che reca disposizioni concernenti le **concessioni demaniali marittime** e la **promozione della nautica da diporto**. In particolare, si intende disporre l'applicazione dell'**aliquota IVA ridotta** (10 per cento), in luogo di quella ordinaria, alle prestazioni rese in **strutture ricettive** ubicate presso porzioni di **specchi acquei e piazzali** appositamente attrezzati per la sosta e il pernottamento dei **turisti all'interno delle unità da diporto**; si propone di concedere, al concessionario della struttura amovibile a secco per l'alloggio di natanti da diporto, il beneficio della **riduzione del canone demaniale** nella misura del 90 per cento, in cambio dell'applicazione di **tariffe di ormeggio** tendenzialmente **gratuite**; viene poi disciplinato il **rilascio** e il **rinnovo delle concessioni demaniali**, per le quali è fissata una diversa durata secondo il tipo di attività svolta e in conformità ai principi stabiliti dall'Unione europea, correlata al piano economico-finanziario degli investimenti:
 - per i **porti turistici** e gli **approdi turistici**, una durata non inferiore a quaranta anni e non superiore a novanta anni;
 - per i **punti d'ormeggio**, una durata non inferiore a sei anni e non superiore a quindici anni;
 - per i **cantieri navali**, una durata della concessione non inferiore a venti anni e non superiore a novanta anni. Nell'ambito della gara di assegnazione della concessione demaniale si prevede inoltre a carico del nuovo concessionario il **riconoscimento del valore dell'avviamento** dell'attività svolta dal concessionario uscente e la consegna dell'area in concessione solo dopo il pagamento di tale valore, nonché l'acquisizione dei beni di facile rimozione sulla base del loro valore di mercato. Al precedente concessionario è comunque riconosciuto un **diritto di prelazione** rispetto all'offerta più vantaggiosa presentata da un altro soggetto interessato e risultato aggiudicatario;
- **A.C. 3492**, che reca modifiche all'articolo 49 del codice della navigazione, allo scopo di dirimere i contenziosi in essere relativi alla **qualificazione delle opere che insistono sul demanio marittimo**; in particolare, si dispone che siano assimilabili alle opere amovibili e definite come opere di facile sgombero quelle che, pur realizzate con strutture fisse e stabili, possono essere comunque demolite e rimosse con la restituzione in pristino dell'area demaniale concessa in un periodo massimo di novanta giorni. Al riguardo si ricorda che il predetto articolo 49 del codice della navigazione prevede, salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, che quando cessa la concessione, le **opere non amovibili**, costruite sulla zona demaniale, **restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso**, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione. Sostanzialmente, la norma sembra intesa a consentire un accordo tra concedente e concessionario in merito alla destinazione delle opere realizzate sull'area demaniale.

L'evoluzione della disciplina sulle concessioni marittime

La disciplina delle **concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative** risulta assai complessa, a causa dei numerosi interventi normativi che si sono succeduti negli anni in mancanza di una disciplina generale di riordino della materia. Tali interventi si sono inoltre intrecciati - e talvolta ne sono stati la conseguenza diretta - con la normativa e con le procedure di contenzioso aperte in sede europea (*v. sub*), che hanno riguardato essenzialmente i profili della **durata** e del **rinnovo automatico** delle **concessioni**, nonché la liceità della clausola di preferenza per il concessionario uscente: il c.d. **diritto di insistenza**, previsto dall'art. 37, secondo comma, del codice della navigazione, poi abrogato nel 2009.

A livello normativo europeo, un elemento che ha inciso sulla questione è stato l'entrata in vigore della **direttiva Servizi n. 2006/123/CE** (direttiva *Bolkestein*), in quanto la direttiva **si applica** anche alla materia delle **concessioni demaniali marittime**, in particolare per quanto riguarda la **durata** e la **procedura di rinnovo delle concessioni**. La direttiva istituisce infatti un quadro giuridico generale per un'ampia varietà di servizi nel mercato interno, per assicurare la libertà di stabilimento e la libera circolazione dei servizi tra gli Stati membri e si applica ai requisiti che influenzano l'accesso all'attività di servizi o il suo esercizio. La direttiva è stata recepita in Italia con il decreto legislativo 26 marzo 2010 n. 59, integrato dal decreto legislativo n. 147 del 2012. L'art. 12 della direttiva prevede che, qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una **procedura di selezione** tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. In tali casi l'**autorizzazione** è rilasciata per una **durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico, né accordare altri vantaggi al prestatore uscente** o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami. Gli **Stati membri possono però tener conto**, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di **obiettivi di politica sociale**, della salute e della **sicurezza dei lavoratori** dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della **salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario**.

Nelle ultime due legislature, pertanto, si è intervenuti a più riprese sulla disciplina legislativa di tali

concessioni, da ultimo con la **proroga sino al 31 dicembre 2020** delle concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015 (articolo 34-*duodecies* del decreto-legge 179/2012).

Le **competenze gestionali in materia di demanio marittimo** sono state conferite agli **enti territoriali** dal decreto legislativo n. 112 del 1998 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione della legge 15 marzo 1997, n.59), salvo gli **introiti, che rimangono in capo allo Stato**.

La **Corte di Giustizia dell'Unione europea** si è inoltre recentemente pronunciata, con **sentenza del 14 luglio 2016** (cause riunite C-458/14), stabilendo che il **diritto comunitario (articolo 49 TFUE) non consente che le concessioni per l'esercizio delle attività turistico-ricreative nelle aree demaniali marittime e lacustri siano prorogate in modo automatico** in assenza di qualsiasi procedura di selezione dei potenziali candidati.

Altra questione che ha registrato un susseguirsi di interventi normativi è stata quella dell'entità dei **canoni demaniali marittimi**, su cui si sono instaurate numerose procedure di contenzioso in sede nazionale, che hanno portato a sanatorie legislative ed a sospensioni dei relativi procedimenti pendenti.

Le norme italiane hanno più volte previsto il **riordino complessivo della materia**, ma tale riordino è stato via via rinviato; da ultimo, il termine per il riordino è stato definitivamente **abrogato dal D.L. (c.d. "enti locali") n.113 del 2016**, il quale prevede che conservino **validità i rapporti già instaurati e pendenti, relativi alle concessioni demaniali in essere, nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea**.

In questa sede ricorda che il **Sistema Informativo del Demanio marittimo SID**, gestito dal **Ministero delle infrastrutture e dei Trasporti**, costituisce la base informativa di riferimento e lo strumento di condivisione e interscambio dei dati relativi alla gestione del demanio marittimo, a supporto della PA e dei privati. Possono infatti accedere gratuitamente al Sistema utenti istituzionali o privati, per conoscere ad esempio i limiti di uno stabilimento balneare o visualizzare direttamente sul territorio l'ingombro ed il dettaglio della singola concessione.

Le norme del codice della navigazione

La disciplina delle **concessioni demaniali marittime** è definita nel **codice della navigazione** (R.D. 30 marzo 1942, n. 327) , in particolare negli **articoli da 28 a 55**, nonché nel regolamento per la navigazione marittima (artt. da 5 a 58). **L'art. 28 cod. nav.** stabilisce che **fanno parte del demanio marittimo: a. il lido, la spiaggia, i porti, le rade; b. le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salza o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare; c. i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.**

Le **costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato**, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale, sono **considerate come pertinenze del demanio marittimo** (art. 29 cod. nav). A tale proposito il Consiglio di Stato (Sez. VI, 28-07-2016, n. 3404) ha affermato che "diversamente.. dai beni del demanio marittimo necessario che l'art. 28 dello stesso Codice individua in beni di origine naturale, la cui proprietà non può essere che pubblica, le costruzioni e le opere esistenti sul demanio possono appartenere, nel regime giuridico vigente, anche a privati. Ne consegue che la destinazione di un molo all'approdo delle imbarcazioni non è sufficiente a determinarne la demanialità, se non in correlazione all'acquisto fattone dallo Stato, sia pure dopo la costruzione del molo stesso ".

L'art. 36 cod. nav. disciplina la **concessione di beni demaniali marittimi**, stabilendo che l'amministrazione marittima possa concedere, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, **l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo. Le concessioni di durata superiore a quindici anni** sono di competenza del ministro per la marina mercantile (ora **Ministero delle infrastrutture e trasporti**). Le concessioni di durata superiore a quattro, ma non a quindici anni, e quelle di durata non superiore al quadriennio che importino impianti di difficile sgombero sono di competenza del direttore marittimo. Le concessioni di durata superiore al quadriennio o che comunque importino impianti di difficile sgombero sono revocabili per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse, a giudizio discrezionale dell'amministrazione marittima (art. 42 cod. nav).

La **misura del canone (art. 39 cod. nav.) è determinata nell'atto di concessione**. Il concessionario, previa autorizzazione dell'autorità competente, può affidare ad altri soggetti la gestione delle attività oggetto della concessione e la gestione di attività secondarie nell'ambito della concessione (art- 45-bis cod. nav.).

Per quanto riguarda le **concessioni nelle aree portuali**, l'art. 18 della **legge n. 84 del 1994** (Riordino della legislazione in materia portuale) prevede che sia l'**Autorità portuale** (e, dove non istituita, l'autorità marittima) a dare in concessione alle imprese le aree demaniali e le banchine comprese nell'ambito portuale, per l'espletamento delle operazioni portuali. L'Autorità portuale è altresì competente per le concessioni

relative ad opere attinenti alle attività marittime e portuali collocate a mare nell'ambito degli specchi acquei esterni al porto, sia per il traffico portuale che per la prestazione dei servizi portuali. La durata della concessione ed i relativi canoni, anche commisurati all'entità dei traffici portuali svolti, sono stabiliti con decreto dal Ministro dei trasporti, di concerto con il Ministro delle finanze.

Le concessioni marittime a scopo turistico ricreativo

Nell'ambito delle **concessioni demaniali marittime**, l'**art. 01 del D.L. n. 400 del 1993** ha disposto che la concessione dei beni demaniali marittimi possa essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, anche per l'esercizio delle seguenti attività:

- a) gestione di **stabilimenti balneari**;
- b) esercizi di **ristorazione** e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;
- c) **noleggioro di imbarcazioni e natanti** in genere;
- d) gestione di **strutture ricettive ed attività ricreative e sportive**;
- e) **esercizi commerciali**;
- f) **servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo**, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione.

Tale norma ha così integrato la disciplina del codice della navigazione, individuando alcune tipologie di concessioni, che sono state definite "a scopo turistico ricreativo". Sono poi **leggi regionali** che regolano specificamente la materia. **Le regioni ed i comuni** sono infatti competenti per la **gestione amministrativa dei beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali**, mentre le Autorità portuali (ora Autorità di sistema portuale) sono competenti per le concessioni turistico-ricreative che ricadono nella propria area di competenza.

L'articolo 01, comma 2 (poi abrogato dalla legge comunitaria 2010) del D.L. n. 400/1993, aveva previsto che le concessioni demaniali a scopo turistico ricreativo, indipendentemente dalla natura o dal tipo degli impianti previsti per lo svolgimento delle attività, avessero una durata di sei anni e fossero automaticamente rinnovate ad ogni scadenza per ulteriori sei anni, a semplice richiesta del concessionario. Erano escluse le concessioni rilasciate nell'ambito delle rispettive circoscrizioni territoriali dalle autorità portuali. L'art. 03, comma 4-*bis*, del D.L. n. 400/1993, introdotto dalla legge n. 296 del 2006 e come modificato dalla legge comunitaria 2010 (legge n. 217/2011), ha poi stabilito che le concessioni demaniali marittime a scopo turistico ricreativo (sempre con l'esclusione di quelle rilasciate dalle autorità portuali), potessero avere **durata superiore a sei anni e comunque non superiore a venti anni** in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni.

La questione della durata delle concessioni e le procedure di infrazione in sede UE

La problematica connessa alle distorsioni alla concorrenza, conseguente alla **durata e al rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime**, è stata evidenziata dall'**Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) nella segnalazione AS481 del 20 ottobre 2008**. Le disposizioni nazionali oggetto della segnalazione dell'AGCM sono state le seguenti:

- l'articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione, il quale prevede che in presenza di più domande per il rilascio di una concessione demaniale marittima, venga riconosciuta preferenza al soggetto già titolare della concessione stessa (c.d. **diritto di insistenza**); tale norma è stata successivamente abrogata;
- l'articolo 01, comma 2, del D.L. n. 400/1993, che prevede che le concessioni demaniali marittime abbiano una **durata di sei anni** e siano **automaticamente rinnovate** ad ogni scadenza per ulteriori sei anni, a semplice richiesta del concessionario, fatto salvo il diritto di revoca di cui all'articolo 42 del codice della navigazione.

L'Autorità aveva evidenziato la necessità, per tutelare la concorrenza, di prevedere:

- procedure di rinnovo e rilascio delle concessioni basate sulla valutazione dell'effettiva equipollenza delle condizioni offerte dal concessionario e dagli altri aspiranti sul piano della rispondenza agli interessi pubblici;
- idonea pubblicità della procedura, al fine di riconoscere alle imprese interessate le stesse opportunità concorrenziali rispetto al titolare della concessione scaduta o in scadenza;
- l'eliminazione di tutti gli elementi che avvantaggiano a priori il precedente concessionario.

L'AGCM, citando il Consiglio di Stato, aveva affermato che il c.d. diritto di insistenza potesse essere compatibile con i principi comunitari di parità di trattamento, eguaglianza, non discriminazione, adeguata pubblicità e trasparenza solo qualora rivestisse carattere residuale e sussidiario, in una situazione di completa equivalenza tra diverse offerte.

La **Commissione europea** è intervenuta, successivamente alla segnalazione dell'AGCM, inviando all'Italia il **29 gennaio 2009** una lettera di messa in mora (**procedura di infrazione n. 2008/4908**) con

riferimento alle medesime norme nazionali e regionali sopra illustrate, contestandone la compatibilità con il diritto comunitario e, in particolare, con il principio della libertà di stabilimento. La Commissione ha ritenuto che tali norme costituissero una discriminazione per le imprese provenienti da altri Stati membri, trovandosi nella condizione di essere ostacolati dalla preferenza accordata al concessionario uscente. Facendo seguito all'avvio della procedura di infrazione, il 21 gennaio 2010 il Governo italiano ha notificato alla Commissione **l'articolo 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009**, volto ad adeguare le disposizioni del codice della navigazione oggetto di rilievi, **eliminando**, in particolare, la **preferenza in favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni**. Il comma 18 prevedeva inoltre che le concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 (data di entrata in vigore del D.L. n. 194/2009) ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015 fossero prorogate fino a tale data. Dopo aver esaminato la disposizione, la Commissione ha tuttavia tenuto ferma la procedura di infrazione, formulando ulteriori contestazioni all'Italia. In particolare, la Commissione ha rilevato alcune discrepanze tra il testo originario del D.L. n. 194/2009 e quello della relativa legge di conversione n. 25/2010, la quale recava, in particolare, un rinvio indiretto (non previsto nel testo del decreto legge) all'articolo 01, comma 2, del D.L. n. 400/1993. La Commissione ha ritenuto che tale rinvio, stabilendo il rinnovo automatico, di sei anni in sei anni, per le concessioni che giungessero a scadenza, privasse nella sostanza di effetto il D.L. n. 194/2009 e fosse contrario alla normativa UE, in particolare con riferimento all'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno e con l'articolo 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, che vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento. Alla luce delle suddette considerazioni la Commissione ha deciso, il **5 maggio 2010**, di inviare all'Italia una lettera di **messa in mora complementare** con la quale chiedeva di trasmetterle, entro due mesi, le proprie osservazioni sui nuovi rilievi formulati. In seguito agli ulteriori rilievi, con l'articolo 11 della legge n. 217/2011 (**legge comunitaria 2010**), è quindi stato **abrogato il comma 2 dell'articolo 01 del D.L. n. 400/1993**. Lo stesso articolo 11 ha inoltre delegato il Governo ad emanare, entro il 17 aprile 2013, un decreto legislativo avente ad oggetto la **revisione** e il **riordino** della legislazione relativa alle **concessioni demaniali marittime**. In conseguenza di questi interventi legislativi, la **procedura di infrazione** è stata **chiusa** in data **27 febbraio 2012**.

E' successivamente intervenuto l'**articolo 34-duodecies del D.L. n. 179/2012** che, novellando l'articolo 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009, ha disposto la **proroga attualmente vigente, sino al 31 dicembre 2020, delle concessioni demaniali marittime in essere** alla data del 30 dicembre 2009 (data di entrata in vigore del D.L. n. 194/2009) ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015. Successivamente l'articolo 1, comma 547 della legge n. 228/2012 (**legge di stabilità 2013**) ha **esteso** le previsioni dell'articolo 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009, come sopra modificato, **alle concessioni aventi ad oggetto il demanio marittimo, per concessioni con finalità sportive; il demanio lacuale e fluviale per concessioni con finalità turistico-ricreative e sportive; i beni destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto**. Il **D.L. n. 78 del 2015** (articolo 7, commi 9-*septiesdecies*-9-*duodevicies*) ha demandato quindi alle **Regioni una ricognizione delle rispettive fasce costiere**, finalizzata anche alla **proposta di revisione organica delle zone di demanio marittimo ricadenti nei propri territori**. Tale adempimento è considerato propedeutico all'adozione della disciplina relativa alle concessioni demaniali marittime, prorogate al 31 dicembre 2020 relativamente a quelle insistenti su beni demaniali marittimi lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative, ad uso pesca, acquacoltura ed attività produttive ad essa connesse, e sportive, nonché quelli destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Le disposizioni contenute nei provvedimenti in esame, finalizzate al **rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea** (di esclusiva competenza statale, ai sensi **dell'articolo 117, primo comma, della Costituzione**), sono altresì riconducibili alle materie della **tutela della concorrenza, dell'ambiente e dell'ordinamento civile**, anch'esse di esclusiva competenza statale, ai sensi **dell'articolo 117, secondo comma, lettere e), s) e l), della Costituzione**.

La **Corte Costituzionale** è intervenuta in più occasioni sulla problematica, dichiarando costituzionalmente illegittime alcune disposizioni regionali per mancato rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario (articolo 117, primo comma, della Costituzione) e, in alcuni casi, anche per violazione degli articoli 3 e 117, secondo comma, lett. a) ed e), della Costituzione. Le norme censurate prevedevano proroghe delle concessioni demaniali marittime in favore dei concessionari in essere. Si accenna di seguito agli estremi e al contenuto di tali sentenze:

- [sentenza n. 180/2010](#) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 1 della legge della Regione Emilia-Romagna n. 8/2009, il quale prevedeva la possibilità, per i titolari di concessioni demaniali, di chiedere la **proroga** della concessione, **fino ad un massimo di 20 anni** dalla data del rilascio, subordinatamente alla presentazione di un programma di **investimenti** per la valorizzazione del bene. La Corte ha dichiarato la norma costituzionalmente illegittima perché determinava "un'ingiustificata **compressione dell'assetto concorrenziale** del mercato della gestione del demanio marittimo, invadendo una competenza spettante allo Stato, **violando** il principio di **parità di trattamento** (detto anche "di non discriminazione"), che si ricava dagli artt. 49 e ss. del Trattato sul funzionamento

dell'Unione europea, in tema di libertà di stabilimento, **favorendo i vecchi concessionari** a scapito degli aspiranti nuovi.";

- [sentenza n. 233/2010](#) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 36, comma 2, della legge della Regione Friuli-Venezia Giulia n. 13/2009, che prevedeva la **proroga** delle concessioni demaniali marittime affidate a soggetti **non in possesso dei requisiti di legge**. La proroga ha effetto sino all'individuazione del concessionario in possesso dei requisiti e comunque per un periodo non superiore a 12 mesi. La norma è stata dichiarata costituzionalmente illegittima per violazione degli articoli 3 e 117, primo e secondo comma, della Costituzione;
- [sentenza n. 340/2010](#) che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 16, comma 2, della legge della Regione Toscana n. 77/2009. Tale disposizione prevedeva la possibilità di una **proroga, fino ad un massimo di 20 anni**, delle concessioni in essere, in ragione dell'entità degli investimenti realizzati e dei relativi ammortamenti. La Corte si è richiamata alla sua precedente decisione n. 180/2010;
- [sentenza n. 213/2011](#) che, con le medesime motivazioni sopra indicate, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle seguenti disposizioni:
 - articoli 1 e 2 della legge della Regione Abruzzo n. 3/2010, i quali prevedevano la possibilità, per i titolari di concessioni demaniali, di richiedere l'**estensione della durata** della concessione **fino ad un massimo di 20 anni**, a partire dalla data di rilascio, in ragione dell'**entità degli investimenti**. Tale previsione era applicabile anche alle concessioni, il cui procedimento di rilascio fosse in corso alla data di entrata in vigore della norma.
 - articolo 5 della legge della Regione Veneto n. 13/2010, che consentiva ai titolari di concessione in corso di validità, che avessero eseguito o che eseguissero, durante la vigenza della concessione, interventi edilizi, accompagnati o meno da acquisto di attrezzature e beni mobili, di chiedere la **variazione della durata** della concessione per un periodo compreso **tra 7 e 20 anni** (decorrenti dalla data di variazione);
 - articolo 4, comma 1, della legge della Regione Marche n. 7/2010, il quale prevedeva la possibile **estensione**, su richiesta del concessionario, **della durata** della concessione, **fino ad un massimo di 20 anni**, in relazione all'entità e alla rilevanza economica delle opere realizzate;
- con la **sentenza n. 171/2013**, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della legge della Regione Liguria 30 luglio 2012, n. 24, art. 1, che aveva disposto la proroga automatica delle concessioni per il demanio marittimo in caso di mareggiate e/o eventi atmosferici eccezionali che provocassero danni agli stabilimenti balneari o ai beni demaniali, a favore del soggetto già titolare della concessione, senza alcuna determinazione della durata temporale e rimettendo le modalità attuative della proroga all'intervento regolamentare regionale. La Corte ha riaffermato che la previsione di proroghe di concessioni, ulteriori a quelle già disposte, in via transitoria, dall'art. 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009, contrasta con l'art. 12, comma 2, della direttiva 2006/123/UE (Direttiva Servizi nel mercato interno) che vieta qualsiasi forma di automatismo che, alla scadenza del rapporto concessorio, possa favorire il precedente concessionario. La legge della Regione Liguria determina pertanto una violazione dell'[art. 117, primo comma, Cost.](#), per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, determinandosi altresì una disparità di trattamento tra operatori economici, in violazione dell'art. 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione.
- con la **sentenza n. 40 del febbraio 2017** la Corte ha stabilito l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, commi 8 secondo periodo e comma 9, della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17 (Disciplina della tutela e dell'uso della costa), che consentirebbe ai Comuni di confermare (salvo i casi di revoca o decadenza) la titolarità di almeno il 50 per cento delle aree demaniali in concessione e di individuare aree demaniali da assegnare direttamente (con provvedimento di «variazione» o «traslazione») ai titolari di concessioni divenute in contrasto con il Piano comunale delle coste. Tali norme invadono la **competenza legislativa esclusiva dello Stato in materia di concorrenza**. Infatti, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento delle concessioni, «assumono i principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale» (sentenza n. 213 del 2011). In particolare la conferma della titolarità delle aree demaniali in concessione determinerebbe, anche per le concessioni demaniali da riassegnare sulla base del nuovo PCC, «un vantaggio competitivo rispetto al concessionario esistente», configurando un meccanismo analogo a quello che caratterizzava il cosiddetto «diritto di insistenza» previsto dall'art. 37, secondo comma, del codice della navigazione, abrogato a seguito di una procedura di infrazione comunitaria;
- con la **sentenza n. 40 - 11 gennaio - 24 febbraio 2017**, la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle disposizioni della legge della Regione Puglia 10 aprile 2015, n. 17, sulla tutela e l'uso della costa, che disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale, individuando le funzioni trattenute in capo alla Regione e quelle conferite ai Comuni nell'ambito della gestione integrata della costa. In particolare le disposizioni dichiarate illegittime :
 - a) consentivano la "variazione" o "traslazione" delle concessioni già assentite - e che risultino in contrasto con i PCC (Piani comunali delle coste)- su aree demaniali diverse anche in deroga ai limiti di legge. In base a tale disposizione, dunque, erano salvaguardate le concessioni già assentite e in

sopravvenuto contrasto con il nuovo PCC di nuova adozione, per quota parte o per intero. La Corte ha ritenuto che in tal caso si fosse in presenza del rilascio di nuove concessioni, per cui è richiesta una procedura di evidenza pubblica;

b) prevedevano che il PCC, nelle disposizioni transitorie, salvaguardasse le concessioni in essere fino alla scadenza del termine statale del 31 dicembre 2020. Tale disposizione, secondo la Corte, introduce una proroga di concessioni demaniali in scadenza, con invasione della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza ed elusione dei principi pro-concorrenziali di derivazione europea;



- **con la sentenza N. 157- 23 maggio-7 luglio 2017** la Corte è intervenuta sul rilascio delle concessioni di durata ricompresa tra i sei e i venti anni, disciplinate dalla legge della Regione Toscana 9 maggio 2016, n. 31. La Corte ha dichiarato illegittime le norme di tale legge che prevedono, nell'ottica della valutazione comparativa delle diverse istanze di concessione, che: in caso di area già oggetto di concessione, l'ente gestore acquisisca il valore aziendale dell'impresa insistente su tale area attestato da una perizia giurata di stima redatta da professionista abilitato acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio della concessione ultrasessennale; sia riconosciuto al concessionario uscente il diritto ad un indennizzo, da parte del concessionario subentrante, pari al 90 per cento del valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto della concessione, attestato dalla predetta perizia giurata, da pagarsi integralmente prima dell'eventuale subentro. A parere della Corte le disposizioni citate, anche prescindendo dal merito delle scelte normative, introducevano evidenti novità nella regolamentazione delle situazioni patrimoniali conseguenti alla cessazione, per scadenza del termine, delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, differenziando la disciplina della Regione resistente da quella prevista per il resto del territorio nazionale. In particolare - secondo la Consulta - la previsione dell'indennizzo, subordinando il subentro nella concessione all'adempimento di tale obbligo, incideva infatti sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla uniforme regolamentazione dello stesso, potendo costituire, per le imprese diverse dal concessionario uscente, un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento. La normativa regionale impugnata violava dunque la competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza, non essendo peraltro qualificabile come pro-concorrenziale.

Con la **sentenza n. 29/2017** la Corte è poi intervenuta sulla questione dell'**aumento dei canoni concessori** demaniali per la **realizzazione e la gestione di strutture per la nautica da diporto**, il cui ammontare è stato aumentato a partire dal 2007 dall'art. 1, comma 252, della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007), **anche per le concessioni in essere**. La Corte ha dichiarato **non fondata la questione di legittimità costituzionale** di tale norma, sollevata nel 2015 dal Consiglio di Stato e dal TAR Toscana, nella parte in cui determina - anche con riferimento ai rapporti concessori in corso - la misura di tali canoni.

La Corte era già intervenuta in materia riconoscendo la legittimità dei nuovi criteri di calcolo dei canoni nella [sentenza n. 302 del 2010](#).

Le **concessioni per la nautica da diporto** hanno una durata generalmente di molto superiore (di norma, oltre cinquant'anni) rispetto a quella per le attività turistico-ricreative, in virtù del maggior tempo necessario ad ammortizzare i rilevanti investimenti richiesti per tali attività. Fino al 2006, i canoni per concessioni relative alle strutture dedicate alla nautica da diporto sono stati caratterizzati da norme di favore rispetto a quelli dovuti per le concessioni per finalità turistico-ricreative, in quanto non si sono applicati i valori di mercato abbattuti (previsti per le concessioni per le attività turistico-ricreative in base alla circolare MIT del 17 dicembre 1998), bensì i più favorevoli criteri tabellari previsti per gli specchi acquei, per le aree scoperte e per le aree occupate.

La nuova disciplina dettata dalla legge finanziaria 2007 ha modificato tale precedente impianto normativo, originato dall'art. 03 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, prevedendo una nuova modulazione dei criteri di quantificazione dei canoni: accanto al canone cosiddetto tabellare, che continua ad applicarsi per le concessioni aventi ad oggetto aree e specchi acquei (previste dall'art. 03, comma 1, lettera b), n. 1), è stato infatti introdotto, con finalità di equità e razionalizzazione dell'uso dei beni demaniali, un canone commisurato al valore di mercato, mitigato da alcuni accorgimenti e abbattimenti, per le concessioni comprensive di strutture costituenti **«pertinenze demaniali marittime** destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi (art. 03, comma 1, lettera b, n. 2.1). Si tratta di opere costituenti pertinenze demaniali marittime e che già, pertanto, appartengono allo Stato, possedendo la qualità di beni demaniali. Nelle concessioni di opere da realizzare a cura del concessionario, ciò può avvenire solo al termine della concessione, e non già nel corso della medesima, perché ai sensi dell'art. 49 del codice della navigazione solo al termine della concessione le strutture inamovibili costruite dai concessionari vengono infatti incamerate allo Stato. Nelle concessioni che prevedono la realizzazione di infrastrutture da parte del concessionario, il pagamento del canone riguarda pertanto soltanto l'utilizzo del suolo e non anche i manufatti, sui quali medio tempore insiste la proprietà superficiale dei concessionari e lo Stato non vanta alcun diritto di proprietà.

cost308	Servizio Studi Dipartimento Finanze	st_finanze@camera.it - 066760-9496	 CD_finanze
	Servizio Studi Dipartimento Attività Produttive	st_attprod@camera.it - 066760-9574	 CD_attProd

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.