



Presidenza del Consiglio dei Ministri

SEGRETARIATO GENERALE
DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO
Ufficio per la concertazione amministrativa
e l'utilizzazione dell'otto per mille dell'Irpef
Servizio per la concertazione amministrativa e le
attribuzioni amministrative del Consiglio dei ministri

OGGETTO: Relazione sullo stato di avanzamento dei lavori del tavolo tecnico consultivo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali istituito ai sensi dell'articolo 10-*quater* del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 febbraio 2023, n.14.

1. Premessa.

L'articolo 10-*quater* del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 ha previsto la costituzione “presso la Presidenza del Consiglio dei ministri” di “un tavolo tecnico con compiti consultivi e di indirizzo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali”, con il compito di definire “i criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile, tenuto conto sia del dato complessivo nazionale che di quello disaggregato a livello regionale, e della rilevanza economica transfrontaliera”, previa acquisizione dei dati relativi a tutti i rapporti concessori in essere delle aree demaniali marittime, lacuali e fluviali elaborati ai sensi dell'articolo 2 della legge 5 agosto 2022, n. 118.

Conseguentemente, con dPCM dell'11 maggio 2023, è stato istituito il predetto Tavolo tecnico consultivo presieduto da un rappresentante della Presidenza del Consiglio dei ministri (PCM) e composto da due rappresentanti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT), due rappresentanti del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF), due rappresentanti del Ministero delle imprese e del made in Italy (MIMIT), due rappresentanti del Ministero dell'ambiente e della sicurezza energetica (MASE), due rappresentanti del Ministero del turismo (MT), due rappresentanti del Ministro per la protezione civile e le politiche del mare, due rappresentanti del Ministro per gli affari regionali e le autonomie (DAR), un rappresentante del Ministro per gli affari europei (DCPC), un rappresentante delle regioni e un rappresentante per ogni associazione di categoria maggiormente rappresentativa del settore. A seguito dell'entrata in vigore dell'articolo 40 del decreto-legge 22 giugno 2023, n. 75, la partecipazione al predetto tavolo è stata estesa ai rappresentanti del Ministro per lo sport e per i giovani.

Partecipano, altresì, al tavolo le seguenti associazioni di categoria maggiormente rappresentative: Assobalneari Confindustria; La Base Balneare; CNA Balneari; Confartigianato Imprese Demaniali; Confimprese Demaniali; Federbalneari Italia; Federturismo; FIBA Confesercenti; ITB Balneari; SIB Confcommercio; Associazione Italia Balneare; Federalberghi; Faita Federcamping; Confindustria Nautica; Comitato Coordinamento Concessionari Demaniali Pertinenziali Italiani; Assormeggi Italia; Assonat; Assomarinas; Assoturismo Confesercenti; Federterziario Balneari; Assitai; Lega Navale Italiana; Associazione Italiana Confindustria Alberghi; Federazione Imprese Demaniali O.A.S.I. Italia.

2. Metodologia e svolgimento dei lavori del tavolo tecnico.

Il Tavolo tecnico consultivo si è insediato il 9 giugno 2023. Nella prima riunione è stato definito il metodo di lavoro prevedendo un'articolazione in tre fasi:

- a) una prima fase concernente la ricognizione del quadro normativo e giurisprudenziale;



Presidenza del Consiglio dei Ministri

SEGRETARIATO GENERALE
DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO
Ufficio per la concertazione amministrativa
e l'utilizzazione dell'otto per mille dell'Irpef
Servizio per la concertazione amministrativa e le
attribuzioni amministrative del Consiglio dei ministri

- b) una seconda fase relativa all'acquisizione sistematica e completa dei dati in possesso delle amministrazioni nazionali, territoriali e locali sui rapporti concessori attualmente in essere e sulla quantità e qualità delle risorse demaniali marittime, lacuali e fluviali disponibili;
- c) una terza fase concernente la definizione dei criteri tecnici utili a definire il concetto di scarsità della risorsa naturale disponibile e a determinarne l'effettiva sussistenza.

3. Prima fase: ricognizione normativa e giurisprudenziale.

Nella prima fase è stato approfondito il quadro normativo e giurisprudenziale sia italiano sia europeo. In particolare, sono stati esaminati il Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327 (cd. Codice della Navigazione), la direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (c.d. direttiva *Bolkenstein*) e le decisioni giurisprudenziali della Corte di giustizia dell'Unione europea e del Consiglio di Stato.

3.1 Normativa.

3.1.1 Codice della navigazione.

La disciplina italiana delle concessioni demaniali trae origine dal Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327 (cd. Codice della navigazione), che riconosceva una preferenza in favore del precedente concessionario nell'ipotesi di concessioni di durata inferiore al biennio e non comportanti impianti di difficile rimozione. Tale preferenza, nella prassi, si è tradotta nel riconoscimento di un rinnovo automatico ed indiscusso delle concessioni al momento della loro scadenza, in contrasto con i principi della concorrenza, estranei alla cultura commerciale e giuridica dell'epoca.

3.1.2 Direttiva *Bolkenstein*.

La Direttiva europea 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 – cd. “*Bolkenstein*” ha previsto l'applicazione dei principi della libera concorrenza nel settore delle autorizzazioni per lo svolgimento di servizi per garantire il progresso economico e sociale, la libera circolazione dei servizi, la libertà di stabilimento e l'eliminazione delle barriere allo sviluppo del settore dei servizi tra gli Stati membri (*cf.* Considerando n. 1).

A tal fine, l'articolo 12 della richiamata direttiva prevede che, laddove il numero delle concessioni sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, il relativo rilascio:

- a) deve avvenire a seguito di procedure di selezione aperte, imparziali e trasparenti, secondo i principi della libera concorrenza;
- b) deve essere previsto per una durata limitata, senza rinnovo automatico e senza preferenze per il precedente concessionario o per persone ad esso legate;
- c) può essere disciplinato dagli Stati membri con parziali deroghe rispetto ai predetti principi solo in particolari settori e per particolari esigenze di interesse pubblico, di



Presidenza del Consiglio dei Ministri

SEGRETARIATO GENERALE
DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO
Ufficio per la concertazione amministrativa
e l'utilizzazione dell'otto per mille dell'Irpef
Servizio per la concertazione amministrativa e le
attribuzioni amministrative del Consiglio dei ministri

salute pubblica, obiettivi di politica sociale, salute e sicurezza dei lavoratori, protezione dell'ambiente, salvaguardia del patrimonio culturale.

3.1.3 Articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59.

La direttiva è stata recepita in Italia dall'articolo 16 del decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59 che ha previsto l'espletamento di procedure selettive nel rispetto dei principi di trasparenza ed imparzialità, nel caso di autorizzazioni numericamente limitate.

3.1.4 I provvedimenti legislativi di proroga delle concessioni balneari.

In assenza di una mappatura delle aree demaniali quale presupposto indispensabile per valutare la sussistenza dei requisiti di cui alla normativa europea, lo Stato italiano ha poi disposto la proroga delle concessioni demaniali marittime, dapprima con il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 e con il decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179 fino al dicembre 2020; successivamente, con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 e con il decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, la proroga è stata estesa fino al 31 dicembre 2033. Da ultimo, l'articolo 10-*quater*, comma 3, del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198 ha previsto il differimento del termine di scadenza di tali concessioni al 31 dicembre 2025 in presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2024.

3.1.5 Il riparto di competenze tra Stato, regioni ed enti locali.

Il quadro normativo qui esposto è stato reso più complesso dall'assetto delle competenze costituzionali in materia di concorrenza e governo del territorio e dall'assenza di una disciplina nazionale organica.

In base alla sentenza della Corte Costituzionale n. 40/2017, la competenza in ordine alla gestione del demanio marittimo rientra nell'ambito del "governo del territorio", materia di legislazione concorrente fra Stato e regioni, ai sensi dell'art. 117, comma 3, della Costituzione, come confermato dalla sentenza della Corte Costituzionale n. 40/2017. Pertanto, la legislazione di dettaglio, attuativa dei principi definiti a livello statale, è rimessa alle regioni.

Inoltre, in virtù del combinato disposto dell'articolo 105, comma 2, lettera l), del decreto legislativo del 31 marzo 1998, n. 112 e dell'articolo 42 del decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96, il rilascio delle concessioni demaniali marittime è stato demandato espressamente agli enti locali.

Le regioni, per quanto di propria competenza, sebbene in maniera non uniforme, hanno approvato discipline settoriali relative all'utilizzo del demanio marittimo, con particolare riguardo alla disciplina delle attività turistico-ricreative.

Le discipline regionali, inoltre, hanno demandato ai comuni, in attuazione del principio di sussidiarietà, l'approvazione di strumenti pianificatori che, in conformità con la disciplina e gli indirizzi regionali, definiscono la destinazione e le modalità di utilizzo dell'arenile di competenza di ciascun Comune.

Le singole discipline regionali, riportate nella tabella allegata (*all.1*), hanno stabilito il limite percentuale di occupabilità delle spiagge, con l'eccezione del Friuli-Venezia Giulia e della Toscana (dove detto limite è stabilito, di fatto, direttamente dai comuni). È stata rilevata una significativa diversità nelle discipline regionali della predetta percentuale riconducibile a due



Presidenza del Consiglio dei Ministri

SEGRETARIATO GENERALE
DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO
Ufficio per la concertazione amministrativa
e l'utilizzazione dell'otto per mille dell'Irpef
Servizio per la concertazione amministrativa e le
attribuzioni amministrative del Consiglio dei ministri

fattori: la mancata adozione da parte di alcune regioni di una definizione del limite massimo percentuale della risorsa concedibile e la diversità delle percentuali individuate dalle singole regioni.

Il limite previsto dalle regioni appare riferito alla sola porzione di litorale costiero sabbioso. Il tavolo tecnico ha rilevato l'arbitrarietà dell'esclusione dal computo della costa disponibile della parte non sabbiosa, osservando altresì che è possibile installare strutture turistico-ricreative anche sulla costa rocciosa (*all.2*).

Pertanto, il dato regionale relativo alla percentuale minima di spiaggia libera non è stato tenuto in considerazione nella quantificazione del litorale concedibile.

3.1.6 Le procedure di infrazione.

Nelle more della definizione di una disciplina organica in materia di rilascio delle concessioni demaniali marittime, la Commissione europea ha aperto una prima procedura di infrazione, con lettera di messa in mora del 2 febbraio 2009 e successiva lettera complementare del 5 maggio 2010, conclusasi con l'archiviazione a seguito dell'emanazione della legge 15 dicembre 2011, n. 217.

Una seconda procedura di infrazione è stata avviata con lettera di messa in mora del 3 dicembre 2020. Tale procedura è tutt'ora aperta.

3.2 Giurisprudenza.

3.2.1 TAR.

Il Tar Lombardia, con decisione del 26 settembre 2014, n. 2401 e il Tar Sardegna, con l'ordinanza del 28 gennaio 2015, n. 224, hanno rimesso la questione della compatibilità tra la normativa italiana e i superiori principi del diritto europeo alla Corte di Giustizia dell'Unione Europea ("CGUE").

3.2.2 I sentenza CGUE.

La CGUE, con la decisione del 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 e C-67/15 – cd. "*Promoimpresa*", ha ravvisato l'incompatibilità della proroga disposta dal decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194 con l'articolo 49 TFUE (nei limiti in cui le concessioni presentino un interesse transfrontaliero certo) e con la Direttiva 2006/123/CE (laddove la proroga automatica, relativa a concessioni concernenti una risorsa scarsa, sia posta in essere in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati).

3.2.3 Consiglio di Stato.

Il Consiglio di Stato, adito in relazione alla persistente vigenza di provvedimenti di proroga da parte degli enti locali, si è pronunciato in merito a tali provvedimenti.

In particolare, la sentenza 18 novembre 2019, n. 7874 ha dichiarato la nullità dei predetti provvedimenti recependo la tesi dell'obbligo di disapplicazione della legislazione nazionale in



Presidenza del Consiglio dei Ministri

SEGRETARIATO GENERALE
DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO
Ufficio per la concertazione amministrativa
e l'utilizzazione dell'otto per mille dell'Irpef
Servizio per la concertazione amministrativa e le
attribuzioni amministrative del Consiglio dei ministri

contrasto con i principi europei a carico non solo dell'organo giurisdizionale, ma anche delle stesse amministrazioni locali.

Successivamente, permanendo un contrasto giurisprudenziale in quanto sulla validità delle proroghe disposte dalle amministrazioni locali, la questione è stata rimessa all'Adunanza Plenaria che, con le decisioni nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021, ha riconosciuto la sussistenza di un interesse transfrontaliero certo in tutti i casi in cui vi sia una rilevanza economica delle attività tale da determinare l'interesse di operatori stranieri ed ha ribadito il carattere auto-esecutivo della normativa europea, nonché l'esistenza di un dovere di non applicazione della normativa nazionale in contrasto anche direttamente da parte delle amministrazioni locali.

In ordine al requisito della scarsità della risorsa naturale, il Consiglio di Stato lo ha interpretato in termini relativi e non assoluti. La disponibilità effettiva di risorse ulteriori, nel caso di specie è stata considerata pressoché nulla sulla base di una valutazione compiuta in assenza di dati ufficiali forniti dalle amministrazioni competenti per materia.

Tale orientamento è stato ribadito con le più recenti sentenze 1° marzo 2023, n. 2192 e 28 agosto 2023, n. 7992.

3.2.4 II Sentenza CGUE C-348/22 del 20 aprile 2023.

La CGUE, con pronuncia C-348/22 del 20 aprile 2023, ha infine riaffermato l'obbligo di disapplicare disposizioni contrarie, gravante tanto sui giudici nazionali quanto sulle autorità amministrative, comprese quelle comunali.

La Corte di Giustizia ha, tuttavia, precisato che la disciplina europea lascia comunque agli Stati membri piena discrezionalità nella scelta dei criteri applicabili per la quantificazione della scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili e che tale valutazione può essere effettuata privilegiando un approccio generale ed astratto a livello nazionale, ovvero un approccio "caso per caso", basato sul territorio costiero del singolo comune o, infine, attraverso una combinazione di questi due approcci, soluzione quest'ultima che potrebbe considerarsi la più equilibrata.

4. Seconda fase: acquisizione dei dati relativi alle aree demaniali marittime

L'acquisizione dei dati per effettuare la mappatura dei rapporti concessori in essere relativi alle aree demaniali marittime, lacuali e fluviali, ai sensi dell'articolo 10-*quater* del decreto-legge 29 dicembre 2022, n. 198, doveva essere effettuata utilizzando i dati del sistema informativo di rilevazione delle concessioni detenuto dal MEF, denominato SICONBEP, istituito dall'articolo 2 della legge n. 118 del 2022 al fine di garantire il coordinamento e l'interoperabilità con gli altri sistemi informativi esistenti in materia.

Nelle more dell'attuazione della delega conferita dalla richiamata legge n. 118 del 2022 e della conseguente operatività del SICONBEP, per l'acquisizione dei predetti dati il Tavolo tecnico ha fatto riferimento alla piattaforma SID (sistema informativo del demanio marittimo) detenuta dal MIT che, tuttavia, non include i dati riferibili alle concessioni rilasciate dalla Regione Siciliana (contenuti in un autonomo sistema informativo, separato dal SID), i dati relativi al demanio lacuale e fluviale, né quelli a disposizione delle amministrazioni competenti (regionali e statali).



Presidenza del Consiglio dei Ministri

SEGRETERIATO GENERALE
 DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO
 Ufficio per la concertazione amministrativa
 e l'utilizzazione dell'otto per mille dell'Irpef
 Servizio per la concertazione amministrativa e le
 attribuzioni amministrative del Consiglio dei ministri

Il Tavolo tecnico ha inoltre richiesto alle regioni, quali enti competenti, di produrre i dati relativi al demanio lacuale e fluviale in loro possesso. Il rappresentante delle regioni ha raccolto i dati inviati dalle regioni, evidenziando la parzialità degli stessi e facendo presente che le aree lacuali e fluviali individuate come astrattamente concedibili, possono divenirlo in concreto solo a seguito di autorizzazione idrogeologica rilasciata dalle Autorità di bacino.

Contestualmente, è stato chiesto al MASE di fornire i dati relativi alle aree marine protette, indicando, in particolare, quelle non suscettibili di concessione demaniale.

4.1 Il dato nazionale.

Il MIT ha fornito, utilizzando il SID, il dato sulla risorsa disponibile secondo una duplice quantificazione, in metri lineari e in metri quadrati, del demanio marittimo, scorpendo dal totale i dati riferibili agli ambiti dell'Autorità di Sistema Portuale, alla superficie delle aree marine protette, delle aviosuperfici e delle aree naturali protette.

Per la quantificazione della linea di costa, il tavolo ha ritenuto di considerare tutto il litorale, a prescindere dalla sua morfologia.

Il dato nazionale estrapolato dal SID, dettagliato nell'allegato prospetto (*all.3*), è contenuto nelle tabelle riassuntive sottostanti.

SUPERFICIE DEMANIO (fonte SID il Portale del Mare 15.06.2023)				LINEA DI COSTA (fonte SID il Portale del Mare 15.06.2023)			
Totale nazionale	Occupazione concessioni (*)	Occupazione istanze	Occupazione totale	Totale nazionale	Occupazione concessioni	Occupazione istanze	Occupazione totale
(mq)	(mq)	(mq)	(mq)	(m)	(m)	(m)	(m)
426.267.200	61.995.958	15.174.153	77.170.111	11.146.579	1.606.510	529.619	2.136.129

(*) Le concessioni presenti a SID, per Porti con funzioni commerciali occupano 4.487.474 m² dell'Occupazione Concessioni riportato in tabella.

Di seguito le aree scorporate dal computo.

AMBITI Autorità di Sistema Portuale (fonte SID il Portale del Mare 22.06.2023)	Aree marine protette di Capo Testa - Punta Falcone e di Capo Milazzo (fonte ISPRA tavolo Pianificazione Spazi Marittimi DL 201/2016) dato totale					AVIOSU PERFICI (fonte Open Street Map 22.6.2023)	Aree Naturali Protette (fonte ISPRA tavolo Pianificazione Spazi Marittimi DL 201/2016)
Superficie totale (**)	Zona A	Zona B	Zona b	Zona bs	Zona C		
(mq)	(mq)	(mq)	(mq)	(mq)	(mq)	(mq)	(mq)
54.202.748	4.365.341	20.009.869	2.040.101	570.724	32.083.044	226.537	108.196.240

(**) Gli ambiti delle Autorità di Sistema Portuale sono ricomprese nel totale della superficie demanio riportata in tabella

4.2 Il confronto tra i dati SID e i dati regionali sulle superfici occupate.

In MIT ha, inoltre, trasmesso un raffronto tra il dato nazionale e il dato reperito a livello regionale, per quanto quest'ultimo sia da ritenersi parziale e incompleto.



Presidenza del Consiglio dei Ministri

SEGRETARIATO GENERALE
DIPARTIMENTO PER IL COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO
Ufficio per la concertazione amministrativa
e l'utilizzazione dell'otto per mille dell'Irpef
Servizio per la concertazione amministrativa e le
attribuzioni amministrative del Consiglio dei ministri

Le tabelle sottostanti che riportano, rispettivamente, il dato relativo all'occupazione della linea di costa e della superficie demaniale (*all.4-5*), necessitano sicuramente di ulteriore approfondimento; in particolare appare necessaria la precisazione del concetto di "litorale fruibile" e "litorale concedibile".

DATO SID						DATO REGIONI					
Totale linea di costa	Occupazione concessioni		Occupazion e istanze		Occupazione totale		Totale	Costa Fruibile	Costa Occupata	costa fruibile occupata	costa totale occupata
	m	m	%	m	%	m	%	m	m	m	%
11.172.794	1.613.912	14	529.781	5	2.143.693	19	5.410.292	2.003.895	738.840	37	14

DATO SID						DATO REGIONI					
Totale superficie demanio	Occupazione concessioni		Occupazione istanze		Occupazione totale		Totale superficie demanio	Superficie Fruibile	Occupazione concessioni	superficie fruibile occupata	superficie totale occupata
	mq	mq	%	mq	%	mq	%	mq	mq	mq	%
426.267.200	61.995.958	15	15.174.153	4	77.170.111	18	62.228.733	83.947.218	30.602.941	36	49