

Il T.a.r. per il Veneto solleva questione di legittimità costituzionale dell'art. 54 della legge regionale del Veneto 4 novembre 2002, n. 33, nella parte in cui prevede che il rilascio delle concessioni demaniali marittime in esito a procedura comparativa sia subordinato alla corresponsione, a carico dell'aggiudicatario, di un indennizzo in favore del gestore uscente.

T.a.r. per il Veneto, sezione I, ordinanza, 27 maggio 2019, n. 651 – Pres. Nicolosi, Est. De Berardinis

Beni pubblici – Demanio marittimo e lacuale – Legge regionale – Veneto – Indennizzo al gestore uscente – Questione non manifestamente infondata di costituzionalità.

E' rilevante e non manifestamente infondata la "questione di legittimità costituzionale dell'art. 54 della legge regionale del Veneto 4 novembre 2002, n. 33, nella parte in cui (commi da 2 a 5) prevede che il rilascio delle concessioni demaniali marittime in esito a procedura comparativa sia subordinato alla corresponsione, a carico dell'aggiudicatario, di un indennizzo in favore del gestore uscente, e stabilisce criteri e modalità di determinazione del predetto indennizzo, per violazione dell'articolo 117, secondo comma, lett. e) (tutela della concorrenza) e lett. l) (ordinamento civile), Cost." (1).

(1) I. – Con l'ordinanza in rassegna il T.a.r. del Veneto ha sollevato questione di legittimità costituzionale dell'art. 54 della legge regionale del Veneto 4 novembre 2002, n. 33, nella parte in cui prevede che il rilascio delle concessioni demaniali marittime in seguito a procedura comparativa sia subordinato alla corresponsione, a carico dell'aggiudicatario, di un indennizzo in favore del gestore uscente, nonché nella parte in cui stabilisce criteri e modalità di determinazione del predetto indennizzo. Il collegio, in particolare, ha ritenuto la legge regionale contrastante con l'art. 117, secondo comma, lett. e), *tutela della concorrenza*, e lett. l), *ordinamento civile*, della Costituzione.

II. – Il Collegio, dopo aver ricostruito il quadro normativo di riferimento, nel ritenere sussistenti i presupposti per sollevare questione di legittimità costituzionale, ha osservato che:

- a) l'art. 54 della legge regionale del Veneto 4 novembre 2002, n. 33, rubricato "*procedura comparativa in materia di concessioni*", prevede che "*1. La durata delle concessioni è disciplinata dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494 e successive modifiche ed integrazioni. 2. Il comune rilascia, modifica e rinnova le concessioni, applicando le procedure ed i criteri di valutazione di cui all'allegato S/3, nel rispetto della direttiva 2006/123/CE subordinando il rilascio di nuove concessioni a seguito di procedura comparativa al pagamento dell'indennizzo di cui al comma 5. 3. Nel caso di rinnovo della concessione, il comune acquisisce dall'originario concessionario, una perizia di stima*

asseverata di un professionista abilitato da cui risulti l'ammontare del valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto della concessione; il comune pubblica la perizia nei termini e secondo le modalità di cui all'allegato S/3. 4. Le domande di nuova concessione devono essere corredate a pena di esclusione dalla procedura comparativa, da atto unilaterale d'obbligo in ordine alla corresponsione, entro trenta giorni dalla comunicazione di aggiudicazione della concessione, di indennizzo nella misura di cui al comma 5; decorso tale termine senza la corresponsione dell'indennizzo, si procede all'aggiudicazione della concessione, condizionata al pagamento dell'indennizzo, nei confronti del soggetto utilmente collocato in graduatoria e fino all'esaurimento della stessa. 5. Nell'ipotesi di concorso di domande, l'originario concessionario ha diritto ad un indennizzo pari al novanta per cento dell'ammontare del valore pubblicato ai sensi del comma 3 da parte dell'eventuale nuovo aggiudicatario";

- b) con riferimento alla non manifesta infondatezza, l'art. 54 citato non sembra rispettoso della competenza esclusiva statale in materia di tutela della concorrenza prevista dall'art. 117, secondo comma, lett. e), Cost.;
- b1) in particolare, la disciplina regionale contrasta con il principio dettato dall'art. 16, quarto comma, d.lgs. n. 59 del 2010, trasposizione della direttiva n. 2006/123/Ce, secondo cui, ove il numero di titoli autorizzatori disponibili per una determinata attività di servizi sia limitato, il titolo è rilasciato per una durata limitata, non può essere rinnovato automaticamente e non possono essere accordati vantaggi al prestatore uscente;
 - b2) tale principio non esclude in assoluto che possa riconoscersi, entro certi limiti, al gestore uscente una tutela per gli investimenti realizzati, tuttavia, tali limiti sono superati dalla disposizione che prevede l'attribuzione al gestore uscente di un indennizzo pari al novanta per cento di una grandezza dai contorni incerti e indeterminati, quale il valore aziendale dell'impresa insistente sull'area oggetto della concessione indicato dal terzo comma dell'art. 54. La legge regionale non fornisce alcuna definizione di tale grandezza, né i criteri per la sua quantificazione;
 - b3) in questo modo, il legislatore regionale inserisce una barriera eccessiva a discapito dei nuovi entranti nel settore economico di interesse, tanto più se si considera che l'indennizzo sembra fare riferimento sia a beni già in proprietà del gestore uscente sia a beni che in linea di principio dovrebbero risultare automaticamente acquisiti al demanio per accessione;
 - b4) la disposizione in esame contrasta in ogni caso con l'esigenza di garantire la parità di trattamento e l'uniformità delle condizioni di mercato sull'intero territorio nazionale, esigenza che può essere assicurata solo dal legislatore statale nell'esercizio della potestà esclusiva;

- b5) l'obbligo di indennizzo, cui è subordinato il subentro nella concessione, *“incide sulle possibilità di accesso al mercato di riferimento e sulla regolazione uniforme dello stesso e può costituire, per le ditte diverse dal concessionario uscente, un disincentivo a partecipare alla procedura concorsuale che conduce all'affidamento: di qui la violazione del precetto costituzionale appena citato, che affida alla potestà legislativa esclusiva statale la tutela della concorrenza, non potendo neppure la normativa regionale censurata qualificarsi come pro-concorrenziale”*;
- c) sempre con riferimento al profilo della non manifesta infondatezza, la disposizione sembra anche contrastare con l'art. 117, secondo comma, lett. l), Cost., che riserva alla potestà legislativa esclusiva dello Stato la materia dell'ordinamento civile, in quanto:
- c1) la *ratio* della previsione viene individuata nel principio civilistico del divieto di arricchimenti ingiustificati;
- c2) la previsione dell'indennizzo, pur inserendosi all'interno della disciplina pubblicistica di una procedura ad evidenza pubblica, attiene al rapporto privatistico tra due soggetti (il gestore uscente e il subentrante), disciplinato dalle comuni regole civilistiche;
- c3) la disciplina regionale apporta una deroga anche all'art. 49 cod. nav., ai sensi del quale *“salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare 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 con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato”*. La legge regionale incide sulle facoltà che spettano allo Stato in quanto proprietario, ma tali facoltà ineriscono alla capacità giuridica dello Stato quale soggetto giuridico, secondo i principi dell'ordinamento civile;
- d) con riferimento al requisito della rilevanza:
- d1) la ricorrente ha interesse a partecipare alla procedura di gara, oggetto del giudizio, senza dover corrispondere nessun indennizzo al gestore uscente;
- d2) l'art. 54 della legge regionale del Veneto n. 33 del 2002 è applicabile in tutti i casi in cui vi siano investimenti effettuati da un gestore uscente ma non ancora ammortizzati, essendo irrilevante che l'ipotesi possa qualificarsi come rinnovo di una precedente concessione ovvero come nuova concessione.

III. – Si segnala per completezza:

- e) sul pagamento del canone demaniale per i balneari:
- e1) Corte cost., 23 luglio 2018, n. 172 (in *Foro it.*, 2018, I, 3814, con nota di D'AURIA), secondo cui, tra l'altro *“È infondata, nei sensi di cui in motivazione*

(atteso che l'utilizzazione di un bene demaniale per il limitato spazio temporale di una festività religiosa o civile ben può prescindere dal rilascio di un provvedimento di concessione e dal pagamento del relativo canone, ancorché meramente ricognitorio), la questione di legittimità costituzionale dell'art. 50 l.reg. Sicilia 11 agosto 2017 n. 16, nella parte in cui prevede che i canoni per l'utilizzo del demanio marittimo, ivi compresi i canoni ricognitori, non sono dovuti per lo svolgimento di feste religiose o civili riconosciute dalla regione ed iscritte al libro delle celebrazioni nelle feste e nelle pratiche rituali del registro delle eredità immateriali della regione siciliana, in riferimento agli art. 3 e 117, 3° comma, cost. e agli art. 14 e 17 statuto della regione siciliana". L'infondatezza della questione è dovuta all'interpretazione della disposizione regionale impugnata, nel senso che l'utilizzazione di un bene demaniale per il limitato spazio temporale di una festività, religiosa o civile, con conseguente esonero dal pagamento del relativo canone, non deve formare oggetto di un apposito provvedimento concessorio;

- e2) con riferimento all'utilizzo di beni demaniali da parte di enti non lucrativi, si veda Corte cost., 29 dicembre 2004, n. 427 (in *Foro it.*, 2005, I, 654, in *Giur. costit.*, 2004, 4565, in *Riv. giur. edilizia*, 2005, I, 704, e in *Rass. avv. Stato*, 2007, fasc. 4, 17), che ha dichiarato infondata, in riferimento agli art. 117, 2°, 3° e 4° comma, e 119, 2° comma, Cost., la questione di legittimità costituzionale dell'art. 80, 6° comma, l. 27 dicembre 2002, n. 289, nella parte in cui prevede che le istituzioni di assistenza e beneficenza e gli enti religiosi che perseguono rilevanti finalità umanitarie o culturali ben possono ottenere la concessione o locazione di beni immobili demaniali o patrimoniali dello Stato ad un canone ricognitorio determinato ai sensi degli art. 1 e 4 l. 11 luglio 1986, n. 390, e successive modificazioni;
- e3) sulla disciplina concernente la determinazione del canone annuo per le concessioni d'uso del demanio marittimo a scopi turistico-ricreativi, si veda Corte cost., 11 aprile 2008, n. 94 (in *Foro it.*, 2008, I, 1752, in *Quaderni regionali*, 2008, 670, in *Dir. turismo*, 2008, 363, con nota di ANGELONE, in *Giur. costit.*, 2008, 1127, e in *Dir. trasporti*, 2010, 71, con nota di PRIGIGALLO), che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 1, comma 251, l. 27 dicembre 2006, n. 296, nella parte in cui introduce nuovi criteri di determinazione dei canoni annui per la concessione di aree e pertinenze demaniali marittime con finalità turistico-ricreative, in riferimento al principio di leale collaborazione desumibile dagli art. 5 e 120, 2° comma, Cost. e 11 l. cost. 18 ottobre 2001 n. 3;
- f) sui poteri normativi regionali in materia di uso del demanio marittimo:

- f1) Corte cost., 9 gennaio 2019, n. 1 (in *Foro it.*, 2019, I, 761), che, nel dichiarare l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, commi 1, 2 e 3, e dell'art. 4, comma 1, della legge Regione Liguria 10 novembre 2017, n. 26, ha precisato che la tutela dell'affidamento degli operatori balneari riguarda una *“sfera di competenza riservata in via esclusiva alla legislazione statale, alla quale unicamente spetta disciplinare in modo uniforme le modalità e i limiti della tutela dell'affidamento dei titolari delle concessioni già in essere nelle procedure di selezione per il rilascio di nuove concessioni»*, per la ragione, appunto, che la tutela di tale affidamento incide sui «criteri e le modalità di affidamento delle concessioni su beni del demanio marittimo», i quali «devono essere stabiliti nell'osservanza dei principi della libera concorrenza e della libertà di stabilimento, previsti dalla normativa comunitaria e nazionale, e corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale in forza dell'art. 117, secondo comma, lettera e), Cost.”;
- f2) Corte cost. 7 giugno 2018, n. 118 (in, *Foro it.*, 2018, I, 2217), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 3, 3° comma, l. reg. Abruzzo 27 aprile 2017 n. 30, nella parte in cui stabiliva che nell'esercizio delle proprie funzioni i comuni garantissero che il rilascio di nuove concessioni avvenisse senza pregiudizio del legittimo affidamento degli imprenditori balneari titolari di concessioni rilasciate anteriormente al 31 dicembre 2009;
- f3) Corte cost., 30 maggio 2018, n. 109, che ha tra l'altro dichiarato l'illegittimità costituzionale degli artt. 9, comma 3, e 49 della legge della Regione Autonoma Friuli - Venezia Giulia 21 aprile 2017, n. 10 (Disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio marittimo stradale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 8/2002 e 22/2006), per violazione del limite della tutela della concorrenza; Corte cost., 7 luglio 2017, n. 157 (in *Foro it.*, 2017, I, 2923, in *Dir. trasporti*, 2017, 959, con nota di REALE, e in *Riv. dir. navigaz.*, 2017, 769, con not di POLLASTRELLI), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 2, 1° comma, lett. c) e d), l. reg. Toscana 9 maggio 2016 n. 31, nella parte in cui prevedeva, alla scadenza naturale del rapporto concessorio, l'acquisizione, da parte dell'ente concedente, del valore aziendale relativo all'impresa insistente sull'area demaniale e riconosceva al concessionario uscente un indennizzo pari al novanta per cento del valore aziendale di riferimento attestato da una perizia redatta da un professionista abilitato, acquisita a cura e spese del concessionario richiedente il rilascio della concessione ultrasessennale, il quale indennizzo era fatto gravare sul concessionario subentrante, obbligato a pagarlo integralmente, prima dell'eventuale subentro;

- f4) Corte cost., 24 febbraio 2017, n. 40 (in *Foro it.*, 2017, I, 2924, in *Giur. it.*, 2017, 2191 (m), con nota di TIMO, in *Giur. cost.*, 2017, 358, con nota di ESPOSITO, e in *Riv. giur. edilizia*, 2017, I, 591), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 14, 8° comma, secondo periodo, e 9° comma, l. reg. Puglia 10 aprile 2015, n. 17, nella parte in cui consentiva la variazione o traslazione delle concessioni già assentite — e che risultino in contrasto con il piano comunale delle coste — su aree demaniali diverse ed appositamente individuate, anche in modo da superare la quota concedibile del quaranta per cento della linea di costa utile di ciascun comune costiero e imponeva, con riferimento alla fase transitoria di adeguamento dello stato dei luoghi preesistente alla nuova pianificazione, di salvaguardare le concessioni in essere, fino alla scadenza del termine della proroga fissata al 31 dicembre 2020;
- f5) Corte cost. 4 luglio 2013, n. 171 (in *Foro it.*, 2013, I, 2351, in *Giur. cost.*, 2013, 2536, in *Riv. giur. edilizia*, 2013, I, 794, e in *Dir. maritt.*, 2014, 107, con nota di GRIMALDI), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 1 l. reg. Liguria 30 luglio 2012, n. 24, nella parte in cui prevedeva, in caso di mareggiate o eventi atmosferici eccezionali che provocassero danni agli stabilimenti balneari, ai beni demaniali ed alle relative pertinenze incamerate, una proroga automatica e a tempo indeterminato delle concessioni del demanio marittimo a favore del soggetto già titolare della concessione;
- f6) Corte cost., 22 luglio 2011, n. 235 (in *Foro it.*, 2011, I, 2575, in *Quaderni regionali*, 2011, 1043, in *Riv. giur. edilizia*, 2011, I, 1149, in *Giur. cost.*, 2011, 3011, in *Giust. civ.*, 2012, I, 1658 id., 2011, I, 2575), che ha dichiarato incostituzionali norme regionali (art. 1, 1° comma, lett. c, e 2° comma, l. reg. Campania 25 ottobre 2010 n. 11) nelle parti in cui prevedevano che le strutture turistiche ricettive e balneari, in deroga alla normativa primaria e speciale e agli strumenti urbanistici paesistici, sovracomunali e comunali vigenti, potessero realizzare piscine, previo parere della competente sovrintendenza ai beni ambientali e culturali e della competente autorità demaniale, che, in attesa dell'approvazione del piano regionale di utilizzo delle aree demaniali e della legge regionale sul turismo, fosse consentita a tutti gli stabilimenti balneari del litorale regionale campano la permanenza delle installazioni e delle strutture, realizzate per l'uso balneare, per l'intero anno solare e che le strutture degli stabilimenti balneari ed elioterapici realizzate prima del 31 dicembre 2009 fossero di competenza della regione Campania dal punto di vista della valutazione paesaggistico- ambientale e che tutte le strutture da realizzare *ex novo* o in ampliamento fossero soggette al regime dell'autorizzazione paesaggistica semplificata;

- f7) Corte cost., 18 luglio 2011, n. 213 (in *Foro it.*, 2012, I, 367, in *Quaderni regionali*, 2011, 1013, in *Giust. civ.*, 2012, I, 299, in *Giur. costit.*, 2011, 2801, e in *Dir. trasporti*, 2012, 441, con nota di CUCCU), che ha dichiarato incostituzionali norme regionali (artt. 1 e 2, l. reg. Abruzzo 18 febbraio 2010, n. 3), nella parte in cui prevedevano, da un lato, la possibilità di estendere, su richiesta del concessionario, la durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative in essere fino ad un massimo di venti anni, in ragione dell'entità degli investimenti effettuati e, dall'altro lato, che la prevista estensione della durata delle concessioni riguardasse anche le nuove concessioni per le quali fosse in corso il procedimento di rilascio;
- f8) Corte cost. 26 novembre 2010, n. 340 (in *Foro it.*, 2011, I, 327, in *Dir. trasporti*, 2011, 181, con nota di FIORILLO, in *Riv. dir. navigaz.*, 2011, 354, con nota di SALAMONE e SIMONE, in *Quaderni regionali*, 2011, 426, in *Giur. costit.*, 2010, 4827, e in *Dir. maritt.*, 2011, 833), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 16, 2° comma, l. reg. Toscana 23 dicembre 2009 n. 77, nella parte in cui prevedeva che, in materia di concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, su richiesta del concessionario, potesse essere disposta una proroga fino ad un massimo di venti anni, in ragione dell'entità degli investimenti realizzati e dei relativi ammortamenti e sulla base di criteri e modalità stabiliti dalla giunta regionale con regolamento;
- f9) Corte cost. 1° luglio 2010, n. 233 (in *Foro it.*, 2011, I, 327, in *Dir. trasporti*, 2011, 177, con nota di FIORILLO, in *Riv. giur. ambiente*, 2011, 101, con nota di BRAMBILLA, in *Riv. dir. navigaz.*, 2011, 353, con note di SALAMONE e SIMONE, in *Giur. costit.*, 2010, 2843, e in *Dir. maritt.*, 2011, 831), che ha dichiarato incostituzionale l'art. 36, 2° comma, l. reg. Friuli-Venezia Giulia 30 luglio 2009 n. 13, nella parte in cui prevedeva che le concessioni demaniali marittime, affidate a soggetti non in possesso dei requisiti di legge, fossero prorogate fino all'individuazione del concessionario in possesso dei titoli richiesti e comunque non oltre dodici mesi dalla data di efficacia della proroga medesima;
- f10) Corte cost., 20 maggio 2010, n. 180 (in *Foro it.*, 2010, I, 1977, in *Riv. giur. edilizia*, 2010, I, 699, in *Dir. trasporti*, 2011, 167, con nota di FIORILLO, in *Giust. civ.*, 2011, I, 593, in *Giur. costit.*, 2010, 2161, con nota di ESPOSITO, in *Quaderni regionali*, 2011, 289, in *Dir. maritt.*, 2011, 828, e in *Riv. dir. navigaz.*, 2011, 311, con note di SALAMONE, SIMONE), che ha dichiarato l'incostituzionalità di una legge regionale che aveva previsto un diritto di proroga in favore dei titolari di concessioni demaniali marittime consentendo un rinnovo automatico della medesima;

- g) sui marchi di qualità e la tutela delle imprese balneari si veda Corte cost., 5 dicembre 2018, n. 221 (in *Foro it.*, 2019, I, 19), secondo cui, tra l'altro:
- g1) *“È incostituzionale l'art. 1, 2° comma, l. reg. Liguria 10 novembre 2017 n. 25, nella parte in cui prevede che le imprese balneari liguri, così come definite all'art. 2 stessa legge, in quanto connotanti il paesaggio costiero costituiscono un elemento del patrimonio storico culturale e del tessuto sociale della regione”;*
 - g2) *“È incostituzionale l'art. 3 l. reg. Liguria 10 novembre 2017 n. 25, nella parte in cui stabilisce che la regione prevede una specifica disciplina per il rilascio delle concessioni alle imprese balneari liguri e che i comuni individuino le aree destinate alle imprese che soddisfano i requisiti di cui all'art. 2 stessa legge”;*
 - g3) *“È incostituzionale l'art. 4 l. reg. Liguria 10 novembre 2017 n. 25, nella parte in cui prevede che la regione, in ambito turistico promozionale, attiva azioni ed iniziative tese a realizzare un marchio di qualità quale elemento distintivo per promuovere e tutelare l'impresa balneare ligure in quanto attività radicata nel territorio regionale e rappresentante parte della cultura e storia locale”;*
 - g4) *“È incostituzionale l'art. 6 l. reg. Liguria 10 novembre 2017 n. 25, nella parte in cui dispone che in qualsiasi caso è riconosciuto l'indennizzo del valore aziendale, il titolare dell'impresa balneare ligure può a sua cura e spese dotarsi di una perizia giurata redatta da un tecnico abilitato con la quale viene individuato il valore complessivo dell'azienda, costituito, oltre che dal patrimonio aziendale, dall'avviamento”;*
 - g5) la disciplina regionale censurata contrasta con il principio di tutela della concorrenza e fa applicazione dei principî espressi dalla stessa giurisprudenza costituzionale con riguardo ai limiti alla potestà legislativa regionale in materia di concessioni dei beni del demanio marittimo a fini turistico-ricreativi;
- h) con riguardo alla previsione, da parte di leggi regionali, di marchi di qualità, si veda: Corte cost., 22 novembre 2016, n. 242 (in *Foro it.*, 2017, I, 2204, e in *Arch. circolaz.*, 2017, 118), che ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 49 l. reg. Veneto 27 aprile 2015, n. 6, nella parte in cui demanda alla giunta regionale il compito di registrare e promuovere i marchi collettivi di qualità, di proprietà della regione, istituiti ai sensi delle vigenti leggi nazionali e regionali, per valorizzare il patrimonio produttivo e culturale, nonché i prodotti di qualità del territorio veneto, disponendo a tal fine uno stanziamento di fondi; Corte cost., 12 aprile 2013, n. 66 (in *Foro it.*, 2013, I, 2393, in *Giur. costit.*, 2013, 1015, con note di LIBERTINI, NOCILLA, in *Giust. civ.*, 2013, I, 896, in *Dir. e giur. agr. e ambiente*, 2013, 739, con nota di CODUTI, in *Riv. dir. alim.*, 2013, fasc. 4, 63, con nota di VERGATI, in *Giur. costit.*, 2013, 2417, con nota di ROMEO, e in *Dir. ind.*,

2014, 55, con nota di MASTROIANNI), che ha dichiarato incostituzionale la l. reg. Lazio 28 marzo 2012 n. 1, la quale istituiva e disciplinava un marchio regionale collettivo di qualità per prodotti agricoli ed agroalimentari tipici regionali;

- i) Corte di giustizia UE, sez. V, 14 luglio 2016, C-458/14, C-67/15, Promoimpresa e Melis (in *Guida al dir.*, 2016, fasc. 33, 14 (m), con nota di ROSSI, in *Riv. it. dir. pubbl. comunitario*, 2016, 903, con nota di GIOVANNI, in *Riv. giur. urbanistica*, 2016, fasc. 2, 94 (m), con nota di AMANTE, in *Urbanistica e appalti*, 2016, 1211, con nota di BOSCOLO, in *Riv. regolazione mercati*, 2016, fasc. 2, 182 (m), con nota di SANCHINI, in *Riv. regolazione mercati*, 2016, fasc. 2, 160 (m), con nota di SQUAZZONI, in *Riv. dir. navigaz.*, 2017, 213, con nota di LIBERATOSCIOLI, in *Dir. trasporti*, 2017, 519, con nota di ANCIS, in *Dir. maritt.*, 2017, 714 (m), con note di MOZZATI, VERMIGLIO, in *Giornale dir. amm.*, 2017, 60 (m), con nota di BELLITTI, in *Riv. it. dir. turismo*, 2016, fasc. 17, 41, con nota di NICOTERA, in *Riv. it. dir. turismo*, 2018, 45, con nota di PRADA, nonché oggetto della News US, in data 18 luglio 2016, alla quale si rinvia per ulteriori approfondimenti), secondo cui:

- i1) *“L’articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati”;*
- i2) *“L’articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo”;*
- i3) l’oggetto del giudizio è rappresentato dalla legittimità della disciplina nazionale – di cui all’art. 18, comma 1, d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, convertito con legge del 26 febbraio 2010, n. 25, come novellato dall’art. 34 *duodecies*, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 introdotto in sede di conversione dalla legge del 17 dicembre 2012, n. 221 – nella parte in cui, sostanzialmente, ha prorogato, fra le altre, le concessioni in atto di beni demaniali marittimi lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative prima fino al 2015 e successivamente fino al 2020;
- i4) gli atti di ammissione allo sfruttamento di beni, oggetto del giudizio, devono essere qualificati come concessioni di beni pubblici, con conseguente applicabilità della direttiva 12 dicembre 2006, n. 2006/123, c.d. direttiva *Bolkestein*, recepita in Italia dal d.lgs. 26 marzo 2010, n. 59. Ne discende che: il rilascio di autorizzazioni, qualora il loro numero sia limitato per via della

scarsità delle risorse naturali, deve essere soggetto a una procedura di selezione tra i candidati potenziali che deve presentare tutte le garanzie di imparzialità e di trasparenza; è vietata una proroga *ex lege* della data di scadenza delle autorizzazioni perché equivale a un loro rinnovo automatico; la proroga automatica di autorizzazioni relative allo sfruttamento economico del demanio marittimo e lacuale ostacola una procedura di selezione trasparente;

- i5) gli Stati membri possono tener conto, esclusivamente allorquando stabiliscono le regole della procedura di selezione, di considerazioni legate a motivi imperativi d'interesse generale fra cui la tutela del legittimo affidamento del concessionario, che richiede tuttavia una valutazione caso per caso che consenta di dimostrare che il titolare dell'autorizzazione poteva legittimamente aspettarsi il rinnovo della propria autorizzazione e ha effettuato i relativi investimenti; una siffatta giustificazione non può pertanto essere invocata validamente a sostegno di una proroga automatica istituita dal legislatore nazionale e applicata indiscriminatamente a tutte le autorizzazioni in questione, specie quando contestualmente alla proroga non sia stata indetta una procedura di gara; la necessità della proroga a tutela degli investimenti effettuati dall'originario concessionario, in quanto espressione della certezza del diritto, trova un ulteriore limite nella circostanza che al momento del rilascio della concessione era già stato chiarito che i contratti aventi un interesse transfrontaliero certo dovevano essere soggetti a obblighi di trasparenza, cosicché il principio della certezza del diritto non può essere invocato per giustificare una disparità di trattamento vietata in forza dell'articolo 49 FUE;
- i6) nelle ipotesi in cui non è applicabile la direttiva 2006/123/Ce, la disciplina di riferimento è costituita dall'art. 49 FUE, nel qual caso, pertanto, l'amministrazione è tenuta a rispettare le regole fondamentali del Trattato e, in particolare, il principio di non discriminazione;
- j) sui casi eccezionali in relazione ai quali la concessione di un bene pubblico può essere prorogata per supreme esigenze di tutela del patrimonio storico culturale, si veda Cons. Stato, sez. V, 3 settembre 2018, n. 5157, secondo cui *“il principio di evidenza pubblica è suscettibile di eccezionale deroga (come riconosce anche l'ANAC nel parere reso in merito alla vicenda oggetto del giudizio) in presenza di esigenze imperative connesse alla tutela di un interesse generale: queste figure di preminente interesse generale, di matrice comunitaria (e ora trasposte al nel nuovo Codice degli appalti pubblici del 2016) consentono, per un'esigenza stimata in sé superiore, di derogare al principio della gara perché si riferiscono ad interessi prioritari che prevalgono sulle esigenze stesse che sono a*

base della garanzia di concorrenza". Fra le ipotesi di deroga può rientrare anche la salvaguardia del patrimonio culturale e in genere dell'interesse storico-culturale, nel quale per sua natura rientra anche il profilo storico-identitario, quand'anche su supporto commerciale, "sia come valore culturale in sé, dunque indipendentemente dalla considerazione economica; sia anche come qualificatore e attrattore turistico del contesto, e dunque come apprezzabile elemento di valorizzazione dell'immateriale economico dell'intero ambiente circostante: nel caso, dell'intera galleria Vittorio Emanuele II, essendo – a voler considerare i soli aspetti di mercato – patente il deprezzamento che si irradierebbe anche sui restanti locali a causa del venir meno di siffatti storici attrattori";

- k) secondo un consolidato indirizzo della giurisprudenza amministrativa (cfr. Cons. Stato, sez. V, 31 maggio 2011, n. 3250, in *Foro it.*, 2011, III, 637, con note di CARROZZA e FRACCHIA), su tutte le amministrazioni pubbliche in generale grava l'obbligo di ricorrere a procedure competitive ogni qualvolta si debbano assegnare beni pubblici suscettibili di sfruttamento economico. La mancanza di tale procedura introduce una barriera all'ingresso al mercato determinando una lesione alla parità di trattamento, al principio di non discriminazione ed alla trasparenza tra gli operatori economici, in violazione dei principî comunitari di concorrenza e di libertà di stabilimento. Infatti, anche dopo il trattato di Lisbona, l'indifferenza comunitaria alla qualificazione nominale delle fattispecie consente di sottoporre al nucleo essenziale dei principî di evidenza pubblica l'affidamento di concessioni su beni pubblici, senza che a ciò vi osti la generica deduzione della occasionale partecipazione del privato all'esercizio dei pubblici poteri, dovendosi a tal fine riscontrare, con certezza, la traslazione effettiva di poteri pubblici autoritativi, né vi sono margini di tutela dell'affidamento dei precedenti concessionari, attraverso proroghe legali o amministrative, salvo casi eccezionali in cui si debba ripristinare la durata di un rapporto concessorio illegittimamente abbreviato rispetto alla sua scadenza naturale, ovvero per il tempo strettamente necessario alla definizione delle procedure per la stipula dei nuovi contratti;
- l) in generale, sulla legittimità di proroghe alle concessioni demaniali marittime, si vedano:
- 11) Cons. Stato, sez. VI, ord. 14 agosto 2015, n. 3936 (in *Riv. neldiritto*, 2015, 2053, in *Riv. corte conti*, 2015, fasc. 3, 554, e in *Riv. giur. edilizia*, 2015, I, 1109), secondo cui la generalizzata proroga delle concessioni demaniali marittime fino al 2020 non appare giustificata da esigenze di salvaguardia della parità di trattamento tra operatori economici, ed anzi, proprio perché generalizzata, risulta irragionevole e produttiva di una situazione di sostanziale monopolio e di ingiustificato privilegio per gli operatori beneficiari delle precedenti concessioni demaniali;

- 12) Cass. pen., sez. V, 9 gennaio 2014, n. 7267, Ced Cass., rv. 262547 (m), secondo cui, ai fini dell'integrazione della fattispecie di occupazione del demanio marittimo, sono soggette a disapplicazione le disposizioni normative che prevedono proroghe automatiche di concessioni demaniali marittime, in quanto violano l'art. 117, 1° comma, Cost., per contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di diritto di stabilimento e di tutela della concorrenza (fattispecie in cui la corte, ha ritenuto corretta la decisione impugnata che aveva escluso la buona fede degli indagati in ordine alla sussistenza dell'incompatibilità delle proroghe automatiche con le disposizioni di diritto comunitario, e alla conseguente protrazione dell'occupazione demaniale, sul rilievo che gli stessi erano operatori professionali nel settore interessato dalla disciplina sovranazionale);
- 13) Cons. Stato, sez. VI, 16 maggio 2013, n. 2663 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 1400), secondo cui l'art. 1, 18° comma, d.l. n. 194 del 2009 (convertito in l. n. 25 del 2010) — ai sensi del quale *“nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative [...] il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino a tale data, fatte salve le disposizioni di cui all'art. 03, comma 4 bis, d.l. 5 ottobre 1993 n. 400, convertito, con modificazioni, dalla l. 4 dicembre 1993 n. 494”* — fissa un termine di sei anni per consentire l'introduzione di una nuova disciplina della materia conforme ai principî comunitari e non esorbita dalla sfera della discrezionalità legislativa; infatti, il termine di sei anni coincide con la durata minima delle concessioni e sotto questo profilo costituisce un'ultima proroga, la cui ragione può essere individuata nella necessità di far rientrare dagli investimenti gli operatori che avevano comunque fatto affidamento sulla precedente legislazione in materia di diritto di insidenza, dando loro il tempo necessario all'ammortamento delle spese sostenute; in sostanza, il legislatore ha effettuato un contemperamento degli interessi coinvolti, operando un adeguamento ai principî comunitari senza pregiudicare gli interessi degli operatori del settore;
- 14) Cons. Stato, sez. VI, 18 aprile 2013, n. 2151 (in *Dir. trasporti*, 2013, 509), secondo cui la proroga delle concessioni demaniali marittime disposta dall'art. 1, 18° comma, d.l. n. 194 del 2009, si applica anche ai porti e agli approdi turistici, essendo la finalità turistico-ricreativa, in contrapposizione ad altre finalità, l'unica connotazione rilevante ai fini dell'applicazione della norma; del resto, tale significato è stato confermato, con portata esplicativa, dall'art. 1, comma 547, l. 24 dicembre 2012 n. 228.

- m) sulla disciplina generale delle concessioni demaniali marittime, si vedano anche:
- m1) Cons. Stato, sez. IV, 13 marzo 2014, n. 1243 (in *Foro amm.*, 2014, 812), secondo cui, tra l'altro, l'essenza della concessione, sia essa relativa a beni o a servizi pubblici, sta nel fatto che il concessionario si remunera erogando il servizio all'utenza — che a sua volta gli corrisponde una tariffa, nella misura determinata dall'autorità concedente o da un organismo regolatore indipendente — oppure sfruttando il bene demaniale a fini economici (come nel caso delle concessioni demaniali marittime); le concessioni amministrative sono entrate nell'alveo di applicazione della normativa comunitaria sugli appalti pubblici proprio per il fatto che, dal punto di vista della tutela della concorrenza, esse hanno la stessa incidenza sul mercato degli appalti, visto che il concessionario di beni o servizi pubblici ricava un'utilità sfruttando economicamente beni pubblici che non sono disponibili in quantità illimitata;
 - m2) Cons. Stato, sez. VI, 22 novembre 2013, n. 5532 (in *Foro amm.-Cons. Stato*, 2013, 3172), secondo cui la disciplina del procedimento di concessione posta con la l. reg. Veneto 4 novembre 2002 n. 33, per la quale ai comuni è trasferita la funzione amministrativa per il rilascio, il rinnovo e ogni modificazione inerente alle concessioni demaniali marittime (art. 46), nell'ambito della programmazione regionale di utilizzazione dei beni del demanio marittimo specificata dai comuni con i piani di utilizzo degli arenili (art. 47), provvedendo i comuni all'accertamento dei canoni e all'accertamento e riscossione dell'imposta regionale sulle concessioni statali (art. 49), conferma come non possa ritenersi che il bene demaniale divenga parte del patrimonio giuridico dei comuni per effetto della subdelega delle citate funzioni amministrative, che, come emerge dal delineato quadro normativo, sono esercitate, pur con procedure articolate, per la concessione di un bene che resta demaniale, non potendo incidere sulla titolarità del bene la delega di funzioni amministrative per il suo uso;
- n) nel senso che non sussista l'obbligo, proprio della procedura ad evidenza pubblica, di dichiarazione dei criteri alla stregua dei quali compiere la valutazione comparativa nella fattispecie regolata dall'art. 37 cod. nav. si veda Cass. civ., sez. un., 19 dicembre 2018, n. 32773, secondo cui *“l'obbligo, proprio della procedura ad evidenza pubblica, di previa determinazione dei criteri alla stregua dei quali compiere la valutazione comparativa non sussiste nella fattispecie regolata dalla norma speciale dell'art. 37 del Codice della navigazione, in cui la concomitanza di domande di concessione determina già di per sé una situazione concorrenziale che preesiste alla volontà dell'amministrazione (tipica dei contratti pubblici) di stipulare un contratto e che pertanto*

non richiede le formalità proprie dell'evidenza pubblica (essendo idonei a soddisfare gli obblighi di trasparenza, imparzialità e rispetto della par condicio un effettivo meccanismo pubblicitario preventivo sulle concessioni in scadenza ed un accresciuto onere istruttorio in ambito procedimentale nonché motivazionale in sede di provvedimento finale), tanto più che in tali casi la determinazione dei criteri, effettuata quando le proposte di affidamento sono già state presentate, non assolverebbe alla sua funzione tipica di assicurare un confronto competitivo leale";

o) la legge 30 dicembre 2018, n. 145, Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021, ha previsto, ai commi 675 e seguenti, che:

o1) *"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 centoventi 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".* La disposizione prevede l'adozione di un DPCM entro il primo maggio 2019 che, su proposta di Mit, Mipaaf e Mef, sentiti Mise, Min. affari europei, Mattm, Min. affari regionali e Conferenza delle regioni e delle province autonome, in un'ottica di armonizzazione delle normative europee, fissi i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni marittime. La previsione fa riferimento alle concessioni demaniali marittime, senza tuttavia specificare la finalità della concessione e senza riferimenti alle concessioni demaniali che non siano marittime. Pertanto, sembra: da un lato, che siano da includere le concessioni demaniali marittime aventi qualunque finalità; dall'altro lato, che siano da escludere, in quanto non marittime, quelle lacuali e fluviali, le quali, tuttavia, sono state anch'esse oggetto della proroga fino al 2020, censurata dalla citata sentenza della Corte di giustizia UE, sez. V, 14 luglio 2016, C-458/14, C-67/15, *Promoimpresa e Melis*;

o2) *"676. Il decreto di cui al comma 675, 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 connesse, 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". Il comma 676 specifica quali sono i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime che devono essere stabiliti dal DPCM di cui al precedente comma 675. Il comma prevede, in particolare, che il suddetto DPCM "stabilisce le condizioni e le modalità per procedere": a) alla ricognizione e mappatura del demanio marittimo; b) all'individuazione 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, nonché dei canoni; 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;

- o3) "677. Il decreto di cui al comma 675 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 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; 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'idonea 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". Il comma, come il precedente comma 676, specifica *"i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime"* che devono essere stabiliti dal DPCM di cui al comma 675. In particolare, la disposizione prevede che il suddetto DPCM contiene, inoltre, i criteri per strutturare: a) un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive che operano sul demanio marittimo, basato su forme di partenariato pubblico-privato, che valorizzino la tutela del demanio marittimo, valorizzino la proficua utilizzazione del demanio marittimo, sulla base di criteri di sostenibilità ambientale (inclusa la tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti), qualità dell'accoglienza, accessibilità, qualità delle infrastrutture, tutela degli ecosistemi, sicurezza delle spiagge; b) *"un sistema di rating delle imprese"*; 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"*; d) *"il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo, tramite individuazione di criteri di gestione, [...] durata della concessione nel rispetto [...] dei principi di imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità [...]"*; e) *"la revisione [...] dei canoni demaniali [...]"*. Il DPCM non provvederà pertanto a dettare una nuova disciplina, bensì si limiterà a stabilire *"i criteri per strutturare..."* la disciplina dei settori descritti nel comma, mentre non è specificato quale sarà lo strumento normativo che dovrà attuare i criteri stabiliti dal DPCM. In particolare, non è indicato se si tratterà di una fonte primaria o di una fonte secondaria ed è dubbia la vincolatività dei criteri che dovrà prevedere il DPCM, qualora lo strumento normativo di attuazione sia di rango primario;

- o4) *"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"*. Il comma 678 prevede che, entro 2 anni dall'adozione del DPCM di cui al comma 675, le Amministrazioni competenti devono concludere le *"attività"* elencate ai precedenti commi 676 e 677. Secondo quanto previsto dal comma 678, sembra che entro tale termine debbano concludersi le attività elencate al comma 676, ossia: a) ricognizione e mappatura del demanio marittimo; b) individuazione della tipologia e del numero di concessioni vigenti e delle aree libere e concedibili; c) ricognizione degli investimenti effettuati, delle tempistiche di ammortamento e dei

canoni; d) approvazione dei metodi, degli indirizzi generali e dei criteri per la programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi a difesa delle coste e degli abitati costieri; e al comma 677, ossia: a) nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative e ricettive, secondo forme di partenariato pubblico-privato; b) un sistema di *rating* delle imprese; c) la revisione organica delle norme sulle concessioni demaniali marittime; d) il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo; e) la revisione dei canoni. Non sono specificati gli strumenti normativi mediante i quali le amministrazioni debbano effettuare le elencate attività. Inoltre, secondo quanto previsto al comma successivo (comma 679), sembra che le attività di cui sopra non debbano essere effettivamente concluse in via definitiva per il 2 maggio 2021, bensì esse dovranno previamente essere sottoposte ad una consultazione pubblica, della quale non è chiaramente indicato il termine di conclusione;

- o5) *“679. Sulla base delle risultanze dei lavori svolti ai sensi del comma 678, è 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”*. Il comma 679 prevede che i risultati delle attività di cui ai commi 676 e 677 siano sottoposti ad una consultazione pubblica, con riferimento *“alle priorità e modalità di azione e intervento per la valorizzazione turistica delle aree insistenti sul demanio marittimo”*. La consultazione pubblica deve concludersi entro 180 giorni dalla data di conclusione delle attività di cui sopra. Pertanto, secondo quanto previsto dal comma 679, la scadenza disposta dal comma 678 per la conclusione delle attività di cui ai commi 676 e 677 non è una scadenza definitiva, nella misura in cui i risultati di quelle attività devono poi essere sottoposti ad una consultazione pubblica. Non è disciplinata, tuttavia, la fase successiva alla consultazione pubblica (salvo quanto previsto *ex* comma 681): non sono indicati, infatti, modi e tempi di adozione definitiva delle risultanze della consultazione pubblica;
- o6) *“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”*. Il comma 680 prevede che

spetta ad un DPCM, adottato su proposta MiSE e di concerto con MIPAAFT, MIT, MEF e MATTM, definire i *“principi ed i criteri tecnici ai fini dell’assegnazione delle concessioni demaniali marittime”*. Si attira l’attenzione sul rapporto che intercorre tra il DPCM previsto dal comma 680 e quello di cui al comma 675. Difatti, entrambi sono deputati a prevedere *“criteri”* relativi al settore delle concessioni demaniali marittime. Il DPCM di cui al comma 675 è deputato a prevedere *“criteri per strutturare la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime”*. Il DPCM di cui al comma 680, invece, è deputato a definire i *“principi ed i criteri tecnici ai fini dell’assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime”*. Non è prevista una scadenza entro la quale il DPCM *ex* comma 680 deve essere adottato;

- o7) *“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”*. Il comma 681 prevede che, al termine della consultazione pubblica di cui al comma 679 e sulla base dei principi e dei criteri tecnici stabiliti dal DPCM di cui al comma 680, sono assegnate le concessioni relative alle sole aree libere e concedibili alla data dell’1 gennaio 2019;
- o8) *“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”*. Il comma 682 proroga di 15 anni, a far data dall’1 gennaio 2019 (scadenza 1 gennaio 2034), le concessioni demaniali marittime disciplinate dall’art. 01, comma 1, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, e *“vigenti”* alla data dell’1 gennaio 2019. Al termine della proroga, le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale saranno individuate dalle disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677. Le concessioni prorogate di 15 anni sono quelle disciplinate dall’art. 01, comma 1, del d.l. n. 400 del 1993, il quale indica le possibili diverse finalità delle concessioni demaniali marittime: *“La concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, 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) noleggio 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” (comma 1). Non è chiaro se l’elenco di cui sopra individui tutte le tipologie possibili di concessioni demaniali marittime ovvero se ve ne siano altre che resterebbero, quindi, escluse dalla proroga. La proroga di 15 anni si riferisce alle concessioni “vigenti” alla data dell’1 gennaio 2019. Non è chiarito, però, se per “vigenti” all’1 gennaio 2019 debbano intendersi anche quelle scadute ma in proroga tacita. Al termine della proroga, ossia l’1 gennaio del 2034, la lettera del comma 682 sembra lasciar intendere che le nuove concessioni dovranno essere assegnate sulla base di quanto sarà disposto, ai sensi del comma 677, dal DPCM di cui al comma 675;

- o9) *“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”. Il comma 683 prevede una proroga di 15 anni, a far data dall’1 gennaio 2019 (scadenza 1 gennaio 2034), in favore delle stesse concessioni di cui al precedente comma 682 (ossia quelle disciplinate dall’art. 01, comma 1, del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400), ma con la differenza che, in questo caso, la proroga si riferisce alle concessioni “vigenti” alla data del 30 dicembre 2009. Inoltre, sono prorogate di 15 anni, a far data dall’1 gennaio 2019 (scadenza 1 gennaio 2034), anche le concessioni rilasciate dopo il 30 dicembre 2009, a condizione che la procedura amministrativa di rilascio sia stata attivata prima dell’entrata in vigore del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, e che il rilascio sia avvenuto nel rispetto dell’art. 18, del regolamento per la navigazione marittima (d.P.R. n. 328 del 1952) – che prevede, per concessioni di particolare importanza per entità o scopo, la*

pubblicazione della domanda di concessione sulla GURI – ovvero vi sia stato rinnovo sulla base del diritto di preferenza dell'uscente, previsto dall'art. 02, del d.l. n. 400 del 1993 (diritto abrogato dal d.l. 30 dicembre 2009, n. 194). Al termine della proroga, come già previsto nel comma 682, *“le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale”* saranno *“individuate”* dalle *“disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677”*. Il d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, menzionato nel comma 683, ha abrogato il diritto di preferenza dell'uscente. Come nel precedente comma 682, non è chiarito se per *“vigenti”* al 30 dicembre 2009 debbano intendersi anche quelle scadute ma in proroga tacita. Stessa incertezza per le proroghe relative alle concessioni rilasciate dopo il 30 dicembre 2009: non è chiaro se la proroga valga solo per quelle ancora formalmente vigenti all'1 gennaio 2019 ovvero se valga anche per quelle tacitamente prorogate fino a tale data. Al termine della proroga, ossia l'1 gennaio del 2034, la lettera del comma 682 sembra lasciare intendere che le nuove concessioni dovranno essere assegnate sulla base di quanto sarà disposto, ai sensi del comma 677, dal DPCM di cui al comma 675;

- o10) *“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”*. Il comma 684 proroga di 15 anni, a far data dall'1 gennaio 2019, le concessioni *“per finalità residenziali e abitative”*, le quali erano già state prorogate fino al 31 dicembre 2017, ai sensi dell'art. 7, comma 9-*duodevicies*, d.l. n. 78 del 2015. Il comma 684 si preoccupa di dedicare una disposizione espressa per la proroga delle concessioni *“per finalità residenziali e abitative”*, con ciò lasciando intendere che le proroghe di cui ai due commi precedenti (commi 682 e 683) non riguardano tali tipologie di concessioni demaniali marittime. Tuttavia, tali concessioni sembrano essere già ricomprese alla lettera f) dell'art. 01, comma 1, del d.l. n. 400 del 1993, e, quindi, prorogate ai sensi dei commi 682 e 683 di cui sopra;
- o11) *“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 regioni 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 risarcitoria in favore delle imprese balneari, il canone demaniale fino all'avvenuta erogazione del risarcimento o comunque nel limite massimo di cinque anni”*. Non è una disposizione inerente al tema della revisione della disciplina delle

concessioni demaniali marittime, ma riguarda misure di sostegno economico *una tantum*.