



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

LA GESTIONE DELLE ENTRATE DERIVANTI DAI BENI DEMANIALI MARITTIMI

Deliberazione 21 dicembre 2021, n.20/2021/G



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**LA GESTIONE DELLE ENTRATE DERIVANTI DAI
BENI DEMANIALI MARITTIMI**

**Relatore
Pres. Carlo Chiappinelli**

Hanno collaborato:

per l'istruttoria: B. Braconi, L. Agus, A. Bertoni, F. Ferrari, S. Giarrusso, F. Giorleo, V. Nucci.

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	7
* * *	
Relazione.....	13
Sintesi	15
CAPITOLO I - Oggetto e metodologia dell'indagine	21
CAPITOLO II - Le concessioni demaniali marittime	23
1. Premessa e quadro normativo	23
2. La riforma del sistema delle concessioni demaniali marittime prevista dalla legge di bilancio 2019	27
3. Le attuali prospettive del quadro normativo e programmatico di riferimento ..	28
4. Interventi normativi introdotti per fronteggiare l'emergenza Covid-19	31
5. Durata delle concessioni	33
5.1 Corte costituzionale	36
5.2 Giustizia Amministrativa	37
5.3 Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato	38
CAPITOLO III - La gestione e il coordinamento dell'attività amministrativo-contabile - il "SID - Il Portale del mare"	39
1. La gestione del demanio marittimo.....	39
2. Il coordinamento dell'attività amministrativa	41
3. Il "SID - Il Portale del Mare"	42
3.1 Criticità riscontrate e proposte operative	47
CAPITOLO IV - L'attività di monitoraggio, vigilanza e controllo	49
1. L'Agenzia del demanio	49
2. Mef -Rgs - Ispettorato Generale del Bilancio	51
CAPITOLO V - La determinazione dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime: in particolare le concessioni per attività turistico-ricreative	57
1. Premessa: disciplina dei canoni demaniali marittimi	57
2. Contenzioso civile ed amministrativo.....	60
3. Tentativi di definizione del contenzioso, ex art. 1, c. 732 della legge n. 147/2013	63
4. Concessioni aventi ad oggetto la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.....	64
CAPITOLO VI - I proventi da utilizzazione dei beni del demanio marittimo	67
CAPITOLO VII - Le procedure di riscossione coattiva	71
1. La nuova procedura di riscossione	71
1.1. Criticità	72
2. L'attività dell'Agenzia delle entrate - riscossione.....	73

CAPITOLO VIII – Considerazioni conclusive, esiti del contraddittorio e raccomandazioni	81
---	----

* * *

INDICE DELLE TABELLE

Tabella n. 1 - Dati di bilancio 2016-2020 dei capitoli 2607 e 2612/04	68
Tabella n. 2 - Totale somme iscritte a ruolo - annualità 2016-2020	72
Tabella n. 3 - Carichi iscritti a ruolo in relazione a proventi del demanio marittimo (codice entrata 842J)	74
Tabella n. 4 - Carico riscosso per anno di affidamento del demanio marittimo (codice entrata 842J) - valori e percentuali.....	75
Tabella n. 5 - Analisi magazzino anni 2008 - 2020 (codice entrata 842J)	77
Tabella n. 6 - Indennità da occupazione abusiva del demanio marittimo con realizzazione opere - titolo abilitativo assente o difforme (codice entrata 137J)	77
Tabella n. 7 - Carico riscosso per anno di affidamento del demanio marittimo (codice entrata 137J) - valori e percentuali.....	78
Tabella n. 8 - Analisi magazzino anni 2008 - 2020 (codice entrata 137J)	79

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Collegi congiunti
Adunanza del 30 novembre 2021 e
Camera di consiglio del 30 novembre 2021

Presieduta dal Presidente Carlo CHIAPPINELLI

Composta dai magistrati:

Presidente della Sezione: Carlo CHIAPPINELLI

Presidente aggiunto della Sezione: Paolo Luigi REBECCHI

Consiglieri: Domenico PECCERILLO, Paola COSA, Giancarlo Antonio DI LECCE, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Michele SCARPA, Gerardo DE MARCO, Giuseppe TETI, Paolo ROMANO, Mario GUARANY.

Referendari: Khelena NIKIFARAVA, Andrea GIORDANO e Daniela ALBERGHINI.

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 24 gennaio 2018, n. 1/2018/G con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020;

vista la bozza di relazione predisposta dal cons. Enrico Torri che illustra gli esiti dell'analisi condotta in merito a *"La gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi"*;

visti gli aggiornamenti operati in coerenza agli *"Indirizzi di coordinamento e istruzioni operative inerenti alla collaborazione con altre sezioni nell'istruttoria delle indagini e alla prosecuzione di quelle assegnate a magistrati non più in Sezione"* adottati dal Presidente della Sezione in data 16 dicembre 2020 (prot. 3292) ed esaminati dall'apposito Gruppo di lavoro;

vista la relazione, presentata dal Presidente Carlo Chiappinelli, che illustra gli esiti dell'indagine avente a oggetto *"La gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi"*;

visto l'art. 85, del d.l. 17 marzo 2020 n. 18/2020 e, in particolare, il comma 8-bis (convertito dalla legge n. 27/2020), così come modificato dall'art. 26-ter del d.l. 104/2020 (convertito dalla legge n. 126/2020) recante *"Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19"*;

visto il decreto presidenziale 18 maggio 2020, n. 153, recante “Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti”;

viste le “Indicazioni operative per lo svolgimento di adunanze, camere di consiglio e riunioni – ottobre 2020” adottate, in data 1° ottobre 2020 con prot. 2597/2020, dal Presidente della Sezione;

visto il decreto presidenziale 27 ottobre 2020 n. 287 “Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudici innanzi alla Corte dei conti, delle Camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero”;

visti i decreti n. 2/2020 e n. 3/2020 del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

vista l’ordinanza n. 18/2021 prot. n. 3159 del 23 novembre 2021, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato la stessa a Collegi congiunti per l’adunanza del 30 novembre 2021;

vista la nota di convocazione n. 3160 del 23 novembre 2021 con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze, in attuazione della succitata ordinanza presidenziale n. 18/2021, ha dato avviso della convocazione della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato in adunanza per il giorno 30 novembre 2021, ai seguenti uffici:

Presidenza del Consiglio dei ministri:

- Ufficio del Segretario generale;

Ministero dell’economia e delle finanze:

- Dipartimento delle finanze;

- Dipartimento del tesoro – Direzione VII – Valorizzazione del patrimonio pubblico;

- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili:

- Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali, le infrastrutture portuali e il trasporto marittimo e per vie d’acqua interne;

- Ufficio legislativo;

- Dipartimento per la mobilità sostenibile;

- Dipartimento per la programmazione strategica, i sistemi infrastrutturali, di trasporto a rete, informativi e statistici;

Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto;

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali:

- Direzione generale della pesca marittima e dell’acquacoltura;

- Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca;

Agenzia del demanio:

- Direzione generale;

- Direzione Legale, Contenzioso e Rapporti Istituzionali;

- Direzione governo del patrimonio;

Agenzia delle entrate- Riscossione;

viste le carte tutte dell’istruttoria;

vista la memoria n. 1 del Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili – Dipartimento per la mobilità sostenibile, prot. n. 35727 del 29 novembre 2021 acquisita al protocollo della Sezione al n. 3238 del 30 novembre 2021;

udito il relatore, Presidente Carlo Chiappinelli;

uditi, in rappresentanza delle Amministrazioni convocate:

per il Ministero dell’economia e delle finanze:

- Dipartimento delle finanze: Dott. Paolo Puglisi, Direttore della Direzione Agenzie ed enti della fiscalità;
 - Dipartimento del tesoro: Direzione VII - Valorizzazione del patrimonio pubblico, Dott.ssa Francesca Accolla, dirigente, Dott. Giuseppe Forese, dirigente, Dott.ssa Paola Fabbri, dirigente;
 - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, Dott. Fabrizio Valenza, Capo Settore I dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica, Dott.ssa Gabriella Iacobacci, dirigente Uff. XI dell'Ispettorato generale di finanza;
- per il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili:
- Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali, le infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne, Dott.ssa Patrizia Scarchilli, dirigente, dirigente della D.G. Vigilanza autorità portuali e responsabile del Sid "Il portale del mare";
- per il Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto, Capitano di vascello Giulio Davide Martina, Capitano di corvetta Giulio Cimmino;
- per il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali:
- Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura, Dott. Paolo Romanò, funzionario (assiste), Dott. Massimo Ruggiero, funzionario (assiste);
- per l'Agenzia del demanio:
- Direzione Legale, Contenzioso e Rapporti Istituzionali, Cons. Simonetta Saporito, Direttore legale contenzioso e rapporti istituzionali, Dott.ssa Alessandra Manente Comunale, dirigente contenzioso, Dott. Alessandro Foggia, direttore governo del patrimonio, Dott.ssa Marta Settimi, dirigente patrimonio e beni demaniali;
- per l'Agenzia delle entrate - Riscossione, Dott. Luigi Favè, direttore area riscossione, Dott. Marco Gorla, dirigente,

DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di Camera di consiglio, la relazione avente a oggetto *"La gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi"*.

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati nonché alle seguenti amministrazioni:

Presidenza del Consiglio dei ministri:

- Ufficio del Segretario generale;

Ministero dell'economia e delle finanze:

- Ufficio di Gabinetto del Ministro;
- Dipartimento delle finanze;
- Dipartimento del tesoro - Direzione VII - Valorizzazione del patrimonio pubblico;
- Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;

Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili:

- Ufficio di Gabinetto del Ministro;
- Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali, le infrastrutture portuali e il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne;
- Ufficio legislativo;
- Dipartimento per la mobilità sostenibile;
- Dipartimento per la programmazione strategica, i sistemi infrastrutturali, di trasporto a rete, informativi e statistici;

Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto;

Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali:

- Ufficio di Gabinetto del Ministro;
- Direzione generale della pesca marittima e dell'acquacoltura;
- Dipartimento delle politiche competitive, della qualità agroalimentare, ippiche e della pesca;

Agenzia del demanio:

- Direzione generale;
- Direzione Legale, Contenzioso e Rapporti Istituzionali;
- Direzione governo del patrimonio;

Agenzia delle entrate- Riscossione:

- Direzione generale.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La relativa relazione è inviata, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Presidente relatore
Carlo Chiappinelli
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 21 dicembre 2021

Il dirigente
Antonio Fabio Gioia
f.to digitalmente

RELAZIONE

SINTESI

Nell'ambito dell'attività della Sezione concernente le entrate, politiche fiscali e debito pubblico è stata programmata l'indagine in argomento (con Deliberazione 24 gennaio 2018, n. 1/2018/G) al fine di analizzarne gli aspetti amministrativo-contabili e gestionali, nonché la complessa evoluzione normativa recentemente intervenuta sulla materia.

L'indagine ha preso in esame le informazioni relative alle concessioni dei beni demaniali marittimi ad uso turistico il cui numero, pari a 12.166 (dato "*SID - Sistema informativo del demanio marittimo*", maggio 2021), risulta essere in aumento del 12,5% rispetto a quello rilevato nel corso del 2018 (10.812 concessioni censite)¹.

L'istruttoria ha constatato, poi, la necessità di una riforma del sistema delle concessioni demaniali a causa sia della "*nuova*" recente procedura di infrazione comunitaria notificata all'Italia in data 3 dicembre 2020, per non corretto recepimento della Direttiva Servizi 2006/123/CE ("*Direttiva Bolkestein*"), sia della "*scarsa redditività delle concessioni per l'Erario*" segnalata dal legislatore, tra l'altro, nella nota di aggiornamento al documento di economia e finanza del 2018 ("*Nadef 2018*").

L'esigenza di valorizzare il sistema delle concessioni demaniali marittime, al fine di favorirne la redditività, non ha ancora raggiunto i risultati auspicati dal legislatore il quale, operando una prima riforma in tal senso, con il D.L. 14 agosto 2020, n. 104 ("*Decreto agosto*") ha previsto la fissazione di un canone minimo pari ad euro 2.500 per concessione demaniale a decorrere dall'esercizio 2021 mentre, successivamente, ha disposto con il D.L. 25 maggio 2021, n. 73 ("*Decreto Sostegni-bis*") che per talune categorie di soggetti (*i.e.* "*no profit*"), nel primo anno di riforma, ossia il 2021, causa emergenza *Covid-19*, sia previsto un canone minimo non inferiore ad euro 500.

Dall'analisi condotta nella presente indagine è emerso, in generale, un quadro di frammentarietà della normativa e delle competenze amministrative caratterizzato dalla separazione tra la titolarità delle responsabilità nel rilascio delle concessioni (affidata agli enti territoriali) e la titolarità dei proventi pubblici che ne derivano (in capo allo Stato), circostanza peraltro già segnalata nella delibera di questa Sezione n. 29 del 2009.

¹ Cfr. Legambiente, rapporto spiagge 2021, luglio 2021, pag. 4, reperibile sul *web*.

L'istruttoria ha rilevato, altresì, la presenza di un notevole contenzioso in materia dovuto allo stratificarsi di numerosi interventi normativi emanati a seguito della prima procedura di infrazione del 2008, successivamente archiviata dalla Commissione europea in conseguenza della riforma che ha espunto dall'ordinamento il c.d. "*diritto di insistenza*" previsto dall'art. 37, c. 2, del codice della navigazione, il quale stabiliva il principio della preferenza, ovvero il diritto del concessionario a essere preferito nella riassegnazione della concessione a terzi a pari condizioni, nell'interesse e con la finalità del migliore e più proficuo utilizzo del demanio marittimo.

Per quanto concerne il profilo contabile² della presente indagine, si segnala che la serie temporale analizzata comprende le annualità 2016-2020.

In detto periodo la media dei versamenti totali rilevata, pari a 101,7 milioni di euro, risulta inferiore alla media delle previsioni definitive di competenza pari a 111 milioni di euro.

Il cennato quadro di frammentarietà della normativa e delle competenze amministrative, in concorso con altri fattori di criticità gestionale, ha inciso negativamente sulla gestione dei beni del demanio marittimo turistico-ricreativo.

Il decentramento di funzioni gestorie ed amministrative attuato con il D.Lgs. n. 112/1998³ ha reso necessario un lavoro di collaborazione fra tutte le Amministrazioni coinvolte ed un coordinamento operativo reso complesso dall'assenza di un assetto sistematico della materia.

In argomento, l'Agenzia del demanio ha comunicato l'elaborazione di un Protocollo d'intesa tra l'Agenzia stessa, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (di seguito, anche, "MIT", ora divenuto Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili

² In particolare, i dati di bilancio relativi al capitolo 2612, articolo 4, "*Proventi dei beni del demanio marittimo*" e al capitolo 2607 "*Entrate derivanti da regolarizzazione di occupazioni sul demanio marittimo*".

³ A seguito della riforma recata dal D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, artt. 104 e 105, il flusso delle entrate derivanti dai beni del demanio marittimo è la risultante dell'attività amministrativa svolta dalle regioni, dai comuni, dalle Autorità portuali, dall'Agenzia del demanio (quale gestore del patrimonio pubblico) e dall'Agenzia delle entrate - riscossione (per gli aspetti legati alla riscossione dei canoni).

Le competenze gestionali dello Stato, con riferimento alle funzioni in materia di rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale, sono state conferite alle regioni tranne quelle finalizzate all'approvvigionamento di fonti di energia e quelle riguardanti il sistema informativo del demanio marittimo - SID, gestito dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili (Mims). Permane in capo allo Stato la titolarità dominicale dei beni e i relativi introiti tranne quelli da concessioni demaniali marittime rilasciate dalle Autorità di sistema portuale che spettano alle medesime.

“Mims”) e l’ANCI che, allo stato attuale, non sembra aver prodotto risultati in quanto non ancora avviato.

La separazione tra le competenze degli enti locali nel rilascio delle concessioni e la diretta attribuzione delle risorse che ne derivano, riservata allo Stato, ha determinato una serie di criticità relative all’efficace gestione del demanio marittimo turistico-ricreativo, incidendo negativamente sul livello delle entrate e sul loro controllo.

Al fine di rendere più efficiente la gestione della riscossione delle entrate è stato emanato il D.M. 19 novembre 2015, che ha previsto l’estensione delle modalità di versamento unitario delle imposte di cui all’art. 17 del D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241, tramite modello “F24-Elide”⁴ ai pagamenti dei canoni e degli indennizzi relativi a concessioni demaniali marittime e dei relativi accessori, interessi e sanzioni dovuti, mediante l’utilizzo condiviso del Sistema informativo demanio marittimo (di seguito “SID - Il Portale del mare” o anche, solo, “SID”).

Detto Sistema informativo, realizzato dall’allora MIT, ha dotato le Amministrazioni interessate di uno strumento di supporto alla gestione dei beni demaniali marittimi capace di identificare con maggiore certezza i beni e di rappresentarne le caratteristiche geometriche ed il reale stato d’uso.

Tuttavia, sia dalle risposte fornite dalle Amministrazioni sia dal rapporto di monitoraggio fornito dal Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (di seguito, anche, solo “Rgs”), permangono diverse criticità.

Più in particolare, relativamente al Sistema informativo del demanio marittimo si segnala che l’aggiornamento dello stesso è risultato carente nella parte relativa all’inserimento dei canoni di concessione dovuti ed incassati e che tale mancato aggiornamento non ha assicurato la coerenza dei dati inseriti con quanto presente agli atti delle Amministrazioni pubbliche coinvolte.

Molti degli scostamenti tra canoni dovuti ed incassati rilevati in sede di analisi dei dati SID sono dovuti per lo più al mancato inserimento degli stessi da parte delle Amministrazioni interessate.

⁴ L’adozione del nuovo modello di pagamento ha favorito la cooperazione tra le Amministrazioni coinvolte nella gestione dei beni demaniali marittimi grazie all’aggiornamento della Banca Dati - SID.

A seguito dell'introduzione delle nuove modalità di versamento tramite "F24-Elide", il divario riscontrato nel periodo 2016-2020 tra le previsioni definitive di competenza ed i versamenti totali, come sopra già evidenziato, è risultato inferiore rispetto a quanto rilevato nel periodo 2013-2017⁵.

Il Mims, al riguardo, ha osservato che le differenze rilevate paiono imputabili a vari fattori quali omessi pagamenti, ricorsi in atto, rateizzazione degli importi dovuti e, sia pure in misura progressivamente decrescente, utilizzo di strumenti di versamento differenti⁶.

Altro elemento di criticità riscontrato è l'incompleta soluzione dei perduranti disallineamenti tra catasto dei terreni e dei fabbricati, a livello informatizzato, nella relativa banca dati.

Peraltro, a valle delle avvenute verifiche di fattibilità e delle conseguenti valutazioni del rapporto costi/benefici, il MIT ha riferito di non aver integrato il "SID - Il Portale del mare", così come previsto, con nuovi strumenti di rilevazione fotografica e cartografica a causa dell'eccessiva onerosità dell'intervento.

Ulteriore criticità attiene alla circostanza che, ad oggi, ai fini dell'attivazione della procedura di riscossione coattiva del credito, l'Agenzia del demanio necessita ancora di una comunicazione formale da parte degli enti gestori circa l'inadempimento dell'obbligo di pagamento, in quanto il predetto Sistema informativo non contiene le informazioni necessarie (*i.e.* data di notifica della seconda richiesta di pagamento) per l'attivazione della riscossione coattiva.

L'auspicato potenziamento delle funzionalità del SID e l'inserimento di tutte le informazioni da parte degli enti gestori potrebbero consentire di avere un flusso di informazioni costante ed aggiornato al fine di rendere completamente automatico l'intero processo della riscossione.

⁵ Nel periodo 2013-2017 le previsioni definitive di competenza ammontavano in media a circa euro 126 milioni mentre i versamenti totali erano in media pari a circa euro 97 milioni.

⁶ Con nota del 6 giugno 2019, l'allora MIT ha segnalato che le differenze riscontrate appaiono imputabili a vari fattori quali omessi pagamenti, ricorsi in atto, rateizzazione degli importi dovuti e, sia pure in misura progressivamente decrescente, utilizzo di strumenti di versamento diversi, compilazione manuale del modello da parte degli interessati con codici non validi.

Si sottolinea, pertanto, che l'introduzione di più efficaci strumenti di riscossione/vigilanza non può prescindere dal completamento, da parte degli enti gestori, dell'inserimento dei dati nel *Portale del mare*.

Le difficoltà rilevate, legate sia a carente coordinamento che a scarsa comunicazione di flussi informativi, si inseriscono nel tema delle concessioni demaniali marittime che resta, a oggi, uno dei più controversi come emerge dalla più recente giurisprudenza, coinvolgendo molti aspetti e tipologie di concessioni.

Dalla stratificazione delle competenze amministrative sulle stesse, in capo a Stato, Regioni, Comuni, Agenzia del demanio è scaturita una serie di questioni in tema di canoni, di durata delle concessioni, di valore degli investimenti che, nel tempo, sono state oggetto di numerosi interventi normativi di settore.

Con la "*legge di bilancio 2019*" (legge 30 dicembre 2018, n. 145), il legislatore ha inciso in modo differente sul regime esistente, prevedendo l'emanazione di un D.P.C.M. (tuttora non predisposto) finalizzato a stabilire i termini e le modalità per la revisione del sistema e, contestualmente, la proroga⁷ di ulteriori quindici anni, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della legge, delle concessioni demaniali in essere, nelle more della realizzazione di un generale riordino del settore.

Sulla stessa linea delle misure fiscali e finanziarie approvate per contrastare la pandemia dovuta al *Covid-19*, in materia, sono poi intervenuti i decreti-legge emergenziali tra cui il D.L. n. 34 del 2020 ("*Decreto rilancio*"), il cui art. 186, c. 2, ha precluso alle Autorità l'avvio e il proseguimento dei procedimenti di selezione dei concessionari dei beni demaniali marittimi e il D.L. n. 104/2020 (c.d. "*Decreto agosto*")⁸, il cui art. 100, c. 1, ha esteso la proroga quindicennale di cui sopra anche alle concessioni lacuali e fluviali, nonché alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

⁷ Inizialmente l'art. 1, c. 18, D.L. n. 194/2009 prevedeva una proroga della durata delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative esistenti all'entrata in vigore del decreto fino al 31 dicembre 2015; in seguito l'art. 34-*duodecies*, D.L. n. 179/2012 ha prorogato sino al 31 dicembre 2020 il termine delle concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015.

⁸ La memoria delle SS.RR. di questa Corte relativa al D.L. n. 104, recante "*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia*" A.S. 1925, esprime "*perplexità nei confronti di una disposizione che configura una contrapposizione tra comprensibili esigenze di gettito e salvaguardia delle pronunce giurisdizionali*" e sottolinea, inoltre, "*che il provvedimento, (...) dovrebbe mirare verso una più ampia e completa riforma del sistema dei canoni concessori da tempo attesa dagli operatori del settore*".

La copiosa normativa appena descritta, nel corso degli anni, ha contribuito a notevole contenzioso e condotto all'avvio della recente procedura di infrazione comunitaria⁹ per non corretto recepimento della "Direttiva Servizi 2006/123/CE".

Al fine di dirimere i contrasti con il diritto europeo, le numerose proroghe intervenute sono state oggetto di significativa giurisprudenza interna; si segnalano al riguardo le recenti sentenze del Consiglio di Stato, in Adunanza plenaria, nn. 17 e 18 del 2021, depositate il 9 novembre 2021, le quali hanno statuito che, alla luce dei principi comunitari approfonditi nella sentenza CGUE 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15, "*Promoimpresa*", il rilascio o il rinnovo delle concessioni demaniali marittime (o lacuali o fluviali) deve necessariamente avvenire a seguito di una procedura di evidenza pubblica con conseguente declaratoria di incompatibilità della disciplina nazionale che prevede la proroga automatica, in via generalizzata *ex lege*, fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni in essere (legge n. 145/2018).

L'Adunanza plenaria, per far fronte al quadro di incertezza normativa delineatosi, ha ritenuto sussistenti i presupposti per modulare gli effetti temporali della propria decisione, prevedendo che le predette decisioni producano i propri effetti a decorrere dal 1 gennaio 2024, con la conseguenza che in pari data "*tutte le concessioni demaniali in essere dovranno considerarsi prive di effetto*" e che "*eventuali proroghe legislative del termine così individuato (al pari di ogni disciplina comunque diretta a eludere gli obblighi comunitari) dovranno naturalmente considerarsi in contrasto con il diritto dell'Unione e, pertanto, non applicabili ad opera non solo del giudice, ma di qualsiasi organo amministrativo, doverosamente legittimato a considerare, da quel momento, tamquam non esset le concessioni in essere*".

⁹ La Presidenza del Consiglio dei ministri ha risposto alla citata lettera di costituzione in mora *ex art. 258 TFUE*, con nota prot. SM_INFRAZIONI n. 185 del 4 febbraio 2021.

CAPITOLO I

OGGETTO E METODOLOGIA DELL'INDAGINE

Gli introiti dello Stato derivanti dalle concessioni demaniali marittime¹⁰ la cui gestione compete, in via prevalente, alle regioni o ai comuni da esse delegati, risultano in genere inferiori alle previsioni di bilancio¹¹.

Partendo da questi dati, tratti dal bilancio dello Stato, sul cap. 2612, art. 4, "Proventi dei beni del demanio marittimo" (tab. n. 1), analizzati, tra gli altri, nell'ambito del Monitoraggio trimestrale curato dal Collegio delle entrate operante all'interno di questa Sezione, l'istruttoria¹² si è prefissa di approfondire i seguenti profili:

- stato di attuazione del coordinamento delle attività dei soggetti coinvolti nell'interpretazione ed applicazione della normativa di riferimento; eventuali criticità operative della attuale ripartizione delle competenze in materia tra Stato ed enti territoriali, sotto il profilo di un auspicabile incremento dei flussi di entrata;
- stato dell'attività di contrasto all'inadempimento dell'obbligo di pagamento del canone ed agli abusivismi in materia;
- effetti gestionali derivanti dall'utilizzo del "SID-Il Portale del mare" quale base informativa di riferimento e strumento di condivisione ed interscambio dei dati;
- esiti dell'attività di monitoraggio, vigilanza e controllo, quale risultato dell'attività di vigilanza ispettiva da parte dell'Amministrazione interessata;
- esiti delle procedure di riscossione coattiva con indicazione statistica dei risultati raggiunti.

Il complesso quadro normativo e la frammentazione e disomogeneità delle competenze dei soggetti pubblici coinvolti nella gestione della materia, ha indotto questa Sezione a programmare nel 2021¹³ un particolare approfondimento anche con

¹⁰ Nell'annualità 2020 il versato totale è stato pari a circa 93 milioni di euro.

¹¹ Le previsioni definitive di competenza nel periodo 2016-2020, sono state in media pari a circa 111 milioni di euro, mentre i versamenti totali, nello stesso periodo, sono stati in media pari a circa 101 milioni di euro.

¹² Programmata con Deliberazione 24 gennaio 2018, n. 1/2018/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, "Programmazione dei controlli (indagini e monitoraggi) per l'anno 2018 e per il triennio 2018-2020".

¹³ Deliberazione 8 marzo 2021, n. 5/2021/G, della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, "Quadro programmatico dei controlli sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato per l'anno 2021 e nel contesto triennale 2021-2023".

riferimento agli aspetti concernenti la concorrenza, oggetto di specifica attenzione a livello europeo.

La presente indagine incentrata sull'analisi dei profili gestionali, a tutela degli interessi erariali, tiene conto anche della gestione del contenzioso a livello europeo, nonché di quello generatosi a livello nazionale a causa dell'incertezza giuridica in materia di demanio marittimo, attraverso l'analisi dell'evoluzione delle intervenute disposizioni normative e decisioni giurisprudenziali.

L'analisi istruttoria ha coinvolto l'Agenzia del demanio, il Mims, il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle Finanze - e Dipartimento della Rgs (per gli aspetti relativi agli effetti finanziari da riportare nel bilancio dello Stato, l'Agenzia delle entrate - riscossione (per gli aspetti relativi alla fase della riscossione) e il Comando generale delle Capitanerie di porto.

CAPITOLO II

LE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

Sommario: 1. Premessa e quadro normativo - 2. La riforma del sistema delle concessioni demaniali marittime prevista dalla legge di bilancio 2019 - 3. Le attuali prospettive del quadro normativo e programmatico di riferimento - 4. Interventi normativi introdotti per fronteggiare l'emergenza Covid-19 - 5. Durata delle concessioni - 5.1 Corte costituzionale; 5.2 Giustizia Amministrativa; 5.3 Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato.

1. Premessa e quadro normativo

I beni demaniali marittimi, rientranti nel c.d. "demanio necessario" in quanto beni che per loro attitudine soddisfano interessi pubblicistici, appartengono allo Stato, *ex art.* 822 cod. civ.¹⁴, ad eccezione dei porti lacuali, ormai regionali.

Pur preservando l'utilità pubblica cui sono destinati, i beni demaniali possono formare oggetto di diritti in favore di terzi mediante atto di concessione, ossia attraverso provvedimento amministrativo integrato da un contratto regolante gli aspetti economici. Il concessionario acquista il diritto d'uso del bene demaniale e la facoltà di escludere terzi dal diritto di godere del bene demaniale concesso anche attraverso gli strumenti pubblicistici dei quali originariamente risultava titolare la P.A. concedente.

Nei confronti di quest'ultima, per contro, il concessionario è titolare di un interesse legittimo al rispetto delle norme di legge, qualora essa intenda incidere sul rapporto concessorio mediante l'esercizio di poteri autoritativi, ad esempio annullando o revocando la concessione.

La gestione del demanio marittimo, come meglio esplicitato nel successivo capitolo III della presente indagine, rientra, ai sensi dell'art. 117, c. 3, Costituzione riformata nel 2001, nella materia "governo del territorio" di legislazione concorrente fra Stato e Regioni per cui, rimane in capo allo Stato, la determinazione dei principi fondamentali di essa, ed alle Regioni, la legislazione di dettaglio, attuativa di questi principi.

¹⁴ Art. 822 cod. civ. "Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia [28, 692 c. nav.]; le opere destinate alla difesa nazionale.

Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi [28, 692 c. nav.]; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico."

Riguardo al riparto di competenza, si rileva come il quadro attuale delle concessioni del demanio marittimo sia caratterizzato da una particolare complessità e disomogeneità dovuta proprio alla frammentazione dei compiti tra i soggetti pubblici coinvolti, nonché ad una regolazione stratificata negli anni che ha riguardato le procedure di rilascio, i parametri di determinazione dei canoni e i relativi meccanismi di riscossione che devono anche coniugarsi con i principi cardine dell'ordinamento dell'Unione europea, derivanti dal Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (di seguito "TFUE").

La necessità e l'urgenza di procedere ad un riordino della materia, oltre che per ragioni di recupero di efficienza, è stato (ed è) di fatto strettamente connesso alla procedura di infrazione avviata dalla Commissione europea nei confronti dello Stato italiano nel corso del 2008¹⁵.

Il quadro normativo oggetto di censura da parte delle Autorità europee era caratterizzato, fino all'entrata in vigore dell'art. 18 del D.L. n. 194 del 2009 ("*Decreto milleproroghe 2010*"), dal c.d. "*diritto di insistenza*" previsto dall'art. 37, c. 2, cod. nav. approvato con R.D. 30 marzo 1942, n. 328, il quale stabiliva il principio della preferenza, ovvero il diritto del concessionario ad essere preferito nella riassegnazione della concessione a terzi a pari condizioni, nell'interesse e con la finalità del migliore e più proficuo utilizzo del demanio marittimo.

La procedura di infrazione *de qua* è stata successivamente archiviata a seguito delle riforme adottate dal legislatore nazionale il quale ha:

- espunto dall'ordinamento interno il "*diritto di insistenza*" di cui all'art. 37, c. 2, cod. nav., attraverso l'art. 1, c. 18, D.L. n. 194/2009;
- abrogato l'art. 1, c. 2, D.L. n. 400/1993 attraverso l'art. 11, c. 1, lett. a), legge 15 dicembre 2011, n. 217; e
- delegato il Governo ad adottare un decreto di riordino complessivo della materia, attraverso l'art. 11, c. 2, legge 15 dicembre 2011, n. 217.

Per contro, il legislatore, nelle more della riforma, ha disposto che il termine delle concessioni demaniali marittime in essere, alla data del 31 dicembre 2009, fosse

¹⁵ Procedura di infrazione n. 2008/4908.

prorogato, dapprima, alla data del 31 dicembre 2015 e, in seguito, alla data del 31 dicembre 2020.

La necessità di una revisione complessiva del sistema delle concessioni demaniali è stata sollevata poi, come anche segnalato in precedenza, nella nota di aggiornamento al documento di economia e finanza del 2018¹⁶.

Inoltre la Corte di Giustizia UE, chiamata a verificare la conformità dell'ordinamento italiano in tema di concessioni del demanio marittimo con le disposizioni comunitarie, nelle cause riunite C-458/14, "*Promoimpresa*" e C-67/15, "*Melis e altri*", ha statuito la non conformità dello stesso e, nel contempo, fornito precise indicazioni in merito alle condizioni che devono sussistere affinché i provvedimenti concessori del demanio marittimo possano essere attratti nel perimetro applicativo della *Direttiva Bolkestein*.

Sebbene la procedura di infrazione n. 2008/4908 sia stata archiviata dalla Commissione europea solo nel corso del 2012, non può sottacersi che nel periodo intercorso tra la stessa archiviazione e la *Nadef 2018*, le Autorità italiane non abbiano dato seguito all'adozione del decreto di riordino complessivo della materia, in ossequio a quanto disposto dall'art. 11, c. 2, legge 15 dicembre 2011, n. 217, né abbiano applicato i principi ermeneutici espressi dalla CGUE nella richiamata sentenza relativa alla cause riunite "*Promoimpresa*" e "*Melis e altri*"¹⁷.

¹⁶ Laddove è stato precisato che "*L'attuale panorama delle concessioni di beni e servizi è assai variegato a causa di una frammentazione delle competenze - tra amministrazioni centrali e territoriali - nonché di una regolazione inefficiente e obsoleta che investe le procedure di rilascio delle concessioni, i parametri di determinazione dei canoni concessori e i relativi meccanismi di riscossione. Con poche eccezioni, il denominatore comune è la scarsa redditività delle concessioni per l'Erario. I canoni imposti non sono, in numerosi casi, correlati agli ingenti fatturati e profitti che i beni dati in concessione producono in capo ai concessionari (...) Il Mef-Dipartimento del Tesoro, utilizzando una banca dati dedicata, sta conducendo alcuni studi conoscitivi sul sistema delle concessioni dai quali sono confermati i dubbi riguardo alla adeguata valorizzazione dei beni dati in concessione. Il Governo si propone di allargare e sistematizzare tali analisi, coinvolgendo le amministrazioni competenti al rilascio e al controllo delle concessioni, le autorità di regolazione ed esperti indipendenti dei vari settori, onde arrivare ad una completa mappatura del fenomeno, finalizzata alla predisposizione di una legge quadro di riordino e valorizzazione dei regimi di concessione (...)*".

Al riguardo, con nota del 30 novembre 2018, il Mef - Dipartimento Tesoro ha rappresentato che, per dar seguito alla volontà espressa nel suddetto documento, sarebbe stata sottoposta al vertice del Ministero l'ipotesi di costituzione di un Gruppo di lavoro sul demanio marittimo, coinvolgendo le altre Amministrazioni competenti, Agenzia del demanio, Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (ora Mims), Ministero delle politiche agricole alimentari forestali e del turismo, con possibilità di avvalersi, nel corso dei lavori e su tematiche specifiche, anche del contributo di rappresentanti delle Amministrazioni locali (regioni, comuni, nelle loro forme associative, in particolare l'ANCI) competenti per il rilascio e la gestione delle concessioni, e di altre Amministrazioni o esperti del settore.

¹⁷ In tale occasione la Corte di Giustizia ha confermato l'applicazione della Direttiva Servizi al settore delle concessioni demaniali marittime in quanto queste:

- possono essere qualificate come "*autorizzazioni*" (e non come "*concessioni di servizi*") con conseguente applicazione della Direttiva Servizi in luogo delle disposizioni comunitarie in tema di appalti pubblici;
- possono avere ad oggetto i beni del demanio marittimo in quanto caratterizzati, di norma, dal requisito della "*scarsità*" o "*determinatezza*" (tale requisito, tuttavia, deve essere valutato sulla base delle circostanze di fatto,

Tale circostanza, ha indotto le Autorità europee ad avviare una procedura “pre-contenziosa” con l’Italia attraverso l’invio di una “lettera amministrativa”¹⁸ notificata nuovamente per non corretto recepimento della Direttiva Servizi 2006/123/CE.

A seguito di quanto segnalato nella *Nadef 2018* e, parimenti, dell’avvio della citata fase interlocutoria con la Commissione europea, il legislatore nazionale è di nuovo intervenuto in materia attraverso l’approvazione della “legge di bilancio 2019” il cui art. 1, cc. da 675 a 684, ha previsto una revisione generale delle concessioni demaniali marittime da attuarsi tramite un apposito D.P.C.M., tuttora non emanato¹⁹, per la cui redazione è stato costituito un “tavolo tecnico” interministeriale presso il Ministero delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo.

Anche in tale circostanza, così come nelle precedenti modifiche normative, nell’attesa di perfezionare la richiamata revisione del settore, il legislatore, con la medesima “legge di bilancio 2019” ha disposto una nuova proroga delle concessioni in essere di ulteriori 15 anni, ritenuta dal Consiglio di Stato, in Adunanza plenaria, con le sentenze nn. 17 e 18 del 9 novembre 2021, contrastante con il diritto euro-unitario e, pertanto, non applicabile né dai giudici né dalla Pubblica Amministrazione nel suo complesso.

Da ultimo, al fine di rappresentare compiutamente la fattispecie in esame, è importante segnalare che la Commissione europea, a seguito sia delle numerose proroghe disposte autonomamente dal legislatore nazionale a favore degli attuali concessionari, sia della mancata revisione della materia da parte delle Autorità italiane, ha deciso di avviare in data 3 dicembre 2020²⁰ una nuova procedura di infrazione comunitaria per non corretto recepimento della Direttiva Servizi 2006/123/CE.

del contesto ambientale di riferimento ed in base al numero delle concessioni assegnate rispetto ai beni potenzialmente concedibili);

- possono essere caratterizzate da un “interesse transfrontaliero certo”;
- non possono essere prorogate *ex lege* nel rispetto dei principi comunitari di tutela della concorrenza e libertà di stabilimento.

In conseguenza di ciò, la procedura di rilascio delle concessioni demaniali a seguito dell’abrogazione del “diritto di insistenza” deve necessariamente essere oggetto di una procedura selettiva aperta a potenziali candidati.

¹⁸ n. ARES (2018) 7404850.

¹⁹ Per quanto concerne lo stato di avanzamento dei lavori del citato “tavolo tecnico”, l’interpellata Agenzia del demanio, con nota prot. 1249 del 29 aprile 2021, in risposta alla nota istruttoria inviata dalla Sezione in data 31 marzo 2021 (prot. n. 976), ha puntualizzato di aver partecipato ad alcuni lavori del richiamato consesso, che lo stesso non ha ancora prodotto la stesura definitiva di D.P.C.M. e che dal mese di febbraio 2020 la medesima Agenzia fiscale non ha più ricevuto comunicazioni in merito ai lavori del tavolo *de quo*.

²⁰ La Presidenza del Consiglio dei ministri ha risposto alla citata lettera di costituzione in mora *ex art.* 258 TFUE, con nota prot. SM_INFRAZIONI n. 185 del 4 febbraio 2021.

2. La riforma del sistema delle concessioni demaniali marittime prevista dalla legge di bilancio 2019

Il legislatore nazionale, al fine di riformare e di rendere più coerente il sistema delle concessioni dei beni demaniali marittimi con i principi euro-unionali, è intervenuto in più occasioni, con varie disposizioni normative recanti, anche, proroghe dei termini delle concessioni in essere.

Queste ultime sono state oggetto delle richiamate procedure di infrazione comunitaria, a cui sono seguiti una serie di contenziosi interni di difficile risoluzione a causa del frammentato quadro normativo.

Il legislatore, con la richiamata *“legge di bilancio 2019”*, nell’attesa del perfezionamento della riforma, ha previsto, oltre alla citata proroga, che la riforma del sistema concessorio debba essere preceduta rispettivamente da:

- a) una ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo;
- b) una individuazione della reale consistenza dello stato dei luoghi, della tipologia e del numero delle concessioni attualmente vigenti nonché delle aree libere e concedibili;
- c) una individuazione della tipologia e del numero di imprese concessionarie o sub-concessionarie;
- d) una 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) l’approvazione dei metodi, degli indirizzi generali e dei criteri di programmazione, pianificazione e gestione integrata degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri.

La medesima legge di bilancio, inoltre, ha previsto che l’emanando decreto del Presidente del Consiglio dei ministri attuativo della riforma debba contenere 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* ("PPP"), atto a valorizzare la tutela e la più proficua utilizzazione dello stesso bene demaniale, tenendo conto delle singole specificità e caratteristiche territoriali secondo criteri di sostenibilità ambientale, qualità e professionalità dell'accoglienza e dei servizi, qualità e modernizzazione delle infrastrutture, tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti e sicurezza e vigilanza delle spiagge;
- b) un sistema di *rating* delle imprese turistico-ricreative, ricettive e della qualità balneare;
 - c) la revisione organica delle norme connesse alle concessioni demaniali marittime;
 - d) il riordino delle concessioni ad uso residenziale e abitativo;
 - e) la revisione e l'aggiornamento dei canoni demaniali posti a carico dei concessionari.

Orbene, relativamente alla riforma delineata, è utile rappresentare che la categoria del "*partenariato pubblico-privato*", richiamata nella lettera *sub a*), trae origine dall'elaborazione compiuta nel corso degli anni dalla Commissione europea e dalla Corte di Giustizia UE in merito alla definizione degli istituti di cooperazione tra enti pubblici e soggetti privati rinvenendo la propria *ratio* nell'esigenza di assicurare alla collettività la disponibilità di un'opera (o la fornitura di un servizio)²¹ mediante la collaborazione tra soggetti pubblici e imprese, con il fondamentale obiettivo di reperire i capitali necessari e di avvalersi del *know-how* delle imprese private²².

Per questa tipologia di contratti, per i profili di tutela della finanza pubblica, si applicano normalmente i contenuti delle decisioni *Eurostat*²³.

3. Le attuali prospettive del quadro normativo e programmatico di riferimento

La continua rimodulazione delle disposizioni normative (ivi inclusa la proroga dei termini delle concessioni) oltre alla frammentarietà delle competenze amministrative,

²¹ Comunicazione 2005 (569) della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato Economico e Sociale europeo e al Comitato delle Regioni sui partenariati pubblico-privati e sul diritto comunitario in materia di appalti pubblici e concessioni.

²² Il tema del partenariato tra soggetti pubblici e privati è stato trattato dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato in varie occasioni. Si richiamano, a titolo esemplificativo e tra le più recenti, la deliberazione n. 4/2018/G del 9 marzo 2018 riguardante l'attuazione del programma straordinario per la ristrutturazione edilizia e l'ammodernamento tecnologico del patrimonio sanitario e la deliberazione n. 5/2018/G del 21 marzo 2018 avente per oggetto la ridefinizione del rapporto concessorio della superstrada pedemontana veneta.

²³ Si rinvia anche a quanto indicato sul tema dalla circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 10 luglio 2019, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 198 del 24 agosto 2019.

costituiscono elementi di criticità che non consentono un'efficace gestione del demanio marittimo, con potenziali incidenze negative sul livello delle entrate e sull'efficienza dei controlli, come peraltro già segnalato da questa Sezione nella precedente delibera n. 29 del 2009.

Le affermazioni contenute nella *Nadef 2018* sul tema generale delle concessioni²⁴, secondo cui *“L'attuale panorama delle concessioni di beni e servizi è assai variegato a causa di una frammentazione delle competenze - tra Amministrazioni centrali e territoriali - nonché di una regolazione inefficiente e obsoleta che investe le procedure di rilascio delle concessioni, i parametri di determinazione dei canoni concessori e i relativi meccanismi di riscossione”*, appaiono quanto mai attuali.

Il denominatore comune riscontrabile nel settore delle concessioni demaniali sembra, inoltre, essere riconducibile alla scarsa redditività per l'Erario dell'attuale sistema delle concessioni dei beni demaniali marittimi.

Nel *“Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza”* presentato nel 2021, l'Italia si è impegnata ad introdurre *“(…) alcune modifiche normative finalizzate ad assicurare una maggiore coerenza dal quadro normativo nazionale con quello adottato dalla Commissione dalla prevalenza dei Paesi dell'Unione Europea”*.

A seguito di ciò, è stato presentato dal Governo il *“D.D.L. annuale per il mercato e la concorrenza”*²⁵, che all'art. 2 propone la costituzione di un sistema informativo di rilevazione delle concessioni dei beni pubblici al fine di promuovere la massima pubblicità e trasparenza, anche in forma sintetica, dei principali dati relativi a tutti i rapporti concessori.

Tale proposta, sebbene riferita alla totalità dei beni pubblici dati in concessione, sembra essere in linea, per quanto concerne il demanio marittimo, con quanto previsto dalla *“legge di bilancio 2019”* in merito all'avvio di una ricognizione e mappatura del litorale e del demanio costiero-marittimo.

Quanto previsto dal *“D.D.L. concorrenza”*, tuttavia, non sembra riprodurre quanto disposto dal legislatore che, con la legge n. 145/2018, ha espressamente previsto

²⁴ Trattato anche nel *Def 2019*, con ulteriore focus sulle concessioni demaniali marittime e nel *Def 2020*, in cui si afferma in generale che *“Per quanto riguarda il patrimonio immobiliare pubblico, si considera fondamentale il rafforzamento delle politiche di valorizzazione a tutti i livelli istituzionali - centrale e locale - e di incremento dell'efficienza dei cespiti utilizzati”*.

²⁵ Cfr. Senato della Repubblica, DDL n. S. 2469, legge annuale per il mercato e la concorrenza.

l'espletamento di specifiche attività propedeutiche alla riforma del settore delle concessioni dei beni demaniali marittimi.

Deve rilevarsi inoltre che, così come segnalato anche nella richiamata *Nadef 2018*, i canoni attualmente imposti non risultano, in genere, proporzionati ai fatturati conseguiti dai concessionari attraverso l'utilizzo dei beni demaniali dati in concessione, con la conseguenza che gli stessi beni non appaiono, allo stato attuale, adeguatamente valorizzati.

Il modello del "*partenariato pubblico-privato*", proposto dal legislatore nella legge di bilancio 2019 come nuova metodologia di gestione del sistema concessorio dei beni demaniali, può essere adeguatamente valorizzato laddove si riescano a definire i parametri per un corretto utilizzo del bene demaniale da parte del soggetto "privato" all'interno di un sistema concessorio che riconosca come elementi fondamentali da tutelare, oltre ad un adeguato canone di concessione, anche la sostenibilità ambientale e quella degli ecosistemi, la modernizzazione delle strutture in un'ottica di "economia circolare, la promozione del miglioramento dell'offerta turistica affinché il bene demaniale possa generare sul territorio positivi effetti economici e sociali.

L'utilizzo di adeguate formule organizzative correlato ad una revisione dei canoni demaniali potrebbe apparire coerente con le finalità di valorizzazione di risorse paesaggistiche²⁶ di notevole interesse turistico²⁷.

La previsione di adeguate forme di pubblicità e trasparenza delle procedure di assegnazione dei beni demaniali, oltre alla presenza di puntuali strumenti di controllo, potrebbe consentire, in sede di procedura selettiva, la partecipazione di soggetti economici "sani", disincentivando così, di fatto, la partecipazione alle stesse di soggetti economicamente "meno trasparenti".

La Sezione ritiene altresì che, insieme ai prescritti criteri di "sostenibilità ambientale" e "sicurezza e vigilanza delle spiagge" previsti dalla *legge di bilancio 2019*, debba essere necessariamente valorizzata, all'interno della già menzionata riforma, la "tutela del paesaggio", intesa anche quale diritto alla "tutela visiva del mare".

²⁶ Cfr. anche Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sent. n. 17/2021 pubblicata il 09/11/2021 laddove è stato evidenziato che i beni demaniali di cui si discute costituiscono uno dei patrimoni naturalistici (in termini di coste, laghi e fiumi e connesse aree marittime, lacuali o fluviali) più rinomati e attrattivi del mondo.

²⁷ Cfr. in argomento quanto indicato nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza presentato dall'Italia nel corso del 2021.

La visione del mare dalla pubblica via deve infatti essere intesa quale elemento da tutelare ai fini turistici e paesaggistici e non può più essere consentita una compressione di tale diritto a causa di edificazioni continue sui beni demaniali marittimi.

Ciò sembrerebbe conforme anche a quanto prescritto dall'art. 146, D.Lgs. n. 42/2004²⁸ il quale prevede che i proprietari, possessori o detentori a qualsiasi titolo di immobili e aree di interesse paesaggistico, tutelati dalla legge, ex art. 142 Codice dei beni culturali e del paesaggio (tra i quali rientrano territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia) non possono distruggerli, né introdurvi modificazioni che rechino pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione²⁹.

4. Interventi normativi introdotti per fronteggiare l'emergenza Covid-19

Il legislatore, oltre alla proroga delle concessioni marittime disposta dalla "*legge di bilancio 2019*", ha previsto ulteriori misure di carattere straordinario per il settore delle concessioni demaniali marittime tese a fronteggiare gli effetti economici e sociali prodotti dall'emergenza sanitaria derivante dal *Covid-19*.

I veicoli normativi utilizzati nel corso del 2020 sono sostanzialmente riconducibili al "*Decreto rilancio*" approvato con D.L. 19 maggio 2020, n. 34³⁰ ed al "*Decreto agosto*" approvato con D.L. 14 agosto 2020, n. 104³¹.

Per quanto attiene le misure di favore introdotte in materia con il "*Decreto rilancio*" è utile ricordare a titolo esemplificativo:

- 1) l'introduzione di un credito d'imposta per i canoni di locazione degli immobili a uso non abitativo e affitto d'azienda, compresi quelli di interesse turistico. L'art. 28, D.L. n. 34 del 2020, ha riconosciuto un credito d'imposta in relazione ad una quota dei canoni demaniali corrisposti per concessioni ad uso turistico-ricreativo come quelle degli stabilimenti balneari;
- 2) la sospensione dei procedimenti inerenti la devoluzione delle opere non amovibili. L'art. 182, c. 2, D.L. n. 34 del 2020 ha disposto, per le necessità di rilancio del settore turistico ed al fine di contemperare i danni, diretti e indiretti,

²⁸ Cfr. "Codice dei beni culturali e del paesaggio".

²⁹ Cfr. anche Corte costituzionale, sentenza n. 232/2008.

³⁰ Conv. con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77.

³¹ Conv. con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

causati dall'emergenza epidemiologica da *Covid-19*, la sospensione dei procedimenti inerenti la devoluzione delle opere non amovibili;

3) l'abolizione della prima rata dell'imposta municipale unica ("IMU") per il settore turistico. L'art. 177 ha previsto l'abolizione del versamento della prima rata IMU in scadenza al 16 giugno 2020 per tutti gli «*immobili adibiti a stabilimenti balneari marittimi, lacuali e fluviali, nonché immobili degli stabilimenti termali*» e anche tutti quelli che rientrano nella categoria catastale "D/2" (alberghi, pensioni, ostelli, agriturismi, *bed & breakfast*, *residence*, campeggi, villaggi turistici, rifugi, colonie marine e montane), a condizione che i possessori siano anche gestori delle attività;

4) disposizioni in materia di IRAP. L'art. 24 ha esentato le imprese con un volume di ricavi inferiore a 250 milioni di euro dal versamento sia del saldo dell'IRAP dovuta per il periodo di imposta 2019 sia della prima rata dell'acconto IRAP dovuto per l'esercizio 2020.

Per quanto concerne le misure introdotte con il "*Decreto agosto*" è possibile segnalare:

- 1) la proroga delle concessioni in essere *ex "legge di bilancio 2019"* anche alle concessioni lacuali e fluviali, nonché alle concessioni per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, inclusi i punti d'ormeggio, nonché ai rapporti aventi ad oggetto la gestione di strutture turistico-ricreative in aree ricadenti nel demanio marittimo;
- 2) la previsione di un canone minimo per l'utilizzo di beni demaniali marittimi pari ad euro 2.500 a decorrere dal 2021³²;
- 3) l'abolizione del criterio di determinazione dei canoni collegato all'applicazione dei valori OMI (Osservatorio del mercato immobiliare) introdotti dall'art. 1, c. 251, legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007);
- 4) la previsione di un diverso criterio di calcolo dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative relativamente alle pertinenze

³² L'art.6-bis, D.L. n. 73/2021 ("*Decreto Sostegni-bis*") ha previsto che per l'anno 2021, l'importo annuo del canone dovuto quale corrispettivo dell'utilizzazione di aree e pertinenze demaniali marittime per attività sportive, ricreative e legate alle tradizioni locali, svolte in forma singola o associata senza scopo di lucro, e per finalità di interesse pubblico individuate e deliberate dagli enti locali territorialmente competenti non può essere inferiore a euro 500.

destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi;

- 5) l'applicazione, con effetto retroattivo a decorrere dal 1° gennaio 2007, di un meccanismo di compensazione dei canoni già pagati;
- 6) la previsione che l'onere del ricalcolo delle somme dovute dai concessionari in ossequio ai criteri di determinazione decorrenti dalla data del 1° gennaio 2007 ricada sugli enti gestori del demanio (regioni, comuni, autorità marittima o autorità del sistema portuale);
- 7) la sospensione fino al 15 dicembre 2020, nelle more della revisione e dell'aggiornamento dei canoni demaniali marittimi, dei procedimenti amministrativi pendenti e dei relativi provvedimenti già adottati oggetto di contenzioso, inerenti al pagamento dei canoni, compresi i procedimenti ed i provvedimenti di riscossione coattiva, nonché sospensione, revoca o decadenza della concessione per mancato versamento del canone;
- 8) l'istituzione di una procedura di "*definizione agevolata*" finalizzata alla riduzione del contenzioso relativo alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e per la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto, derivante dall'applicazione dei criteri per il calcolo dei canoni ai sensi dell'art. 03, c. 1, lettera b), n. 2.1), D.L. 5 ottobre 1993, n. 400;
- 9) la sospensione dei procedimenti giudiziari o amministrativi, compresi quelli di riscossione coattiva, nonché i procedimenti di decadenza della concessione demaniale marittima per mancato pagamento del canone per i soggetti che presentano istanza di definizione agevolata del contenzioso pendente.

5. Durata delle concessioni

Il tema della durata delle concessioni demaniali marittime resta, ad oggi, uno dei più discussi sia a livello politico sia nella più recente giurisprudenza.

Il settore del demanio marittimo comprende *assets* di notevole rilevanza da un punto di vista economico, sociale ed occupazionale quali i porti turistici, le imprese balneari, le strutture dedicate alla nautica da diporto.

La questione in esame, come segnalato nei precedenti paragrafi, deve necessariamente confrontarsi con il diritto dell'Unione europea e, più in particolare, con la tutela dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento di cui all'art. 49 TFUE ed alla Direttiva 2006/123/CE, i quali richiederebbero alle Amministrazioni l'espletamento di una selezione pubblica per la scelta del concessionario di un bene demaniale.

L'attuale *corpus* normativo, oltre ad essere caratterizzato dalla presenza di numerose disposizioni che si sono sovrapposte nel corso del tempo, trae sostanzialmente origine dall'abrogazione del secondo comma dell'art. 37 del codice della navigazione (*i.e.* "diritto di insistenza").

L'abrogazione del richiamato "diritto", nelle more di una generale revisione del sistema delle concessioni, ha di fatto determinato un vuoto normativo, cui il legislatore ha cercato di far fronte – sebbene sempre temporaneamente – con l'approvazione di numerose proroghe del termine delle concessioni all'epoca vigenti.

Le proroghe di cui si discute, limitando il perimetro di riferimento al primo periodo *post* procedura di infrazione comunitaria n. 2008/4908, sono quelle contenute nel D.L. n. 194 del 2009³³, il quale ha disposto la proroga del termine delle concessioni alla data del 31 dicembre 2015 e quelle contenute nell'art. 34-*duodecies* del D.L. n. 179 del 2012 che ha successivamente prorogato il menzionato termine al 31 dicembre 2020.

Ora, come anche precisato in precedenza, è importante ricordare che con la "legge di bilancio 2019", nelle more di una ulteriore "generale revisione del sistema delle concessioni", il legislatore ha disposto un nuovo termine di validità delle stesse fino alla data del 31.12.2033.

Successivamente, l'art. 182, c. 2, del "Decreto rilancio", al fine di far fronte alle perdite economiche riscontrate anche nel settore del turismo a causa dell'emergenza epidemiologica da *Covid-19* ha, di fatto, confermato la proroga anzidetta e, nel contempo, sospeso le gare ad evidenza pubblica avviate per il rilascio o la concessione delle aree oggetto di concessione o quelle di devoluzione delle opere non amovibili del demanio marittimo, permettendo ai concessionari "uscenti" di continuare a fruire dei beni demaniali.

³³ Convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25.

Il Consiglio di Stato, in Adunanza plenaria, con le sentenze nn. 17 e 18, ha ridotto alla data del 31.12.2023 il termine di durata delle concessioni demaniali prorogato dalla legge di bilancio 2019, ritenendolo contrastante con le disposizioni comunitarie.

Le citate pronunce seguono ad una complessa ed articolata giurisprudenza, di seguito riassunta.

Il contrasto tra le disposizioni interne e quelle euro-unitarie, interpretate alla luce sia dei principi della CGUE (sent. “*Promoimpresa*” e “*Melis*”) sia dei principi della Corte costituzionale (sent. n. 213 del 18/07/2011), ha comportato l’avvio di numerosi contenziosi in ambito nazionale atteso che alcune Amministrazioni, alla luce delle disposizioni della “*legge di bilancio 2019*”, hanno prorogato le concessioni vigenti, altre hanno disapplicato la normativa interna ritenendola contrastante con quella comunitaria, altre ancora hanno proceduto ad annullare in autotutela i provvedimenti di proroga precedentemente riconosciuti.

In tale circostanza, il quadro normativo di riferimento, così come sopra modificato e integrato, sembra aver determinato uno stato di incertezza dei rapporti giuridici tra Amministrazioni pubbliche e concessionari “uscenti”.

Al fine di comprendere in modo più esaustivo la questione controversa, può essere di aiuto, nel paragrafo che segue, conoscere le decisioni giurisprudenziali che più di recente hanno analizzato il *corpus* normativo vigente, ciò anche al fine di appurare se le norme interne “contrastanti” possano (*rectius*, debbano) essere oggetto di disapplicazione sia da parte dell’Autorità giudiziaria, sia da parte delle singole articolazioni dello Stato membro (inclusi gli enti locali territoriali).

Le questioni controverse maggiormente rilevanti, affrontate dalle diverse Autorità nei rispettivi ambiti di competenza, possono essere ricondotte a titolo esemplificativo e non esaustivo, rispettivamente:

- alla conformità (o meno) delle disposizioni interne in tema di “*proroghe*” delle concessioni del demanio marittimo con le disposizioni dell’ordinamento costituzionale ed euro-unitario;
- alla presenza (o meno) dell’obbligo di disapplicazione delle disposizioni interne contrastanti con quelle comunitarie da parte dello Stato membro in tutte le sue articolazioni e non soltanto da parte dell’Autorità giudiziaria;

- alla possibilità, ove le proroghe disposte dal legislatore interno siano ritenute non conformi all'ordinamento comunitario, di ritenere non più valide le concessioni oggetto di proroga da parte degli enti locali territoriali.

Di seguito si riportano alcuni elementi di valutazione riconducibili alle pronunce delle diverse Autorità relativamente alle richiamate questioni controverse.

5.1 Corte costituzionale

Per quanto concerne la conformità, o meno, delle disposizioni statali o regionali in tema di *“proroghe”* delle concessioni relative al demanio marittimo con le disposizioni dell'ordinamento costituzionale ed euro-unitario è opportuno ricordare che, ancor prima del pronunciamento della CGUE del 2016, la Corte costituzionale con la sentenza n. 213 del 18 luglio 2011 è intervenuta in materia riconoscendo la prevalenza dei principi comunitari di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza, rispetto a mere disposizioni interne di *“proroga”* dei termini.

In tale sede, la Corte, ha evidenziato la *“transitorietà”* dell'art. 1, c. 18, D.L. n. 194 del 2009 (con il quale è stato abrogato il *“diritto di insistenza”* a seguito dell'avvio della procedura di infrazione n. 2008/4908) e ribadito che la revisione del settore demaniale marittimo deve essere realizzata *“nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti (omissis)”*.

Nel corso degli ultimi anni, poi, il Giudice delle Leggi è intervenuto altre volte nel settore delle concessioni demaniali marittime, dichiarando l'illegittimità costituzionale di alcune leggi regionali contenenti disposizioni di proroghe *“automatiche”* delle stesse concessioni in quanto ostative all'ingresso nel mercato da parte di altri potenziali operatori economici³⁴.

La difformità tra la legislazione interna e quella comunitaria è stata, inoltre, confermata nelle recenti sentenze n. 139 del 6 luglio 2021 (avente ad oggetto la verifica di legittimità dell'art. 2 legge regionale FVG n. 8 del 2020) e n. 10 del 3 febbraio 2021 (avente ad oggetto la verifica di legittimità dell'art. 1 della legge regionale Calabria n. 46 del 2019), laddove è stato rilevato, oltre all'illegittimità costituzionale delle

³⁴ Cfr. Corte costituzionale, sent. n. 9 del 2019, n. 171 del 2013 e n. 213 del 2011.

disposizioni regionali *de quibus*, che la proroga fino al 2033 delle concessioni demaniali marittime in essere non consente di organizzare procedure di selezione per l'accesso di nuovi operatori con conseguente compressione del principio comunitario di tutela della concorrenza.

I criteri e le modalità di affidamento delle concessioni demaniali, infatti, devono assicurare il rispetto del principio di libera concorrenza che, per la Corte, rappresenta un limite insuperabile alle pur concorrenti competenze normative regionali³⁵.

La previsione di rinnovi automatici delle concessioni in essere lederebbe, poi, il principio di buon andamento della Pubblica Amministrazione di cui all'art. 97 Cost., il quale esige che ogni provvedimento di rilascio o rinnovo di concessioni demaniali avvenga a seguito di procedure selettive ad evidenza pubblica (v. sent. n. 10 del 2021).

5.2 Giustizia Amministrativa

La giurisprudenza amministrativa, sia di primo sia di secondo grado, facendo riferimento ad alcuni principi espressi dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 213/2011, n. 340/2010, n. 233/2010 e n. 180/2010 precedenti alla decisione della CGUE nelle cause riunite "*Promoimpresa*" e "*Melis*", ha anch'essa statuito che le disposizioni che prorogano in automatico i termini delle concessioni demaniali violano l'art. 117 Cost. in quanto in contrasto con i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario in tema di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza (v. Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 525 del 29/01/2013).

Coerentemente con i principi espressi nelle richiamate pronunce, il Consiglio di Stato in Adunanza plenaria, con le richiamate sentenze nn. 17 e 18, ha disposto che il rilascio o il rinnovo delle concessioni demaniali marittime debba necessariamente avvenire a seguito di una procedura di evidenza pubblica con conseguente declaratoria di incompatibilità della disciplina nazionale che prevede la proroga automatica, in via generalizzata *ex lege*, fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni in essere.

Ciononostante, l'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato, con le predette decisioni, al fine di far fronte ad un quadro di incertezza normativa, ha ritenuto sussistenti i

³⁵ Cfr. *ex multis*, sent. n. 161 del 2020, n. 86 del 2019, n. 221 del 2018, n. 118 del 2018 e n. 109 del 2018.

presupposti per modulare gli effetti temporali della propria disposizione prevedendo che le predette sentenze producano i propri effetti a decorrere dal 1 gennaio 2024.

5.3 Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato

Il contrasto tra la normativa italiana e quella comunitaria è stato oggetto di segnalazione da parte dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato (di seguito, anche, solo “AGCM”) in alcuni atti pubblicati sul Bollettino ufficiale della stessa Autorità³⁶.

La medesima AGCM, nel rispetto delle proprie finalità istituzionali oltre che nell’interesse di uno sviluppo ordinato del mercato di riferimento ha, nel corso degli ultimi anni, orientato la propria attività affinché le concessioni dei beni demaniali fossero assegnate in modo concorrenziale a seguito dell’esperimento di una procedura selettiva ad evidenza pubblica.

Per raggiungere tale obiettivo l’Autorità, nelle varie segnalazioni pubblicate nel proprio Bollettino ufficiale, ha ricordato che il legislatore nazionale è tenuto ad adottare una normativa di riforma del settore delle concessioni demaniali ispirata a principi di concorrenza, imparzialità, trasparenza, pubblicità ed economicità ed efficienza per la Pubblica Amministrazione concedente.

Al riguardo, coerentemente con le segnalazioni pubblicate nel Bollettino ufficiale, in assenza di procedure selettive per l’assegnazione di beni del demanio marittimo, l’Autorità Garante ha iniziato ad impugnare presso i tribunali amministrativi le determine dirigenziali contenenti il procedimento diretto al perfezionamento della “*proroga*” delle concessioni a favore dei concessionari “*uscenti*” in quanto ritenute in contrasto con il TFUE nonché con i principi comunitari di libera circolazione dei servizi, di *par condicio*, di imparzialità e di trasparenza derivanti dalla Direttiva n. 123/2006/CE³⁷.

³⁶Cfr. segnalazioni n. AS1684 del 13/07/2020 in Bollettino n. 28/2020, n. AS1550 del 20/12/2018 in Bollettino n. 48/2018 e n. AS481 del 12/11/2008 in Bollettino n. 39/2008.

³⁷ Cfr., a titolo esemplificativo, TAR Toscana, sent. 363 del 2021, laddove il ricorso dell’Autorità Garante è stato accolto ed il provvedimento dell’ente locale territoriale è stato oggetto di annullamento.

CAPITOLO III

LA GESTIONE E IL COORDINAMENTO DELL'ATTIVITÀ AMMINISTRATIVO-CONTABILE - IL "SID - IL PORTALE DEL MARE"

Sommario: 1. La gestione del demanio marittimo. - 2. Il coordinamento dell'attività amministrativa. - 3. Il "SID - Il Portale del mare". - 3.1 Criticità riscontrate e proposte operative.

1. La gestione del demanio marittimo

La gestione del demanio marittimo e, in particolare, la materia delle concessioni, fino al D.P.R. n. 616/1977 di attuazione della delega di cui all'art. 1, legge n. 382/1975, è stata esclusivamente di competenza dello Stato. A partire dal suddetto decreto, con successive disposizioni recate dagli artt. 104 e 105 del D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112, le competenze gestionali dello Stato, con riferimento alle funzioni in materia di rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale, sono state conferite alle regioni, tranne quelle finalizzate all'approvvigionamento di fonti di energia e quelle riguardanti il Sistema informativo del demanio (di seguito, anche solo "SID" o il "Portale del mare" o il "Portale") marittimo gestito dal Mims.

Fatte salve alcune eccezioni³⁸, dette funzioni sono state trasferite alle regioni e, in caso di sub-delega, ai comuni, riservando il potere di indirizzo e di coordinamento, nonché la titolarità dominicale dei beni, allo Stato³⁹ a cui, peraltro, spettano le relative entrate fuorché quelle rilasciate dalle Autorità di sistema portuale.

³⁸ Più in particolare, sono state escluse dal trasferimento generale alle regioni, oltre alle funzioni attribuite alle Autorità portuali ai sensi della legge n. 84/1994, quelle da esercitarsi (v. art. 9, legge 16.03.2001, n. 88) "nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con il D.P.C.M. 21 dicembre 1995". Il conferimento delle funzioni amministrative alle Regioni "nei porti di rilevanza economica regionale ed interregionale" è stato disposto a decorrere dal 1° gennaio 2002. Cfr. Relazione Corte dei conti "La riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo; Delibera n. 29/2008/G.

Un cenno a parte meritano i porti turistici, gli approdi turistici ed i punti d'ormeggio; se tali strutture ricadono nell'ambito della circoscrizione territoriale di un'Autorità di sistema portuale, le funzioni amministrative sono esercitate da detta Autorità; se invece le stesse ricadono nei porti e nelle aree di preminente interesse nazionale di cui al D.P.C.M. 21.12.1995, le relative funzioni sono mantenute allo Stato; in tutti gli altri casi (porti non rientranti nell'elenco di cui al predetto D.P.C.M. 21.12.1995 e porti a rilevanza regionale o interregionale non sedi di autorità di sistema portuale), le funzioni sono in capo alle regioni e ai comuni.

³⁹ Lo Stato continua ad esercitare un generale potere di vigilanza sul corretto utilizzo dei beni demaniali marittimi, nonché le competenze connesse alla tutela dominicale del pubblico demanio marittimo (che si concretizza, ad esempio, nell'acquisizione tra le pertinenze dello Stato dei manufatti di difficile rimozione realizzati sullo stesso) e le funzioni amministrative inerenti ad alcuni procedimenti previsti dal codice della navigazione (quali quelli di cui agli artt. 32, 34, 35 e 55 cod. nav.).

Il Mims è titolare della *governance* generale in materia, della gestione e sviluppo del “SID - Il Portale del mare” oltre che dell’amministrazione del demanio marittimo, comprese le competenze di indirizzo, vigilanza e controllo sulle Autorità di sistema portuale⁴⁰.

L’Agenzia del demanio, nel contempo, è titolare delle competenze in merito all’attività di vigilanza sulla riscossione dei proventi del demanio marittimo che affluiscono all’erario statale effettuata dagli enti gestori (regioni, comuni)⁴¹.

Al Ministero dell’economia e delle finanze - Dipartimento del Tesoro (di seguito, in breve, anche “DT”), competono i profili relativi alla valorizzazione dei beni pubblici⁴²; al Dipartimento della Rgs, gli aspetti relativi agli effetti finanziari da riportare nel bilancio dello Stato e al Dipartimento delle Finanze (di seguito, anche, solo “DF”) le questioni concernenti la gestione dei rapporti con le Agenzie fiscali, in base al D.Lgs. n. 300 del 1999.

A seguito della riforma disposta dal citato D.Lgs. n. 112 del 1998, il flusso delle entrate derivanti dai beni del demanio marittimo è il risultato dell’attività amministrativa svolta dalle regioni, dai comuni, dalle Autorità portuali, dall’Agenzia del demanio e dall’Agenzia delle entrate - riscossione.

In tale contesto, le Capitanerie di porto sono titolari delle funzioni amministrative per il rilascio delle concessioni demaniali relative alle fonti di approvvigionamento energetico e della conseguente verifica dell’esatto adempimento dell’obbligo di pagamento del canone da parte dei concessionari⁴³; delle competenze connesse alla tutela dominicale del pubblico demanio marittimo, esercitata congiuntamente con l’Agenzia del demanio⁴⁴; dell’attività di polizia giudiziaria espletata, in concorso con

⁴⁰ Con particolare riferimento ai procedimenti di delimitazione (artt. 31 e 32 cod. nav.), ampliamento (art. 33 cod.nav.), consegna ad Amministrazioni pubbliche dei beni demaniali per altri usi pubblici (art. 34 cod.nav.), ed esclusione dal demanio marittimo (art. 35 cod. nav.); aggiornamento annuale del valore dei canoni dovuti ai sensi dell’articolo 04 del D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito con modificazioni ed integrazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494.

⁴¹ Questi ultimi, infatti, sono i titolari delle competenze e funzioni gestorie su tali beni ed in tale veste provvedono in linea generale alla pianificazione delle concessioni, al rilascio, alla revoca e decadenza delle stesse, alla riscossione dei canoni o indennizzi, al controllo sui corretti utilizzi dei beni e ai provvedimenti in caso di occupazioni abusive.

⁴² In tale contesto, in attuazione dell’art. 2. c. 222, della legge n. 191/2009, è stato avviato il progetto “*Patrimonio della PA*” che prevede la rilevazione annuale delle componenti dell’attivo delle Amministrazioni pubbliche, tra cui anche delle concessioni da queste rilasciate sui beni demaniali o del patrimonio indisponibile.

⁴³ Cfr. nota del Comando generale delle Capitanerie di porto del 04.06.2019 prot. Cdc n. 1652.

⁴⁴ Come ad esempio le procedure inerenti l’acquisizione tra le pertinenze dello Stato di manufatti di difficile rimozione realizzati sul demanio marittimo.

altre Forze di Polizia, per garantire il corretto uso del demanio marittimo; delle competenze amministrative relative ad alcuni procedimenti previsti dal codice della navigazione⁴⁵.

2. Il coordinamento dell'attività amministrativa

La molteplicità degli enti che, a vario titolo, intervengono nella materia, ha determinato una gestione del flusso delle entrate derivanti dai canoni demaniali marittimi non sempre efficiente⁴⁶.

La necessità di avere un dato certo sugli introiti ha comportato un'intensa attività di coordinamento avviata già dal 2012 dall'allora MIT⁴⁷ con le Amministrazioni interessate, in particolare con l'Agenzia delle entrate e il Mef-DT che ha condotto all'emanazione di due specifici provvedimenti⁴⁸ in materia di comunicazioni all'Anagrafe tributaria dei dati relativi alle concessioni demaniali.

Al riguardo, si segnala che il Mef-DF, a partire dal 2014, ha promosso una serie di incontri (anche con le Amministrazioni coinvolte nella gestione dei beni demaniali) aventi ad oggetto la gestione della riscossione delle entrate da demanio marittimo.

In tali incontri è emersa, tra l'altro, la necessità di perseguire, in via amministrativa, un riordino e una semplificazione delle procedure di riscossione al fine di rendere più efficace il monitoraggio dei pagamenti spontanei e quello della riscossione coattiva a mezzo ruolo.

⁴⁵ Per la quasi totalità delle concessioni demaniali marittime, la quantificazione e la riscossione dei canoni demaniali marittimi sono rimesse alle regioni ed ai comuni costieri da esse delegati, i quali si avvalgono dell'Agenzia del demanio nelle ipotesi in cui si renda necessario attivare la procedura di riscossione forzata dei proventi erariali in parola.

Ai canoni demaniali marittimi vanno poi aggiunti eventuali indennizzi nei casi di occupazioni/innovazioni non autorizzate, che vengono accertate anche da personale del Corpo formando oggetto di comunicazione sia alla competente Autorità giudiziaria sia a favore di una serie di Amministrazioni tra cui i comuni e l'Agenzia del demanio. Tutto ciò al fine di -consentire il ripristino dello stato dei luoghi, nonché il calcolo e la riscossione delle indennità di abusiva occupazione.

⁴⁶V. Consiglio di Stato, Adunanza plenaria, sent. n. 17/2021 del 09/11/2021 laddove è stato rappresentato che "(...) il giro d'affari stimato del settore si aggira intorno ai quindici miliardi di euro all'anno, a fronte dei quali l'ammontare dei canoni di concessione supera di poco i cento milioni di euro, il che rende evidente il potenziale maggior introito per le casse pubbliche a seguito di una gestione maggiormente efficiente delle medesime. (Inoltre, n.d.r.) L'attrattiva economica è aumentata dall'ampia possibilità di ricorrere alla sub-concessione".

⁴⁷Cfr. nota del Dicastero prot. Cdc n. 3462 del 29 ottobre 2018.

⁴⁸Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate n. 2012/59763 e Provvedimento del Dipartimento del Tesoro per le comunicazioni dei dati inerenti le concessioni rilasciate su beni del demanio marittimo ex art.2, c. 222, legge n. 191/2009.

Tale confronto ha condotto alla emanazione del D.M. 19 novembre 2015 che ha previsto l'estensione delle modalità di versamento delle imposte⁴⁹ ai pagamenti dei canoni e degli indennizzi relativi a concessioni demaniali marittime e dei relativi accessori, interessi e sanzioni dovuti, mediante l'utilizzo condiviso del "SID".

Nella fase di definizione del suddetto D.M. le stesse Amministrazioni, al fine di accertare la reale consistenza delle entrate derivanti dai canoni demaniali, hanno espresso la necessità di eseguire una periodica attività di monitoraggio sul flusso dei pagamenti e sulle eventuali criticità, volta a preservare il clima di leale collaborazione inter-amministrativa ed a promuovere, pur in un quadro di marcata frammentazione delle competenze, un ulteriore coordinamento e una crescente incisività dell'attività amministrativa⁵⁰.

3. Il "SID - Il Portale del mare"

Il Sistema informativo del demanio marittimo "*SID - Il Portale del mare*"⁵¹ è stato realizzato dall'allora MIT con la finalità di dotare le PP.AA. interessate⁵² di uno strumento di supporto alla gestione dei beni demaniali marittimi capace, grazie alla base cartografica catastale, di identificare i beni costituenti il demanio marittimo e di rappresentarne con immediata evidenza le caratteristiche geometriche ed il reale stato d'uso.

Il SID, sulla base di quanto rappresentato dalle predette Amministrazioni, è dotato di applicazioni *software*, operanti tutte in modalità *web*, in grado di introdurre, in conformità con il decentramento amministrativo in materia di gestione del demanio marittimo e nel rispetto delle competenze delle singole Amministrazioni, centrali e locali, nuovi modelli di cooperazione inter-amministrativa con un incremento dei livelli di efficienza e di trasparenza; esso si caratterizza per tre elementi distintivi:

⁴⁹ Previste dall'art. 17 del D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241, tramite modello "F24-Elide".

⁵⁰ L'Agenzia del demanio con nota n. 15015 del 29.10.2018 ha comunicato la presenza di lavori al fine di definire con il Mit (ora Mims) e l'ANCI un protocollo di intesa: dai recenti riscontri istruttori non è emersa la definizione di detto documento.

⁵¹ Al quale risultavano registrati, alla data del 5 giugno 2019, più di 30.000 utenti (3.000 c.a. istituzionali e 27.000 c.a. privati):

⁵² *i.e.* Capitanerie di porto; Autorità di Sistema portuale; regioni costiere incluse quelle rientranti "*nell'Obiettivo 1*" comunitario; comuni costieri; Uffici Provinciali del territorio dell'Agenzia delle entrate; filiali dell'Agenzia del demanio, oltre ad altre Amministrazioni quali Mef, MIPAAF, l'allora Ministero dell'ambiente, Guardia di Finanza, ISPRA.

- a) qualità dei dati in termini di precisione metrica dei dati geometrici e di correttezza di quelli amministrativi;
- b) certezza dei dati in quanto provenienti esclusivamente dai soli atti amministrativi generati dai soggetti competenti;
- c) aggiornamento automatico dei dati a partire direttamente dagli atti provenienti dai singoli soggetti interessati nelle varie fasi dei procedimenti amministrativi.

A livello istituzionale, il “SID - Il Portale del mare”, in forza delle sue caratteristiche e contenuti, è stato altresì individuato come il “sito internet istituzionale” previsto dal D.Lgs. 17 ottobre 2016, n. 201 (attuativo della direttiva europea per la pianificazione dello spazio marittimo).

Sulla base delle infrastrutture del SID (*hardware*, ambienti di sviluppo, basi dati ed applicazioni) il gestore ha avviato lo sviluppo del Portale inteso come spazio comune per la condivisione, l’integrazione ed il riutilizzo dei dati, inseriti dalle diverse Amministrazioni, relativi agli ambiti costieri nazionali e/o sovranazionali.

Il SID consente, a ciascuno dei vari soggetti interessati in funzione delle rispettive competenze, di provvedere rispettivamente:

- a) alla compilazione/inoltro automatizzato delle istanze di richiesta/rinnovo di concessioni a beneficio degli utenti privati;
- b) all’inserimento delle istanze e delle concessioni/rinnovi nel Sistema, gestione della banca dati, *etc.*;
- c) all’inserimento periodico dei dati di aggiornamento introdotti dagli uffici provinciali del territorio in merito agli “sviluppi” catastali realizzati con il Sistema informativo e quindi messi in conservazione;
- d) alla pubblicazione, in apposite aree del Sistema accessibili alle singole Amministrazioni, in formati *standard*, o di utilizzo diffuso, di informazioni geometriche e/o amministrative di competenza anche ai fini della condivisione/riutilizzo.

Il “Portale del mare” è stato, altresì, individuato come l’unico strumento di riferimento anche per la comunicazione all’Anagrafe tributaria dei dati delle concessioni demaniali marittime, di interesse dell’Agenzia delle entrate e del Mef-DT.

Inoltre, è stato rappresentato nel corso dell'indagine che, a livello operativo, il Sistema di interscambio del demanio ha un ruolo centrale su numerosi tavoli di lavoro di interazione amministrativa e di cooperazione informativa, finalizzati alla semplificazione ed alla smaterializzazione delle procedure amministrative ed alla sistematica condivisione e riuso, in un unico contesto informativo, dei dati comunque afferenti alla gestione e alla tutela degli ambiti costieri nazionali⁵³.

Il SID, alla luce di quanto rappresentato dall'allora MIT⁵⁴, costituisce:

- a) uno strumento operativo di supporto alla gestione condivisa del demanio marittimo da parte dei diversi soggetti amministrativi interessati, secondo procedure conformi alle singole competenze, ma anche omogenee su scala nazionale;
- b) un modello condiviso di gestione che, nel dare attuazione alle previsioni del D.Lgs. n. 112/98 sul decentramento amministrativo, rende operative le linee del Governo in materia di incremento dei livelli di efficienza/trasparenza della P.A. e di informatizzazione/smaterializzazione dei processi amministrativi;
- c) la base di riferimento per il controllo del corretto e puntuale pagamento dei canoni;

⁵³ Quali, a titolo esemplificativo:

- Gruppo Operativo di Lavoro-GOL (con Agenzia delle entrate-territorio ed Agenzia del demanio): in seno al quale, da più decenni, vengono definiti modalità e procedure per la condivisione dei dati catastali e dei "tematismi demaniali", generati dal Mims;
- Agenzia delle entrate, nel cui ambito è maturato il Provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate n. 2012/59763, in materia di comunicazioni all'Anagrafe tributaria dei dati riguardanti le concessioni di aree demaniali marittime da parte delle PP.AA. concedenti (e di cui al D.P.R. n. 605/1973);
- Mef-DT, che ha condotto ad analogo provvedimento per le comunicazioni dei dati inerenti le concessioni rilasciate su beni del demanio marittimo *ex art 2 c. 222, legge n. 191/2009*;
- Mef-DF, Mef- Rgs, Agenzia delle entrate, Agenzia del demanio, ANCI, che si è tradotta nel D.M. a firma congiunta Mef-Mit del 19.11.2015 che ha introdotto, a partire dall'anno 2017, le nuove modalità di pagamento dei canoni demaniali marittimi (attraverso l'introduzione di uno specifico Modello "F24-Elide" generato automaticamente dal "SID-Portale del mare") con trasmissione dei dati di avvenuto pagamento al Portale per le operazioni di verifica e controllo;
- Comitato interregionale per il demanio marittimo: per l'attuazione degli interventi discendenti dalla ricognizione delle fasce costiere (di cui alla legge 6 agosto 2015, n. 125): in questo ambito il Portale costituisce l'ambiente per la condivisione ed il riuso di dati di comune interesse;
- Autorità di Sistema Portuale: per l'attuazione delle disposizioni del D.Lgs. n. 169/2016 in materia sia di revisione dei nuovi ambiti portuali sia di implementazione di nuove applicazioni per l'espletamento delle funzioni amministrative (atteso che la riforma in parola conferma l'utilizzo obbligatorio di esso da parte di detti enti);
- MIPAAF: per l'integrazione nel Portale, e quindi per la condivisione ed il riuso, di dati afferenti la pesca;
- ISPRA: per la condivisione, l'integrazione ed il riuso di dati di comune interesse.

⁵⁴ Nota prot. Cdc n. 3462 del 29 ottobre 2018.

d) il riferimento, anche nel contesto del federalismo fiscale, di modelli di cooperazione amministrativa basati sulla condivisione di strumenti informatici centralizzati.

Attraverso il “SID - Il Portale del mare”, il gestore ritiene possano considerarsi superati i limiti degli attuali sistemi esistenti non in grado di fornire dati disaggregati su canoni, indennizzi per occupazioni abusive, interessi oltre che sui pagamenti annualmente effettuati per i canoni, da quelli relativi ad eventuali regolarizzazioni.

Nonostante il Ministero competente abbia rilevato un miglioramento in merito all’attività di aggiornamento dei dati del sistema informativo da parte degli enti coinvolti nella gestione, lo stesso ha segnalato che la perdurante mancata assegnazione di fondi rende precaria la pianificazione di attività di adeguamento ed integrazione del “Portale del mare”.

Al riguardo, lo stesso gestore ha rappresentato che l’eventuale assegnazione agli enti locali coinvolti nella gestione di una quota dei proventi derivanti dall’introito dei canoni demaniali⁵⁵ potrebbe comportare un complessivo miglioramento di tutta l’attività.

Lo stesso Ministero ha poi ricordato come l’utilizzo del SID abbia consentito:

- la *standardizzazione* dei processi di caricamento delle informazioni, fornendo pertanto alle Amministrazioni centrali dello Stato una banca dati omogenea per l’interrogazione dei dati ed uno strumento unico di lavoro tra i diversi enti gestori;
- la conoscenza a partire dal 2017, a prescindere dalla data di effettivo versamento, di ogni singola somma versata, con riguardo al demanio marittimo, in termini di canoni, indennizzi ed aliquote regionali *ex art. 03, c. 1 D.L. n. 400/93 e ss.mm.ii.*

L’introduzione del Sistema informativo ha agevolato il lavoro dell’Agenzia del demanio, della Rgs in fase di formazione del bilancio ai fini della formulazione delle previsioni di entrata sui capitoli 2612/04 e 2607 e, parimenti, ha consentito di conoscere l’esatto consuntivo annuale degli introiti demaniali marittimi⁵⁶.

⁵⁵ Il gestore del Portale ha riferito che, per incrementare i flussi di entrata e rendere più efficace l’attività di monitoraggio, è oggetto di analisi la possibilità di integrare, nella base dati del Portale, altri sistemi cartografici e fotografici di ultima generazione che consentano, attraverso l’utilizzo di algoritmi di intelligenza artificiale, di estrarre e dedurre nuovi contenuti informativi (comparsa di nuovi fabbricati/manufatti, superfici occupate dalle concessioni, fenomeni di erosione/ripascimento, *etc.*) e di effettuare analisi comparative su diversi periodi temporali.

⁵⁶ Le Amministrazioni interessate hanno chiarito che prima dell’entrata in vigore del decreto interministeriale del 19/11/2015 (che ha introdotto l’uso del modello “F24 Elide” per il pagamento dei canoni e degli indennizzi), le

Per quanto riguarda le concessioni rilasciate sui beni del demanio marittimo, il Mims ha avviato una collaborazione con il Mef-DT che ha reso possibile l'accesso all'applicativo informatico finalizzato all'estrazione dei dati inseriti nel sistema. Il DT inoltre, ha preso parte alle attività del gruppo di lavoro informale, coordinato dal DF⁵⁷, che ha progettato ed introdotto, a partire dal 1° gennaio 2017⁵⁸, una nuova procedura per il pagamento dei canoni del demanio marittimo mediante l'utilizzo del modello "F24-Elide", in sostituzione del modello F23 precedentemente utilizzato⁵⁹.

In particolare, a partire dal 2017, è stata inserita una nuova funzionalità nel SID per rilevare annualmente, per ciascuno degli usi previsti dal codice della navigazione, le Amministrazioni che non hanno rilasciato concessioni sul demanio marittimo (distinguendo, per esempio, se la motivazione è legata alla mancanza di delega da parte delle regioni o al mancato rilascio di concessioni sul territorio di competenza, anche in ragione di aspetti morfologici del territorio). Tale funzionalità è stata proposta per identificare le Amministrazioni inadempienti all'obbligo di comunicazione rispetto a quelle che non hanno rilasciato concessioni. Sulla base di queste ulteriori informazioni è possibile, tra l'altro, definire l'elenco delle Amministrazioni inadempienti agli obblighi di comunicazione nei confronti del DT, per la segnalazione alla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 2, c. 222, della legge n. 191/2009.

somme introitate non potevano essere agevolmente ricondotte all'esatto anno di competenza, causando possibili imprecisioni sia in fase consuntiva che in fase di formazione di bilancio.

Il "SID - Il Portale del mare" è in grado, fermo restando il corretto e puntuale aggiornamento delle basi dati, di fornire un aggiornamento analitico, ad intervalli mensili, delle somme versate a vario titolo per il demanio marittimo (codici tributo MALL: canoni demaniali; MA12: indennizzi; MA13: aliquota regionale). Ciò è possibile grazie all'interscambio dei dati di pagamento tra il Sistema ed i Sistemi informativi dell'Agenzia delle entrate. L'esistenza di tali sistemi informativi, comunicanti tra loro, consente il controllo dei versamenti effettuati dai concessionari anche nel caso in cui questi fossero difformi dal dovuto. La procedura in esercizio, infatti, permette all'ente gestore (come anche agli Organi preposti al controllo), attraverso l'uso dei modelli di pagamento generati dal SID (F24 Elide), di conoscere l'esatto importo pagato dal concessionario e la relativa data di pagamento, attraverso l'interrogazione, nel SID, della concessione ovvero l'accertamento di una occupazione abusiva. I pagamenti, inoltre, vengono riferiti alla annualità di competenza, indipendentemente dalla data di pagamento, consentendo sia un controllo diretto sui tempi di adempimento, sia la puntuale emissione di sanzioni per ritardato pagamento ovvero l'avvio dell'iter di iscrizione a ruolo delle somme, in caso di inadempienza totale.

⁵⁷ A tale gruppo di lavoro hanno fatto parte oltre alla competente Direzione del Dipartimento del Tesoro anche rappresentanti delle altre istituzioni interessate: il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'Agenzia del demanio, la Rgs, l'Agenzia delle entrate, l'ANCI.

⁵⁸ Cfr. D.M. 19 novembre 2015 "Estensione delle modalità di versamento tramite modello F24 alle entrate da demanio marittimo".

⁵⁹ In particolare, la nuova procedura prevede che il SID generi il modello "F24-Elide" opportunamente precompilato sulla base dei dati della concessione presenti nel sistema, per il pagamento dell'importo richiesto. Una volta effettuato il pagamento da parte del concessionario, l'Agenzia delle entrate invia telematicamente al SID i dati dei versamenti che diventano così disponibili a tutti i soggetti competenti.

Alla data del 31 dicembre 2017, i comuni costieri totalmente inadempienti erano 98, registrando un sensibile decremento rispetto al dato dell'anno precedente.

A seguito di richiesta istruttoria il Dipartimento ha riferito⁶⁰ di non poter fornire l'elenco aggiornato con i dati estratti dalla banca-dati SID gestita dal Mims con il quale ha interrotto la collaborazione⁶¹ dopo la costituzione del tavolo tecnico previsto dalla legge n. 145/2018.

3.1. Criticità riscontrate e proposte operative

Dall'esame dei riscontri forniti dalle Amministrazioni emerge che l'auspicato potenziamento delle funzionalità del SID e l'inserimento di tutte le informazioni da parte degli enti gestori, non consente, a tutt'oggi, di avere un flusso aggiornato che renda completamente automatico l'intero processo della riscossione.

Sebbene le Capitanerie di porto abbiano confermato⁶² che i dati inseriti nel "SID" siano costantemente aggiornati, che le irregolarità rilevate (consistenti in una mancata alimentazione di tutti i canoni concessori) siano state prontamente sanate e tenuto presente, altresì, che l'Agenzia del demanio, in caso di mancato inserimento degli importi da versare da parte dell'ente gestore, interviene con note di sollecito, si evidenzia il permanere di numerose criticità rilevate nel monitoraggio svolto dai Servizi Ispettivi di finanza pubblica⁶³ ("SIFIP").

L'attività di monitoraggio svolta negli anni 2018 e 2019 ha riguardato una serie di rilievi effettuati su 35 comuni, 3 Capitanerie di porto e 3 Autorità portuali, tutti dislocati in 12 regioni. Detta attività non ha riguardato le Amministrazioni ricadenti nei territori della Sicilia e Sardegna a causa della peculiarità normativa che caratterizza le entrate derivanti dalle concessioni demaniali di competenza delle finanze regionali. Il monitoraggio ha fatto emergere anche alcuni malfunzionamenti del SID o, in taluni casi, alcune rigidità dello stesso che lo rendono poco funzionale all'uso anche ai fini dell'approntamento di controlli amministrativo-contabili.

⁶⁰ Con nota prot. Cdc 1270 del 3 maggio 2021 il Dipartimento ha precisato in merito di non aver " (...) predisposto l'elenco delle amministrazioni inadempienti alla comunicazione dei dati relativi alle concessioni demaniali marittime".

⁶¹ Cfr. Risposta Mef - DT nota prot. DT 35521 del 30.04.2021 alla nota istruttoria inviata dalla Sezione prot. 972 del 31.03.2021.

⁶² Nota prot. Cdc n.1256 del 30 aprile 2021.

⁶³ Collocati nell'ambito dell'Ispettorato Generale di Finanza del Dipartimento Rgs.

In particolar modo dopo i rilievi ispettivi non è stato possibile, da parte di alcune Amministrazioni, la correzione o eliminazione di alcuni valori o informazioni così come l'utilizzazione del Sistema informativo per la determinazione dei canoni o l'aggiornamento degli stessi.

Come già evidenziato nella relazione sul monitoraggio fornito dalla Rgs, l'aggiornamento del "Portale del mare" è affidato alle P.A. che rilasciano la concessione; tale circostanza non assicura la coerenza dei dati inseriti con quanto presente agli atti dell'Amministrazione⁶⁴.

In modo particolare l'aggiornamento del SID è risultato carente nella parte relativa all'inserimento dei canoni di concessione dovuti e incassati. Infatti, molti degli scostamenti rilevati in sede di analisi dei dati SID sono risultati dei c.d. "falsi positivi", dovuti per lo più al mancato inserimento degli importi incassati, circostanza confermata dalle risposte fornite dalle Amministrazioni che, in alcuni casi, hanno "recuperato" le attestazioni di pagamento effettuate dagli stessi concessionari tramite modello "F23".

A seguito dei rilievi ispettivi, quasi tutti i comuni hanno comunicato di aver provveduto alla corretta e completa alimentazione dei dati mancanti, malgrado, come sopra cennato, alcune Amministrazioni abbiano evidenziato difficoltà operative nella correzione o eliminazione di alcuni valori o informazioni.

Per quanto attiene alle eventuali modifiche e implementazioni tecnologiche del SID, il Mims⁶⁵, alla luce di verifiche di fattibilità eseguite nel frattempo e delle conseguenti valutazioni costi/benefici, ha ritenuto di non integrare - momentaneamente - nel Portale, gli strumenti di rilevazione fotografica e cartografica a causa dei costi troppo elevati della rilevazione delle immagini.

⁶⁴ Unica eccezione la Regione Molise nella quale, a differenza di quanto rilevabile in altre Regioni, il caricamento sulla piattaforma SID (sia per i contenuti cartografici sia per i profili amministrativi) avviene a cura dell'Amministrazione regionale. La Regione Molise, con determinazione dirigenziale n. 5504 del 9 novembre 2016, ha confermato di volere mantenere la tenuta, la gestione e l'aggiornamento del SID sia per i dati cartografici sia per i dati amministrativi; ciò in conformità a quanto stabilito dall'articolo 4, lettera n) della legge regionale n. 5 del 2006. La determinazione n. 5504 cita che "(...) al Comune resta assegnato esclusivamente il compito di inserire al S.I.D.(...) il valore del canone annuo dovuto dal concessionario (...) ed ogni altro eventuale ulteriore importo dovuto a vario titolo, al fine di generare automaticamente - attraverso il S.I.D. - il Modello F24 Elide per la riscossione dei canoni (...)".

⁶⁵ Con nota prot. Cdc n. 1187 del 22 aprile 2021.

CAPITOLO IV

L'ATTIVITÀ DI MONITORAGGIO, VIGILANZA E CONTROLLO

Sommario: 1. L'Agenzia del demanio. - 2. Mef - Rgs - Ispettorato Generale del Bilancio.

1. L'Agenzia del demanio

L'Agenzia del demanio esercita un'attività di vigilanza sulla riscossione dei proventi che affluiscono all'erario statale effettuata dagli enti locali in merito alle entrate derivanti dal demanio marittimo.

Questi ultimi, in qualità di titolari delle funzioni gestorie dei predetti beni provvedono, in linea generale, alla pianificazione delle concessioni, al rilascio, alla revoca e decadenza delle stesse, alla riscossione dei canoni o indennizzi ed al controllo sui corretti utilizzi dei beni e ai provvedimenti in caso di occupazioni abusive.

L'esercizio di tale attività di vigilanza si esplica attraverso:

- la verifica della corretta applicazione da parte dei gestori delle tariffe, sulla base delle quali determinare l'ammontare dei canoni/indennizzi;
- il controllo della riscossione dei canoni/indennizzi derivanti dall'utilizzo dei beni oltre che l'esercizio, di concerto con le altre Amministrazioni competenti, dell'attività di vigilanza attraverso ispezioni programmate e concordate;
- l'iscrizione a ruolo, su richiesta degli enti gestori, dei canoni ed indennizzi non corrisposti dagli utilizzatori a seguito della prima e seconda richiesta di pagamento (legge n. 311/2004, art. 1, c. 274).

L'attività di vigilanza e controllo nell'ambito del demanio marittimo, oltre ad essere svolta dall'Agenzia del demanio, viene effettuata anche dalle seguenti Amministrazioni in relazione agli specifici compiti istituzionali:

- Capitanerie di porto, che svolgono funzioni di polizia marittima ed intervengono nei procedimenti concessori e nella gestione delle aree di esclusiva competenza dello Stato e, comunque, ove occorra, a tutela dell'integrità della proprietà statale;
- Enti territoriali, che esercitano, fra gli altri, poteri di vigilanza e di controllo, in virtù delle competenze gestorie ad essi attribuite in materia di demanio marittimo, e

svolgono attività di polizia amministrativa ai sensi dell'art. 1, c. 2, D.Lgs. n. 112/1998, nonché di prevenzione e repressione degli abusi edilizi;

- Guardia di Finanza che, nell'ambito delle più ampie attività istituzionali di propria competenza, effettua verifiche finalizzate a prevenire e reprimere le violazioni commesse a danno del demanio marittimo.

Nell'ambito dell'attività di vigilanza pianificata svolta annualmente sugli immobili statali dall'Agenzia del demanio, il 20 per cento delle ispezioni/sopralluoghi programmati è riservato ai beni appartenenti al demanio marittimo, oltre ad interventi su specifici casi richiesti direttamente dalle Capitanerie di porto, dalla Guardia di Finanza o dai Tribunali⁶⁶.

Le ispezioni/sopralluoghi con finalità di vigilanza sulla riscossione dei proventi che affluiscono allo Stato sono concordate con l'Amministrazione marittima e per lo più effettuate dall'Agenzia del demanio insieme alle Capitanerie di porto ed eventualmente agli enti locali⁶⁷.

La richiamata Agenzia fiscale ha fatto presente che, nell'ambito delle ispezioni/sopralluoghi svolti in relazione al demanio marittimo, le irregolarità riscontrate, nella prevalenza dei casi, attengono alla discordanza tra le superfici occupate e quelle oggetto di concessione per le quali i comuni richiedono i canoni/indennizzi. Ciò è dovuto prevalentemente a fenomeni di ripascimento o arretramento della costa ovvero di ampliamento unilaterale di zone di arenile da parte dei concessionari. Sono state riscontrate, altresì, difformità tra l'oggetto delle concessioni per le quali gli enti locali chiedono i canoni/indennizzi e lo stato dei luoghi effettivo, ascrivibili a modifiche non autorizzate alle strutture, amovibili e non, esistenti (es. ampliamento locali magazzino, bar, *etc.*).

⁶⁶ L'attività di vigilanza viene programmata ad inizio anno dalle Direzioni regionali dell'Agenzia del demanio in ossequio alle Linee Guida annuali impartite a livello centrale, nonché sulla base della conoscenza del territorio, su segnalazione delle Capitanerie di porto, della Guardia di Finanza o di terzi ovvero alla luce di informazioni desunte dal "SID - Il Portale del mare" nel quale, a seguito dell'introduzione del modello "F24-Elide", sono state inserite da parte degli enti gestori le informazioni amministrative relative agli utilizzi.

⁶⁷ Le operazioni si concludono con verbale sottoscritto dalle parti e, laddove si riscontrino irregolarità - anche non relative al profilo erariale - viene esortato il comune agli interventi di competenza che si estendono anche a profili connessi all'utilizzo irregolare o senza titolo.

Le situazioni di morosità attengono prevalentemente al mancato pagamento dei canoni relativi alle concessioni turistico-ricreative comprensive di pertinenze (opere inamovibili), da cui scaturisce un rilevante contenzioso⁶⁸.

Ad ogni modo, l'Agencia del demanio, nell'ambito dell'attività di vigilanza, ove riscontri un mancato o parziale inserimento nel "*SID - Il Portale del mare*" dei dati relativi agli importi da versare da parte degli utilizzatori delle aree demaniali marittime, sollecita l'ente gestore all'inserimento degli stessi.

2. Mef - Rgs - Ispettorato Generale del Bilancio.

Il Dipartimento della Rgs ha riferito in merito alle iniziative assunte dalle diverse Amministrazioni in conseguenza del monitoraggio svolto che ha riguardato la gestione amministrativo-contabile, la tenuta del registro delle concessioni e l'inserimento dei dati nel Sistema informativo del demanio.

Nella relazione trasmessa è stato segnalato che le Amministrazioni continuano a tenere traccia delle concessioni rilasciate tramite un registro cartaceo o digitale e tuttavia:

- spesso tali registri sono tenuti con modalità non conformi a quanto previsto dalla normativa vigente in materia;
- vengono utilizzati meri fogli di calcolo per la determinazione del canone o l'aggiornamento dello stesso (in applicazione del decreto annuale del gestore);
- dal confronto dei dati sulle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative estratti dal SID, con i dati presenti nello specifico repertorio, si è talvolta constatata la presenza di concessioni turistico-ricreative non inserite nel portale a causa della mancata indicazione dell'ID della concessione.

Sebbene in sede di controdeduzioni ai rilievi i comuni abbiano comunicato di essersi adeguati alle indicazioni fornite nel predetto monitoraggio, impostando i registri previsti dal codice della navigazione, il medesimo Dipartimento ha ritenuto di dover

⁶⁸ L'Agencia del demanio ha riferito che, allorché si riscontrino difformità, le stesse vengono portate a conoscenza dell'ente gestore ai fini dell'adeguamento dei canoni/indennizzi concessori e per ogni altra iniziativa di competenza.

confermare i suggerimenti già formulati in un'ottica di semplificazione ed efficienza amministrativa⁶⁹.

Il predetto monitoraggio ha consentito di rilevare, inoltre, una gestione amministrativo-contabile delle concessioni demaniali marittime piuttosto disomogenea, solo parzialmente giustificata dalle diverse indicazioni provenienti dalle legislazioni regionali.

In molti casi, infatti, oltre alla mancata alimentazione del SID, soprattutto negli anni in cui il pagamento avveniva con modello "F23", si sono continuate a registrare le seguenti criticità:

- a) ritardi nella trasmissione della comunicazione degli importi dei canoni dovuti all'erario dai concessionari, con conseguente spostamento della data dell'incasso; in alcuni casi mancata trasmissione del modello di versamento "F24", il cui invio è stato sollecitato dallo stesso concessionario;
- b) scarsa attenzione alla verifica puntuale del rispetto delle scadenze previste per il pagamento dei canoni, sia nei casi di versamento integrale, sia nell'ipotesi di rateizzazione degli stessi;
- c) ritardi nell'invio dei solleciti di pagamento;
- d) mancato computo degli interessi per il ritardato pagamento;
- e) mancato avvio del procedimento per la dichiarazione di decadenza della concessione in assenza dei prescritti versamenti del canone. In diversi casi è stata rilevata la mancata adozione del provvedimento di decadenza pur essendo stato da tempo avviato il procedimento nelle forme previste dalla normativa vigente;
- f) assenza di controlli puntuali sullo stato di effettiva erosione del fronte spiaggia ed adesione acritica alle perizie trasmesse dai concessionari;
- g) mancato rilascio della proroga della concessione attraverso l'adozione di un atto formale dell'Amministrazione.

⁶⁹ Ossia, più nel dettaglio:

- a) la necessità di prevedere il SID quale unico registro utilizzabile per le concessioni demaniali marittime, che garantisca gli elementi informativi di raccordo con il repertorio dei contratti delle Amministrazioni concedenti;
- b) la previsione dell'applicabilità diretta per la mancata alimentazione del SID delle sanzioni previste per l'omessa comunicazione di dati all'Anagrafe tributaria;
- c) l'evoluzione del SID in un applicativo che tenga conto delle esigenze di flessibilità informativa che caratterizza quest'ambito amministrativo così da soddisfare plurime esigenze informative (gestionali e di controllo anche a livello di Amministrazioni centrali) non ultima la correlazione con gli archivi del concessionario della riscossione nell'ipotesi di omessi pagamenti e/o rateizzazione degli stessi.

A fronte di alcune delle predette criticità, molti comuni hanno evidenziato di non aver potuto assumere, o concludere, iniziative per la revoca o la decadenza delle concessioni demaniali a causa dell'introduzione di recenti disposizioni che hanno sospeso i procedimenti in corso con rilevanti conseguenze anche in termini di entrate erariali⁷⁰.

Altri comuni, invece, non avendo procedimenti pendenti, hanno provveduto a trasmettere la documentazione attestante i solleciti di pagamento, le richieste di iscrizione a ruolo e gli avvenuti pagamenti.

In merito alla gestione e all'organizzazione degli uffici, le unità di personale dedicate alle concessioni demaniali nelle Amministrazioni soggette al monitoraggio sono risultate, in molti casi, di numero esiguo, di profilo professionale non elevato, e, a volte, non particolarmente specializzate nella materia.

In alcuni casi, la gestione delle concessioni in questione è stata, di fatto, affidata a personale con contratti di consulenza o a personale comandato da altre Amministrazioni, e, quindi, con una presenza saltuaria all'interno dell'ufficio.

La questione organizzativa assume particolare valenza strategica alla luce dell'obbligo per le Amministrazioni, in applicazione dei principi comunitari, di affidare le concessioni a seguito di una procedura ad evidenza pubblica. Invero, sia il numero di unità di personale sia le professionalità riservate al settore nei singoli comuni non sembrano essere in grado di garantire l'applicazione dei principi euro-unitari all'interno di livelli di efficienza accettabili.

Il richiamato monitoraggio ha fatto emergere ulteriori criticità in merito ai solleciti di pagamento inviati dalle Amministrazioni, risultati spesso tardivi rispetto al verificarsi del mancato adempimento dell'obbligo di versamento del canone concessorio nei tempi prestabiliti.

Le controdeduzioni delle Amministrazioni hanno confermato che l'escussione della polizza fideiussoria prevista nell'atto di concessione a garanzia del pagamento del canone rimane, spesso, una tutela non azionata da parte dei comuni per inerzia degli stessi che, in alcune circostanze, hanno omesso, peraltro, di verificare il perdurare della validità della stessa nel corso degli anni rispetto al termine della concessione.

⁷⁰ Cfr. D.L. 14 agosto 2020, n. 104.

Le criticità evidenziate all'interno del predetto monitoraggio hanno, inoltre, consentito di rilevare che:

- nella quasi totalità dei casi in cui è stato riscontrato il mancato o parziale pagamento del canone, l'Amministrazione concedente non ha avviato il procedimento per la dichiarazione della decadenza;
- anche laddove il procedimento di decadenza fosse stato avviato è stato riscontrato che in varie ipotesi l'Amministrazione interessata non ne ha adottato il provvedimento.

Dalle risposte pervenute a seguito della trasmissione della relazione ispettiva, il Dipartimento della Rgs ha riferito che diverse Amministrazioni hanno avviato e/o concluso il procedimento di decadenza nonostante il recente intervento legislativo di sospensione.

In un'ottica di semplificazione della gestione delle concessioni e di veloce ed efficiente tutela delle ragioni erariali, la Rgs ha formulato proprie direttive quali: il rendere obbligatorio - e non discrezionale - l'avvio del procedimento di decadenza per le ipotesi previste dall'art. 47 del R.D. 30 marzo 1942, n. 327; l'armonizzazione a livello nazionale del procedimento da seguire per l'ipotesi di omesso pagamento⁷¹; la previsione dell'attivazione del procedimento di decadenza per omesso pagamento del canone (o di una sola rata dello stesso) alla scadenza di un termine breve (unico e non derogabile) da comunicare al concessionario entro 30 giorni dalla scadenza del termine fissato per il pagamento del canone.

Un fenomeno ancora diffuso è rappresentato dall'affidamento a terzi della gestione, previa autorizzazione, ai sensi dell'art. 45-bis del codice della navigazione (nel solo anno 2018 nel Comune di Rimini sono state rilasciate n. 147 autorizzazioni ex art. 45-bis). Pur trattandosi di un fenomeno che non contrasta apertamente con una norma di legge, in un'ottica di valorizzazione del patrimonio erariale appare evidente che l'affidamento a terzi della gestione può rappresentare una intermediazione negativa⁷².

⁷¹ Attualmente strutturato con tempistiche e modalità diversificate sul territorio nazionale anche attraverso l'esclusione di qualsiasi rinvio al contenuto della concessione

⁷² Sul punto si registra la posizione critica dell'AGCM, nella segnalazione al Parlamento del 22.3.2021, nella quale è stato espresso l'avviso secondo cui "il ricorso ingiustificato a proroghe ex lege si lunga durata, unitamente alla possibilità di un generalizzato ricorso alle sub-concessioni ex articolo 45-bis del Codice della Navigazione e alla ridotta misura dei canoni determinati secondo i criteri previsti dall'articolo 3 del d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, è causa anche di un evidente danno per le finanze pubbliche".

Per quanto concerne i rapporti tra le Amministrazioni competenti al rilascio delle concessioni e l'Agencia del demanio, il monitoraggio della Rgs ha confermato la necessità di garantire un effettivo e puntuale coordinamento dell'azione amministrativa delle varie istituzioni coinvolte nella gestione della materia in argomento. E' stata ravvisata anche in tale circostanza l'assenza di un flusso informativo costante e automatico sulle iscrizioni a ruolo delle somme dovute dai concessionari morosi.

Infatti, i comuni, in sede di controdeduzioni, hanno spesso segnalato che l'ente concedente non ha a disposizione i flussi informativi concernenti le iscrizioni a ruolo, gli esiti delle riscossioni coattive e dei pagamenti rateizzati.

A fronte di diverse Amministrazioni comunali che non hanno proceduto alla puntuale e tempestiva comunicazione all'Agencia del demanio degli importi da iscrivere a ruolo, il monitoraggio ha consentito di rilevare l'assenza di riscontro da parte dell'Agencia fiscale dell'avvenuta iscrizione a ruolo ovvero in merito all'esito della procedura di riscossione, con un evidente *vulnus* alla completezza della banca dati SID che in tali ipotesi deve essere alimentata manualmente.

Invero, diversi comuni hanno segnalato che, una volta comunicato all'Agencia del demanio l'omesso pagamento, l'Amministrazione comunale concedente non ha la possibilità di conoscere l'avvenuta iscrizione a ruolo, l'esito della stessa, o l'eventuale rateizzazione del debito.

L'attuale complessa procedura potrebbe essere semplificata laddove venisse previsto un collegamento automatico e diretto tra l'omesso pagamento e l'avvio del procedimento di decadenza della concessione secondo tempistiche stringenti e coerenti con la tutela delle risorse pubbliche.

CAPITOLO V

LA DETERMINAZIONE DEI CANONI RELATIVI ALLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME: IN PARTICOLARE LE CONCESSIONI PER ATTIVITÀ TURISTICO-RICREATIVE

Sommario: 1. Premessa: disciplina dei canoni demaniali marittimi. - 2. Contenzioso civile ed amministrativo. - 3. Tentativi di definizione del contenzioso, ex art. 1, c. 732 della legge n. 147/2013 e art. 100, c. 7 del D.L. n. 104/2020. - 4. Concessioni aventi ad oggetto la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

1. Premessa: disciplina dei canoni demaniali marittimi

Le concessioni demaniali marittime sono rilasciate per una vasta gamma di finalità ed usi⁷³, il canone viene indicato nell'atto di concessione e stabilito dall'Amministrazione concedente in base alle prescrizioni legislative e regolamentari vigenti.

In considerazione dei possibili scopi, le misure e i criteri di determinazione del canone sono diversi in relazione al tipo ed alla finalità della concessione.

Tra le tipologie di concessioni, e relativi canoni, quelle per le attività turistico-ricreative sono state oggetto di numerose riforme da parte del legislatore italiano, anche a seguito di interventi da parte della Commissione UE e della Corte di Giustizia europea⁷⁴, trattandosi di un comparto di particolare rilevanza economica nel settore del turismo⁷⁵.

Il primo riconoscimento normativo riguardante l'evoluzione degli usi relativi al demanio marittimo è stato positivamente con il D.L. 5 ottobre 1993, n. 400 convertito, con

⁷³ Attualmente, sono definiti sette diversi possibili "usi" del demanio marittimo (turistico-ricreativo, industriale produttivo, pesca acquacoltura, cantieristica navale, tutela ambientale, diporto nautico e vario). A questi vanno aggiunti gli "altri usi pubblici del mare" relativi alla "consegna" dei beni demaniali ad altre Amministrazioni per usi pubblici a titolo non oneroso. Tali usi sono meglio identificati attraverso l'indicazione degli "scopi". Per i singoli usi sono applicati differenti valori dei canoni in relazione alle specifiche normative di riferimento. Questi dati sono registrati nel Portale del mare e possono essere oggetto di consultazione e di estrazioni sintetiche o aggregate consentendo di conoscere gli importi dei canoni applicati/riscossi per ciascun "uso" e, con riferimento agli usi, per i vari "scopi".

⁷⁴ Sotto il profilo dell'adeguamento del sistema amministrativo nazionale ai principi imposti dal diritto UE, in specie relativamente alla tutela della concorrenza ed alla parità di trattamento tra operatori del settore.

⁷⁵ In uno studio per la Commissione PETI del Parlamento europeo del novembre 2017, si evidenzia che, sulla base dei dati forniti dagli operatori di settore, intorno agli stabilimenti balneari ed alle relative concessioni demaniali operano circa 30.000 aziende italiane e circa 600.000 operatori (indotto compreso).

modificazioni, con legge 4 dicembre 1993, n. 494, che reca l'elenco delle attività per le quali è prevista la possibilità di rilasciare concessioni demaniali marittime per finalità diverse dall'erogazione di servizi pubblici e dall'esercizio di attività portuali o produttive.

La suddetta disciplina dei canoni demaniali marittimi per finalità turistico-ricreative ha articolato la misura fissa e tabellare in base alla classificazione di aree, pertinenze demaniali marittime e specchi acquei in tre categorie: Cat. A ad alta valenza turistica, Cat. B a normale valenza turistica, Cat. C a minore valenza turistica (art. 03, lett. a)⁷⁶.

Non avendo le regioni provveduto alla classificazione del territorio costiero secondo quanto previsto dalla legge n. 494/1993, l'allora Ministero dei Trasporti e della Navigazione, con circolare del 17 dicembre 1998, ha chiarito che, nelle more della citata ripartizione, i canoni per le concessioni demaniali marittime turistico-ricreative dovessero essere determinati applicando le misure unitarie più favorevoli previste dalla categoria C.

Tale situazione è rimasta invariata per 13 anni, e cioè fino al 31 dicembre 2006, allorquando il legislatore, con l'art. 1, cc. 250-256, legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), è intervenuto nella materia delle concessioni demaniali marittime aventi carattere turistico-ricreativo, disciplinando il settore alla luce dei principi di equità, di razionalità e di redditività.

⁷⁶ Con riferimento alla determinazione dei predetti canoni, il D.L. n. 400/1993 recante "Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime", successivamente modificato dalla legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006), ha revisionato i relativi parametri. L'art. 1, c. 1 del citato D.L. ha disposto che la concessione dei beni demaniali marittimi possa essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e servizi e attività portuali e produttive, anche per l'esercizio delle seguenti attività: a) gestione di stabilimenti balneari; h) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio; e) 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.

In particolare, i canoni delle aree, manufatti, pertinenze e specchi acquei, a decorrere dal 1° gennaio 2007, sono determinati attraverso: - la preventiva identificazione della "valenza turistica" degli arenili (categoria A - ad alta valenza turistica; categoria B - a normale valenza turistica). L'accertamento dei requisiti di alta e normale valenza turistica è riservato alle regioni competenti per territorio con proprio provvedimento. Ad eccezione di casi sporadici di attribuzione della categoria A, per la determinazione della quasi totalità dei canoni concessori si applicano i criteri delle aree a valenza turistica normale; - l'applicazione delle tariffe per metro quadro, aggiornati dagli indici ISTAT maturati alla stessa data: - l'applicazione del valore di mercato per le concessioni comprensive di pertinenze demaniali marittime (costruzioni e le altre opere) destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi. In tali casi, il canone è determinato moltiplicando la superficie complessiva del manufatto per la media dei valori mensili unitari minimi e massimi indicati dall'OMI per la zona di riferimento.

Le novità sulla determinazione dei canoni introdotte dalla legge finanziaria 2007 avevano il precipuo obiettivo di assicurare maggiori entrate allo Stato che, già nel 2004 (D.L. n. 269/2003, art. 32, cc. 21, 22 e 23) erano state ipotizzate, mediante una rivalutazione dei canoni, nella misura del 300 per cento. Tali previsioni di intervento, tuttavia, non hanno avuto seguito almeno fino al richiamato intervento legislativo del dicembre 2006.

La medesima legge finanziaria, per la gran parte delle concessioni con finalità turistico-ricreative, agendo nell'ambito delle statuizioni di cui alla legge n. 494/1993, ha razionalizzato la classificazione delle aree demaniali marittime (eliminando la Cat. C - a bassa valenza turistica, originariamente prevista), senza peraltro modificare la portata della legge n. 494/1993, relativamente ai parametri base e alle modalità di rivalutazione dei canoni stessi.

La più rilevante novità introdotta dalla legge finanziaria 2007 è, invece, rappresentata dal diverso trattamento riservato alle concessioni comprensive di pertinenze demaniali marittime (ossia opere inamovibili divenute di proprietà dello Stato alla scadenza naturale della concessione) destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi, per le quali è stato introdotto un canone commisurato ai valori medi di mercato stabiliti per attività similari dall'OMI (Osservatorio del mercato immobiliare), praticati nella zona di riferimento.

Detto canone sconta dei considerevoli abbattimenti legati alla stagionalità dell'attività, ai lavori di straordinaria manutenzione a carico del concessionario, nonché all'estensione della superficie del manufatto destinato ad attività commerciale.

Altra novità della riforma consiste nell'aver esteso i criteri di calcolo dei canoni anche alle concessioni aventi ad oggetto la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

Con riferimento alla disciplina dei canoni relativi alle concessioni demaniali marittime, si segnalano:

- l'art. 34 del D.L. 30 dicembre 2019, n. 162 (recante "*Disposizioni urgenti in materia di proroga di termini legislativi, di organizzazione delle pubbliche amministrazioni, nonché di innovazione tecnologica*"), come modificato dalla legge di conversione 28 febbraio 2020, n. 8, il quale al fine di sostenere il settore turistico-balneare e quello della nautica da diporto, ha disposto la sospensione⁷⁷ del pagamento dei canoni riferiti alle concessioni relative a pertinenze demaniali marittime con finalità turistico-ricreative e alle concessioni demaniali marittime per la realizzazione e la gestione di

⁷⁷ Dal 1 gennaio 2020 al 30 settembre 2020 (tale sospensione è poi proseguita per effetto di quanto previsto dall'art. 100, comma 5, del D.L. n. 104/2020).

strutture dedicate alla nautica da diporto, di cui all'articolo 03 del D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494;

- l'art. 100 del D.L. 14/08/2020, n. 104 (*"Decreto agosto"*), convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.

Più in particolare, la misura introdotta con il *"Decreto agosto"* ha previsto, tra le altre, la fissazione di un canone minimo pari ad euro 2.500 a decorrere dal 2021 per l'utilizzo di beni demaniali marittimi. Tale disposizione, come in precedenza segnalato, è stata successivamente modificata dall'art.6-bis, del D.L. n. 73/2021 *"Decreto Sostegni-bis"*.

2. Contenzioso civile ed amministrativo

Le modalità di calcolo dei canoni introdotte dalla predetta legge finanziaria 2007, relativamente alle concessioni aventi ad oggetto pertinenze demaniali con finalità turistico-ricreative, hanno generato numerosi contenziosi promossi dai concessionari avverso le richieste di pagamento effettuate dagli enti gestori. Nello specifico molti concessionari hanno rappresentato sperequazioni generate dalla predetta metodologia di calcolo con riferimento al diverso trattamento riservato ai manufatti di facile rimozione destinate ad attività commerciali (canone tabellare), rispetto a quello previsto per i manufatti pertinenziali parimenti destinati alle medesime attività (il cui canone è legato all'OMI).

Si tratta di una rilevante attività contenziosa che, sebbene di carattere ripetitivo ed affievolita a seguito della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale n. 302/2010, ha influito e influisce in modo negativo sulla piena riscossione dei canoni in parola, anche in ragione dei contrastanti pronunciamenti resi in materia da parte degli Organi giudicanti aditi, compresa appunto la Corte costituzionale interessata per presunte illegittimità costituzionali della riforma introdotta con la *"legge finanziaria 2007"*.

La Corte, quindi, in linea con quanto sostenuto dall'Amministrazione, ha dichiarato infondata la questione di costituzionalità sollevata dai concessionari in relazione all'art. 1, c. 251, legge 27 dicembre 2006, n. 296, ponendo fine all'avvio di azioni giudiziarie basate su tale tipologia di censura.

Successivamente, anche per effetto della citata sentenza della Corte, la maggior parte dei giudizi avviati dai concessionari “pertinenziali” ha riguardato, invece, contestazioni riferite alla sussistenza dei presupposti per considerare acquisite dallo Stato, *ex art. 49 cod. nav.*, le opere di difficile rimozione edificate sulle aree di demanio marittimo in concessione.

La questione, tuttora di grande attualità, è ricostruibile nei seguenti termini.

Fino al 2013, l’orientamento giurisprudenziale dominante, seguito sia dagli Organi giudicanti amministrativi che da quelli civili, ha ritenuto che, alla scadenza della concessione, si verificasse *ipso iure*, *ex art. 49 cod. nav.*, la devoluzione a favore dello Stato delle opere non agevolmente amovibili edificate su demanio marittimo, anche qualora la concessione fosse stata rinnovata ed in difetto di un atto esplicito di incameramento delle stesse.

In ragione di ciò, è stato pacificamente ammesso che gli enti locali, a seguito della scadenza dell’atto concessorio, chiedessero successivamente al concessionario il pagamento dei canoni anche per le pertinenze demaniali marittime edificate in costanza di rapporto e divenute di proprietà statale ai sensi del citato art. 49 cod. nav.

Tuttavia, con l’innovativa pronuncia n. 626/2013, il Consiglio di Stato si è discostato dall’orientamento in precedenza assunto, affermando che quest’ultimo possa essere applicato solo in caso di “*effettiva cessazione del titolo concessorio*”, e non anche nelle situazioni in cui “*i titoli concessori siano stati rinnovati più volte ex lege prima della relativa scadenza*”, sostenendo che “*l’adeguamento dei canoni ai valori di mercato, inoltre, impone un’attenta riconsiderazione dei presupposti applicativi della norma, per un’interpretazione costituzionalmente orientata della medesima, in rapporto ai principi di proporzionalità, ragionevolezza e buon andamento dell’Amministrazione*”.

Con tale sentenza il Giudice amministrativo ha ritenuto, pertanto, che la devoluzione in proprietà allo Stato non possa configurarsi qualora sussistano “*forme di rinnovo automatico o preordinato in precedenza, rispetto alla data di naturale scadenza della concessione, tanto da configurare il rinnovo stesso - al di là del nomen iuris - come una vera e propria proroga, protraendosi il medesimo rapporto senza soluzione di continuità*”.

L’impatto di tale sentenza, e di analoghe pronunce dello stesso Consiglio di Stato di poco successive (nn. 3196, 3307 e 3308 del 2013), ha comportato la virtuale illegittimità

delle richieste di pagamento di canoni riferite a pertinenze demaniali marittime rispetto alle quali sia ravvisabile, come avviene nella maggior parte dei casi, una continuità di titoli concessori rinnovati nel tempo.

Molto numerosi sono stati, infatti, negli anni seguenti, i ricorsi fondati proprio sul principio affermato con la sentenza n. 626/2013, a fronte dei quali i TAR nazionali hanno emesso, nella grande maggioranza dei casi, sentenze di accoglimento, aderendo all'illustrato orientamento del Consiglio di Stato.

Tale fenomeno, registrato, in particolare, nelle Regioni Toscana (zona litoranea di Viareggio, Livorno e Pisa), Lazio (litorale tra Civitavecchia e Pomezia), Campania (litorale di Castel Volturno e isole, Veneto (litorale di Rosolina) e Liguria (litorale genovese), non ha consentito la realizzazione dell'aumento di introiti che, come detto, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 1, c. 251, legge n. 296/2006, era atteso proprio in relazione alle concessioni comprensive di pertinenze demaniali marittime⁷⁸.

A fronte di tale situazione l'Agenzia ha rappresentato di aver posto in essere ogni possibile iniziativa al fine di valutare le azioni da intraprendere⁷⁹.

Infatti, con sentenza n. 6850/2018, nonché con le analoghe pronunce nn. 6851, 6852 e 6853 del 2018, il Consiglio di Stato, accogliendo l'appello proposto nell'interesse dell'Agenzia, del Mef e dell'allora MIT, ha affermato che *“a differenza della proroga della concessione che determina il prolungamento - senza soluzione di continuità - della durata della concessione in essere, il rinnovo della concessione integra gli estremi di una nuova concessione*

⁷⁸ A fronte di tale situazione, l'Agenzia del demanio ha posto in essere iniziative al fine di valutare le possibili azioni da svolgere.

L'Agenzia già con nota prot. 2013/16528/DNCO-C del 25.06.2013 ha sottoposto la questione all'Avvocatura Generale dello Stato, chiedendo alla stessa di esprimere il proprio parere in merito all'orientamento sviluppatosi in virtù della citata sentenza n. 626/2013 e di indicare quale strategia dovessero adottare le Amministrazioni interessate a fronte delle problematiche che lo stesso era in grado di provocare.

L'Avvocatura Generale, con nota prot. n. 448173/2015 del 10.10.2015, ha comunicato di aver proceduto ad impugnare una sfavorevole sentenza del TAR Toscana (n. 328/2015) di tenore simile a quelle in oggetto, *“anche al fine di sollecitare il Consiglio di Stato ad un riesame della posizione recentemente assunta in materia”*.

⁷⁹ Le azioni intraprese dall'Agenzia con il supporto dell'Avvocatura dello Stato hanno consentito di ottenere, negli ultimi anni, un parziale superamento, ancora da consolidare, dello sfavorevole orientamento giurisprudenziale sviluppatosi dopo la sentenza n. 626/2013 del Consiglio di Stato, nella quale si è affermato che la devoluzione in proprietà allo Stato delle opere non amovibili realizzate su demanio marittimo prevista dall'art. 49 cod. nav. non può configurarsi qualora sussistano *“forme di rinnovo automatico o preordinato in antecedenza, rispetto alla data di naturale scadenza della concessione, tanto da configurare il rinnovo stesso - al di là del nomen iuris - come una vera e propria proroga, protraendosi il medesimo rapporto senza soluzione di continuità”*. Tuttavia, il Consiglio di Stato si è pronunciato anche in senso conforme all'orientamento di cui alla citata sentenza n. 626/2013, affermando, con sentenza n. 6043/2019, che *“il principio dell'accessione gratuita di cui al ricordato art. 49, R.D. 30 marzo 1942, n. 327 (recante il “Codice della navigazione”) non trova applicazione quando il titolo concessorio è stato oggetto di rinnovo automatico prima della data di naturale scadenza della concessione, tanto da configurare il rinnovo stesso, al di là del “nomen iuris”, come una piena proroga dell'originario rapporto e senza soluzione di continuità (Consiglio di Stato sez. VI - 17/02/2017, n. 729)”*.

che si sostituisce alla precedente oramai scaduta. A corollario discende che, decorso il termine di durata, scaduta l'originaria concessione demaniale marittima, si verifica ipso iure, ai sensi dell'art. 49 del cod. nav., la devoluzione a favore dello Stato: ossia, sebbene la concessione sia stata rinnovata, le opere non agevolmente rimuovibili realizzate dal concessionario nel periodo d'efficacia della concessione scaduta - fatta poi oggetto di rinnovo - sono acquisite con effetto legale automatico al demanio statale".

E ancora "7.2 Coerentemente all'effetto costitutivo prodottosi ex lege, l'atto amministrativo di acquisizione o di incameramento ha efficacia meramente dichiarativa di una vicenda traslativa oramai conclusa. (omissis) Sicché il rinnovo della concessione, contrariamente a quanto ritenuto dai giudici di prime cure, non posticipa affatto l'effetto traslativo della proprietà già prodottosi alla scadenza del termine di durata della concessione".

Di analogo tenore la pronuncia n. 1368/2019, con cui il Consiglio di Stato, richiamando espressamente la suddetta sentenza n. 6853/2018, ha ribadito che *"L'atto amministrativo di acquisizione o di incameramento è dunque solo dichiarativo di una vicenda traslativa ormai in realtà conclusa"*.

Allo stato, dunque, sono ancora numerosi i contenziosi in essere con i concessionari che, in virtù di una continuità di titoli concessori rinnovati nel tempo, contestano l'appartenenza alla Pubblica Amministrazione delle opere non amovibili insistenti sulle aree demaniali marittime in concessione e la legittimità delle relative richieste di pagamento avanzate dagli enti locali.

3. Tentativi di definizione del contenzioso, ex art. 1, c. 732 della legge n. 147/2013 e ex art. 100, c. 7, del D.L. 104/2020.

L'entità della problematica derivante dalla grande mole di contenziosi riguardanti il pagamento dei canoni concessori relativi alle concessioni turistico-ricreative comprensive di pertinenze (opere inamovibili) è testimoniata anche dal tentativo del legislatore di permettere, con l'adozione di provvedimenti normativi emanati *ad hoc*, la definizione agevolata di tale tipologia di controversie e permettere l'incasso immediato, a favore dell'Erario, di almeno una parte delle somme oggetto di contestazione.

Con l'art. 1, c. 732, legge n. 147/2013, infatti, è stato previsto che, al fine di ridurre il contenzioso sopra citato, i procedimenti giudiziari pendenti alla data del 30 settembre 2013, concernenti il pagamento in favore dello Stato dei canoni e degli indennizzi,

potessero essere integralmente definiti, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del demanio, mediante il versamento, in un'unica soluzione, di un importo pari al 30 per cento delle somme dovute ovvero di un importo pari al 60 per cento di dette somme, rateizzato secondo un piano approvato dallo stesso ente gestore⁸⁰.

Recentemente, la procedura di definizione agevolata *de qua*, è stata sostanzialmente reiterata da parte del legislatore con l'approvazione dell'art. 100, c. 7, D.L. n. 104/2020.

4. Concessioni aventi ad oggetto la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto

Nell'ambito della materia dei canoni demaniali marittimi, presenta specifiche peculiarità la situazione riguardante i canoni per le concessioni aventi ad oggetto la realizzazione e gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto. Infatti, la "legge finanziaria 2007" ha esteso anche a detti rapporti concessori, in corso o rilasciati, l'applicabilità dei criteri di calcolo di cui all'art. 03 del D.L. n. 400/1993.

Occorre rilevare che tale settore era rimasto escluso dalla disciplina dei canoni attuata all'epoca dal D.L. n. 400/1993 e fino al 2007 hanno, per tali fattispecie, continuato a trovare applicazione i criteri fissati dal decreto dell'allora Ministero della Marina Mercantile n. 343/1998 (criteri ugualmente tabellari ma diversi da quelli stabiliti dalla legge finanziaria).

Va ricordato che a tali tipologie di concessioni, come ribadito dalla sentenza della Corte costituzionale n. 29/2017, non trova applicazione il sopra descritto canone OMI in quanto la gran parte delle stesse sono state rilasciate a seguito dello sviluppo del settore, favorito dall'emanazione del D.P.R. n. 509/1997, recante "*disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto*".

In vigenza delle suddette concessioni, i relativi titolari hanno visto modificare l'ammontare dei canoni concessori in ragione dell'applicazione dei nuovi criteri introdotti dal citato art. 1, cc. 251 e 252, legge n. 296/2006, rispetto a quelli

⁸⁰ L'effetto della norma, tuttavia, si è rivelato di portata sensibilmente inferiore a quello auspicato, sia per la bassa percentuale di soggetti che vi hanno aderito, sia per le frequenti contestazioni, foriere di ulteriori controversie, sorte con i soggetti che hanno chiesto la definizione agevolata in parola, relativamente ad alcuni presupposti applicativi della disciplina dettata dal citato c. 732, in particolare per quel che attiene il corretto calcolo delle somme dovute dai concessionari suscettibili di agevolazione.

precedentemente disciplinati dal D.M. n. 343/1998 (*“Regolamento recante norme per la determinazione dei canoni per le concessioni di beni del demanio marittimo e di zone di mare territoriale aventi ad oggetto la realizzazione e la gestione di strutture dedicate alla nautica da diporto”*)⁸¹.

La Corte costituzionale, con la citata sentenza n. 29 del 2017, nel dichiarare non fondata la questione di legittimità costituzionale dell’art. 1, c. 252, legge 27 dicembre 2006, n. 296, ribadendo l’esclusione dell’applicazione dei canoni OMI a tali fattispecie per le ragioni sopra esposte, ha però precisato che un’interpretazione costituzionalmente corretta del c. 252, con riferimento ai criteri tabellari, impone la necessità di considerare la natura e le caratteristiche dei beni oggetto di concessione quali erano all’avvio del rapporto concessorio⁸².

Da ultimo, si evidenzia che il legislatore, ha superato il criterio di determinazione dei canoni collegato all’applicazione dei valori OMI, con l’approvazione dell’art. 100, c. 3, D.L. n. 104/2020.

Il legislatore, inoltre, ha introdotto un meccanismo di compensazione dei canoni già pagati prevedendo, in particolare, che le somme per canoni relativi a concessioni demaniali marittime di cui trattasi, versate in eccedenza rispetto a quelle dovute a decorrere dal 1° gennaio 2007, sono compensate - a far data dal 2021 - con quelle da versare allo stesso titolo, in base alla medesima disposizione.

⁸¹ Molti concessionari hanno, quindi, agito giudizialmente lamentando, in via preliminare, la pretesa illegittimità costituzionale di dette norme sotto molteplici profili, in *primis* sotto quello della lesione dell’affidamento rispetto ai rapporti concessori in corso, ingenerato, a loro dire, dall’incremento della misura dei canoni prodotto dall’applicazione dei nuovi criteri.

E’ stata denunciata, inoltre, l’irragionevole equiparazione delle concessioni già rilasciate a quelle nuove, nonché delle concessioni di strutture per la nautica da diporto a quelle per finalità turistico-ricreative, lamentando che tale estensione non terrebbe conto della maggiore entità degli investimenti a carico dei concessionari per la costruzione e la gestione dei porti turistici (rispetto a quelli necessari per lo svolgimento delle attività turistico-ricreative), che di contro venivano tenuti in considerazione dalla normativa previgente.

⁸² Tale pronunciamento ha indotto, comunque, numerosi organi giudicanti a disporre l’annullamento dei provvedimenti con i quali l’ente gestore (Regioni e Comuni) aveva provveduto al calcolo dei canoni concessori contestati, affinché si procedesse ad una nuova determinazione degli stessi che tenesse conto delle indicazioni fornite dal Giudice delle Leggi.

Tutto quanto sopra esposto, come facilmente intuibile, ha non solo vanificato le aspettative e le finalità previste dalla riforma del 2007, ma ha anche determinato incertezze per gli enti gestori sulla metodologia di calcolo di tali canoni/indennizzi.

Inoltre, l'ultimo periodo dell'art. 100, c. 3, D.L. n. 104/2020 ha previsto che gli enti gestori (regioni, comuni, Autorità marittima o Autorità di Sistema portuale) debbano procedere al ricalcolo delle somme dovute dai concessionari con applicazione dei citati criteri dal 1° gennaio 2007 fino al 31 dicembre 2019, effettuando i relativi conguagli, con applicazione delle modalità di compensazione suddette.

CAPITOLO VI

I PROVENTI DA UTILIZZAZIONE DEI BENI DEL DEMANIO MARITTIMO

I proventi derivanti dall'utilizzazione dei beni del demanio marittimo sono di spettanza dell'Erario e affluiscono sui capitoli 2612/04 (canoni) e 2607 (indennizzi) di entrata del bilancio dello Stato.

Ai sensi dell'art. 03, c. 1, lettera a), numero 2), D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 494/1993, alle regioni competenti per territorio è prevista la devoluzione di un'eventuale quota pari al 10 per cento del maggior gettito derivante dall'utilizzazione ad uso pubblico ad alta valenza turistica (categoria A) dei medesimi beni.

Pertanto, permane in capo allo Stato il compito di vigilanza sulla conformità della gestione alle norme vigenti in materia e sulla corretta e puntuale riscossione dei proventi.

Nello specifico, in virtù delle competenze istituzionali, spetta al Mims l'attività dominicale relativa al demanio marittimo ed all'Agenzia del demanio l'amministrazione dei beni di proprietà statale.

Come già più volte richiamato nel corso dell'indagine, con l'adozione del D.M. 19 novembre 2015 e del relativo provvedimento attuativo, a decorrere dal 1° gennaio 2017, le modalità di versamento unitario delle imposte, previste dall'art. 17, D.Lgs. n. 241/1997, sono state estese anche ai pagamenti dei canoni e degli indennizzi per l'utilizzo dei beni del demanio marittimo, nonché dei pertinenti accessori, interessi e sanzioni.

Le somme dovute sono attualmente versate mediante il modello di pagamento "*F24 versamenti con elementi identificativi*" ("*F24-Elide*"), il quale viene generato automaticamente dal SID con l'indicazione degli importi e di eventuali conguagli per indennizzi di annualità pregresse e non consente la compensazione.

Detto modello di pagamento viene reso disponibile dal Sistema informativo agli enti impositori, i quali provvedono all'aggiornamento della banca dati del SID nonché all'inoltro dei modelli "*F24-Elide*" precompilati ai soggetti utilizzatori del demanio marittimo.

L’Agenzia delle entrate trasmette telematicamente al SID, con cadenza mensile, i dati relativi ai versamenti effettuati con “F24-Elide”.

In ordine agli effetti finanziari nel bilancio dello Stato, i proventi che derivano dall’utilizzazione dei beni del demanio marittimo affluiscono, come già accennato, ai seguenti capitoli/articoli d’entrata:

- capitolo 2612 “Proventi dei beni demaniali esclusi quelli derivanti dai beni del demanio idrico” - articolo 4 “Proventi dei beni del demanio marittimo”;

- capitolo 2607 “Entrate derivanti da regolarizzazione di occupazioni sul demanio marittimo”.

Il Dipartimento della Rgs-Igb, relativamente alle informazioni contabili di consuntivo riferite ai capitoli/articoli appena citati, ha precisato che, nella fase di formazione del bilancio, in assenza di una diretta indicazione da parte dell’Agenzia del demanio, le previsioni di entrata su tali capitoli vengono definite dallo stesso Dipartimento sulla base dei dati di consuntivo degli esercizi pregressi e delle affluenze contabili registrate in corso d’anno.

Di seguito si riportano le rilevazioni riferite al periodo 2016-2020.

Tabella n. 1 - Dati di bilancio 2016-2020 dei capitoli 2607 e 2612/04

CAPITOLO 2607: Entrate derivanti dalla regolarizzazione di occupazioni sul demanio marittimo					
Esercizio	Previsioni Definitive	Accertato	Riscosso in conto competenza	Versato in conto competenza	Versato in conto residui
2016	6.000.000,00	6.105.917,99	1.817.558,06	1.567.370,80	207.239,70
2017	5.000.000,00	3.640.440,91	2.138.543,31	2.120.109,99	327.545,68
2018	5.000.000,00	6.917.728,11	3.604.833,38	3.589.040,89	317.666,35
2019	5.000.000,00	4.037.369,26	2.312.843,06	2.285.701,07	346.216,15
2020	5.000.000,00	4.046.460,36	2.092.471,39	2.086.055,45	176.595,65
Media 2016-2020	5.200.000,00	4.949.583,33	2.393.249,84	2.329.655,64	275.052,71

CAPITOLO 2612: Proventi dei beni demaniali esclusi quelli derivanti dai beni del demanio idrico					
Art. 4: Proventi dei beni del demanio marittimo					
Esercizio	Previsioni Definitive	Accertato	Riscosso in conto competenza	Versato in conto competenza	Versato in conto residui
2016	125.000.000,00	107.785.958,44	103.843.639,59	93.450.413,05	5.717.305,01
2017	110.000.000,00	98.134.105,00	92.055.058,01	90.513.177,89	9.633.232,23
2018	110.000.000,00	102.381.408,14	94.244.453,56	94.042.885,57	10.594.813,93
2019	105.000.000,00	116.266.171,60	104.770.164,25	104.522.705,53	6.654.862,17
2020	104.856.920,00	94.810.586,60	92.566.064,46	91.895.242,93	1.287.938,77
Media 2016-2020	110.971.384,00	103.875.645,96	97.495.875,97	94.884.884,99	6.777.630,42

Fonte: Elaborazione Cdc su dati S.I.C.R.

Analizzando la Tabella n. 1, si registra nel 2020 un decremento del 12,01 per cento rispetto al 2019, in parte da ascrivere alla situazione straordinaria generatasi

dall'emergenza epidemiologica da *Covid-19* e dai conseguenti numerosi provvedimenti normativi emanati per fronteggiarla.

Infatti, nell'annualità 2019 si è riscontrato un incremento del gettito dei due capitoli di bilancio pari al 9,40 per cento rispetto all'anno precedente.

Per quanto riguarda il lieve decremento percentuale, riferito ad annualità precedenti, con gli ultimi riscontri⁸³ forniti, l'Ispettorato generale del bilancio ha evidenziato che, la percentuale di decremento (circa 2,51 per cento) rilevata tra i versamenti complessivi in c/competenza (capitoli 2612/04 e 2607) del 2017 rispetto al dato consuntivato nel 2016, appare riconducibile ad una molteplicità di variabili che, nella fase iniziale, hanno inciso sull'ottimale implementazione del SID e sulla connessa procedura di riscossione tramite modello "F24 Elide" quali, ad esempio: la scarsa dimestichezza degli operatori con il Sistema; la molteplicità di codici tributo; carenze organizzative degli enti locali.

⁸³ Cfr. nota n. 55.

CAPITOLO VII

LE PROCEDURE DI RISCOSSIONE COATTIVA

Sommario: 1. La nuova procedura di riscossione. - 1.1 Criticità. - 2. L'attività dell'Agenzia delle entrate - riscossione.

1. La nuova procedura di riscossione

L'attività di riscossione delle entrate derivanti dai beni del demanio marittimo è incardinata presso gli enti gestori, mentre il relativo gettito affluisce all'Erario statale.

Come rilevato dall'Agenzia del demanio, al fine di salvaguardare e tutelare il gettito erariale, l'intensa attività di cooperazione e collaborazione volontaria tra Stato ed enti territoriali per la messa a punto, nel 2015, di una nuova procedura di riscossione, si è concretizzata con l'adozione del D.M. 19 novembre 2015 che ha consentito il pagamento dei canoni demaniali tramite il modello "F24".

L'Agenzia delle entrate, con risoluzione n. 11/E del 23 gennaio 2017, ha istituito, tra l'altro, i codici tributo "MA11" e "MA12" per consentire il versamento delle entrate da demanio marittimo tramite il modello "F24-Elide" e, con successiva risoluzione n. 41/E del 29 marzo 2017, soppresso i codici tributo "842T" (canoni relativi a beni di demanio marittimo) e "137T" (indennizzi dovuti in caso di occupazione abusiva di beni del demanio marittimo) già utilizzati per il versamento delle entrate da demanio marittimo tramite modello "F23".

Il richiamato decreto ministeriale, nel rispetto delle competenze degli enti coinvolti nella gestione, consente di rendere automatico l'intero processo di accertamento-riscossione, prevedendo che il SID generi - sulla base del valore di canone/indennizzo dovuto e determinato dall'Ente gestore e da quest'ultimo inserito nel Sistema - l'apposito modello "F24" relativo alla prima ed alla seconda richiesta di pagamento.

Decorsi inutilmente i termini previsti dall'art. 1, c. 274, legge n. 311/2004, l'ente gestore comunica all'Agenzia del demanio il mancato pagamento al fine dell'attivazione della riscossione mediante ruolo affidata all'Agenzia delle entrate-riscossione (di seguito anche "AdeR" o "AdR") la quale riversa le somme riscosse nell'apposito capitolo di bilancio dello Stato.

Negli ultimi cinque anni sono state iscritte a ruolo somme per euro 39 milioni ca. Nella tabella che segue sono riportati gli importi riferiti al demanio marittimo iscritti a ruolo nel periodo 2016 - 2020.

Tabella 2 - Totale somme iscritte a ruolo - annualità 2016-2020.

Anno	<i>(importi in euro)</i>				
	2016	2017	2018	2019	2020
Somme iscritte a ruolo	8.856.950,64	7.610.119,68	7.860.620,52	10.869.521,70	3.771.417,10

Fonte: Elaborazione Cdc su dati Agenzia del demanio.

La riduzione delle somme iscritte a ruolo nell'anno 2020 è stata significativamente influenzata dall'introduzione delle disposizioni normative atte a contrastare gli effetti della pandemia da *Covid-19*.

1.1 Criticità

Con l'introduzione del modello "F24-Elide", pur rispondendo alla richiesta di semplificazione degli adempimenti correlati alla gestione del demanio marittimo, avviata con la realizzazione del "*SID - Il Portale del mare*", non sono state risolte talune criticità tuttora persistenti.

Ai fini dell'attivazione della procedura di riscossione coattiva del credito, ai sensi del citato art. 1, c. 274, legge n. 311/2004, l'Agenzia del demanio⁸⁴ ha rappresentato ancora il permanere della necessità di una comunicazione formale da parte degli enti gestori in merito all'inadempimento dell'obbligo di pagamento poiché il SID non contiene le informazioni necessarie - data di notifica della seconda richiesta di pagamento - per l'attivazione della riscossione coattiva.

Al riguardo, quest'ultima ha fatto presente che solo con il potenziamento delle funzionalità del "*Portale del mare*" e con l'inserimento nello stesso di tutte le informazioni da parte degli enti gestori, attraverso un costante flusso di dati, si potrà rendere completamente automatico l'intero processo della riscossione.

⁸⁴ Cfr. Agenzia del demanio, nota prot. Cdc n. 1249 del 29/04/2021.

Da ultimo, si segnala che, allo stato attuale, gli enti locali, nell'ambito degli strumenti di contrasto a loro disposizione, non possono ricorrere a revoche o sfratti dei concessionari morosi, stante le disposizioni contenute nell'art. 24, c. 3-*octies*, D.L. n. 113/2016 e le successive disposizioni emanate dal legislatore per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da *Covid-19*.

2. L'attività dell'Agenzia delle entrate - riscossione

L'AdeR ha trasmesso lo stato del magazzino dei crediti affidati inerente alle entrate derivanti da beni demaniali statali, con particolare riferimento al demanio marittimo, al fine di fornire una migliore rappresentazione delle dinamiche di riscossione.

Nello specifico, è stata rappresentata la situazione contabile dei crediti affidati dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2020 relativamente ai seguenti due "codici entrata" affidati dall'Agenzia del demanio:

- codice entrata "842J" - "*Proventi dei beni del Demanio marittimo*", il cui incasso è riversato nel capitolo 2612, art. 4, del Bilancio dello Stato;
- codice entrata "137J" - "*Indennità di occupazione abusiva marit. con realizzazione opere tit. abilitativo assente o difforme*", il cui incasso è riversato nel capitolo 2607 del Bilancio dello Stato.

Al riguardo, così come segnalato in precedenza, è opportuno ricordare che a partire da marzo 2020 i provvedimenti normativi emanati per fronteggiare l'emergenza sanitaria in corso, hanno fortemente inciso sull'attività di riscossione delle entrate.

In particolare, l'art. 68 del D.L. n. 18/2020 ("*Cura Italia*"), più volte modificato (da ultimo il D.L. n. 73/2021, c.d. "*Sostegni-bis*"), ha previsto la sospensione dei termini di versamento delle entrate tributarie e non tributarie derivanti da cartelle di pagamento, avvisi di accertamento e di addebito, nonché delle attività di notifica delle cartelle e degli altri atti di riscossione, dall'8 marzo 2020 al 31 agosto 2021.

Tale situazione straordinaria, come rappresentato nel seguito, si è riflessa nelle percentuali di incasso consuntivate nel 2020 che risultano inferiori rispetto a quelle degli anni precedenti.

Tabella n. 3- Carichi iscritti a ruolo in relazione a proventi del Demanio marittimo (codice entrata 842J)

Situazione dei carichi affidati dall'Agenzia del Demanio dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2020.

Dati aggiornati al 31 marzo 2021.

(Importi in migliaia)

Anno affidamento ruolo	Carico Affidato (A)	Carico Sgravato * (B)	Carico Netto (C=A-B)	Carico Riscosso (D)	Carico Residuo Lordo (E=C-D)	Carico Sospeso (F)	Riscosso / carico netto (D/C)
TOTALE	57.335	4.086	53.249	7.162	46.087	18.784	13,4%
2008	337	7	329	5	324	35	1,5%
2009	231	1	230	31	198	6	13,6%
2010	2.034	35	1.999	658	1.341	29	32,9%
2011	1.481	265	1.215	299	917	669	24,6%
2012	4.245	999	3.246	430	2.816	895	13,3%
2013	4.316	482	3.833	459	3.374	564	12%
2014	5.106	669	4.437	929	3.508	853	20,9%
2015	5.013	258	4.755	733	4.022	841	15,4%
2016	4.782	415	4.366	1069	3.298	1.098	24,5%
2017	6.714	180	6.534	1.222	5.312	2.868	18,7%
2018	7.313	179	7.133	704	6.429	3.800	9,9%
2019	12.878	536	12.342	574	11.769	5.390	4,6%
2020	2.887	58	2.829	50	2.778	1.736	1,8%

Fonte: Agenzia entrate-riscossione.

Con riguardo alla situazione dei crediti in gestione rappresentata nella Tabella n. 3, si evidenzia innanzitutto che il carico complessivamente affidato ad Agenzia delle entrate-riscossione ammonta a circa 57 milioni di euro, di cui circa 4 risultano successivamente annullati anche per effetto di provvedimenti di sgravio, derivanti da:

- provvedimenti in autotutela emessi dagli stessi enti creditori, che hanno ritenuto come “indebiti” gli importi in riscossione (cioè non dovuti dai contribuenti);
- provvedimenti emessi dall’Autorità giudiziaria;
- annullamento dei debiti di importo residuo fino a mille euro ai sensi dell’art. 4, D.L. n. 119/2018.

Gli incassi complessivi del periodo ammontano, invece, a circa 7 milioni di euro, pari al 13,4% dei crediti affidati al netto delle quote annullate. Il risultato di riscossione sopra evidenziato è condizionato dalle *performances* non ancora consolidate relativamente agli affidamenti più recenti e sembra risentire degli effetti legati alla sospensione dei termini di pagamento, dell’attività di notifica e di riscossione disposta dai richiamati provvedimenti normativi emanati nel periodo di emergenza epidemiologica.

Tabella n. 4 – Carico Riscosso per anno di affidamento del Demanio marittimo (codice entrata 842J)- valori e percentuali

(Importi in migliaia)

Anno affidamento del carico	Carico netto (affidato al netto di sgravi e annullamenti)	Riscosso	% carico riscosso / carico Netto	Anno Riscossione													
				2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
2008	329	5	1,5%	0,0%	0,1%	0,2%	0,0%	0,1%	0,0%	0,6%	0,4%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2009	230	31	13,6%		8,5%	3,4%	0,1%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,1%	1,5%	0,0%
2010	1.999	658	32,9%			2,1%	5,4%	5,1%	5,0%	4,7%	3,2%	4,5%	2,5%	0,4%	0,0%	0,0%	0,0%
2011	1.215	299	24,6%				3,4%	8,1%	6,5%	1,0%	0,6%	1,6%	2,5%	1,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2012	3.246	430	13,3%					4,1%	1,5%	1,0%	0,8%	0,9%	0,7%	0,7%	3,4%	0,1%	0,0%
2013	3.833	459	12%						0,9%	1,1%	1,4%	1,3%	3,6%	1,7%	1,3%	0,5%	0,1%
2014	4.437	929	20,9%							1,1%	5,7%	3,4%	6,1%	1,6%	2,3%	0,5%	0,1%
2015	4.755	733	15,4%								1,1%	2,1%	4,6%	2,6%	2,9%	1,8%	0,3%
2016	4.366	1069	24,5%									1,2%	14,4%	3,2%	3,8%	1,9%	0,0%
2017	6.534	1.222	18,7%										1,3%	7,3%	6,6%	3,4%	0,2%
2018	7.133	704	9,9%											2,2%	5,6%	1,8%	0,2%
2019	12.342	574	4,6%												2,5%	2,0%	0,1%
2020	2.829	50	1,8%													1,7%	0,0%
Totale	53.249	7.162	13,4%	0,0%	0,0%	0,1%	0,3%	0,7%	0,5%	0,5%	0,9%	1,0%	2,8%	1,9%	3,1%	1,6%	0,1%

Fonte: Agenzia entrate- riscossione.

Nella Tabella n. 4 viene rappresentata, per ogni esercizio oggetto dell'indagine, la correlazione tra il carico riscosso e l'anno di affidamento dello stesso.

Da tale stratificazione emerge come il risultato di riscossione segua tendenzialmente un andamento crescente nei primi 2/3 anni dall'affidamento, per poi diminuire progressivamente negli anni successivi.

Per tutte le annualità di affidamento dei crediti, il rallentamento delle curve di incasso registrate nel 2020 risulta influenzato dalla prolungata sospensione dell'attività di riscossione. Gli incassi rilevati nel 2020 sui crediti affidati nel 2019 (pari al 2% del carico netto) risultano inferiori rispetto a quelle registrati nell'anno successivo all'affidamento per le altre annualità di consegna dei carichi (5,6% per i carichi affidati nel 2018, 7,3% per i carichi affidati nel 2017, etc.).

Infine, nella Tabella seguente (n. 5), sulla base delle analisi svolte e delle azioni di riscossione intraprese, l'Agente della Riscossione ha rappresentato il proprio magazzino ruoli secondo una dimensione "gestionale", fornendo elementi di valutazione dei crediti affidati in relazione alle caratteristiche del contribuente, alla possibilità di lavorazione e di recupero degli stessi crediti.

Il carico contabile residuo affidato nel periodo 1° gennaio 2008 – 31 dicembre 2020, al netto delle somme oggetto di sgravio, delle quote annullate e della riscossione effettuata, risulta pari a circa 46 milioni di euro.

Il 17 per cento del carico contabile residuo, come sopra determinato, appare difficilmente esigibile in quanto 2,7 milioni di euro sono dovuti da soggetti coinvolti in procedure concorsuali, 3,4 milioni circa sono dovuti da persone decedute e imprese cessate e circa 1,7 milioni sono dovuti da soggetti “nullatenenti” (in base ai dati presenti nell’Anagrafe tributaria).

Ulteriori 18,8 milioni di euro, alla data del 31 marzo 2021, risultano interessati da provvedimenti di sospensione delle attività di recupero emessi in autotutela dagli enti creditori o in forza di provvedimenti dell’Autorità giudiziaria.

Rientrano, inoltre, in tale fattispecie, al netto di quanto già riscosso, le quote (pari a circa 873 mila euro) oggetto di richiesta di accesso alla definizione agevolata prevista dal D.L. n. 119/2018 - c.d. “*rottamazione-ter*” - i cui piani di pagamento risultano ancora in essere.

Le disposizioni normative contenenti misure agevolative emanate dal legislatore nel corso degli ultimi anni, hanno consentito una definizione delle posizioni debitorie preesistenti dei contribuenti; tuttavia, le stesse misure hanno determinato un’interruzione delle attività esecutive di riscossione avviate dall’Agente a cui non sempre ha poi fatto seguito l’effettivo pagamento delle somme dovute dai contribuenti.

Al netto di quanto sopra, residuano 19,6 milioni di euro, di cui il 66% (pari a circa 12,9 milioni di euro) sono riferiti a soggetti nei confronti dei quali l’AdR ha già avviato azioni di recupero (esecutive e/o cautelari).

Più nel dettaglio, l’importo di 12,9 milioni di euro è riferibile alla quota di carico residuo contabile, al netto di quanto oggetto di provvedimenti di sospensione e/o rateazione, intestato a contribuenti (non ricompresi nelle categorie dei soggetti in procedura concorsuale o dei soggetti deceduti/ imprese cessate) sui quali è stata attivata almeno una qualsiasi azione cautelare o esecutiva.

Da ultimo si segnala che l’importo di 2,6 milioni di euro, così come indicato nella seguente tabella, concerne dilazioni di pagamento concesse e non revocate.

Alla luce delle analisi sopra descritte, si rappresenta che il c.d. “magazzino” residuo su cui l’Agente della Riscossione può presumibilmente attivare azioni di recupero si riduce a circa 4,1 milioni di euro, in relazione ai quali le eventuali attività esecutive o cautelari dovranno, comunque, tener conto dei vincoli imposti dalla normativa vigente quali la soglia minima per l’iscrizione ipotecaria, l’impignorabilità della c.d. “prima casa”, i limiti di pignorabilità dei beni strumentali delle imprese, etc.

Tabella n. 5 - Analisi magazzino anni 2008 - 2020 (codice entrata 842J)

Dati aggiornati al 31 marzo 2021

(Importi in migliaia)

CARICO RUOLI AFFIDATO (dal 2008 al 31/12/2020)	57.335
Sgravi per indebiti e quote annullate	4.086
Riscosso	7.162
Magazzino residuo contabile	46.087
Carico sospeso	18.784
Soggetti coinvolti in procedure concorsuali	2.675
Soggetti deceduti e ditte cessate	3.381
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	1.654
Contribuenti già sottoposti ad azione cautelare/esecutiva	12.899
Rate a scadere su dilazioni non revocate	2.610
Magazzino residuo	4.084

Fonte: Agenzia entrate- riscossione.

Tabella n. 6 - Indennità da occupazione abusiva del demanio marittimo con realizzazione opere - titolo abilitativo assente o difforme (codice entrata 137J)

Situazione dei carichi affidati dall’Agenzia del Demanio dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2020.

Dati aggiornati al 31 marzo 2021.

(importi in migliaia)

Anno affidamento ruolo	Carico Affidato (A)	Carico Sgravato (B)	Carico Netto (C=A-B)	Carico Riscosso(D)	Carico Residuo Lordo(E=C-D)	Carico Sospeso (F)	Riscosso / carico netto (D/C)
TOTALE	30.978	3.061	27.917	1.899	26.017	3.951	6,8%
2008	138	25	113	112	1	1	99,1%
2009	372	66	307	223	84	8	72,7%
2010	2.221	257	1.964	77	1.887	224	3,9%
2011	2.989	581	2.408	230	2.178	427	9,5%
2012	3.201	668	2.533	233	2.300	125	9,2%
2013	4.416	86	4.330	218	4.111	1.009	5,0%
2014	1.945	348	1.597	360	1.236	26	22,6%
2015	2.143	418	1.725	120	1.605	276	7,0%
2016	4.895	522	4.373	106	4.267	1.595	2,4%
2017	1.659	45	1.615	95	1.520	47	5,9%
2018	3.329	47	3.282	59	3.223	16	1,8%
2019	1.789	0	1.789	50	1.739	144	2,8%
2020	1.882	0	1.882	16	1.865	52	0,9%

Fonte: Agenzia entrate- riscossione.

Con riferimento ai dati esposti nella Tabella n. 6, si evidenzia che il carico riscosso, complessivamente pari a 1,9 milioni di euro, rappresenta il 6,8% del carico affidato al netto delle quote annullate con provvedimenti di sgravio in autotutela dagli stessi enti creditori ovvero con decisioni dell’Autorità giudiziaria, o ancora in quanto annullato ai sensi dell’art. 4, D.L. n. 119/2018.

Nella tabella che segue viene rappresentato l’importo del carico riscosso per anno di affidamento del demanio marittimo (codice entrata 137J) distinto per anno di riscossione, quantificazione del riscosso e percentuale carico riscosso/carico netto, così come segnalato dall’Agenzia entrate - riscossione.

Tabella n. 7 - Carico Riscosso per anno di affidamento del Demanio marittimo (codice entrata 137J)- valori e percentuali (Importi in migliaia)

Anno affidamento del carico	Carico netto (affidato al netto di sgravi e annullamenti)	Riscosso	% carico riscosso / carico Netto	Anno di Riscossione													
				2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
2008	113	112	99,1%	0,0%	71,2%	0,0%	0,8%	23,5%	0,9%	0,4%	1,0%	0,9%	0,4%	0,2%	0,0%	0,0%	0,0%
2009	307	223	72,7%		0,1%	0,6%	1,5%	7,4%	5,6%	53,3%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,6%	2,7%	0,5%
2010	1.964	77	3,9%			0,1%	1,1%	0,7%	0,3%	0,2%	0,6%	0,3%	0,5%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2011	2.408	230	9,5%				0,6%	1,5%	2,2%	1,4%	0,1%	0,6%	0,1%	3,0%	0,0%	0,0%	0,0%
2012	2.533	233	9,2%					0,8%	0,4%	0,5%	0,9%	0,9%	1,2%	0,9%	0,9%	0,1%	2,6%
2013	4.330	218	5,0%						0,5%	0,4%	0,9%	0,6%	0,7%	0,4%	0,5%	0,3%	0,6%
2014	1.597	360	22,6%							2,4%	11,0%	1,2%	2,5%	1,7%	2,1%	1,3%	0,2%
2015	1.725	120	7,0%								0,4%	2,6%	1,4%	0,9%	0,8%	0,6%	0,1%
2016	4.373	106	2,4%									0,5%	0,4%	0,2%	0,5%	0,8%	0,1%
2017	1.615	95	5,9%										0,5%	1,0%	3,2%	1,0%	0,2%
2018	3.282	59	1,8%											0,1%	0,5%	0,5%	0,7%
2019	1.789	50	2,8%												0,4%	2,1%	0,3%
2020	1.882	16	0,9%													0,9%	0,0%
Totale	27.917	1.899	6,8%	0,0%	0,3%	0,0%	0,2%	0,5%	0,5%	1,1%	0,8%	0,5%	0,5%	0,8%	0,6%	0,5%	0,5%

Fonte: Agenzia entrate- riscossione.

Anche con riferimento al “codice entrata” 137J-“Indenn. Occup. Abusiva marittimo con realizz. opere tit. abilitativo assente o difforme”, sembra confermarsi l’andamento della riscossione tipico dell’attività di recupero; spesso crescente nei primi 2/3 anni dall’affidamento e decrescente negli anni successivi.

Al di là della situazione contingente, il livello di riscossione per questo “codice entrata” si assesta, strutturalmente, su valori di recupero più bassi rispetto a quelli medi riscontrati sul complesso dei crediti lavorati dall’Agente della riscossione, evidenziando una maggior difficoltà nell’azione di recupero.

Questa difficoltà trova riscontro nella situazione del magazzino che presenta una maggior concentrazione di crediti residui su soggetti nei confronti dei quali l’Agenzia della entrate-riscossione ha fatto presente di aver già tentato azioni di recupero esecutive e/o cautelari.

Tabella n. 8 - Analisi magazzino anni 2008 - 2020 (codice entrata 137J)

Dati aggiornati al 31 marzo 2021

(Importi in migliaia)

CARICO RUOLI AFFIDATO (dal 2000 al 31/12/2020)	30.978
Sgravi per indebiti e quote annullate	3.061
Riscosso	1.899
Magazzino residuo contabile	26.018
Carico sospeso	3.951
Soggetti coinvolti in procedure concorsuali	314
Soggetti deceduti e ditte cessate	3.765
Anagrafe tributaria negativa (nullatenenti)	1.027
Contribuenti già sottoposti ad azione cautelare/ esecutiva	13.781
Rate a scadere su dilazioni non revocate	601
Magazzino residuo	2.578

Fonte: Agenzia entrate- riscossione.

Il venti per cento circa dell’importo del carico contabile residuo, pari a circa 26 milioni di euro, appare difficilmente recuperabile in quanto dovuto da soggetti coinvolti in procedure concorsuali, persone decedute, imprese cessate, o da soggetti “nullatenenti”.

La riscossione risulta sospesa per un importo pari a circa 4 milioni di euro a seguito di provvedimenti di autotutela emessi dagli enti creditori o sentenze dell’Autorità giudiziaria e quelli relativi alle richieste di accesso alla definizione agevolata prevista dal D.L. n. 119/2018 (c.d. “rottamazione-ter”), i cui piani di pagamento risultano ancora in essere.

Residuano 17 milioni di euro, di cui l’81% (13,8 milioni) si riferisce a contribuenti nei confronti dei quali l’Agente della Riscossione, come indicato in precedenza, ha già svolto, in questi anni, azioni di recupero esecutive e/o cautelari.

Anche in questo caso, tali azioni di recupero sono riferite all'intera posizione debitoria dei contribuenti. Ulteriori 601 mila euro sono oggetto di pagamenti rateizzati in essere.

L'effettivo magazzino residuo su cui poter presumibilmente svolgere azioni di recupero si riduce quindi a circa 2,6 milioni di euro.

CAPITOLO VIII

CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE, ESITI DEL CONTRADDITTORIO E RACCOMANDAZIONI

Dall'analisi condotta nella presente indagine è emerso, in generale, un quadro di frammentarietà della normativa e delle competenze amministrative caratterizzato, anche, dalla separazione tra la titolarità delle responsabilità nel rilascio delle concessioni (affidata agli enti territoriali) e la titolarità dei proventi pubblici che ne derivano (in capo allo Stato).

Quest'ultima circostanza, peraltro, già segnalata nella delibera di questa Sezione n. 29 del 2009, in concorso con altri fattori di criticità, incide negativamente sulla gestione dei beni del demanio marittimo turistico-ricreativo, in particolare sul livello delle entrate e sul loro controllo, richiedendo l'adozione di opportune misure correttive, secondo quanto di seguito compendiato.

La necessità di una revisione complessiva del sistema delle concessioni demaniali, come segnalato nel corso dell'indagine anche alla luce della ulteriore procedura di infrazione del 3 dicembre 2020 avviata dalla Commissione europea nei confronti dell'Italia per non corretto recepimento della *"Direttiva Bolkestein"*, è emersa nella nota di aggiornamento al Documento di economia e finanza 2018, laddove è stata evidenziata la *"scarsa redditività delle concessioni per l'Erario"*.

Il legislatore nazionale, al fine di riformare e di rendere più coerente il sistema delle concessioni dei beni demaniali marittimi con i principi euro-unitari è intervenuto, da ultimo, con la *"legge di bilancio 2019"* recante, da un lato, una proroga dei termini (sui cui effetti è intervenuto il Consiglio di Stato con le sentenze dell'Adunanza plenaria nn. 17 e 18 del 2021) e, dall'altro, una previsione di un sistema generale delle concessioni demaniali marittime da attuarsi tramite un emanando D.P.C.M. che aggiorni il valore dei canoni posti a carico dei concessionari e stabilisca un nuovo modello di gestione delle imprese turistico-ricreative secondo schemi e forme di *"partenariato pubblico-privato"* dirette allo sviluppo dei medesimi beni alla luce delle singole specificità e caratteristiche territoriali.

Il contrasto tra il *corpus* normativo nazionale e quello comunitario, consistente nella mancata applicazione dei principi di tutela della concorrenza e di libertà di

stabilimento, così come interpretati alla luce della sentenza della CGUE “*Promoimpresa*” e “*Melis*”, è stato, altresì, oggetto di segnalazione da parte dell’Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato nel proprio Bollettino ufficiale.

Anche la Corte costituzionale, con sentenza 18 luglio 2011, n. 213, ha affermato che la revisione del settore demaniale marittimo deve essere realizzata nel pieno rispetto, tra l’altro, dei principi euro-unitari di tutela della concorrenza e di libertà di stabilimento.

È pertanto da auspicare la celere attuazione delle linee programmatiche intese, in coerenza con i richiamati principi, alla valorizzazione dei beni demaniali sotto il profilo della redditività e delle potenzialità di sviluppo, oltre che della tutela paesaggistica e ambientale, in parallelo alle opportune misure di miglioramento gestionale da parte dell’Amministrazione.

In sede di adunanza, le Amministrazioni intervenute hanno preso atto e condiviso le osservazioni formulate all’esito dell’istruttoria, fornendo aggiornamenti e chiarimenti in merito alla stessa, manifestando altresì spirito costruttivo in ordine alle ipotesi, sia di carattere normativo, sia di carattere operativo, dirette al miglioramento della gestione e della riscossione dei canoni derivanti dalle concessioni dei beni demaniali marittimi, i cui elementi più rilevanti sono riportati all’interno dei singoli punti evidenziati dalla Sezione.

1. Sul piano amministrativo, la molteplicità degli enti, che a vario titolo intervengono nella materia, ha determinato una gestione del flusso delle entrate derivanti dai canoni demaniali marittimi non del tutto efficiente; occorre dunque assicurare un adeguato coordinamento e rafforzare la collaborazione istituzionale tra la molteplicità di soggetti a vario titolo coinvolti nelle procedure. Nel corso di alcune riunioni di coordinamento tra le Amministrazioni ed Agenzie interessate è emersa la necessità di perseguire un riordino e una semplificazione delle procedure di riscossione dei canoni demaniali, sia riguardo al gettito da riscossione ordinaria sia a quello derivante da riscossione coattiva mediante ruolo. Si rende necessario proseguire con decisione lungo questo percorso.

In questa prospettiva, ad esempio, nel corso del 2017 l'adozione del modello di versamento "F24-Elide", predisposto tramite il "SID-Il Portale del mare", ha favorito la cooperazione tra le Amministrazioni coinvolte, automatizzando l'intero processo di accertamento e riscossione dei canoni e degli indennizzi.

Allo stato attuale permangono diverse criticità che sollecitano un intervento correttivo.

2. In modo particolare, l'aggiornamento del Sistema informativo è risultato carente nella parte relativa all'inserimento dei canoni di concessione: in sede di analisi dei dati molti degli scostamenti registrati sono risultati dei "falsi positivi" dovuti, nella maggioranza dei casi, al mancato inserimento degli importi incassati (circostanza confermata dalle risposte fornite dalle Amministrazioni interpellate).

Il Ministero delle infrastrutture e delle mobilità sostenibili ha confermato che l'adempimento relativo all'inserimento dei canoni nel SID è di esclusiva competenza degli enti gestori e che, allo stato attuale, i predetti importi vengono aggiornati automaticamente e gli eventuali pagamenti effettuati con indicazione di codici errati sono associati direttamente alle relative annualità nel Sistema a seguito dell'attivazione di apposite funzionalità tecnico-operative.

Lo stesso Mims, in sede adunanza, ha precisato che, in merito alle carenze informative riscontrate nel Sistema a causa del mancato inserimento dei dati da parte degli enti locali gestori, non sussiste, allo stato attuale, una disposizione normativa diretta a sanzionare gli enti locali inadempienti, né un'attività di accertamento in tal senso.

Le Amministrazioni interessate hanno confermato la disponibilità ad avviare specifici tavoli tecnici per l'eventuale implementazione di apposite funzionalità nel "Portale del mare" al fine di rendere il Sistema informativo uno strumento interoperabile con le varie banche dati della Pubblica Amministrazione sia a legislazione vigente, sia con eventuali proposte di intervento normativo.

3. E' inoltre necessario il completo inserimento nel Portale dei dati geometrici delle aree e dei manufatti demaniali oggetto di concessione, al fine di consentire una

più puntuale conoscenza dei beni in questione ed identificare eventuali utilizzi non autorizzati o difformi degli stessi.

Ciò potrebbe risultare propedeutico al rilascio di una procedura automatizzata che, a partire dalle finalità di utilizzo e dalle caratteristiche delle aree e delle opere interessate, possa fornire agli enti gestori una proiezione della quantificazione del canone demaniale.

4. Altro elemento di criticità riscontrato è l'incompleta soluzione dei perduranti disallineamenti, a livello informatizzato, tra catasto dei terreni e dei fabbricati.

La Sezione invita il gestore a monitorare lo stato dell'evoluzione tecnologica al fine di verificare se possano essere sviluppate, in un prossimo futuro, eventuali integrazioni/modificazioni del Portale, attraverso l'utilizzo di tecnologie più economiche e "mature", anche prevedendo specifici incontri dedicati con l'Amministrazione finanziaria. Ciò al fine di rendere il portale uno strumento tecnicamente adeguato, in coerenza con il criterio di interoperabilità tra sistemi informativi della Pubblica Amministrazione tra cui, su tutti, l'Anagrafe tributaria.

Il Ministero delle infrastrutture e mobilità sostenibili, con propria nota ed in sede di adunanza, ha precisato di essersi attivato con l'Agenzia delle entrate al fine di agevolare il sistema di interscambio (che, tuttavia, non risulta attualmente esperibile in forma automatizzata) e che, nell'ambito della convenzione 2018 con la predetta Agenzia fiscale, è stato previsto a tal fine un apposito servizio di cooperazione applicativa con l'Anagrafe tributaria.

5. Sul piano finanziario-contabile, relativamente al quinquennio 2016-2020, appare utile rilevare che, verosimilmente, anche per effetto della ricordata introduzione della nuova modalità di versamento dei canoni demaniali attraverso il modello "F24-Elide", avvenuta nel corso del 2017, il divario riscontrato tra le previsioni definitive di competenza e versamenti totali risulta diminuito rispetto alla precedente rilevazione, relativa al periodo 2013-2017.

Le differenze, tuttora riscontrabili, paiono imputabili a vari fattori, quali omessi pagamenti, ricorsi in atto, rateizzazione degli importi dovuti e, sia pure in misura progressivamente decrescente, all'utilizzo di strumenti di versamento diversi dal

modello "F24-Elide" oltre che alla compilazione manuale del modello da parte degli interessati con codici non validi.

Si invita, pertanto, il Gestore del "Portale del mare" a vigilare sull'operato delle Amministrazioni locali coinvolte affinché eseguano un corretto, puntuale e tempestivo aggiornamento dei dati richiesti dalla banca dati.

Si raccomanda, inoltre, alle Amministrazioni interessate (Rgs, Agenzia delle entrate, Agenzia del demanio, etc.) un'attenta analisi del flusso dei dati utilizzati in sede sia previsionale, sia di consuntivo, allo scopo di individuare e rimuovere le possibili cause delle discrasie rilevate.

Le disfunzioni gestionali paiono, per altra parte, superabili mediante l'individuazione, sul piano normativo, di un unico termine temporale per il pagamento dei canoni demaniali marittimi, con contestuale definizione di criteri certi ed omogenei per la determinazione del numero massimo di rateizzazioni annue ed i relativi termini di pagamento.

6. Per quanto concerne specificamente i risultati dell'attività dell'Agente della Riscossione, fortemente incisi dagli effetti della pandemia, essi sembrano condizionati anche dalla rilevante presenza (circa il 17%) di crediti difficilmente recuperabili in quanto dovuti da soggetti coinvolti in procedure concorsuali, persone decedute, imprese cessate e "nullatenenti".

Si tratta, come noto, di una problematica trasversale che riguarda la generalità delle entrate erariali da riscuotere coattivamente; al riguardo non può che esprimersi l'auspicio che la riforma della riscossione attualmente indicata nel D.D.L. di riforma del sistema tributario approvato dal Governo possa consentire l'individuazione di idonee soluzioni dirette a potenziare l'efficienza della struttura amministrativa e, nel contempo, tutelare adeguatamente l'interesse erariale.

7. In un'ottica complessiva di riforma, tra le linee direttrici dovrebbe prevedersi la correlazione dell'entità dei canoni alla redditività potenziale delle aree date in concessione attraverso una revisione dei valori unitari, sulla base anche della destinazione d'uso dei singoli beni concessi.

A tal fine, potrebbero essere adeguatamente valorizzate anche modalità innovative di gestione dei beni mediante appropriato ricorso a formule di “*partenariato pubblico-privato*”.

8. Sul piano della prassi operativa e con particolare riguardo al coinvolgimento degli enti locali, in sede istruttoria è emersa altresì la difficoltà di estrarre un aggiornamento del numero dei comuni costieri inadempienti da parte del Mef – Dipartimento del Tesoro anche a causa dell’interruzione della collaborazione con il gestore del Portale (Mims).

Si invitano le Amministrazioni interessate a riprendere tempestivamente la collaborazione con il gestore in argomento al fine di estrarre e produrre un aggiornamento delle strutture attualmente inadempienti.

Sempre nella prospettiva della miglior fruizione e del potenziamento del “*SID-Il portale del mare*”, si invitano le Amministrazioni interessate (Agenzia del Demanio, Mims e l’ANCI) ad un rapido riavvio delle attività (iniziate, ma poi interrotte) finalizzate a definire un protocollo di intesa in materia.

9. Sotto altro profilo, la Sezione auspica che nel complessivo quadro di riforma normativa possano prevedersi modalità che incentivino gli enti locali a curare il tempestivo aggiornamento dei dati nel predetto “*SID-Portale del mare*”, attraverso la destinazione a favore di questi ultimi di una parte dei proventi derivanti dall’eventuale revisione delle modalità di determinazione dei canoni demaniali. Ciò potrebbe favorire una più attiva e concreta partecipazione delle Amministrazioni coinvolte nella gestione dei beni demaniali e garantire una maggiore efficienza al “*SID-Il portale del mare*” con conseguenti ricadute positive sia in termini di gestione dei beni, sia al fine di rendere più efficace l’azione di riscossione delle correlate entrate demaniali.

A quest’ultimo fine, *de iure condendo*, potrebbe prevedersi altresì un incremento sostanziale delle sanzioni – anche di tipo accessorio – per ritardato pagamento dei canoni demaniali marittimi che, attualmente, a fronte di ritardi anche significativi, non sembrano rappresentare un deterrente efficace.

La RGS-IFP, al fine di agevolare la tutela dei crediti erariali relativi ai beni demaniali marittimi ha proposto, da un punto di vista operativo, di velocizzare

le operazioni di escussione delle polizze fidejussorie presentate dai concessionari al verificarsi delle condizioni di applicabilità, mentre il Mef-Dipartimento del Tesoro ha suggerito l'istituzione - normativa - di un responsabile unico del procedimento amministrativo per i beni demaniali marittimi.

La Sezione raccomanda alle Amministrazioni coinvolte nella gestione dei beni demaniali, al fine di garantire i crediti erariali in argomento, di attivarsi tempestivamente nell'escussione delle garanzie prestate dai concessionari al verificarsi delle condizioni di applicabilità e di prestare attenzione alle fasi di rinnovo delle medesime fidejussioni.

10. Per quanto concerne le difficoltà rappresentate dagli enti locali nell'organizzare e gestire i procedimenti relativi alle concessioni demaniali marittime con personale interno adeguatamente formato, in assenza di provvedimenti normativi di riforma è da prendere in considerazione l'opportunità, per gli enti in argomento, di organizzare detti servizi anche in forma associata. Per altro verso, una riforma di settore che preveda l'avvio, a livello centrale, di un ufficio di supporto agli enti locali, potrebbe assicurare adeguata consulenza ed assistenza tecnica alle predette Amministrazioni al fine di favorire la gestione, anche delegata, di dette attività.

11. La Sezione invita le Amministrazioni a rendersi parti attive nella convocazione/partecipazione a tavoli tecnici/incontri di approfondimento con altre P.A. al fine di migliorare la gestione dei beni demaniali marittimi anche a legislazione invariata ed a rendersi, inoltre, propositive nei confronti dell'Autorità politica affinché gli auspicati interventi normativi di riforma possano essere approvati.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

