



Delibera della Giunta Regionale n. 622 del 29/12/2020

Dipartimento 50 - GIUNTA REGIONALE DELLA CAMPANIA

Direzione Generale 8 - DIREZIONE GENERALE PER LA MOBILITA'

U.O.D. 4 - Demanio marittimo portuale

Oggetto dell'Atto:

**ESTENSIONE DELLA DURATA DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME.
INDIRIZZI APPLICATIVI.**

Alla stregua dell'istruttoria compiuta dalla Direzione Generale e delle risultanze e degli atti tutti richiamati nelle premesse che seguono, costituenti istruttoria a tutti gli effetti di legge, nonché dell'espressa dichiarazione di regolarità della stessa resa dal Direttore a mezzo di sottoscrizione della presente

PREMESSO che

- a. il combinato disposto degli artt. 42 del D. Lgs. 30 marzo 1999, n. 96 e dell'art. 105, comma 2, lett. I), D. Lgs. n. 112/1998, stabilisce in capo ai Comuni l'esercizio delle funzioni amministrative sul demanio marittimo, ad eccezione degli ambiti rientranti nei porti di rilevanza regionale ed interregionale;
- b. la legge della Regione Campania 28 marzo 2002, n. 3, all'art. 6, comma 1, lett. c) ha attribuito alla Regione, tra l'altro, funzioni programmatiche ed amministrative in materia di reti, impianti e servizi marittimi, ivi compresi i porti di rilievo regionale ed interregionale;
- c. con la Delibera di Giunta regionale n. 1047 del 19 giugno 2008, è stato approvato l'elenco ricognitivo dei *"Porti di rilevanza regionale ed interregionale ai sensi dell'art. 6 della legge regionale n. 3/2002"*;
- d. l'articolo 1, comma 18, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito nella legge 25/2010 - come modificato dall'art. 34 *duodecies*, del D.L. 18.10.2012, n. 179, inserito in sede di conversione dalla L. n. 221/2012, nonché dall'articolo 1, comma 547 della legge n. 228/2012 e dall'articolo 1, comma 291 della legge n. 147/2013 - ha stabilito che *"nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali con finalità turistico-ricreative, ad uso pesca, acquacoltura ed attività produttive ad essa connesse e sportive, nonché quelli destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto"* il termine di durata delle indicate concessioni in essere al 31.12.2009 e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino al 31 dicembre 2020;
- e. la predetta proroga ha dato luogo a rinvii pregiudiziali alla Corte di giustizia dell'Unione europea, decisi con la sentenza del 14 luglio 2016, nelle cause riunite C-458/14 (*Promoimpresa srl*) e C-67/15 (*Mario Melis e altri*), la quale, oltre a confermare che le concessioni demaniali marittime di cui alle predette cause rientrano, in linea di principio, nel campo di applicazione dell'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE (cd. "Direttiva servizi"), ha ritenuto: che l'art. 12 di tale Direttiva deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale *"che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati"*; che l'articolo 49 TFUE deve essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale *"che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali pubbliche in essere per attività turistico-ricreative, nei limiti in cui tali concessioni presentano un interesse transfrontaliero certo"*;
- f. l'art. 24, comma 3-septies, del decreto Legge n.113/2016 (*"Misure finanziarie urgenti per gli Enti territoriali e il territorio"*), convertito dalla legge n. 160/2016, ha disposto che *"Nelle more della revisione e del riordino della materia in conformità ai principi di derivazione europea, per garantire certezza alle situazioni giuridiche in atto e assicurare l'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio senza soluzione di continuità, conservano validità i rapporti già instaurati e pendenti in base all'articolo 1, comma 18, del decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25"*;

PREMESSO, altresì, che

- a. la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (*"Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021"*), all'articolo 1, commi 675 ss. ha previsto:
 - ai commi da 675 a 677: *"al fine di tutelare, valorizzare e promuovere il bene demaniale delle coste italiane (...), in un'ottica di armonizzazione delle normative europee"*, entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della legge, l'adozione di un decreto del Presidente del Consiglio con cui dovranno essere *"fissati i termini e le modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime"*;
 - ai commi 680 e 681 che *"I principi ed i criteri tecnici ai fini dell'assegnazione delle concessioni sulle aree demaniali marittime sono definiti"* con un ulteriore decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, da adottarsi successivamente alle attività di cui ai commi 676 ss. e che, sulla base di tali principi e criteri tecnici saranno *"assegnate le aree concedibili ma prive di concessioni in essere alla data di entrata in vigore della presente legge"*;

- al comma 682: *"Le concessioni disciplinate dal comma 1 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, vigenti alla data di entrata in vigore della presente legge hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677, rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale"*;
 - al comma 683: *"Al fine di garantire la tutela e la custodia delle coste italiane affidate in concessione, quali risorse turistiche fondamentali del Paese, e tutelare l'occupazione e il reddito delle imprese in grave crisi per i danni subiti dai cambiamenti climatici e dai conseguenti eventi calamitosi straordinari, le concessioni di cui al comma 682, vigenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge 31 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, nonché quelle rilasciate successivamente a tale data a seguito di una procedura amministrativa attivata anteriormente al 31 dicembre 2009 e per le quali il rilascio è avvenuto nel rispetto dell'articolo 18 del decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328, o il rinnovo è avvenuto nel rispetto dell'articolo 02 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677 rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale"*;
- b. l'ambito applicativo di cui all'art. 1, commi 682 e 683 della citata legge n. 145/2018 fa riferimento all'articolo 1, comma 1, del decreto legge 5 ottobre 1993 n. 400, convertito con modificazioni dalla legge n. 494/1993, il quale ha disposto, nell'ambito delle concessioni demaniali marittime di cui al Codice della navigazione, che le stesse possano essere rilasciate, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, anche per l'esercizio delle attività di cui alle lettere da a) a f), così integrando la disciplina del Codice di settore con l'individuazione di alcune tipologie di concessione a scopo turistico-ricreativo, come peraltro confermato dall'interpretazione autentica di cui all'art. 13, co. 1, della legge 8.7.2003, n. 172;

PRESO ATTO che con decreti dirigenziali n. 10 del 25.2.2019 e n. 40 del 28.6.2019 della Direzione Generale per la Mobilità, è stato disposto in via cautelativa, ai sensi dell'art. 7, comma 2, della Legge 7 agosto 1990, n. 241 - rispettivamente fino al 30.6.2019 e fino al 31.12.2019 - la sospensione dei procedimenti già in corso, avviati ad istanza di parte e quelli da avviare volti ad ottenere il rinnovo dei titoli concessori, per il tempo strettamente necessario a risolvere le questioni interpretative connesse alla materia delle concessioni demaniali, dando altresì atto che, per il periodo oggetto di sospensione, avrebbero continuato a produrre effetti i provvedimenti regionali concessori rilasciati in ambito portuale in corso di rinnovo;

PRESO ATTO, altresì, che

- a. durante l'intero periodo di sospensione di cui ai predetti decreti dirigenziali non è stato emanato il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di cui all'art. 1, comma 675, della citata legge n. 145/18, relativo alla definizione dei termini e delle modalità per la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali, né è stata adottata alcuna circolare interpretativa condivisa da parte dei Ministeri competenti e diretta a fornire indirizzi univoci in ordine alle fattispecie di concessioni rientranti nelle ipotesi di cui all'art. 1, commi 682 e 683 della predetta legge;
- b. il Consiglio di Stato, con sentenza n. 7874/2019, pronunciandosi su di un ricorso in ottemperanza ad esso sottoposto, ha ritenuto, tra l'altro, che *"la disapplicazione (rectius, non applicazione) della norma nazionale confliggente con il diritto eurounitario, a maggior ragione se tale contrasto è stato accertato dalla Corte di giustizia UE, costituisca un obbligo per lo Stato membro in tutte le sue articolazioni e, quindi, anche per l'apparato amministrativo e per i suoi funzionari, qualora sia chiamato ad applicare la norma interna contrastante con il diritto eurounitario"* e che pertanto *"anche la più recente proroga legislativa automatica delle concessioni demaniali in essere fino al 2033, provocata dall'articolo unico, comma 683, l. 30 dicembre 2018, n. 145 (...) è coinvolta, con le conseguenze del caso, nel ragionamento giuridico sopra esposto (...)"*;

RILEVATO che

- a. il decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020 n. 77, all'articolo 182, comma 2, prevede che: *«2. Fermo restando quanto disposto nei riguardi dei concessionari*

dall'articolo 1, commi 682 e seguenti, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, per le necessità di rilancio del settore turistico e al fine di contenere i danni, diretti e indiretti, causati dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, le amministrazioni competenti non possono avviare o proseguire, a carico dei concessionari che intendono proseguire la propria attività mediante l'uso di beni del demanio marittimo, lacuale e fluviale, i procedimenti amministrativi per la devoluzione delle opere non amovibili, di cui all'articolo 49 del codice della navigazione, per il rilascio o per l'assegnazione, con procedure di evidenza pubblica, delle aree oggetto di concessione alla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto. L'utilizzo dei beni oggetto dei procedimenti amministrativi di cui al periodo precedente da parte dei concessionari è confermato verso pagamento del canone previsto dall'atto di concessione e impedisce il verificarsi della devoluzione delle opere. Le disposizioni del presente comma non si applicano quando la devoluzione, il rilascio o l'assegnazione a terzi dell'area sono stati disposti in ragione della revoca della concessione oppure della decadenza del titolo per fatto e colpa del concessionario»;

- b. il decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126, all'articolo 100, comma 1, ha stabilito che: *"Le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 682 e 683, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, si applicano anche alle concessioni lacuali e fluviali, ivi comprese quelle gestite dalle società sportive iscritte al registro Coni di cui al decreto legislativo 23 luglio 1999 n. 242, 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 per effetto di provvedimenti successivi all'inizio dell'utilizzazione";*

RILEVATO, altresì, che

- a. la legge del 27 novembre 2020, n. 159 di conversione del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, recante misure urgenti connesse con la proroga della dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19 e per la continuità operativa del sistema di allerta COVID, nonché per l'attuazione della direttiva (UE) 2020/739 del 3 giugno 2020. (20G00182), ha introdotto, dopo l'articolo 3 del citato decreto legge, l'art. 3-bis, rubricato "Proroga degli effetti di atti amministrativi in scadenza";
- b. il richiamato art. 3 bis stabilisce quanto segue: *"All'articolo 103 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, sono apportate le seguenti modificazioni:*
- a) al comma 2, le parole: "il 31 luglio 2020" sono sostituite dalle seguenti: "la data della dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19";*
 - b) dopo il comma 2-quinquies è inserito il seguente:*
"2-sexies. Tutti i certificati, attestati, permessi, concessioni, autorizzazioni e atti abilitativi comunque denominati, di cui al comma 2, scaduti tra il 1° agosto 2020 e la data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125, e che non sono stati rinnovati, si intendono validi e sono soggetti alla disciplina di cui al medesimo comma 2".

TENUTO CONTO che

- a. la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome - alla luce della predetta normativa, connessa anche alla straordinarietà dell'evento pandemico, nonché delle pronunce giurisprudenziali intervenute con riferimento alla legge 145/2018 - in data 23.11.2020 ha approvato all'unanimità un "ordine del giorno" con il quale è stato chiesto al Governo *"l'emanazione entro e non oltre il 30 novembre 2020, nelle forme ritenute opportune, di uno o più atti che chiariscano in via definitiva la piena vigenza del regime di proroga e di portata applicativa della disciplina a tutte le concessioni demaniali marittime e delle acque interne";*
- b. lo scorso 3 dicembre 2020 la Commissione europea ha inviato una lettera di costituzione in mora all'Italia in merito al rilascio di autorizzazioni relative all'uso del demanio marittimo per il turismo balneare e i servizi ricreativi (concessioni balneari), in quanto lo Stato italiano non ha dato attuazione a quanto stabilito dalla Corte di giustizia con la sentenza del 14 luglio 2016 e da allora ha ulteriormente prorogato le autorizzazioni vigenti fino alla fine del 2033 e ha vietato alle autorità locali di avviare o proseguire procedimenti pubblici di selezione per l'assegnazione di concessioni, violando il diritto dell'Unione. La Commissione ritiene che la normativa italiana, oltre a essere incompatibile con il diritto dell'UE, sia in contrasto con la sostanza della sentenza della CGUE, crei incertezza giuridica per i servizi turistici balneari, scoraggi gli investimenti in un settore fondamentale per l'economia italiana e già duramente colpito dalla pandemia di coronavirus e causi infine una perdita di reddito potenzialmente significativa per le autorità locali italiane.

CONSIDERATO che

- a. l'avvio della procedura di infrazione da parte della Commissione europea, comunicato il 3.12.2020 con la decisione di inviare allo Stato italiano una lettera di costituzione in mora - per il contrasto della disciplina vigente in materia di concessioni per il turismo balneare ed i servizi ricreativi con la sentenza CGUE del 14 luglio 2016 e per l'incompatibilità con il diritto dell'Unione europea - ha determinato una situazione di assoluta precarietà della normativa attualmente in vigore, che nei prossimi mesi sarà verosimilmente oggetto di modifica e/o di integrazioni o chiarimenti;
- b. il decreto legge n. 18/2020, convertito dalla legge n. 27/2020, prevede che le concessioni conservano validità per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza dovuto alla crisi epidemiologica da Covid-19, il cui termine è attualmente fissato al 31 gennaio 2021;
- c. come più volte chiarito dalla Corte costituzionale (*ex multis*, sent. n. 1/2019), la durata delle concessioni di beni demaniali marittimi, anche rispetto al tema della proroga, attiene alla materia della concorrenza, la cui disciplina è riservata alla competenza esclusiva del legislatore statale, in quanto i criteri e le modalità di affidamento delle concessioni di beni del demanio marittimo devono necessariamente essere stabiliti nel rispetto dei principi eurounitari di libera concorrenza e di libertà di stabilimento, corrispondenti ad ambiti riservati alla competenza esclusiva statale ex art. 117, 2° comma, lettera e) della Costituzione;

CONSIDERATO, altresì, che

- a. sulla base delle circostanze di fatto e di diritto esposte in narrativa, emerge la volontà del legislatore – manifestatasi fin dalla legge n. 145/2018 (art. 1, commi 682 e 683) e successivamente confermata, in senso ampliativo e su nuovi presupposti, dal decreto legge n. 34/2020, convertito dalla legge n. 77/2020 (art. 182, comma 2) e dal decreto legge n. 104/2020, convertito dalla legge n. 126/2020 (art. 100, comma 1) – di estendere, quantunque transitoriamente, la durata delle "*concessioni disciplinate dal comma 1 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494*" oltre che delle concessioni turistico-ricreative di cui all'articolo 100, comma 1, del citato decreto legge n. 104/2020, convertito dalla legge n. 126/2020;
- b. l'avvio della procedura formale di infrazione da parte della Commissione europea in data 3.12.2020 impone necessariamente allo Stato italiano l'adozione di un intervento sulla normativa vigente e una revisione della disciplina dell'intera materia delle concessioni demaniali marittime;
- c. l'estensione della validità delle concessioni in essere (attualmente fino al 3.5.2020) consente la prudente adozione, da parte dell'Amministrazione regionale, di un provvedimento che prenda atto che le concessioni demaniali marittime vigenti alla data di entrata in vigore della legge 145/2018 conservano la loro validità, anche in ragione di quanto stabilito dal decreto legge n. 18/2020, convertito dalla legge n. 27/2020, per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza da Covid-19 e, pertanto, ad oggi, fino al 3 maggio 2021, così da permettere agli enti ed agli operatori interessati di agire sulla base di procedimenti improntati a regole chiare, certe ed uniformi, a presidio del principio di legalità ed a garanzia della certezza delle situazioni giuridiche, nell'interesse pubblico all'ordinata gestione del demanio marittimo senza soluzione di continuità e nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza e pubblicità;

RITENUTO di dover dettare, per le motivazioni sopra indicate, primi indirizzi applicativi in merito alle concessioni demaniali marittime;

VISTI

- a. Il Codice della Navigazione;
- b. il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112;
- c. il decreto legislativo 30 marzo 1999, n. 96;
- d. la legge della Regione Campania 28 marzo 2002, n. 3;
- e. la delibera di Giunta regionale n. 1047 del 19 giugno 2008;
- f. il decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito dalla legge 25/2010 e s.m.i.;
- g. il decreto legge 24 giugno 2016, n. 113, convertito dalla legge 7 agosto 2016, n. 160;
- h. la legge 30 dicembre 2018, n. 145, articolo 1, commi 675 ss.;
- i. i decreti dirigenziali n. 10 del 25.2.2019 e n. 40 del 28.6.2019;
- j. il decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito dalla legge 17 luglio 2020 n. 77;
- k. il decreto legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126;
- l. il decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27;
- m. la legge 27 novembre 2020, n. 159, di conversione del decreto-legge 7 ottobre 2020, n. 125;

PROPONE e la Giunta, in conformità, a voto unanime

DELIBERA

per le motivazioni espresse in narrativa, che si intendono integralmente richiamate

1. di prendere atto che le concessioni demaniali marittime vigenti alla data di entrata in vigore della legge 145/2018 conservano la loro validità, anche in ragione di quanto stabilito dal decreto legge n. 18/2020, convertito dalla legge n. 27/2020, per i novanta giorni successivi alla dichiarazione di cessazione dello stato di emergenza da Covid-19 e pertanto, ad oggi, fino al 3 maggio 2021;
2. di demandare alla competente Direzione generale per la Mobilità, nelle more della definizione della procedura d'infrazione avviata dalla Commissione europea ovvero della revisione e/o delle modifiche alla disciplina settoriale, la ricognizione delle tipologie di concessioni in essere negli ambiti portuali di competenza regionale, anche ai fini di un riordino delle funzioni amministrative nella predetta materia alla luce dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza;
3. di riservarsi di fornire ulteriori indirizzi applicativi, entro la scadenza del periodo di cui al punto 1., sulla base delle determinazioni che, *medio tempore*, saranno eventualmente assunte dal legislatore statale;
4. di trasmettere la presente delibera al Gabinetto del Presidente della Giunta regionale, alla Direzione Generale per la Mobilità e ai competenti Uffici per la pubblicazione sul sito istituzionale della Regione e sul BURC.