

Il Sistema Informativo del Demanio marittimo (SID): uno strumento di e-government tra problematiche applicative e partecipative

Pier Marco Rosa Salva

*L'utilizzo di soluzioni digitali costituisce ormai il metodo privilegiato per il miglioramento ed efficientamento dell'azione amministrativa. Uno dei ban-
chi di prova di questo processo si rinviene nella gestione dei beni demaniali
marittimi, ove sin dal 1993 è stato creato il Sistema Informativo del Demanio
marittimo (SID), banca dati e sistema digitale volto a supportare le ammini-
strazioni che gestiscono le svariate problematiche che da tempo interessano
l'utilizzo dei beni costieri, portuali e marittimi (apertura alla concorrenza e
riscossione dei canoni demaniali, pianificazione dell'uso del territorio e del-
lo spazio marittimo, tutela dell'ambiente e del paesaggio). Molte sono tutta-
via le problematiche ancora oggi esistenti (carente aggiornamento dei dati,
valenza giuridica dubbia degli estratti cartografici, deficit partecipativi) che
ne rallentano l'implementazione e che impongono, anche alla luce dei più
recenti interventi normativi e giurisprudenziali, una riflessione soprattutto
in ordine all'introduzione di adeguate garanzie partecipative, al fine di as-
sicurare che esso divenga effettivamente uno strumento efficiente ed efficace
per la gestione integrata dei beni demaniali marittimi.*

1. L'implementazione dell'e-government: il caso del demanio marittimo

Il ricorso alle soluzioni dell'Ict e all'utilizzo di dati è sempre più fre-
quente in moltissimi settori dell'azione pubblica.

Non si tratta, tuttavia, di una mera dematerializzazione dell'azione am-
ministrativa¹, ma di un tentativo di ripensamento della logica dei rap-

(1) S. v., senza alcuna pretesa di completezza, G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2017, p. 5; cfr. A. MASUCCI, *Erogazione on line dei servizi pubblici e teleprocedure amministrative. Disciplina giuridica e riflessi sull'azione amministrativa*, in *Dir. Pubbl.*, 2003, pp. 992-993.

porti fra gli organismi pubblici e fra questi e i privati, che utilizza il ricorso alla tecnologia per l'introduzione di nuove forme di *e-government*² e così per l'implementazione di nuove dinamiche decisionali, fondate in taluni casi anche sull'utilizzo di algoritmi³. Questo processo non solo coinvolge il ricorso alle tecnologie ICT, ma si accompagna a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze nell'ottica di un generale miglioramento dell'esercizio delle funzioni amministrative⁴.

Molti sono i settori ove si registrano queste tendenze: dalla gestione del trasporto pubblico e delle soste in strada⁵, alla progettazione digitale (il BIM)⁶ e alla gestione delle finanze pubbliche (si pensi al Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici - SIOPE)⁷.

(2) Sull'*e-government* si v. D.-U. GALETTA, in *questo fascicolo*, nonché la Comunicazione della Commissione europea del 19 aprile 2017 (COM(2016)179) *Piano d'azione dell'UE per l'e-Government 2016-2020. Accelerare la trasformazione digitale della pubblica amministrazione*. Sul tema anche G. BUCCI, V. SANDUCCI, E. VICARIO, *Potenzialità del paradigma ontologico nello sviluppo delle applicazioni di e-government*, in *Inf. dir.*, 2008, p. 279; F. MERLONI (a cura di), *Introduzione all'eGovernment*, Torino, Giappichelli, 2005; G. VESPERINI (a cura di), *Le-Government*, Milano, Giuffrè, 2004. Sulle soluzioni digitali applicate in particolare a livello locale si v., tra i vari contributi, M. CAPOREALE, *L'intelligenza si ripartisce o si condivide? A proposito di smartness, livelli di governo e una certa idea di città*, in *questa Rivista*, 4, 2015, p. 867 ss.; Id., *L'attuazione delle smart cities. Competenze e coordinamento tra livelli di governo*, in *questa Rivista*, 4, 2015, p. 949 ss.; L. SARTORI, *Alla ricerca della smart citizenship*, in *questa Rivista*, 4, 2015, p. 927 ss.

(3) Sull'utilizzo degli algoritmi si v., I.M. DELGADO, in *questo fascicolo*, nonché, tra i più recenti, A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e futuro delle libertà*, in *BioLaw Journal*, 1, 2019; L. VIOLA, *L'intelligenza artificiale nel procedimento e nel processo amministrativo: lo stato dell'arte*, in *Foro. Amm.*, 9, 2019, p. 1598 ss.; P. OTRANTO, *Decisione amministrativa e digitalizzazione della P.A.*, in *federalismi.it*, 2, 2018.

(4) Ciò in linea con la definizione di *e-government* fornita dalla Commissione europea con la Comunicazione del 26 settembre 2003 (COM (2003) 567 def.) *su Il ruolo dell'eGovernment per il futuro dell'Europa*, punto 3, per cui si intende «l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative e all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici e i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche».

(5) Sulla gestione della mobilità sostenibile si v. V. LUBELLO, *La shared mobility della prossima città*, in G.F. FERRARI (a cura di), *La prossima città*, Milano-Udine, Mimesis, 2017, p. 355 ss. Si v. anche l'Osservatorio sulla *sharing mobility*, su www.osservatoriosharingmobility.it.

(6) Sul BIM si v. G.M. RACCA, in *questo fascicolo*.

(7) Il SIOPE - Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici, istituito dalla Ragioneria Generale dello Stato, dalla Banca d'Italia e dall'Istat in attuazione dell'art. 28 della l. 28 dicembre 2002, n. 289, disciplinato dall'art. 14, l. 31 dicembre 2009, n. 196, e poi divenuto SIOPE+ in forza dell'art. 1, comma 533, l. 11 dicembre 2016, n. 232, è un sistema di rilevazione telematica degli incassi e

Tra questi spicca quello della gestione dei beni del demanio marittimo, ove da tempo si rinviene un crescente ricorso alla tecnologia e all'utilizzo integrato di dati.

La gestione delle aree demaniali marittime ha incontrato negli anni svariati profili problematici, comprendenti l'identificazione stessa della loro estensione e consistenza⁸, la conoscenza dello stato dei luoghi (nella prospettiva anche della lotta all'abusivismo) e della situazione amministrativa di ogni area, la gestione delle destinazioni d'uso, la progressiva apertura alla concorrenza delle attività oggetto di concessione e, non da ultimo, la tempestiva e regolare riscossione dei canoni demaniali.

Al fine di affrontare tali questioni nel 1993 è stato creato il Sistema Informativo del Demanio marittimo (SID), la cui progressiva implementazione ha dato luogo a taluni interrogativi giuridici, che sono specchio delle problematiche applicative più generali poste dall'introduzione di forme di *e-government*, e che sollecitano talune riflessioni, in particolare in ordine all'esistenza di adeguate garanzie partecipative a favore dei privati.

2. Il SID: origine, sviluppo e ambito di applicazione

Il Sistema Informativo del Demanio marittimo è stato istituito sulla base della l. 11 febbraio 1993, n. 44 («Programma straordinario per l'aggiornamento del catasto del demanio marittimo e la creazione di un'apposita banca dati»), al fine di consentire una più efficace gestione dei beni demaniali marittimi da parte dell'allora Ministero della marina mercantile, poi confluito nel Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, tuttora titolare della gestione del sistema⁹.

dei pagamenti effettuati dai tesoriери di tutte le amministrazioni pubbliche. È finalizzato a monitorare i conti pubblici, attraverso la rilevazione in tempo reale del fabbisogno delle amministrazioni e l'acquisizione delle informazioni necessarie per la predisposizione delle statistiche di contabilità.

(8) Il procedimento di delimitazione del demanio marittimo, con collocamento della c.d. «dividente demaniale», è svolto ai sensi dell'art. 32 c.nav., sul quale si v. A. LEFEBVRE D'OVIDIO, G. PESCATORE, L. TULLIO, *Manuale di Diritto della Navigazione*, Milano, Giuffrè, 2011, p. 99 ss.; G. PESCATORE, *La delimitazione del demanio marittimo*, in *Foro.it*, 1998, p. 229 ss.; S. MOSCATO, *Problematice in tema di delimitazione del demanio marittimo*, in *Dir. Trasp.*, 1999, p. 833 ss.

(9) Ai sensi dell'art. 104, comma 1, lett. qq), d.lgs. 112/1998, la gestione del SID compete all'amministrazione statale, in particolare al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, Direzione generale per la vigilanza sulle autorità portuali, le infrastrutture portuali ed il trasporto marittimo e per via d'acqua interne (DGVPMT), come da d.p.c.m. n. 72/2014.

Il sistema aveva inizialmente una funzione meramente informativa, dovendo costituire il supporto informatico per la precisa individuazione dello stato effettivo dei beni demaniali marittimi, grazie alla realizzazione di una cartografia catastale aggiornata e revisionata. Per l'implementazione del sistema nel 1994 veniva così siglato un protocollo con l'allora Ministero delle finanze per la costituzione di un Gruppo operativo di lavoro (GoL)¹⁰, volto in particolare a incrementare i dati. I sistemi informativi del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'Agenzia del territorio e dell'Agenzia del demanio venivano poi collegati al fine di assicurare il costante scambio di informazioni.

Fin da subito si riscontravano tuttavia talune problematiche nello sviluppo del sistema, che permaneva nell'esclusiva gestione dello Stato pur collocandosi in un quadro di differenti funzioni affidate, nel medesimo territorio, a soggetti diversi (tra i quali i Ministeri, le Regioni, i Comuni, l'Agenzia del demanio e l'Agenzia del territorio), che portava a una scarsa alimentazione in particolare dei dati cartografici. A fronte di una banca dati che rimaneva così carente, nonostante l'ottimismo del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, si registrava lo scetticismo dell'Agenzia del demanio e del Ministero dell'economia e delle finanze¹¹, che persisteva nel tempo, anche dopo il 2006, quando si tentava di avviare un'azione ricognitiva funzionale in particolare all'incameramento delle pertinenze demaniali.

Solo nel 2008 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'Agenzia del demanio e l'Agenzia del territorio adottavano una circolare congiunta volta a individuare le modalità per l'aggiornamento dei dati¹², con cui venivano fornite le prime indicazioni procedurali per l'utilizzo condi-

(10) A seguito della riorganizzazione dei ministeri, fanno parte del GoL il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, l'Agenzia del demanio e l'Agenzia del territorio (ora Agenzia delle entrate).

(11) A riguardo si v. la deliberazione della Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, n. 29-2008-G-Relazione, «La riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo».

(12) Circolare n. M TRA/DINFR 2592 del 4.03.2008 concernente «*Modalità operative per la generazione dei dati di aggiornamento/allineamento dei sistemi informativi dell'Agenzia del territorio, dell'Agenzia del demanio e del Ministero dei trasporti*». Si v. anche la nota informativa prot. M_TRA/DINFRA 8339 del 29 maggio 2008, trasmessa alla Corte dei conti.

viso del sistema e per la corretta identificazione delle funzioni (gestione e vigilanza del Ministero, aspetti catastali dell'Agenzia del territorio e aspetti dominicali dell'Agenzia del demanio).

Nel 2009 il SID diveniva la piattaforma condivisa, a favore sia della pubblica amministrazione che dei privati, per l'esercizio concreto delle funzioni inerenti la gestione dei beni demaniali¹³, e questo pur a fronte della persistenza di una cartografia ancora non aggiornata (in taluni casi i fotogrammi risalivano al 2001), della mancanza di supporti *hardware* adeguati e di carenze nella formazione del personale.

Senonché, da allora il sistema veniva sviluppato in maniera non unitaria. E questo nonostante i tentativi di riforma susseguiti nel tempo, come nel caso del d.d.l. A.C. 4302 - S. 2957 della XVII legislatura, avente a oggetto una delega al Governo per «la revisione e il riordino della normativa relativa alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali ad uso turistico-ricreativo», il quale all'art. 1, comma 1, lett. l), comprendeva altresì il rafforzamento del SID per l'interscambio dei dati tra sistemi, la trasparenza dei rapporti con i destinatari e la trasmissione di ogni informazione utile alla banca dati, poi decaduto in ragione della fine anticipata della legislatura.

Il SID, nella perdurante mancanza di un ripensamento complessivo, negli ultimi anni si è così sviluppato settorialmente, assumendo diverse funzioni, tutte accomunate però dall'assenza di una strategia complessiva che considerasse adeguatamente anche la posizione del privato.

Si considerino in particolare i seguenti aspetti applicativi.

a) Il SID è divenuto la soluzione informativa per la raccolta e lo scambio dei dati tra le amministrazioni coinvolte nella gestione dei beni demaniali marittimi, in particolare per il monitoraggio stesso della consistenza dei beni demaniali e del loro utilizzo.

Sulla base di quanto previsto dall'art. 1, comma 222, l. 191/2009, dal 2012 il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia delle entrate hanno individuato nel SID lo strumento per le comunicazioni obbligato-

(13) In particolare in forza dei decreti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 5 giugno 2009.

rie all'anagrafe tributaria dei dati relativi alle concessioni demaniali, che dal 2013 devono essere effettuate solo in via telematica tramite il sistema¹⁴. In particolare, in luogo della comunicazione di cui all'art. 6, comma 1, lett. e), d.P.R. 605/1973, è oggi sufficiente il caricamento dei dati relativi alla procedura di rilascio di ciascuna concessione¹⁵.

b) La stessa funzione di liquidazione e versamento dei canoni è stata inglobata nel sistema a partire dal 1° gennaio 2017. Il d.m. del 19 novembre 2015¹⁶, in una prospettiva di semplificazione degli adempimenti a carico del concessionario, ha previsto che i pagamenti del canone vengano effettuati tramite modelli F24¹⁷ prodotti direttamente dal SID in forza dei dati caricati da ciascuna amministrazione. Come specificato anche da un'apposita circolare adottata congiuntamente dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dal Ministero dell'economia e delle finanze, dall'Agenzia del demanio e da ANCI, i pagamenti devono poi essere caricati a cadenze periodiche, indicativamente almeno mensilmente.

Il SID è così lo strumento di *e-government* per la gestione e riscossione diretta del canone concessorio, capace di consentire – se correttamente aggiornato con i dati riferiti a tutte le concessioni rilasciate sul territorio

(14) Il caricamento direttamente sul SID è stato disposto dal Direttore dell'Agenzia delle entrate con nota n. 1012/59763 del 3 maggio 2012, in relazione ai dati di cui al provvedimento del Direttore del 2 ottobre 2006 (riguardante la trasmissione telematica di comunicazione all'anagrafe tributaria) e già previsti da d.m. 17 settembre 1999 (riguardante le comunicazioni all'anagrafe tributarie degli atti di concessione, di autorizzazione e licenza emessi da uffici pubblici, relativamente ai soggetti beneficiari, di cui all'art. 6, primo comma, lett. e) del d.P.R. 29 settembre 1973, n. 605).

(15) In sede di prima applicazione la comunicazione, per tutte le concessioni in essere al 31 dicembre 2011, doveva essere effettuata entro il 31 dicembre 2012.

(16) D.m. del Ministero dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 19 novembre 2015, relativo all'«Estensione delle modalità di versamento tramite modello F23 alle entrate da demanio marittimo (15°09698)».

(17) In precedenza il pagamento avveniva attraverso modello F23, con indicazione del codice tributo 842T (canoni relativi a beni del demanio marittimo) e 137T (indennizzi dovuti in caso di occupazione senza titolo di beni del demanio marittimo), ovvero secondo una modalità che rendeva difficile la verifica e incerti i flussi di finanza pubblici.

nazionale¹⁸ – il monitoraggio globale dei pagamenti e la previsione delle entrate, il tutto peraltro in linea con la dematerializzazione delle procedure prevista dal d.lgs. 7 marzo 2005, n. 82.

c) Il decreto dirigenziale del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 5 giugno 2009 ha previsto l'utilizzo del SID anche per la predisposizione automatizzata delle domande di rilascio delle concessioni, secondo moduli normalizzati, e per la loro presentazione all'amministrazione, così da consentire il successivo *import* nel sistema dei dati. Il SID è così divenuto anche l'interfaccia digitale per la compilazione e presentazione delle istanze dei privati, quindi per l'interazione pubblico-privato.

d) Il sistema svolge inoltre una funzione di trasparenza in linea con quanto previsto dal d.lgs. 33/2013, permettendo a tutti gli interessati di registrarsi, accedere e avere cognizione, attraverso la navigazione cartografica, della consistenza del demanio marittimo, della sua estensione e delle sue modalità di utilizzo e consentendo così di verificare le modalità di utilizzo di tali beni pubblici, il loro stato e la loro rendita a favore delle finanze statali.

L'ambito di applicazione del sistema è destinato a ulteriori estensioni in ragione delle più recenti riforme di gestione delle aree costiere, che lo hanno identificato quale «Portale del mare», strumento di riferimento per la pianificazione marittima e costiera.

3. Il SID quale strumento per la pianificazione marittima e costiera

Il SID è destinato a divenire lo strumento attraverso il quale implementare a livello nazionale una nuova forma di gestione integrata delle zone costiere (GIZC)¹⁹, che comprenda non solo la gestione dei beni ma-

(18) Secondo i dati del SID risultano caricate 52.619 concessioni demaniali marittime, rilasciate da 528 enti diversi (tra cui principalmente Regioni, Comuni e Autorità di sistema portuale).

(19) Sulla gestione integrata delle zone costiere (GIZC) si v. E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Rqda*, 1, 2011, pp. 53-55; N. GRECO, P. BIONDINI, *La gestione integrata delle coste secondo l'esperienza dell'Unione europea: interessi, risorse naturali, regolazione, sostenibilità ambientale*, in N. GRECO (a cura di), *Le risorse del mare e delle coste. Ordinamento, amministrazione e gestione integrata*, Roma, Edistudio, 2010, pp.

rittimi aventi principalmente finalità turistico-ricreativa (in primo luogo le spiagge)²⁰, ma anche (a) la pianificazione dello spazio marittimo, come prevista a livello europeo per la gestione ecosistemica dell'ambiente marino, e (b) la gestione delle aree portuali.

a) La nuova strategia marittima per la tutela dell'ambiente marino, prevista dalla direttiva 2008/56/CE e fondata sull'esigenza di diminuire l'impatto delle attività umane sulle risorse marine naturali attraverso una pianificazione del loro uso, delinea una Politica Marittima Integrata (PMI), che tenga conto anche dell'interazione costa-mare. Tale nuova strategia si fonda sull'approccio «ecosistemico», strumento atto a conseguire lo sviluppo sostenibile nelle sue tre dimensioni: la protezione ambientale, l'equità e la coesione sociale e la prosperità economica. Esso è volto a bilanciare diversi obiettivi, tenendo conto delle conoscenze ed incertezze riguardo alle componenti biotiche, abiotiche e umane degli ecosistemi e alle loro interazioni e applicando un approccio integrato alla pesca entro limiti ecologicamente significativi²¹.

La PMI impone un'ottica multidisciplinare a tutte le politiche dell'UE correlate ai mari, e comprende pesca, acquacoltura, trasporti, porti, ambiente marino, ricerca marina, cantieristica e industrie legate al ma-

57-58; J.C. POST, C.G. LUNDIN (a cura di), *Guidelines for integrated coastal zone management, in Environmentally sustainable development studies and monographs*, 9, Washington D.C., 1996. Si v. anche la proposta (COM (2013) 133 final) di direttiva che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo e la gestione integrata delle zone costiere, destinata appunto a imporre agli Stati membri di adottare piani che consentano, tra l'altro, una gestione coerente dei vari bacini marittimi grazie alla cooperazione transfrontaliera tra la regione marina e la zona costiera a questa collegata. Essa ha portato alla direttiva 2014/89/UE, di cui si parlerà nel testo.

(20) Sul demanio marittimo a finalità turistico-ricreativa si v. il d.l. 5 ottobre 1993, n. 400, convertito in l. 4 dicembre 1993, n. 494.

(21) Sull'approccio ecosistemico si v. la Comunicazione della Commissione europea del 14 aprile 2008 (COM (2008) 187 def) su *Il ruolo della Pcf nell'attuazione di un approccio ecosistemico alla gestione dell'ambiente marino*, punto 1. Si v. altresì FAO, *The Ecosystem Approach to Fisheries. FAO Technical Guidelines for Responsible Fisheries*, n. 4, Suppl. 2. Roma, 2003, p. 112 ss. Ai sensi dell'art. 1, par. 3 della direttiva 2008/56/CE, le strategie per l'ambiente marino devono sempre prevedere un approccio ecosistemico alla gestione delle attività umane, per assicurare che la pressione collettiva di tali attività sia mantenuta entro livelli compatibili con il conseguimento di un buono stato ecologico e che la capacità degli ecosistemi marini di reagire ai cambiamenti indotti dall'uomo non sia compromessa, consentendo nel contempo l'uso sostenibile dei beni e dei servizi marini da parte delle generazioni presenti e future.

re, nonché il turismo marittimo, che è in forte cambiamento. Il turismo costiero, limitato all'utilizzo della spiaggia, risulta infatti in evoluzione, aumentando l'interazione costa-mare, tant'è che proprio per sostenere l'integrato sviluppo del turismo costiero e marittimo la Commissione europea ha presentato il 20 febbraio 2014 la strategia «crescita blu»²². La crescente necessità di una gestione integrata e coerente delle aree costiere sotto tutti tali profili ha così portato le istituzioni europee a delineare un sistema di pianificazione dell'utilizzo dello spazio marittimo con la direttiva 2014/89/UE, la quale espressamente richiede (art. 10) anche la predisposizione di soluzioni informatiche da porre alla base dell'attività di pianificazione, che deve fondarsi sul ricorso ai migliori dati e informazioni disponibili.

Il d.lgs. 201/2016, nel recepire la direttiva e disciplinare forme e procedure per la pianificazione dello spazio marittimo, all'art. 10 ha così previsto la creazione di un sistema informativo integrato che contenga tra l'altro dati ambientali, sociali ed economici, riferiti agli usi e alle attività coinvolte nella pianificazione nonché i dati marini relativi alle zone marine.

Tale sistema è stato poi individuato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nel SID²³.

b) Nella medesima prospettiva di gestione integrata dei beni demaniali si colloca altresì l'implementazione del SID nelle aree portuali.

La riforma dei porti, attuata con d.lgs. 169/2016, che ha portato alla creazione delle autorità di sistema portuale, modificando il precedente sistema basato sulle autorità portuali, ha tra l'altro previsto (modificando l'art. 6, comma 4, lett. *e*), l. 84/1994), che l'amministrazione delle aree e

(22) Essa comprende, in una prospettiva di crescente integrazione anche della gestione turistica delle aree costiere, anche le attività balneari, a partire dalle concessioni per spiagge, e quelle nautiche (crociere, navigazione da diporto ecc.), inclusi relativi servizi su terraferma.

(23) Sempre nella prospettiva di una gestione integrata che comprenda anche il turismo marittimo, il SID risulta destinato a divenire altresì canale – sebbene non esclusivo – per l'accesso al Sistema telematico centrale della nautica da diporto (SISTE). Tale sistema, previsto dall'art. 1, comma 217, della l. 24 dicembre 2012, n. 228, e disciplinato dal d.p.r. 14 dicembre 2018, n. 152, include l'ufficio di conservatoria centrale delle unità da diporto, l'archivio telematico centrale contenente informazioni di carattere tecnico, giuridico, amministrativo e di conservatoria riguardanti le navi e le imbarcazioni da diporto nonché lo sportello telematico del diportista.

dei beni del demanio portuale sia svolta avvalendosi proprio del SID, il quale sembra in tal modo divenire non più solo una banca dati da utilizzare a supporto della funzione gestionale, ma vero strumento di gestione dei beni demaniali marittimi, attraverso i quali esercitare le varie funzioni gestionali. Tale prospettiva appare confermata dalla circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 2 gennaio 2018, n. 31, che ha richiesto alle autorità di sistema portuale di definire i propri limiti di competenza, trasferendoli sulla cartografia catastale connessa al SID, procedendo anche agli opportuni frazionamenti catastali, al fine di «poter correttamente gestire le pratiche ricadenti nell'ambito di competenza». Il sistema aggiornato, conferma il Ministero, dovrebbe consentire così «di consultare e di gestire immediatamente le pratiche presenti nei nuovi ambiti»²⁴.

Il Sistema Informativo del Demanio marittimo, che sembra così destinato a divenire una piattaforma di *e-government* per la gestione integrata delle aree costiere, continua tuttavia a scontare come già anticipato varie criticità emerse nel corso del tempo, attinenti in particolare all'aggiornamento dei dati e alla partecipazione dei privati, che devono tuttora essere affrontate in modo sistematico.

4. Perduranti criticità: qualità dei dati, rilevanza giuridica degli estratti cartografici e partecipazione dei privati

Lo sviluppo del SID ha incontrato diverse criticità, che costituiscono manifestazione specifica delle questioni più generali che vengono oggi a porsi in relazione all'utilizzo di soluzioni digitali per l'esercizio di funzioni amministrative. Questioni che in parte coinvolgono la soluzione di vecchie questioni in relazione a queste nuove modalità di esercizio del potere.

(24) Si v. sempre la circolare del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti del 2 gennaio 2018, n. 31.

a) Il primo tema che si pone è quello della completezza e correttezza dei dati inseriti nel sistema, ovvero della loro qualità²⁵. Pur a fronte di vari interventi volti a velocizzare il loro caricamento nel sistema, ad oggi vi è ancora una grande carenza di informazioni, evidenziata anche dall'Agenzia del demanio in occasione delle consultazioni svoltesi presso le Commissioni riunite VI e X della Camera dei deputati nel corso dell'esame del d.d.l. A.C. 4302: ciò in quanto la delega delle competenze ha prodotto una frammentazione delle funzioni, senza veri e propri centri di coordinamento e vigilanza, che ha inciso proprio sulla completezza del SId, ove i dati non sempre sono caricati tempestivamente dalle amministrazioni²⁶.

Un parziale superamento del problema si è avuto a seguito del passaggio, per i pagamenti dei canoni demaniali, dall'utilizzo del modello F23 all'F24, in quanto in tal modo i Comuni hanno dovuto trasferire nel sistema i dati, in vista dell'automatica predisposizione del modello di pagamento.

Si tratta, in ogni caso, di un aspetto centrale, in quanto il ricorso a piattaforme digitali impone di assicurare a monte la correttezza e completezza dei dati presenti nel sistema, al fine di assicurare un'azione amministrativa conforme ai canoni di buon andamento, imparzialità e completezza di istruttoria.

b) Al tema della completezza dei dati si connette la questione dell'assenza di garanzie partecipative a favore dei privati. In generale, l'introduzione di forme sempre maggiori di digitalizzazione, la creazione di banche dati e, ora, anche la possibile automazione della fase decisionale con il ricorso agli algoritmi²⁷, rischia di determinare una diminuzione degli spazi per l'intervento dei privati, ai quali in taluni casi non è dato

(25) Sul tema della qualità dei dati si v. G. CARULLO, *Gestione, fruizione e diffusione dei dati dell'amministrazione digitale e funzione amministrativa*, Torino, Giappichelli, 2017, e M. FALCONE, *Big data e pubbliche amministrazioni: nuove prospettive per la funzione conoscitiva pubblica*, in *Riv. trim. dir. pubb.*, 2017, p. 601 ss.

(26) L'audizione dei funzionari dell'Agenzia si è svolta avanti le Commissioni riunite VI e X nella seduta del 3 maggio 2017 ed è consultabile anche in formato video sul sito della Camera dei deputati.

(27) Sull'utilizzo dell'algoritmo si v. *supra* la nota n. 3 e la nota successiva.

esprimere le proprie valutazioni²⁸. Questo quando il tema della partecipazione assume, invece, una rilevanza sempre crescente, nella prospettiva tra l'altro di un rafforzamento anche della legittimazione democratica dell'azione amministrativa²⁹.

Ora, nel caso del SID, il coinvolgimento dei privati ha inizio solo con il caricamento, da parte loro, delle domande per il rilascio delle concessioni, senza che sia prevista alcuna loro partecipazione nelle precedenti fasi di inserimento della cartografia, dell'estensione delle zone demaniali e di altri dati da parte delle amministrazioni. In particolare, ai privati non è concessa la possibilità di segnalare inesattezze o richiedere la correzione di errori, in una prospettiva che potrebbe invece portare a una collaborazione virtuosa di gestione del sistema, capace di garantire quella completezza dei dati oggi mancante.

Una riflessione in tal senso appare tanto più opportuna ove si consideri che la stessa giurisprudenza amministrativa ha avuto modo di evidenziare come non sussista in capo all'amministrazione un obbligo di aggiornare il SID, pur a fronte di erroneità segnalate dal privato, trattandosi di adempimento unicamente a carico dell'amministrazione, che vi deve provvedere a determinate scadenze³⁰. Ad avviso del TAR Lazio, infatti,

(28) La tematica è oggi affrontata in particolare in relazione all'azione amministrativa svolta tramite il ricorso agli algoritmi, sulla quale si v. A. SIMONCINI, *L'algoritmo incostituzionale: intelligenza artificiale e futuro delle libertà*, cit., nonché F. PATRONI GRIFFI, *La decisione robotica e il giudice amministrativo*, su www.giustizia-amministrativa.it, 28 agosto 2018. Essa è stata anche oggetto di vari convegni tra cui *L'amministrazione pubblica con i Big data*, a Torino, 20-21 maggio 2019, e *Public procurement, administrative acts and technological innovation*, a Saarbrücken il 7 giugno 2019.

(29) Sulla partecipazione, tra gli innumerevoli contributi, si rinvia a F. PATRONI GRIFFI, *Il procedimento amministrativo ieri, oggi e domani*, in *federalismi.it*, 5, 2015, p. 1; J.-B. AUBY, *General report*, in J.-B. AUBY (a cura di), *Codification of Administrative Procedure*, Bruxelles, Bruylant, 2014, p. 1 ss.; E. D'ORLANDO, *Lo statuto costituzionale della pubblica amministrazione: contributo allo studio dei fenomeni di convergenza tra ordinamenti nello spazio giuridico europeo*, Padova, CEDAM, 2013, p. 270 ss.; U. ALLEGRETTI, *L'amministrazione dall'attuazione costituzionale alla democrazia partecipativa*, Milano, Giuffrè, 2009; G. VIRGA, *La partecipazione al procedimento amministrativo*, Milano, Giuffrè, 1998.

(30) TAR Lazio, Latina, sez. I, 3 novembre 2016, n. 689, avente a oggetto un ricorso avverso il silenzio serbato dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti rispetto all'istanza del privato di aggiornamento del sistema, con annotazione della sua titolarità di alcune aree. Il TAR chiarisce in particolare come nel caso del SID in capo all'amministrazione sia richiesta un'attività di materiale aggiornamento di un registro, non l'emanazione di un provvedimento amministrativo, e questo senza che, in aggiunta, esista un obbligo normativo di pronunciarsi su un'istanza di aggiornamento.

«la normativa disciplinante il registro prevede che l'aggiornamento delle sue risultanze non avvenga volta per volta a domanda sulla base di singoli aggiornamenti intervenuti nelle mappa catastali ma – come chiarito nella relazione depositata dall'amministrazione – “periodicamente in maniera massiva sull'intero territorio nazionale di interesse” attraverso un sistema di interscambio di dati attivo tra il Ministero delle infrastrutture e l'Agenzia delle entrate-territorio».

Circostanza questa che appare idonea a pregiudicare l'effettività e dinamicità del sistema, il quale è così esposto al rischio di presentare lacune o incongruenze. E questo appare tanto più grave ove si consideri il valore che viene riconosciuto anche a fini probatori in giudizio agli estratti dal S_{ID}, come ora si dirà.

c) L'esigenza di far fronte al *deficit* partecipativo è imposta da un'ulteriore tematica, inerente alla valenza giuridica della cartografia del S_{ID}, in particolare per quanto riguarda la delimitazione delle aree demaniali.

Negli anni più recenti, infatti, a fronte della prassi di produrre in giudizio, nell'ambito del contenzioso demaniale, estratti cartografici del S_{ID}, ci si è interrogati sulla rilevanza probatoria degli estratti dal sistema, che iniziavano ad essere prodotti in giudizio. La giurisprudenza, che si è espressa alla luce dei principi in materia di estratti catastali³¹, ha così ritenuto che lo stralcio cartografico del S_{ID} non possa ritenersi idoneo ad avere valenza determinante nella lite, ove vi siano contestazioni argomentate, «trattandosi di informazioni desunte dalle risultanze catastali dei Comuni, le quali, come è noto, non hanno valore probatorio decisivo, ma solo sussidiario»³².

Fermo tale aspetto, si riscontrano anche recenti e maggiori aperture a favore di una più ampia valorizzazione, in termini di valenza giuridica, dei dati presenti nel S_{ID}.

(31) Cass., sez. II, 18 marzo 2019, n. 7567; cfr. Cass., sez. II, 26 gennaio 1982, n.504. Si v. anche TAR Lombardia, Milano, sez. II, 20 maggio 2015, n. 1195.

(32) TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 17 novembre 2016, n. 2221.

In particolare, il giudice amministrativo ha rilevato come anche dall'estratto cartografico del SID si potesse dedurre la natura demaniale dell'area oggetto di controversia³³.

In relazione alla cartografia aerofotogrammetrica riportante l'attuale consistenza e insistenza delle opere nella fascia del demanio, ha inoltre rilevato come «tale nuova modalità di misurazione delle aree demaniali consta di una banca dati integrata capace di gestire dati di natura cartografica e amministrativa, descrivendo l'estensione dei beni censiti», con la conseguenza che «l'univoca identificazione dei beni del demanio marittimo sul territorio comporta la ricostruzione documentata della linea giuridica che separa il demanio marittimo dalla proprietà di terzi»³⁴. Considerando quindi che le risultanze catastali possono costituire idoneo supporto istruttorio, in quanto le mappe hanno sufficiente grado di attendibilità, i giudici amministrativi in assenza di precise contestazioni hanno confermato che «l'appartenenza al demanio marittimo dell'area [...] deriva dall'estratto SID - Sistema informativo del Demanio Marittimo». In altri termini, è stata riconosciuta valenza probatoria all'estratto dal Sistema, e ciò in relazione a profili che altrimenti sarebbero oggetto di confronto procedimentale nell'ambito della procedura di cui all'art. 32 c.nav., che espressamente richiede il contraddittorio con i privati³⁵.

La valenza probatoria dell'estratto cartografico del SID, pur se presuntiva e riconducibile alla valenza degli estratti catastali, conferma in misura ancora più pregnante la centralità del tema della partecipazione de-

(33) TAR Lazio, Roma, sez. I, 22 giugno 2018, n. 7006.

(34) TAR Lazio, Roma, sez. II, 31 luglio 2018, n. 8566, il quale, nell'ambito di un giudizio avente a oggetto lo sgombero di un'area ritenuta demaniale, si è pronunciato anche sulla verifica della sua estensione, effettuata in occasione della predisposizione del SID.

(35) L'art. 32. c.nav. espressamente prevede, al primo comma, che «Il capo del compartimento, quando sia necessario o se comunque ritenga opportuno promuovere la delimitazione di determinate zone del demanio marittimo, invita, nei modi stabiliti dal regolamento, le pubbliche amministrazioni e i privati che possono avervi interesse a presentare le loro deduzioni e ad assistere alle relative operazioni», soggiungendo poi al secondo comma come eventuali contestazioni siano dapprima risolte in via amministrativa dal ministro. Sulla procedura di delimitazione si v. Cass. sez. II, 12 luglio 2018, n.18511, nonché TAR Sicilia, Catania, sez. III, 22 luglio 2015, n. 1970, il quale evidenzia come il potere di accertamento della esatta delimitazione delle aree demaniali sia da esercitarsi, anche d'ufficio, «in contraddittorio con i privati proprietari». Si v. anche, in relazione al necessario contraddittorio, TAR Calabria, Catanzaro, sez. I, 1° aprile 2010, 398; TAR Puglia, Lecce, sez. I, 5 novembre 2009, n. 2561, e Cass., sez. I, 7 giugno 2006, n.13283.

gli interessati nella gestione stessa dei dati inseriti nel sistema oltretutto nell'esercizio delle funzioni in materia.

5. Il SId – Portale del mare tra e-government e partecipazione

Sebbene il SId consenta oggi di compilare e trasmettere istanze direttamente tramite il portale, inserire e visualizzare sulla cartografia l'estensione e il dettaglio delle concessioni e consenta l'aggiornamento dei dati più frequente, ulteriori implementazioni appaiono necessarie: ciò a maggior ragione alla luce dell'evoluzione normativa sopra tratteggiata, che comporta un suo sviluppo nel senso di non essere più solo mero supporto informativo per la gestione delle aree costiere, ma la base di una nuova governance integrata.

Se, da un lato, il SId, destinato a diventare il "Portale del mare", appare uno strumento capace di contribuire al miglioramento della *governance* di un nuovo sistema di gestione delle aree costiere, non pare possibile prescindere dall'applicazione di quelle garanzie di trasparenza e partecipazione che presiedono lo svolgimento di tutte le funzioni pubbliche, espressione del principio di buona amministrazione espresso dall'art. 41 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea³⁶. Anche e soprattutto nell'era della digitalizzazione della p.a., le garanzie partecipative non pare possano essere superate in nome di esigenze di semplificazione, speditezza o automatizzazione dei processi decisionali. Si tratta di garanzie che, in forza di recenti decisioni del giudice amministrativo, non possono essere disattese neppure laddove il ricorso a *software*, basati su certi algoritmi, consentirebbe di giungere a decisioni totalmente robotizzate: infatti, se il ricorso all'informatizzazione risponde ai canoni di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, i quali, secondo il principio di buon andamento, impongono all'amministrazione il conseguimento dei propri fini attraverso lo snellimento e l'accelerazione dell'*iter* procedimentale, ciò non può essere motivo di elusione dei principi che conformano il nostro ordinamento e che regolano lo svolgersi dell'attività amministrativa³⁷.

(36) Sui principi si v. E. D'ORLANDO, *op. cit.*, 247 ss.

(37) In questi termini Cons. Stato, sez. VI, 8 aprile 2019, n. 2270, in relazione al tema della de-

Quindi se il SID può costituire un esempio concreto di *e-government*, ovvero di «uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nelle pubbliche amministrazioni, coniugato a modifiche organizzative ed all'acquisizione di nuove competenze al fine di migliorare i servizi pubblici ed i processi democratici e di rafforzare il sostegno alle politiche pubbliche»³⁸, dalle problematiche che si sono poste emerge come il ricorso alla tecnologia debba avvenire comunque nel rispetto dei fondamentali principi dell'azione amministrativa.

La stessa carenza di dati³⁹ potrà essere affrontata e superata soltanto attraverso un maggior coinvolgimento dei privati nell'aggiornamento del sistema.

Correttezza e completezza dei dati, partecipazione e leale collaborazione appaiono così criteri che dovranno necessariamente trovare maggiore applicazione con i prossimi sviluppi del SID, e più ampiamente in occasione dell'implementazione di ogni nuova forma di *e-government*.

cisione robotizzata, sulla quale si v. anche F. PATRONI GRIFFI, *op. cit.* Il giudice amministrativo italiano si è occupato del tema dell'uso dell'algoritmo nei processi decisionali in varie occasioni, in relazione al piano di mobilità dei docenti attuato in forza della l. 105/2017, affermando l'imprescindibile esigenza di garantire sempre, nel momento in cui la p.a. ricorre all'uso dell'Ict, i principi fondamentali dell'azione amministrativa, tra cui quelli di partecipazione, racchiusi ed espressi dagli artt. 6 ss. della l. 241/1990: in tal senso si v., tra le più recenti, TAR Lazio, Roma, sez. II-bis, 28 maggio 2019, n. 6688, 27 maggio 2019, n. 6607, 19 aprile 2019, n. 5139, nonché 10 settembre 2018, n. 9224.

(38) Cfr. la già citata Comunicazione della Commissione europea (COM (2003) 567 def.) su *Il ruolo dell'eGovernment per il futuro dell'Europa*, punto 3.

(39) Ad oggi, infatti, il sistema sconta una carenza – ancora sistemica – di informazioni, conseguenza di uno sviluppo settoriale, legato *in primis* al recupero del canone demaniale, di sviluppo tecnico e di formazione. La prospettiva appare tuttavia in miglioramento, perché se nel corso dell'esame del d.d.l. a.c. 4302 il numero delle concessioni caricate risultava variabile tra 22.000-33.000, ad oggi sul SID risultano censite oltre 52.619 concessioni demaniali marittime.