

Allegato A)

**REGIONE AUTONOMA
FRIULI VENEZIA GIULIA**

**LINEE DI INDIRIZZO PER IL
RILASCIO DI CONCESSIONI
DEMANIALI MARITTIME**

INDICE

1. IL DEMANIO MARITTIMO. II QUADRO NORMATIVO

A) La normativa nazionale ed europea

1. Il demanio marittimo – 2. Il codice civile, il codice della navigazione e il regolamento al codice della navigazione.

B) La normativa regionale

1. Il demanio marittimo statale gestito dalla Regione. La legge regionale n. 22/2006. – 2. Il demanio marittimo regionale. La legge regionale n. 10/2017. – 3. La legge regionale n. 15/2023.

2. LE CONCESSIONI DEMANIALI. DALLA PROCEDURA DI INFRAZIONE ALLE NORME DI PROROGA STATALI E REGIONALI

1. Le concessioni demaniali – 2. La direttiva Bolkestein (2006/123/CE). – 3. La prima procedura di infrazione all'Italia – 4. Le proroghe al 31.12.2020 – 5. Le ultime norme di proroga statale al 31.12.2025.

3. LA GIURISPRUDENZA

1. La sentenza della Corte di Giustizia 14 luglio 2016 (cd. sentenza Promoimpresa) – 2. Le sentenze gemelle del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria – 3. Da ultimo: la sentenza della Suprema Corte di Cassazione (n. 32559/2023). – 4. La giurisprudenza del TAR Friuli Venezia Giulia.

4. LE PROCEDURE DI RILASCIO DELLE CONCESSIONI

1. Principi applicabili alle procedure ad evidenza pubblica per il rilascio delle concessioni di beni del demanio marittimo – 2. Il procedimento di rilascio della concessione demaniale della Regione FVG: indicazioni operative.

1. IL DEMANIO MARITTIMO. II QUADRO NORMATIVO

A) La normativa nazionale ed europea

1. Il demanio marittimo

I beni del demanio marittimo appartengono alla più ampia categoria dei beni pubblici. In particolare, rientra nella categoria del demanio marittimo il demanio destinato a soddisfare gli usi pubblici del mare, riconducendo a tale categoria sia le attività in connessione diretta con il mare (es. pesca e navigazione) sia quelle che presuppongono l'utilizzazione indiretta a favore della collettività (es. diporto, balneazione)¹. I beni del demanio marittimo, per la loro intrinseca conformazione fisica, fanno parte del demanio necessario.

2. Il codice civile, il codice della navigazione e il Regolamento al codice della navigazione

Il **codice civile** si occupa di demanio pubblico agli artt. 822-831 c.c.

Ai sensi dell'**art. 822, comma 1**, del codice civile «*appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti* [...]». Il codice civile non utilizza né definisce l'espressione "demanio marittimo". Il codice della navigazione all'art. 28 utilizza invece detta espressione per ricomprendervi il lido, la spiaggia, i porti, le rade, nonché le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno una parte dell'anno comunicano liberamente con il mare, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.

Il **codice della navigazione** prevede norme sul demanio marittimo al Titolo II Capo I, artt. 28-55.

L'**art. 28** prevede che fanno parte del **demanio marittimo**:

- **Lido**: parte della riva a contatto immediato con le acque, compresa tra la minima e la massima estensione del mare. Nella nozione di lido rientrano anche le scogliere, gli scogli, le dighe naturali, i promontori e le punte, in quanto si presentano in aderenza al mare.
- **Spiaggia**: tratto di terreno immediatamente successivo al lido del mare che si estende fino ai confini delle proprietà private o pubbliche dell'entroterra, laddove non siano stati delimitati dall'amministrazione marittima i confini del demanio.
- **Porti**: tratti di costa, naturali e artificiali, idonei ad offrire rifugio ed agevolare l'approdo delle navi al riparo dai venti e dalle onde. Questa nozione di porto è di ampia portata. La legge 84/1994 classifica i porti in base alle loro funzioni e caratteristiche (porti di prima categoria destinati alla difesa e alla sicurezza dello Stato e porti di seconda categoria con funzioni commerciale, industriale e petrolifera, di servizio passeggeri e crocieristi, peschereccia, turistica e da diporto). Tale seconda categoria è a sua volta suddivisa in tre classi a seconda della rilevanza economica internazionale (prima classe), nazionale (seconda classe) e regionale e interregionale (terza classe) del porto.
- **Rade**: spazi di mare più o meno ampi riparati naturalmente contro i flutti del largo mare.
- **Lagune**: specchi d'acqua situati nelle vicinanze del mare. Si distinguono in lagune vive se comunicanti con il mare, lagune morte se separate e stagnanti. Nelle lagune vive le aperture comunicanti con il mare prendono il nome di "bocche di porto".
- **Foci dei fiumi che sboccano in mare**

¹ Accanto agli usi pubblici del mare, cd. tradizionali, possono essere annoverati anche gli usi destinati a soddisfare gli interessi dell'industria, del commercio, del turismo, della balneazione, della fruizione del paesaggio, dell'ambiente e del tempo libero, ossia interessi che a vario titolo confluiscono nell'interesse pubblico, e che si possono tecnicamente profilare come interessi concorrenti, da apprezzarsi congiuntamente a quegli interessi pubblici primari a carattere speciale (i tradizionali usi pubblici del mare) che restano la dimensione permanente del demanio marittimo.

- **Bacini di acqua salsa o salmastra:** bacini di basso fondale d'origine sia marina sia fluviale esistenti nella terraferma e in cui lo stato dei luoghi rende possibile la penetrazione ed il riflusso dell'acqua del mare, anche solo per una parte dell'anno. La comunicazione può avvenire anche attraverso canali costruiti dall'uomo purché l'acqua del mare possa affluire liberamente al bacino senza l'ausilio di mezzi meccanici. Non è necessario che l'acqua del mare sia l'unica acqua del bacino, purché la miscela sia almeno salmastra. La libera comunicazione con il mare, anche per una sola parte dell'anno, e l'idoneità oggettiva ed immediata agli usi pubblici dello stesso, costituiscono i requisiti dei bacini d'acqua salsa o salmastra rilevanti per l'appartenenza degli stessi al demanio marittimo necessario. La Suprema Corte ha esplicitato che l'uso pubblico si debba ravvisare laddove i bacini consentano l'esercizio di attività economiche del tutto simili a quelle che possono svolgersi in mare aperto quali la pesca e la molluschicoltura.
- **Canali:** penetrando nella terraferma collegano gli approdi interni con il mare. Sono assoggettati alla disciplina del demanio marittimo indipendentemente dalla natura delle acque in quanto strumentali agli usi pubblici del mare.
- **Pertinenze demaniali marittime:** costruzioni od opere appartenenti allo Stato ed esistenti entro i limiti del demanio marittimo. Tali opere (fari, moli, argini ecc.) sono caratterizzati da un rapporto di accessorietà rispetto al bene demaniale con il quale si immedesimano.

L'insieme dei beni facenti parte del demanio marittimo è un elenco tassativo, per cui non è possibile includere nella suddetta categoria beni non considerati tali dai testi legislativi.

Non fanno parte del demanio marittimo il "mare territoriale" (si estende per 12 miglia verso il largo a partire dalla linea di base, che in quanto *res communis omnium*, non può essere ritenuto di proprietà statale, nonché i golfi, i seni e le baie (art. 2 Cod. nav.). Il mare territoriale non rientrando tra i beni demaniali è da considerarsi nella sua totalità (acqua, fondo, sabbia, ecc.) «*res nullius*» (per es. non costituisce furto l'esportazione di sabbia dal fondo del mare). Ad ogni modo, per l'occupazione e l'uso di zone del mare territoriale (concessioni di pesca, sfruttamento del fondo marino, estrazione e raccolta di arena e di ghiaia, ecc.) e per l'esercizio della polizia sul mare territoriale si applicano le disposizioni del Codice della navigazione e del relativo Regolamento di esecuzione. Le rade demaniali, ai fini del diritto internazionale, sono classificate non come mare territoriale, ma come acque marittime interne (e così pure i porti e le acque comprese tra più isole).

Il **Regolamento al codice della navigazione** del 15.2.1952 n. 352 prevede la normativa del demanio marittimo al Libro I, Titolo II (rubricato "demanio marittimo"). In particolare il Capo I tratta delle concessioni (Capo I, "Delle concessioni", artt. 5-40).

Si segnala, con riguardo alla procedura di affidamento delle concessioni, l'art. 18 rubricato "*pubblicazione della domanda*".

B) La normativa regionale

1. Il demanio marittimo statale gestito dalla Regione e dagli enti delegati. La legge regionale n. 22/2006

La legge regionale 22/2006 disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di beni appartenenti al demanio marittimo avente finalità turistico-ricreativa, diporto nautico, cantieristica e usi diversi, trasferite dallo Stato alla Regione Friuli Venezia Giulia in attuazione del decreto del Presidente della Repubblica 15 gennaio 1987, n. 469 e del decreto legislativo 1 aprile 2004, n. 111 (con esclusione delle funzioni amministrative relative alle concessioni del demanio marittimo facenti parte della laguna di Grado e Marano).

Aspetti chiave disciplinati dalla legge regionale:

- ✓ **PUD:** L'articolo 2 della LR 22/2006 disciplina il PUD (piano di utilizzazione del demanio marittimo con finalità turistico ricreativa) il quale può prevedere, tra i suoi contenuti, le *'disposizioni per il rilascio e il rinnovo delle concessioni demaniali marittime'* e i *'criteri, modalità e divieti dell'affidamento a terzi delle attività della concessione o del subentro nella medesima'*. L'articolo 13 ter della LR 22/2006 disciplina Piano di utilizzazione del demanio ad uso diportistico.
- ✓ **Competenze dei Comuni e della Regione:** la legge prevede che il Comune, in relazione alle aree demaniali assegnate in delega di funzione dal PUD, eserciti in via generale le funzioni amministrative sul demanio marittimo avente finalità turistico-ricreativa rilasciando concessioni aventi una durata massima di 15 anni. La Regione provvede in relazione alle aree demaniali assegnate dal PUD al rilascio delle concessioni di durata superiore ai 15 anni.
- ✓ **Procedura di affidamento:** l'art. 9 della l.r. 22/2006 disciplina la procedura di affidamento (avviso da pubblicarsi per estratto sul BUR e sull'Albo pretorio del Comune dell'intendimento di affidare in concessione un'area demaniale marittima invitando i candidati a presentare entro un termine non inferiore a venti giorni né superiore a novanta giorni la propria miglior offerta).

1.2. Strumenti di pianificazione demaniale vigenti

L'articolo 2 della legge regionale 22/2006 stabilisce che la Regione predispone, ai sensi dell'articolo 6, comma 3, del decreto legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modifiche, dall'articolo 1, comma 1, della legge 494/1993, il Piano di Utilizzazione delle aree del demanio marittimo avente finalità turistico-ricreativa, di seguito denominato Piano di Utilizzazione, che è stato approvato con D.P.Reg. 320 dd. 09.10.2007, e successive varianti approvate con D.P.Reg. 159 dd. 19.06.2009 e con D.P.Reg. n. 258/2017. Si tratta di uno strumento che contiene in particolare criteri e direttive generali per l'esercizio delle funzioni amministrative, prescrizioni da osservarsi nella gestione del demanio marittimo, suddivisione delle aree del demanio marittimo in base alle specifiche tipologie di utilizzo, nel rispetto delle previsioni degli strumenti urbanistici comunali, e alla natura giuridica del destinatario della concessione, definizione dello standard qualitativo e quantitativo dei servizi.

L'articolo 13 ter della legge regionale 13 novembre 2006, n. 22, stabilisce che la Regione predispone il Piano di Utilizzazione del Demanio Marittimo Statale ad uso diportistico (PUD – DIP) al fine di disciplinare l'esercizio delle funzioni amministrative in materia di beni appartenenti al demanio marittimo statale con finalità diportistica e delle attività connesse. Si tratta di uno strumento di natura ricognitoria delle aree demaniali marittime statali adibite all'uso diportistico e delle attività economiche e sociali connesse e programmatica, in quanto suddivide le aree demaniali marittime statali in base alla finalità dell'utilizzo delle aree medesime (con scopo di lucro, senza scopo di lucro), approvato con decreto del Presidente della Regione D.P.Reg. n. 0173 dd. 27 dicembre 2022 e pubblicato sul I supplemento ordinario n. 2 dell'11 gennaio 2023 al Bollettino Ufficiale della Regione n. 2 dd. 11.01.2023.

3. Il demanio marittimo regionale. La legge regionale n. 10/2017

La legge regionale 10/2017 (*disposizioni in materia di demanio marittimo regionale e demanio stradale regionale, nonché modifiche alle leggi regionali 17/2009, 28/2002 e 22/2006*) prevede una disciplina organica in relazione alla gestione dei beni del demanio marittimo di proprietà regionale, la laguna di Marano-Grado. Introduce

inoltre aggiornamenti alle leggi regionali 17/2009, 28/2002, 22/2006 e introduce alcune norme riguardanti il demanio stradale regionale.

In particolare l'art. 2 definisce il “**demanio marittimo regionale**” in ambito lagunare.

L'art. 2 comma 1 prevede che «*appartengono al demanio marittimo regionale i beni siti nella laguna di Marano-Grado intavolati o trascritti a favore della Regione o consegnati dallo Stato alla Regione secondo le procedure previste dall'articolo 5 del decreto legislativo 265/2001, ovvero acquisiti secondo le modalità previste dalla normativa vigente*».

Analogamente a quanto già previsto per il demanio marittimo statale, che prevede il Piano di utilizzazione del demanio marittimo per le concessioni con finalità turistico-ricreativa (cd. **PUD**, art. 2, l.r. 22/2006) e il piano di utilizzazione del demanio ad uso diportistico per le concessioni relative alla nautica da diporto (art. 13 ter, l.r. 22/2006), il piano di utilizzo del demanio marittimo regionale (cd. **PUDMAR** non ancora vigente) sarà lo strumento che andrà ad identificare le aree del demanio marittimo della laguna di Grado e Marano in funzione dei seguenti utilizzi: turistico – ricreativo, nautica da diporto, cantieristica navale, attività sportive, pesca e acquacoltura, attività dedicate ad associazionismo senza fini di lucro, pubblico interesse.

Fino all'entrata in vigore della l.r. 10/2017 i provvedimenti di concessioni riguardanti l'utilizzo di beni del demanio marittimo regionale venivano rilasciati nel rispetto delle indicazioni operative di cui alla delibera di Giunta regionale n. 2001 del 3.9.2005 con un rinvio alla normativa statale di riferimento, limitando a 6 anni i termini di durata massima delle concessioni.

Successivamente, con delibera n. 1161 del 21.6.2012 la Regione introduceva la possibilità di rapportare la durata della concessione al recupero degli investimenti, estendendo, in termini operativi, anche all'ambito lagunare l'impostazione normativa già consolidata per il settore turistico ricreativo in relazione ai beni del demanio marittimo statale di cui la Regione ne esercita le funzioni amministrative.

Aspetti chiave disciplinati dalla legge regionale:

✓ **durata della concessione:** l'articolo 9 introduce la durata massima delle concessioni relative al demanio di proprietà regionale (Laguna di Grado e Marano). Tale durata è stata determinata considerando essenzialmente due fattori fondamentali: il *soggetto concessionario* (pubblico o privato) e la *tipologia di concessione* (per finalità pubbliche fino a 30 anni), o servizi di pubblica utilità (fino a 30 anni), ovvero per finalità produttive, commerciali, industriali, cantieristica e realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto (fino a 50 anni). Il comma 3 prevedeva che «*La durata delle concessioni con finalità turistico-ricreative viene determinata in base al piano economico-finanziario di cui al comma 4, presentato dal richiedente, e non può comunque essere superiore a quaranta anni*». Tale comma è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo dalla Corte Costituzionale con sentenza 30 maggio 2018, n. 109.

✓ **piano economico-finanziario:** è strettamente connesso al tema della durata della concessione, necessario al fine di commisurare concretamente la durata di una concessione all'entità dell'investimento che l'interessato andrà a realizzare sul demanio.

✓ **procedura di affidamento:** il procedimento per l'affidamento in concessione di aree demaniali marittime regionali e statali in ambito lagunare è previsto agli artt. 7 (affidamento in concessione) e 8 (procedure di aggiudicazione della concessione).

✓ **delega di funzioni:** la previsione di delegare funzioni amministrative ai Comuni avviene nel rispetto dei principi costituzionali di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione e nel rispetto di tali principi la stessa verrà effettuata considerando gli aspetti della prossimità dei Comuni interessati, riservando alla Regione l'esercizio delle funzioni aventi particolare interesse sovracomunale, strategico e di valorizzazione regionale

e programmatico. L'articolo 11 prevede la delega ai Comuni territorialmente competenti delle funzioni amministrative afferenti la gestione dei beni del demanio marittimo regionale, analogamente a quanto già previsto dalla L.R. 22/2006 e in linea anche con le attuali modifiche della legge ultima citata, devolvendo integralmente le entrate agli enti locali.

✓ **comitato tecnico di valutazione:** altre due norme chiave della legge sono gli artt. 48 e 49 del Titolo IV. L'art. 48 rubricato "comitato tecnico di valutazione" prevede la costituzione di un Comitato tecnico che esprime i pareri di congruità in ordine al piano economico-finanziario presentato dall'istante, alla durata della concessione e al valore dell'indennizzo di cui all'articolo 49, articolo quest'ultimo dichiarato incostituzionale con sentenza della Corte Costituzionale n. 109 dd. 11/04/2018. Ai sensi dell'articolo 11, comma 21, della l.r. 37/2017, la valutazione sulla congruità della durata della concessione demaniale marittima rispetto agli investimenti è svolta con l'ausilio del Comitato tecnico di valutazione di cui alla l.r. n. 26/2005, art. 15, già istituito.

4. La legge regionale n. 15/2023

L'art. 10 della legge regionale n. 15/2023 prevede norme anche in materia di demanio.

In particolare ha previsto la possibilità per gli enti concedenti di differire il termine di scadenza delle concessioni in essere fino al 31 dicembre 2024 in conseguenza degli eventi calamitosi verificatisi dal 2 al 3 novembre 2023 che hanno compromesso la fruizione dei beni demaniali marittimi situati nel territorio della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia.

Tale differimento ha natura di proroga tecnica nelle more dell'esperimento delle procedure selettive.

Inoltre, la legge regionale ha altresì inserito nelle leggi regionali 22/2006 e 17/2010 due commi identici (comma 8 bis all'art. 9 l.r. 22/2006 e comma 7 bis all'art. 7 l.r. 10/2017) i quali prevedono che gli interventi di valorizzazione e recupero di beni demaniali marittimi possono essere realizzati anche secondo le procedure previste dal codice appalti e in particolare dal libro IV "del partenariato pubblico-privato e delle concessioni",

L'articolo 10, comma 4, introduce inoltre la facoltà per gli enti concedenti di avvalersi nelle procedure di gara dei principi indicati nell'articolo 8 della legge regionale n. 10/2017 e nell'articolo 9 della legge regionale n. 22/2006, n. 22.

2. LE CONCESSIONI DEMANIALI PER USO TURISTICO RICREATIVO. DALLA DIRETTIVA BOLKESTEIN ALLE NORME DI PROROGA

1. Le concessioni demaniali

L'art. 1 del DL 400/1993 ha tipizzato le concessioni demaniali marittime per uso turistico ricreativo. In particolare, l'uso turistico ricreativo è riferibile all'esercizio delle seguenti attività:

- a) gestione di stabilimenti balneari;
- b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;
- c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere;
- d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive;
- e) esercizi commerciali;
- f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione.

Le concessioni ad uso turistico ricreativo attribuiscono a un operatore economico la facoltà di sfruttare un tratto di litorale ai fini della realizzazione di stabilimenti balneari e di altre strutture simili.

Fino all'intervento della Commissione Europea e delle considerazioni espresse dall'Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, le concessioni demaniali marittime di durata di sei anni venivano automaticamente rinnovate alla scadenza, per la stessa durata, a richiesta del concessionario.

In caso di procedura ad evidenza pubblica, il codice della navigazione contemplava il c.d. diritto di insistenza a favore del precedente titolare al fine di tutelare l'ammortamento degli investimenti effettuati dai concessionari.

Naturalmente, l'effetto di tale impostazione era quella di rendere tendenzialmente perpetua e non contendibile l'assegnazione della concessione.

Una volta modificato il codice della navigazione, con l'espunzione della norma sul c.d. diritto di insistenza, il legislatore nazionale ha proceduto ad una serie di proroghe delle concessioni, rinnovando di fatto l'iniziale affidamento diretto.

Di qui, l'esigenza di verificare l'applicabilità alla fattispecie dell'art. 12 della direttiva servizi (cd. direttiva Bolkestein 2006/123/CE) e, quindi, di individuare se la concessione di beni pubblici, secondo la qualificazione data dall'ordinamento nazionale, possa essere inquadrata nel regime di autorizzazione, secondo l'impostazione assunta dall'ordinamento europeo.

2. La direttiva Bolkestein (2006/123/CE)

La direttiva Bolkestein stabilisce l'erogazione di servizi nel mercato interno e pone le regole alla base della libertà di stabilimento e dei principi di non discriminazione e di tutela della concorrenza. Essa si pone come obiettivo quello di giungere alla creazione di un mercato interno di servizi, attraverso l'eliminazione degli "ostacoli alla libertà di stabilimento dei prestatori negli Stati membri e alla libera circolazione dei servizi tra Stati membri, nonché garantire ai destinatari e ai prestatori la certezza giuridica necessaria all'effettivo esercizio di queste due libertà fondamentali del trattato" (5° considerando).

In questa sede assume dirimente rilievo, in particolare, l'art. 12.

Articolo 12

Selezione tra diversi candidati

- 1. Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento.*
- 2. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami.*
- 3. Fatti salvi il paragrafo 1 e gli articoli 9 e 10, gli Stati membri possono tener conto, nello stabilire le regole della procedura di selezione, di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.*

3. La prima procedura di infrazione all'Italia

Nel 2008 l'autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM) con una segnalazione di data 20 ottobre 2008 ha rilevato le problematiche connesse alle distorsioni della concorrenza conseguenti alla durata e al rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime, peraltro già sollevate anche in relazione ad un caso di diretto interesse regionale da parte del Consiglio di Stato, con sentenza n. 168/2005. Le disposizioni nazionali oggetto delle segnalazioni erano le seguenti:

- **art. 37 comma 2 codice della navigazione** il quale prevedeva che in presenza di più domande per il rilascio di una concessione demaniale marittima venisse riconosciuta preferenza al soggetto già titolare della concessione stessa (cd. diritto di insistenza);

ARTICOLO N.37

CONCORSO DI PIÙ DOMANDE DI CONCESSIONE

[I]. *Nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico.*

[II]. *Al fine della tutela dell'ambiente costiero, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico-ricreative è data preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili (1).*

[III]. *Qualora non ricorrano le ragioni di preferenza di cui ai precedenti commi, si procede a licitazione privata (1).*

(1) L'art. 1, comma 18, del d.l. 30 dicembre 2009, n. 194, conv. con modific. in l. 26 febbraio 2010, n. 25, ha abrogato l'ultimo periodo del comma che recitava: «È altresì data preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze». Precedentemente il comma era stato sostituito dall'art. 02 d.l. 5 ottobre 1993 n. 400, conv., con modif., in l. 4 dicembre 1993, n. 494.

- **art. 1 comma 2 dl 400/1993** che prevedeva che le concessioni demaniali marittime avessero una durata di sei anni e fossero automaticamente rinnovate ad ogni scadenza per ulteriori sei anni, a semplice richiesta del concessionario, fatto salvo il diritto di revoca di cui all'articolo 42 del codice della navigazione.

Art. 2 comma 2 d. 400/1993

[2. Le concessioni di cui al comma 1, indipendentemente dalla natura o dal tipo degli impianti previsti per lo svolgimento delle attività, hanno durata di sei anni. Alla scadenza si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza, fatto salvo il secondo comma dell'articolo 42 del codice della navigazione. Le disposizioni del presente comma non si applicano alle concessioni rilasciate nell'ambito delle rispettive circoscrizioni territoriali dalle autorità portuali di cui alla legge 28 gennaio 1994, n. 84.] (1) comma abrogato dall'articolo 11, comma 1, lettera a), della Legge 15 dicembre 2011, n. 217.

Successivamente alla segnalazione dell'AGCM anche la Commissione europea è intervenuta sulla problematica in oggetto inviando all'Italia, il 29 gennaio 2009 una lettera di messa in mora (procedura di infrazione n. 2008/4908) contestando la compatibilità delle norme nazionali con il diritto comunitario e in particolare con il principio della libertà di stabilimento.

Il Governo Italiano ha notificato alla Commissione l'art. 1 comma 18 del DL n. 194/2009 volto ad adeguare il codice della navigazione eliminando la preferenza in favore del concessionario uscente. Ha altresì previsto la proroga delle concessioni in essere al 30 dicembre 2009 fino al 31 dicembre 2015 (poi prorogate ancora fino al 31 dicembre 2020 dall'art. 34 *duodecies* del DL 179/2012):

DECRETO-LEGGE 30 dicembre 2009 n. 194

Art. 1 comma 18.

Ferma restando la disciplina relativa all'attribuzione di beni a regioni ed enti locali in base alla legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché alle rispettive norme di attuazione, 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, da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che è conclusa 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, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui all'articolo 37, secondo comma, secondo periodo, del codice della navigazione, [che è soppresso dalla data di entrata in vigore del presente decreto], il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino al 31 dicembre 2020, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 03, comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. All'articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione, il secondo periodo è soppresso (20).

(20) Comma modificato dall'articolo 1, comma 1, della legge 26 febbraio 2010, n. 25, in sede di conversione e, successivamente, dall'articolo 34-duodecies, comma 1, del D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, dall'articolo 1, comma 547, della Legge 24 dicembre 2012, n. 228 e, da ultimo, dall'articolo 1, comma 291, della Legge 27 dicembre 2013, n. 147.

Inoltre con l'articolo 11, comma 1, lettera a), della Legge 15 dicembre 2011, n. 217 è stato abrogato l'art. 1 comma 1 del DL 400/1993. Lo stesso articolo 11 ha delegato il Governo a emanare entro il 17 aprile 2013 un decreto legislativo avente a oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime.

A seguito di tali interventi legislativi **la procedura di infrazione è stata chiusa in data 27 febbraio 2012.**

4. Le proroghe al 31.12.2020

Con l'art. 34 *duodecies* del DL 179/2012 il termine di durata delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo è stato prorogato al 31 dicembre 2020.

La proroga *ope legis* ha costituito oggetto di due rinvii pregiudiziali disposti da due TAR (TAR Lombardia e TAR Sardegna) che, in sintesi, si sono interrogati sulla compatibilità della proroga con i principi del trattato e con l'art. 12 della direttiva Bolkestein).

Nel frattempo l'art. 24 comma 3 *septies* DL 113/2016 ha confermato la proroga delle concessioni al 2020².

Il 14 luglio 2016 la Corte di Giustizia si è pronunciata sul regime delle proroghe delle concessioni demaniali marittime italiane, dichiarandole in contrasto con i principi eurounionali di trasparenza, concorrenza e parità di trattamento.

5. Le ultime norme di proroga statale

La **legge 5 agosto 2022, n. 118**, ha stabilito, in particolare, che le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per l'esercizio delle attività turistico-ricreative, sportive nonché quelle per la nautica da diporto inclusi i punti d'ormeggio (per l'elenco, cfr. art. 3 comma 1 lett. a) e b) **continuano ad avere efficacia** sino al termine previsto dal relativo titolo e comunque fino al 31.12.2023, fatta salva la possibilità di un ulteriore differimento per il tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure comparative e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2024.

Successivamente, il comma 3 dell'art. 10 quater del DL 29 dicembre 2022 n. 198, conv. con modificazioni dalla legge 24 febbraio 2023, n. 14, c.d. decreto "Milleproroghe", ha previsto che *«Ai fini dell'espletamento dei compiti del tavolo tecnico di cui al comma 1, ai commi 3 e 4 dell'articolo 3 della legge 5 agosto 2022, n. 118, le parole: "31 dicembre 2024", ovunque ricorrono, sono sostituite dalle seguenti: "31 dicembre 2025". Le concessioni e i rapporti di cui all'articolo 3, comma 1, lettere a) e b), della legge 5 agosto 2022, n. 118, continuano in ogni caso ad avere efficacia sino alla data di rilascio dei nuovi provvedimenti concessori»*.

Attualmente, pertanto, la normativa statale vigente prevede una proroga delle concessioni demaniali fino al 31.12.2025. Detta proroga è stata peraltro oggetto di censura dal Consiglio di Stato, secondo il quale la disciplina dettata dal suddetto decreto "Milleproroghe" è in contrasto con il diritto eurounitario nella parte in cui ha differito la proroga tecnica inizialmente fissata al 31.12.2024 prevista dalla legge 118/2022 (giustificabile sulla base di ragioni oggettive connesse alla conclusione delle procedure comparative) di una ulteriore annualità (introducendo una fattispecie di proroga al 31.12.2025) (C.d.S. n. 2192 del 01.03.2023, C.d.S. n. 7992 del 13.07.2023, C.d.S. n. 2664 di data 13 febbraio 2024).

² Decreto legge 24 giugno 2016 n. 113 - Decreto convertito, con modificazioni dalla Legge 7 agosto 2016, n. 160 - Misure finanziarie urgenti per gli enti territoriali e il territorio, art. 24 comma 3 *septies*: «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 (8)».

(8) Comma aggiunto dall'articolo 1, comma 1, della Legge 7 agosto 2016, n. 160, in sede di conversione.

3. LA GIURISPRUDENZA

1. La sentenza della Corte di Giustizia 14 luglio 2016 (c.d. sentenza Promoimpresa)

Il giudice del rinvio (TAR Lombardia e TAR Sardegna) formulava il seguente quesito: se l'articolo 12 della direttiva 2006/123 debba essere interpretato nel senso che osta a una normativa nazionale che consente una proroga automatica delle concessioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative.

La Corte di Giustizia dichiarava che la concessione demaniale può essere considerata un'autorizzazione (definita, all'art. 4 punto 6 della direttiva 2006/123, come qualsiasi procedura che obbliga un prestatore o un destinatario a rivolgersi ad un'autorità competente allo scopo di ottenere una decisione formale relativa all'accesso ad un'attività di servizio o al suo esercizio) con conseguente applicazione della normativa Bolkestein sulla scelta del contraente e incompatibilità con il regime europeo della norma nazionale di proroga automatica generalizzata delle concessioni demaniali marittime.

Le concessioni demaniali non vertono su una prestazione di servizi determinata dell'ente aggiudicatore, bensì sull'autorizzazione a esercitare un'attività economica in un'area demaniale. Ne risulta che le concessioni demaniali non rientrano nella categoria delle concessioni di servizi (direttiva 2014/23).

Dunque, concludeva la Corte, una normativa nazionale come quella italiana che prevede una proroga *ex lege* della data di scadenza delle autorizzazioni, equivale a un loro rinnovo automatico, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati. Tale normativa confligge con l'art. 12 par. 2 della direttiva 2006/123.

2. Le sentenze gemelle del Consiglio di Stato in Adunanza plenaria

In ambito nazionale la questione della compatibilità della qualificazione della concessione demaniale con finalità turistico-ricreative in termini di autorizzazione di servizi ai sensi dell'art. 12 (direttiva 2006/123/CE) è stata affrontata dalle sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e n. 18 del 2021, che hanno puntualmente richiamato i principi espressi dalla sentenza della CGUE.

L'Adunanza plenaria ha ribadito il principio secondo cui il diritto dell'Unione impone che il rilascio o il rinnovo delle concessioni demaniali marittime avvenga all'esito di una procedura di evidenza pubblica, con conseguente incompatibilità della disciplina nazionale che prevede la proroga automatica delle concessioni in essere.

Come specificato, al contrario degli appalti o delle concessioni di servizi «*la p.a. mette a disposizione dei privati concessionari un complesso di beni demaniali che, valutati unitariamente e complessivamente, costituiscono uno dei patrimoni naturalistici più rinomati e attrattivi del mondo. Basti pensare che il giro d'affari stimato del settore di 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*».

L'Adunanza plenaria ha ritenuto che «*il provvedimento che riserva in via esclusiva un'area demaniale (marittima, lacuale o fluviale) a un operatore economico, consentendo a quest'ultimo di utilizzarlo come un asset aziendale e di svolgere, grazie ad esso, un'attività di impresa erogando servizi turistici ricreativi, va considerato, nell'ottica della direttiva 2006/123 un'autorizzazione di servizi contingentata e, come tale, da sottoporre alla procedura di gara*».

In ordine ai principi che dovranno ispirare lo svolgimento delle gare, l'Adunanza plenaria ricorda che l'art. 12 della direttiva 2006/123 già contiene importanti criteri, imponendo una «*procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità*».

dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento”, tenendo conto nello stabilire le regole della procedura di selezione anche di profili di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti e autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario.

In particolare, sulla scelta dei criteri di selezione, il Consiglio di Stato nella pronuncia n.17/2021, rileva che:

“La scelta di criteri di selezione proporzionati, non discriminatori ed equi è, infatti, essenziale per garantire agli operatori economici l'effettivo accesso alle opportunità economiche offerte dalle concessioni. A tal fine i criteri di selezione dovrebbero dunque riguardare la capacità tecnica, professionale, finanziaria ed economica degli operatori, essere collegati all'oggetto del contratto e figurare nei documenti di gara. Nell'ambito della valutazione della capacità tecnica e professionale potranno, tuttavia, essere individuati criteri che, nel rispetto della par condicio, consentano anche di valorizzare l'esperienza professionale e il know-how acquisito da chi ha già svolto attività di gestione di beni analoghi (e, quindi, anche del concessionario uscente, ma a parità di condizioni con gli altri), anche tenendo conto della capacità di interazione del progetto con il complessivo sistema turistico-ricettivo del territorio locale; anche tale valorizzazione, peraltro, non potrà tradursi in una sorta di sostanziale preclusione all'accesso al settore di nuovi operatori.

Ulteriori elementi di valutazione dell'offerta potranno riguardare gli standard qualitativi dei servizi (da incrementare rispetto ad eventuali minimi previsti) e la sostenibilità sociale e ambientale del piano degli investimenti, in relazione alla tipologia della concessione da gestire.

La durata delle concessioni dovrebbe essere limitata e giustificata sulla base di valutazioni tecniche, economiche e finanziarie, al fine di evitare la preclusione dell'accesso al mercato.”

L'Adunanza plenaria ha, inoltre, rimarcato che *“È inoltre auspicabile che le amministrazioni concedenti sfruttino appieno il reale valore del bene demaniale oggetto di concessione. In tal senso, sarebbe opportuno che anche la misura dei canoni concessori formi oggetto della procedura competitiva per la selezione dei concessionari, in modo tale che, all'esito, essa rifletta il reale valore economico e turistico del bene oggetto di affidamento”.*

In conclusione, il Consiglio di Stato ha stabilito che le norme legislative nazionali che hanno disposto la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative sono in contrasto con il diritto eurounitario e pertanto non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione. Inoltre ha stabilito che le concessioni demaniali per finalità turistico ricreative sarebbero state efficaci sino al 31.12.2023. Oltre tale data avrebbero cessato di produrre effetto anche in presenza di norme di proroga che avrebbero dovuto essere considerate prive di effetto in quanto in contrasto con le norme dell'ordinamento UE.

3. Da ultimo: la sentenza della Suprema Corte di Cassazione (n. 32559/2023) e le sentenze del Consiglio di Stato n.2192/2023, n.7992/2023, n. 2664/2024, n.3940/2024, n. 4479/2024, n. 4480/2024 e n. 4481/2024

Avverso la sentenza n. 18/2021 del Consiglio di Stato Adunanza Plenaria è stato proposto ricorso per cassazione ex art. 111, comma 8, Cost. contro la dichiarazione dell'inammissibilità dell'intervento nel giudizio da parte di enti e associazioni di categoria.

Le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con sentenza n. 32559 di data 23 novembre 2023 hanno accolto il ricorso e hanno annullato la sentenza n. 18/2021 (la sola a essere impugnata) solamente per aspetti di carattere processuale e senza mettere in discussione i principi espressi dall'Adunanza plenaria sulla necessità che il rinnovo delle concessioni demaniali marittime avvenga all'esito di una procedura di evidenza pubblica.

La Cassazione ha infatti precisato che *«non può essere accolta la richiesta di enunciare, ai sensi dell'art. 363 c.p.c., i principi di diritto nell'interesse della legge sulle questioni trattate nei restanti motivi assorbiti, sulle quali spetterà*

al Consiglio di Stato pronunciarsi nuovamente, anche alla luce delle sopravvenienze legislative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri normativi loro spettanti».

Con le sentenze n.2192 del 01.03.2023 e n.7992 del 13.07.2023 il Consiglio di Stato si è nuovamente pronunciato sul tema delle proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime previste dal decreto “Milleproroghe” in quanto in contrasto con il diritto eurounitario.

La successiva sentenza del Consiglio di Stato n. 2664 di data 13 febbraio 2024 ha riconfermato i principi espressi dall’Adunanza plenaria, ritenendo che la pronuncia delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione n. 32559/2023 non dispiegasse alcuna incidenza nel nuovo giudizio, atteso che detta sentenza aveva rilevato esclusivamente il diniego di giurisdizione.

Gli stessi principi sono stati ribaditi dal Consiglio di Stato nelle recenti sentenze n. 3940 di data 12.03.2024 e n. 4479, n. 4480e n. 4481 dd. 20.05.2024.

4. La giurisprudenza amministrativa per il Friuli Venezia Giulia.

Di particolare rilevanza in tema di procedura di affidamento delle concessioni demaniali marittime è la sentenza del Consiglio di Stato 6701 dd. 07.07.2023, che ha confermato la precedente sentenza 539/2022 del TAR FVG, con la quale è stata riconosciuta la correttezza nella gestione della procedura comparativa finalizzata all'affidamento in concessione di un'area demaniale marittima da parte del Comune di Monfalcone. Con le suddette sentenze si dà atto che l'amministrazione comunale ha correttamente predisposto e reso noto ai partecipanti un articolato sistema di macro criteri e sub-criteri valutativi, nonché di punteggi e sub-punteggi, rispettando i generali principi che presiedono alla predeterminazione delle modalità valutative cui la commissione resta vincolata nell'espressione dei propri giudizi. L'attribuzione dei punteggi è risultata chiaramente definita, tenuto conto del fatto che sono stati prefissati con chiarezza e adeguato grado di dettaglio i criteri di valutazione e, per ciascuno di essi, un punteggio massimo attribuibile, come si evince palesemente dalle lettere di invito, dalla propedeutica determina dirigenziale di approvazione della lettera di invito. E' stata altresì riconosciuta l'ampia discrezionalità dell'Ente concedente atteso che secondo il giudice amministrativo *“la decisione del Comune di dare, dunque, un peso rilevante alla valorizzazione delle attività sportive nell'area demaniale oggetto di concessione, non può essere censurata nel merito, attesa l'ampia discrezionalità spettante ai Comuni in materia di rilascio delle concessioni sui beni pubblici, specie laddove essi intendano mantenere su tali aree l'uso maggiormente rispondente all'interesse pubblico. [...] Del resto, come ha ben rilevato il primo giudice, l'ampia discrezionalità amministrativa che l'articolo 37 cod. nav. attribuisce all'ente titolare in merito alla destinazione dei beni demaniali marittimi non preclude di certo che le scelte di sviluppo turistico possano orientarsi alla valorizzazione delle attività sportive, che difatti costituiscono uno dei criteri per l'affidamento della concessione.”*

4. LE PROCEDURE DI RILASCIO DELLE CONCESSIONI

1. Principi applicabili alle procedure ad evidenza pubblica per il rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo

Le procedure di rilascio delle concessioni devono ritenersi assoggettate al necessario rispetto dei principi, di matrice comunitaria, di pubblicità, trasparenza e non discriminazione, senza che ciò implichi l'obbligo, in capo all'ente concedente di svolgere procedure di evidenza pubblica applicando la vigente normativa in materia di

concessioni di lavori e servizi, contenuta nella parte II del libro IV del d.lgs. 31 marzo 2023 n. 36 (Codice dei contratti pubblici) artt. 176 ss.

Le norme sulle procedure di aggiudicazione finalizzate alla scelta del concessionario previste nel vigente codice nazionale dei contratti pubblici, sono propriamente riferite alle concessioni di lavori e di servizi e non anche alle concessioni di beni pubblici, per le quali, invece, occorre individuare una diversa fonte normativa di riferimento.

In relazione a una procedura a evidenza pubblica esperita dalla Regione Sardegna avente a oggetto una concessione demaniale marittima con finalità turistico ricreativa, finalizzata alla ristrutturazione, gestione e manutenzione di un pontile e delle relative aree di pertinenza (da destinare a punto di ormeggio, imbarco/sbarco di passeggeri), il Tribunale Amministrativo Regionale della Sardegna ha qualificato la medesima procedura quale procedura a evidenza pubblica per l'affidamento in concessione della gestione complessiva di un bene demaniale ex art. 36 codice navigazione. In particolare, il TAR ha precisato che il Codice dei Contratti Pubblici non è *tout court* applicabile nell'ambito di una procedura per l'assegnazione di concessioni di beni pubblici, concessioni abitualmente ricadenti nell'ambito dei contratti attivi i quali, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 50/2016 [oggi art. 13 comma 2 d.lgs. 36/2023], risultano esclusi dall'ambito di applicazione oggettiva del codice appalti (Così, T.A.R. Cagliari, sez. II, 19 dicembre 2022, n. 856).

Alle procedure ad evidenza pubblica per le concessioni di beni demaniali saranno pertanto applicabili, eventualmente, le specifiche prescrizioni del codice appalti richiamate ed espressamente previste nella documentazione di gara.

2. Il procedimento di rilascio di concessioni demaniali marittime da parte della Regione FVG e suoi delegati: indicazioni operative.

2.1. Ambito di applicazione

Per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime, nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità, le fonti di riferimento si individuano nell'articolo 37 del Codice della navigazione, nell'articolo 18 del Regolamento al Codice della navigazione, nell'art. 4 della legge 5 agosto 2022, n. 118, nell'articolo 8 della legge regionale 10/2017, nell'articolo 9 della legge regionale 22/2006 e nell'articolo 10 della legge regionale 15/2023, oltre che nelle previsioni degli strumenti di pianificazione degli utilizzi del demanio marittimo attualmente vigenti (PUD turistico ricreativo e PUD - DIP).

Di seguito, si delineano in linea generale gli elementi principali della procedura mediante evidenza pubblica per l'assegnazione di un bene demaniale marittimo gestito dalla Regione o altro ente delegato (di seguito amministrazione concedente) in forza del decreto legislativo 25 maggio 2001, n.265 e del decreto legislativo 1 aprile 2004, n. 111.

2.2 Analisi contesto – consistenza dei beni

Prima della scadenza della concessione, è necessario procedere all'analisi della titolarità dei beni demaniali marittimi e verificare l'eventuale necessità di avviare il procedimento di incameramento delle opere realizzate sul demanio marittimo ai sensi dell'art. 49 del R.D. di data 30 marzo 1942 n.327 (Codice della navigazione).

Per il demanio marittimo statale l'amministrazione concedente richiede alla Capitaneria di Porto territorialmente competente di costituire la commissione di incameramento, composta dalla Capitaneria stessa, dall'Agenzia del demanio, dal Provveditorato opere pubbliche e dall'ente gestore. Ai lavori dovrà partecipare anche il concessionario in contraddittorio.

Si allega, a tal fine, la circolare n.54 del 22.11.2012 del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti avente a oggetto il "Procedimento di acquisizione allo Stato delle opere inamovibili realizzate su zona demaniale marittima ex art.49 c.n.", unitamente all'elenco della documentazione obbligatoria per l'incameramento che viene utilizzata dall'Agenzia del Demanio.

Per il demanio marittimo regionale, si procede mediante convocazione di una Commissione interna composta da esperti dei settori interessati dalla procedura, analogamente a quanto previsto dallo Stato, con nota dell'Agenzia del Demanio prot. 2012/26857/DA0-CO-DB.

Al fine di predisporre la documentazione per la procedura selettiva, è necessario acquisire dal Comune territorialmente competente il certificato di destinazione urbanistica (CDU) dell'area demaniale marittima in esame (che verrà allegato ai documenti di gara) ed eventuali ulteriori attestazioni da parte degli organi statali o regionali competenti in materia di vincoli paesaggistici e ambientali incidenti sull'area medesima.

2.3 Avvio del procedimento

L'amministrazione concedente provvede d'ufficio o su autonoma istanza di parte, ai sensi dell'articolo 37 del Codice della navigazione, dell'articolo 18 del Regolamento al Codice della navigazione, della LR 22/2006, della LR 10/2017 e degli strumenti di pianificazione degli utilizzi del demanio marittimo statale e regionale attualmente vigenti, secondo le seguenti modalità:

- a) nel caso di procedimento avviato d'ufficio, l'amministrazione concedente comunica, mediante pubblicazione di un avviso, l'intendimento di affidare in concessione un'area demaniale marittima con invito a quanti interessati a presentare la migliore offerta (art.9, comma 2, lr 22/2006 e art.7, comma 1, lr 10/2017).
- b) nel caso di procedimento avviato a seguito di istanza di parte, l'amministrazione concedente dispone la pubblicazione di un avviso nel quale dà contezza della presentazione dell'istanza medesima (articolo 9, comma 6, della LR 22/2006 e articolo 7, comma 2, della LR 10/2017).

L'avviso è pubblicato ai sensi dell'articolo 9, comma 2, della legge regionale 22/2006 e dell'articolo 7, comma 6, della legge regionale 10/2017.

L'avviso contiene le seguenti informazioni:

1. identificazione dei beni oggetto di concessione;
2. finalità della concessione;
3. identificazione, se possibile, di una porzione minima di area demaniale marittima da destinare a spiaggia libera con i servizi base svolti dal concessionario (ad esempio pulizia, asporto materiale spiaggiato, salvamento);
4. eventuali requisiti soggettivi di partecipazione alla procedura di affidamento;
5. ammontare del canone demaniale "base";
6. durata massima della concessione che tenga conto del periodo di tempo, sulla base di criteri di ragionevolezza, per l'ammortamento degli investimenti da parte del concessionario;
7. modalità per l'assegnazione della concessione al nuovo affidatario;
8. modalità e termine, non inferiore a trenta giorni dalla pubblicazione dell'avviso, per la presentazione delle domande o delle istanze concorrenti in conformità all'art. 4, comma 2, lett. d), punto 3 della legge 118/2022, fatto salvo il diverso termine previsto dall'articolo 7, comma 3 della legge regionale 10/2017 per le istanze aventi a oggetto la realizzazione delle strutture dedicate alla nautica da diporto.

Gli avvisi potranno riportare contenuti integrativi di interesse dell'amministrazione concedente ai sensi dell'art.10, comma 3, della legge regionale n.15/2023.

In caso di presentazioni di istanze concorrenti disomogenee (ad es. riferite ad ambiti demaniali marittimi di diversa estensione) rispetto all'istanza di concessione originaria, l'amministrazione concedente valuta l'opportunità di pubblicare un avviso avente a oggetto l'intendimento di affidare in concessione l'area demaniale marittima, che meglio risponda all'interesse pubblico della sua massima valorizzazione.

In caso di presentazione di un'istanza del concessionario di variazione sostanziale del contenuto della concessione (es. in termini di estensione di area) ai sensi dell'art. 24 del D.P.R. 328/1952 (Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione marittima) o dell'art.10, comma 3, del D.P.R. 509/1997 (Regolamento recante disciplina del procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto), l'amministrazione concedente procede mediante la pubblicazione di un avviso, analogamente al caso di procedimento avviato a seguito di istanza di parte.

2.4 Procedura selettiva

Di seguito si delineano gli elementi utili all'avvio della procedura selettiva.

Requisiti di partecipazione

L'amministrazione concedente richiede il possesso di specifici requisiti di partecipazione trasparenti, proporzionati e non discriminatori in coerenza con la finalità della concessione, l'oggetto e la tipologia di attività esercitata. In linea generale, si delineano di seguito i requisiti:

- 1)** possono partecipare i soggetti che possiedono i requisiti generali di moralità, mutuabili dalle disposizioni di cui agli articoli da 94 a 98 del d.lgs. 36/2023 codice dei contratti e di affidabilità professionale;
- 2)** In caso di demanio marittimo statale possono partecipare i soggetti che possiedono i requisiti previsti dall'articolo 7 della legge regionale 22/2006 e precisamente:
 - a) idoneità tecnico- professionale: da dimostrarsi mediante l'elenco delle attività svolte nell'arco di almeno cinque anni (art. 55 LR 10/2017) coerenti con le attività oggetto della concessione e in linea con le finalità della concessione;
 - b) idoneità organizzativa: da dimostrarsi attraverso l'organico e le risorse tecniche materiali e strumentali concretamente messe a disposizione per lo svolgimento dell'attività oggetto di concessione;
 - c) idoneità economico-finanziaria: da dimostrarsi preferibilmente mediante la presentazione di bilanci, o estratti di essi, approvati nel biennio precedente alla data di presentazione delle offerte. L'operatore economico, che per fondati motivi non è in grado di presentare le referenze richieste, può provare la propria capacità economica e finanziaria mediante un'idonea dichiarazione bancaria di affidamento per una durata indicativa pari all'80% della durata stimata della concessione e fino a un importo almeno pari all'80% del valore stimato complessivo della concessione;
- 3)** in caso di demanio marittimo regionale possono partecipare i soggetti che possiedono i requisiti di cui all'articolo 55 della legge regionale 10/2017 ovvero, in ragione dell'oggetto e delle diverse tipologie di concessione, possono essere mutuati dall'art. 7 della legge regionale 22/2006.

Per la valutazione sul possesso dei requisiti di partecipazione, possono trovare applicazione i principi finalizzati a garantire la massima partecipazione alle gare pubbliche (a titolo esemplificativo si ritiene ammissibile riferirsi alla disciplina applicabile ai consorzi, ai Raggruppamenti Temporanei d'impresa, all'avvalimento) di cui al decreto legislativo 36/2023 (Codice dei contratti pubblici).

Per la dimostrazione del possesso dei requisiti di partecipazione in caso di avvalimento, deve essere prodotto un contratto in forma scritta tra concorrente e ausiliario da cui si desuma la sua volontà di rendere disponibili i requisiti di idoneità professionale, capacità economica e organizzativa per il periodo di durata della concessione.

Nell'ipotesi di avalimento infragruppo è sufficiente la produzione di una idonea dichiarazione da parte del soggetto che presta uno o più requisiti necessari alla partecipazione, da cui si desuma la sua volontà di rendere disponibili i requisiti di idoneità professionale, capacità economica e organizzativa per il periodo di durata della concessione.

In tema di requisiti di partecipazione, l'Autorità garante della concorrenza ha avuto occasione di richiamare l'attenzione sul requisito dell'esperienza e professionalità, sottolineando che, per evitare il rischio di restrizioni alla concorrenza, lo stesso può essere maturato anche in attività extra-concessione.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della legge regionale 22/2006, si prescinde dal possesso dei requisiti di idoneità tecnico-professionale, di idoneità organizzativa e di idoneità economico-finanziaria per gli enti pubblici, nonché, limitatamente alle aree di cui all'articolo 3, comma 2, lettera d), per gli enti e le associazioni senza finalità di lucro, ivi compresi quelli svolgenti attività ricreative di carattere socio-assistenziale. Per detti ultimi soggetti vengono richiesti per la partecipazione solo i requisiti di ordine generale di cui alla lettera a).

Obiettivi di sviluppo –criteri direttivi

L'assegnazione delle concessioni demaniali deve avvenire sulla base di criteri obiettivi e trasparenti, tali da garantire in ogni caso un confronto concorrenziale fra i soggetti interessati alla concessione stessa, in linea con la costante giurisprudenza e gli indirizzi - più volte espressi - dell'Autorità garante della concorrenza.

Le proposte devono essere valutate sulla base di criteri oggettivi, che per quanto possibile, siano misurabili o suscettibili di un apprezzamento oggettivo, finalizzati all'individuazione del progetto che soddisfi al meglio l'interesse pubblico sotteso.

1. I profili oggetto di valutazione di natura qualitativa ai fini dell'attribuzione dei punteggi sono individuati sulla base dei:

- a) criteri indicati nell'articolo 9, comma 4, della legge regionale 22/2006 per l'affidamento delle concessioni demaniali marittime statali e richiamati nella Parte II "Istruzioni operative" del PUD e del PUD – DIP;

art.9

(..)

4. Per la determinazione della più proficua utilizzazione della concessione, si provvede alla comparazione delle istanze concorrenti mediante il criterio dell'offerta più vantaggiosa, sulla base di almeno sei dei seguenti criteri, scelti preventivamente e resi noti contestualmente alla pubblicazione dell'avviso di selezione:

- a) valutazione degli standard qualitativi dei servizi;
- b) piano degli investimenti del concessionario;
- c) capacità di interazione con il sistema turistico-ricettivo;
- d) durata della concessione;
- e) qualità di impianti e manufatti da valutarsi anche con riferimento al pregio architettonico;
- f) fruibilità e accessibilità per i soggetti diversamente abili;
- g) (ABROGATA)
- h) altri eventuali da indicarsi in sede di selezione del concessionario;
- h bis) somministrazione di prodotti locali.

- b) principi delineati dall'art. 8 della legge regionale 10/2017 per le concessioni demaniali marittime appartenenti al demanio marittimo regionale e statale in ambito lagunare, già indicando, ai sensi del comma

2 del medesimo articolo, i seguenti principi da aggiungere, in alternativa, a quelli già elencati per la comparazione delle domande:

- 2. a) qualità degli impianti e manufatti, da valutarsi anche con riferimento al pregio architettonico;
- 2. c) ricadute a favore del territorio e sviluppo occupazionale dell'area interessata.

Si demanda agli uffici la valutazione in merito all'eventuale integrazione dei predetti principi con quelli ulteriori elencati al comma 2 dell'articolo 8, in funzione delle diverse tipologie di concessione;

art. 8

1. In caso di pluralità di domande di concessione per l'utilizzo del bene demaniale la comparazione delle domande è fatta sulla base dei seguenti quattro principi:

- a) migliore utilizzo pubblico del bene demaniale;*
 - b) armonizzazione delle azioni sul territorio per uno sviluppo sostenibile;*
 - c) valutazione degli standard qualitativi dei servizi;*
 - d) misure migliorative della fruibilità e accessibilità per i soggetti diversamente abili.*
- (..)*

- c) principi evincibili dall'art. 4 della legge 118/2022.

art.4

(..)

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi, anche in deroga al codice della navigazione:

- a) determinazione di criteri omogenei per l'individuazione delle aree suscettibili di affidamento in concessione, assicurando l'adeguato equilibrio tra le aree demaniali in concessione e le aree libere o libere attrezzate, nonché la costante presenza di varchi per il libero e gratuito accesso e transito per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione, con la previsione, in caso di ostacoli da parte del titolare della concessione al libero e gratuito accesso e transito alla battigia, delle conseguenze delle relative violazioni;*
- b) affidamento delle concessioni sulla base di procedure selettive, nel rispetto dei principi di imparzialità, non discriminazione, parità di trattamento, massima partecipazione, trasparenza e adeguata pubblicità, da avviare con adeguato anticipo rispetto alla loro scadenza;*
- c) in sede di affidamento della concessione, e comunque nel rispetto dei criteri previsti dal presente articolo, adeguata considerazione degli investimenti, del valore aziendale dell'impresa e dei beni materiali e immateriali, della professionalità acquisita anche da parte di imprese titolari di strutture turistico-ricettive che gestiscono concessioni demaniali, nonché valorizzazione di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori, della protezione dell'ambiente e della salvaguardia del patrimonio culturale;*
- d) definizione dei presupposti e dei casi per l'eventuale frazionamento in piccoli lotti delle aree demaniali da affidare in concessione, al fine di favorire la massima partecipazione delle microimprese e delle piccole imprese;*
- e) definizione di una disciplina uniforme delle procedure selettive di affidamento delle concessioni sulla base dei seguenti criteri:*
 - 1) individuazione di requisiti di ammissione che favoriscano la massima partecipazione di imprese, anche di piccole dimensioni;*

- 2) *previsione di criteri premiali da applicare alla valutazione di offerte presentate da operatori economici in possesso della certificazione della parità di genere di cui all'articolo 46-bis del codice delle pari opportunità tra uomo e donna, di cui al decreto legislativo 11 aprile 2006, n. 198, e da imprese a prevalente o totale partecipazione giovanile;*
- 3) *previsione di termini per la ricezione delle domande di partecipazione non inferiori a trenta giorni;*
- 4) *adeguata considerazione, ai fini della scelta del concessionario, della qualità e delle condizioni del servizio offerto agli utenti, alla luce del programma di interventi indicati dall'offerente per migliorare l'accessibilità e la fruibilità dell'area demaniale, anche da parte dei soggetti con disabilità, e dell'idoneità di tali interventi ad assicurare il minimo impatto sul paesaggio, sull'ambiente e sull'ecosistema, con preferenza per il programma di interventi che preveda attrezzature non fisse e completamente amovibili;*
- 5) *valorizzazione e adeguata considerazione, ai fini della scelta del concessionario:*
- 5.1) *dell'esperienza tecnica e professionale già acquisita in relazione all'attività oggetto di concessione, secondo criteri di proporzionalità e di adeguatezza e, comunque, in maniera tale da non precludere l'accesso al settore di nuovi operatori;*
- 5.2) *della posizione dei soggetti che, nei cinque anni antecedenti l'avvio della procedura selettiva, hanno utilizzato una concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare, nei limiti definiti anche tenendo conto della titolarità, alla data di avvio della procedura selettiva, in via diretta o indiretta, di altra concessione o di altre attività d'impresa o di tipo professionale del settore;*
- 6) *previsione di clausole sociali volte a promuovere la stabilità occupazionale del personale impiegato nell'attività del concessionario uscente, nel rispetto dei principi dell'Unione europea e nel quadro della promozione e garanzia degli obiettivi di politica sociale connessi alla tutela dell'occupazione, anche ai sensi dei principi contenuti nell'articolo 12, paragrafo 3, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006;*
- 7) *previsione della durata della concessione per un periodo non superiore a quanto necessario per garantire al concessionario l'ammortamento e l'equa remunerazione degli investimenti autorizzati dall'ente concedente in sede di assegnazione della concessione e comunque da determinare in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare, con divieto espresso di proroghe e rinnovi anche automatici;*
- f) *definizione di criteri uniformi per la quantificazione di canoni annui concessori che tengano conto del pregio naturale e dell'effettiva redditività delle aree demaniali da affidare in concessione, nonché dell'utilizzo di tali aree per attività sportive, ricreative, sociali e legate alle tradizioni locali, svolte in forma singola o associata senza scopo di lucro, ovvero per finalità di interesse pubblico;*
- g) *introduzione di una disciplina specifica dei casi in cui sono consentiti l'affidamento da parte del concessionario ad altri soggetti della gestione delle attività, anche secondarie, oggetto della concessione e il subingresso nella concessione stessa;*
- h) *definizione di una quota del canone annuo concessorio da riservare all'ente concedente e da destinare a interventi di difesa delle coste e delle sponde e del relativo capitale naturale e di miglioramento della fruibilità delle aree demaniali libere;*
- i) *definizione di criteri uniformi per la quantificazione dell'indennizzo da riconoscere al concessionario uscente, posto a carico del concessionario subentrante;*
- l) *definizione, al fine di favorire l'accesso delle microimprese e delle piccole imprese alle attività connesse alle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e sportive e nel rispetto dei principi di adeguatezza e proporzionalità, del numero massimo di concessioni di cui può essere titolare, in via diretta o indiretta, uno stesso concessionario a livello comunale, provinciale, regionale o nazionale, prevedendo obblighi informativi in capo all'ente concedente in relazione alle concessioni affidate, al fine di verificare il rispetto del numero massimo;*
- m) *revisione della disciplina del codice della navigazione al fine di adeguarne il contenuto ai criteri previsti dal presente articolo;*

n) adeguata considerazione, in sede di affidamento della concessione, dell'utilizzo del bene pubblico da parte di società o associazioni sportive, nel rispetto dei criteri previsti dal presente articolo.

2. Oltre ai criteri indicati dalle leggi statali, regionali e della pianificazione di settore vigente sopra specificati, le proposte sono valutate anche sulla base di uno o più dei seguenti obiettivi di sviluppo:

- a) miglioramento dell'utilizzo o aumento della superficie destinata a spiaggia libera, con i servizi base svolti dal concessionario (ad esempio pulizia, asporto materiale spiaggiato, salvamento);
- b) disponibilità ad effettuare interventi di difesa delle coste e di miglioramento della fruibilità delle aree demaniali libere (es. ripascimenti arenili) o a contribuirvi economicamente;
- c) limitazione del numero di concessioni demaniali da assegnare al medesimo soggetto e dimensionamento delle concessioni al fine di garantire adeguata pluralità e differenziazione dell'offerta;
- d) accorpamento di concessioni strettamente funzionali a concessioni demaniali marittime e non utilizzabili separatamente per le finalità tipiche del demanio marittimo (es. aree parcheggio), anche in funzione di una maggior razionalizzazione nella gestione delle concessioni;
- e) inserimento della clausola sociale prevista all'articolo 53 della legge regionale 10/2017, in ragione della tipologia concessoria;
- f) criteri premiali in caso adozione di sistemi standard di qualità ISO (es. UNI ISO 13009:2018 Turismo e servizi correlati).

3. Per le aree del demanio marittimo regionale, nelle more dell'adozione del Piano di utilizzo del Demanio Marittimo Regionale di cui all'art. 4 della Lr 10/2017, le procedure comparative possono essere riservate a enti e associazioni senza finalità di lucro per l'affidamento di aree già in precedenza utilizzate dalle medesime tipologie di soggetti, in conformità agli strumenti urbanistici.

4. Nell'ambito delle procedure comparative aventi per oggetto l'affidamento di aree riservate dalla pianificazione di utilizzo del demanio marittimo a enti pubblici, enti e associazioni senza finalità di lucro, ivi compresi quelli svolgenti attività ricreative di carattere socio-assistenziale, ai sensi dell'art. 55 della Lr 10/2017, possono essere oggetto di valutazione ponderale dell'offerta tecnica le attività svolte e le professionalità acquisite, pertinenti a quelle oggetto della concessione, l'adeguatezza dell'organico e/o di attrezzature tecniche, materiali e strumentali nell'arco di almeno 5 anni.

In relazione a dette aree, l'amministrazione concedente avvia procedure di evidenza pubblica riservate a soggetti che presentino le medesime tipologie di requisiti come sopra indicati, integrando i criteri di valutazione sopra delineati con i principi di cui all'art. 52 della Lr 10/2017.

art.52

1. (. .)

- a) *a) promozione e sviluppo del ruolo sociale ed educativo;*
- b) *b) svolgimento di iniziative culturali, naturalistiche, ambientaliste, sportive e didattiche, finalizzate al mantenimento e alla valorizzazione della tradizione e della cultura marinara locali, alla tutela dell'ambiente marino, alla promozione del diporto sostenibile;*
- c) *c) esperienza maturata nei settori operativi di cui alla lettera b), anche sul piano della conoscenza del territorio e della capacità di sviluppo di relazioni interistituzionali in ambito locale;*
- d) *d) impegno a riservare una quota parte degli spazi demaniali agli associati già iscritti all'associazione uscente;*
- e) *e) limitazione del numero di concessioni demaniali da assegnare al medesimo soggetto, al fine di garantire adeguata pluralità e differenziazione dell'offerta nell'ambito territoriale di riferimento.*

f) 2. *Limitatamente alle fattispecie di cui al comma 1 aventi per oggetto attività con rilevanza sociale svolte da associazioni con finalità non lucrative ovvero attività amatoriali di tipo ricreativo o sportivo, qualora in caso di pluralità di istanze la valutazione sul migliore utilizzo pubblico del bene demaniale, a giudizio dell'amministrazione, sia paritaria, è data preferenza al precedente concessionario.*

È comunque fatta salva la facoltà per l'amministrazione concedente di individuare nei documenti di gara ulteriori elementi di valutazione delle offerte, nel rispetto dei principi concorrenziali, in rapporto alle specificità locali e dell'area demaniale che si intende affidare in concessione.

Con riferimento alle procedure riservate a enti pubblici, enti e associazioni senza finalità di lucro, ivi compresi quelli svolgenti attività ricreative di carattere socio-assistenziale, ai sensi dell'art. 55 della Lr 10/2017, anche al fine di dare attuazione a quanto previsto dal secondo comma dell'art. 52 della L.R. 10/2017, è facoltà dell'ente concedente, in ragione del prevalente interesse pubblico al mantenimento di esperienze risalenti se valutate positivamente dall'ente stesso, prevedere nella documentazione di gara quanto indicato dall'ultima parte del comma 4 dell'art. 10 della L.R. n. 15/2023.

Concessioni di durata ultrasessennale - Piano economico finanziario

Ai sensi degli art. 8 della Lr 22/2006 e dell'art.9, comma 3 bis, della Lr 10/2017, l'istruttoria per il rilascio di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, produttive, commerciali, industriali, ivi comprese le attività di cantieristica navale e per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto di durata superiore a 6 anni, deve essere svolta anche sulla base di un piano economico finanziario.

Il piano economico finanziario è composto in generale dagli elementi indicati al comma 4 dell'art.9 della Lr 10/2017.

In caso di procedura comparativa, la congruità del pef viene valutata dalla Commissione.

Nei casi in cui non venga espletata una procedura comparativa per mancanza di interesse concorrente, la congruità del pef presentato dall'istante viene valutata dal Comitato tecnico di valutazione ai sensi degli articoli 48 della legge regionale 10/2017 e articolo 8, comma 1bis della legge regionale 22/2006.

In caso di presentazione di un'istanza di variazione sostanziale del contenuto della concessione (in termini di ulteriori investimenti) ai sensi dell'art. 24 del D.P.R. 328/1952 (Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione marittima), l'amministrazione concedente richiede la presentazione di un piano economico finanziario al fine di valutare il recupero dell'investimento proposto dal concessionario alla scadenza della concessione.

Criterio di selezione delle offerte

Per la determinazione della più proficua utilizzazione della concessione, si provvede alla comparazione delle istanze concorrenti mediante il criterio dell'offerta più vantaggiosa, ai sensi dell'art. 9, comma 4, della Lr 22/2006. Il criterio di selezione indicato è mutuabile anche per il demanio marittimo regionale, in assenza di diversa disciplina.

Il criterio dell'offerta più vantaggiosa si basa sui criteri indicati alla voce "Obiettivi di sviluppo". Si ritiene opportuno strutturare una griglia di punteggi attribuibile all'offerta tecnica (qualità), tale che la somma dei punteggi massimi sia pari a 100 punti.

Ai sensi dell'art. 9, comma 4, lett. h), della Lr 22/2006, può altresì essere inserito un criterio di valutazione di natura economica, qualora si ritenga opportuno, in base alla tipologia della concessione da assegnare mediante procedura comparativa, valorizzare anche la misura del canone concessorio. In tal caso, al fine di ottenere un composito ed equilibrato quadro di giudizio nella valutazione delle offerte, la determinazione del punteggio massimo attribuibile all'offerta tecnica (qualità) e a quella economica (rialzo sul canone base) deve essere tale che la somma dei punteggi massimi delle due componenti sia pari a 100 punti. Si ritiene poi di attribuire un peso ponderale almeno pari a 80 per gli elementi di valutazione della qualità e un peso ponderale massimo di 20 per l'offerta economica (rialzo sul canone).

Anche per il demanio marittimo regionale può essere inserito un criterio di valutazione di natura economica, mediante applicazione analogica dell'art. 9, comma 4, lett. h), della Lr 22/2006.

In caso di presenza del criterio di natura economica, la percentuale di rialzo offerto in valore assoluto si applicherà al canone base rivalutato in base all'indice ISTAT o ad ogni altra eventuale novità normativa in materia. L'importo annualmente dovuto dal concessionario si comporrà, pertanto, del canone base così come calcolato secondo la normativa vigente di anno in anno al momento della richiesta di pagamento, a cui si sommerà la percentuale di rialzo offerta in sede di gara.

Commissione

Ai fini della valutazione dell'offerta più vantaggiosa nell'ambito della procedura comparativa, i punteggi relativi agli elementi di valutazione qualitativa saranno attribuiti da una commissione tecnica, nominata dal dirigente/responsabile del servizio competente in posizione apicale, successivamente alla presentazione delle offerte, sulla base delle indicazioni fornite nel bando o nella lettera invito.

Compatibilità vincoli urbanistici, paesaggistici e ambientali

Sono escluse le istanze non compatibili con i vincoli di carattere urbanistico, paesaggistico, ambientali vigenti, fatto salvo il ricorso al partenariato pubblico-privato di cui agli articoli 8 bis della legge regionale 22/2006 e 7 bis della legge regionale 10/2017 nonché alla disciplina di cui al D.P.R. 509/1997.

Avviso di assegnazione concessione

Con le medesime modalità di pubblicazione dell'avviso indicato alle lett. a) e b) del paragrafo 2.3) "Avvio del procedimento", l'amministrazione concedente pubblica l'avvenuto completamento della procedura comparativa per il rilascio della concessione demaniale marittima.

Modalità operative

Oltre alle forme di pubblicità previste dalle norme di settore, si ritiene opportuno avvalersi della piattaforma informatica "e-APPALTI", già in uso dall'Amministrazione regionale, elaborata dalla Società in house Insiel S.p.A., per la pubblicazione degli avvisi e per la gestione delle procedure selettive al fine di garantire la massima trasparenza e pubblicità alle procedure volte al rilascio delle concessioni demaniali marittime.

Finanza di progetto

La disciplina delle linee guida si interseca con la disciplina della finanza di progetto, regolata dal libro IV del decreto legislativo 36/2023, che presuppone la presentazione di un progetto di pubblico interesse. La disciplina è stata richiamata dai commi 7 e 8 dell'art. 10 della Lr 15/2023, qualora l'opera venga realizzata su bene del demanio marittimo gestito dalla Regione o dai Comuni costieri. In tal caso il privato provvede, a seguito della realizzazione dell'opera, anche alla sua gestione mediante una concessione demaniale marittima.



*Ministero delle
Infrastrutture e dei Trasporti*

DIREZIONE GENERALE PER I PORTI - Div. 4
Viale dell'Arte n. 16 - 00144 Roma

Roma, 22 NOV 2012

Alle Direzioni Marittime
LORO SEDI

Divisione 4[^]

Prot. N. M_IT/PORTI / 15138

Allegati 1

Classifica A.2.16

OGGETTO: Procedimento di acquisizione allo Stato delle opere inamovibili realizzate su zona demaniale marittima ex art. 49 c. n.

CIRCOLARE N° 54

Serie I

Titolo: Demanio Marittimo

Alle Capitanerie di porto
LORO SEDI

Alle Autorità Portuali
LORO SEDI

e, per conoscenza

Comando Generale del Corpo
delle Capitanerie di Porto
S E D E

Agenzia del Demanio
Via Barberini 38
00187 ROMA

Riferimenti: a) Nota prot. 2007/71 62/DAO in data 21 febbraio 2007, dell'Agenzia del Demanio;

b) Circolare prot. n. M_TRA/DINFR/2592 in data 4 marzo 2008 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti emanata di concerto con l'Agenzia del Demanio e l'Agenzia del Territorio;

c) Circolare n. 35 Serie I Titolo: Demanio Marittimo prot. n. M_TRA/PORTI/7937 in data 1° giugno 2011 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;


d) nota circolare prot. n. M_IT/PORTI/7640 in data 8 giugno 2012 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti;

Si trasmette, in allegato, su convergente avviso del Comando Generale del Corpo delle Capitanerie di porto la circolare, prot. n. 2012/26837/DAO-CO-BD in data 2/10/2012, con la quale l'Agenzia del demanio ha fornito indicazioni in merito al procedimento di acquisizione allo Stato delle opere inamovibili realizzate sul demanio marittimo ai sensi dell'articolo 49 del codice della navigazione.

Si invitano le Autorità Marittime e Portuali, nell'ambito delle proprie competenze, di adottare le opportune iniziative volte ad attivare e definire le procedure di incameramento in argomento.

Si ritiene, infine, richiamare opportunamente l'attenzione sul principio di leale collaborazione tra le Autorità marittime territorialmente competenti, le filiali dell'Agenzia del Demanio e gli Enti gestori del demanio marittimo, al fine di porre in essere interventi il più possibile coordinati tra gli stessi.

Il Direttore Generale
Dott. Cosimo Caliendo





Procedimento di acquisizione allo Stato delle opere inamovibili realizzate su zona demaniale marittima ex art. 49 c.n.

- **Definizione e natura giuridica dell'incameramento**
- **Soggetti coinvolti**
- **Procedura**
- **Glossario**

Definizioni e natura giuridica dell'incameramento

- **L'articolo 49 del Codice della Navigazione** testualmente prevede:

“Salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato. In quest'ultimo caso, l'amministrazione, ove il concessionario non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi d'ufficio a termini dell'articolo 54”.

Alla scadenza della concessione le opere inamovibili* realizzate su aree appartenenti al demanio marittimo sono, dunque, devolute allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, fatta salva la facoltà di fare eseguire la loro demolizione, con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato.

La disciplina legislativa e la giurisprudenza depongono nel senso dell'automaticità della devoluzione allo Stato al momento dello spirare della concessione, trattandosi di un effetto che si produce ope legis, con la conseguenza che l'incameramento formale assume un carattere puramente ricognitivo.

La procedura formale di incameramento, originariamente regolamentata solo in via di prassi (cfr. istruzioni operative del 1931 emanate dall'allora Direzione Generale della Marina Mercantile) ha trovato una prima sistematizzazione proprio nel Codice della Navigazione. Tuttavia la materia delle concessioni demaniali marittime è stata interessata, nel corso del tempo, da importanti innovazioni legislative, soprattutto in materia di conferimento di competenze amministrative e gestionali a Regioni ed Enti locali, ai sensi del D.Lgs 112/1998. L'evoluzione del quadro normativo ha sensibilmente accresciuto il numero di soggetti che, a vario titolo, esercitano poteri e competenze sul demanio marittimo, conseguentemente, anche con riguardo alla procedura di incameramento “l'autorità concedente” a cui il codice fa riferimento individua oggi un'ampia platea di soggetti (Regioni, Comuni, Capitanerie di Porto relativamente alle aree di preminente interesse nazionale individuate con DPCM 21.12.1995, Autorità portuali per i porti di interesse nazionale direttamente gestiti dall'autorità medesima ex L.84/1994). Si rende pertanto necessario giungere ad una ridefinizione della procedura condivisa tra tutte le Amministrazioni interessate.

* Per la definizione del concetto di “inamovibilità” dell'opera il riferimento è alle indicazioni contenute nella circolare del Ministero dei Trasporti e della Navigazione n. 120 del 24.05.2001.

Soggetti coinvolti

PROCEDIMENTO EX ART 49 C.N.

- **Amministrazione marittima - Capitaneria di Porto** in qualità di **amministrazione a cui compete la tutela degli usi pubblici del mare**: attiva il procedimento, su segnalazione dell'ente gestore, convocando la Commissione di incameramento per la valutazione della proficuità dell'acquisizione allo Stato dei manufatti inamovibili realizzati su demanio marittimo. Cura il reperimento dall'Ente gestore e dal concessionario della documentazione tecnico-amministrativa attestante la regolarità urbanistico - edilizia ovvero l'epoca di realizzazione del manufatto; redige e sottoscrive il verbale di incameramento.
- **Provveditorato interregionale alle OO.PP.- Ufficio Opere Marittime**, in qualità di **amministrazione a cui compete l'esame di tutti i profili a carattere tecnico delle opere da realizzare e realizzate sul demanio marittimo tramite l'analisi dei piani e dei progetti**: partecipa alla Commissione di incameramento con competenze in ordine alla definizione della tipologia dell'opera (facile/difficile rimozione) sulla base delle indicazioni contenute nella circolare del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti n. 120 del 24.05.2001; sottoscrive il verbale di incameramento;
- **Agenzia del Demanio**:
 - a) **in qualità di soggetto a cui compete la generale rappresentanza dei diritti dominicali sui beni immobili di proprietà dello Stato**: riceve da parte dell'ente gestore la segnalazione per l'avvio della procedura di incameramento; partecipa alla Commissione di incameramento, sottoscrive il relativo verbale e redige il Testimoniale di stato sulla base della documentazione, trasmessa dalla Capitaneria di Porto, attestante la regolarità urbanistico - edilizia dell'opera ed ogni altra documentazione tecnico-amministrativa utile ad individuarne la consistenza;
- **Ente delegato alla gestione (Ente Locale)**:
 - a) **in qualità di amministrazione concedente ai sensi degli artt. 104 e 105 del D. Lgs. n. 112/1998**: effettua il monitoraggio delle concessioni demaniali marittime e la segnalazione alla Capitaneria di Porto e all'Agenzia del Demanio per l'avvio delle operazioni di incameramento; partecipa alla Commissione di incameramento;
 - b) **in qualità di amministrazione competente al governo e sviluppo del territorio in materia edilizia**: rilascia i titoli abilitativi alla realizzazione delle opere ai sensi del testo unico sull'edilizia (D.P.R. 380/2001); verifica la regolarità urbanistica delle opere e gestisce le procedure di sanatoria ordinaria e di condono edilizio non ancora concluse; trasmette alla Commissione di incameramento la documentazione attestante la regolarità urbanistica ed edilizia ovvero l'epoca di realizzazione del manufatto;
- **Concessionario**: soggetto chiamato alla presentazione di ogni altra documentazione di carattere tecnico-amministrativo utile alla redazione del Testimoniale di stato.

• RELATIVAMENTE ALLE AREE RICOMPRESSE NELLA CIRCOSCRIZIONE TERRITORIALE DELL'AUTORITA' PORTUALE E DIRETTAMENTE GESTITE DA QUEST'ULTIMA (L. 84/1994):

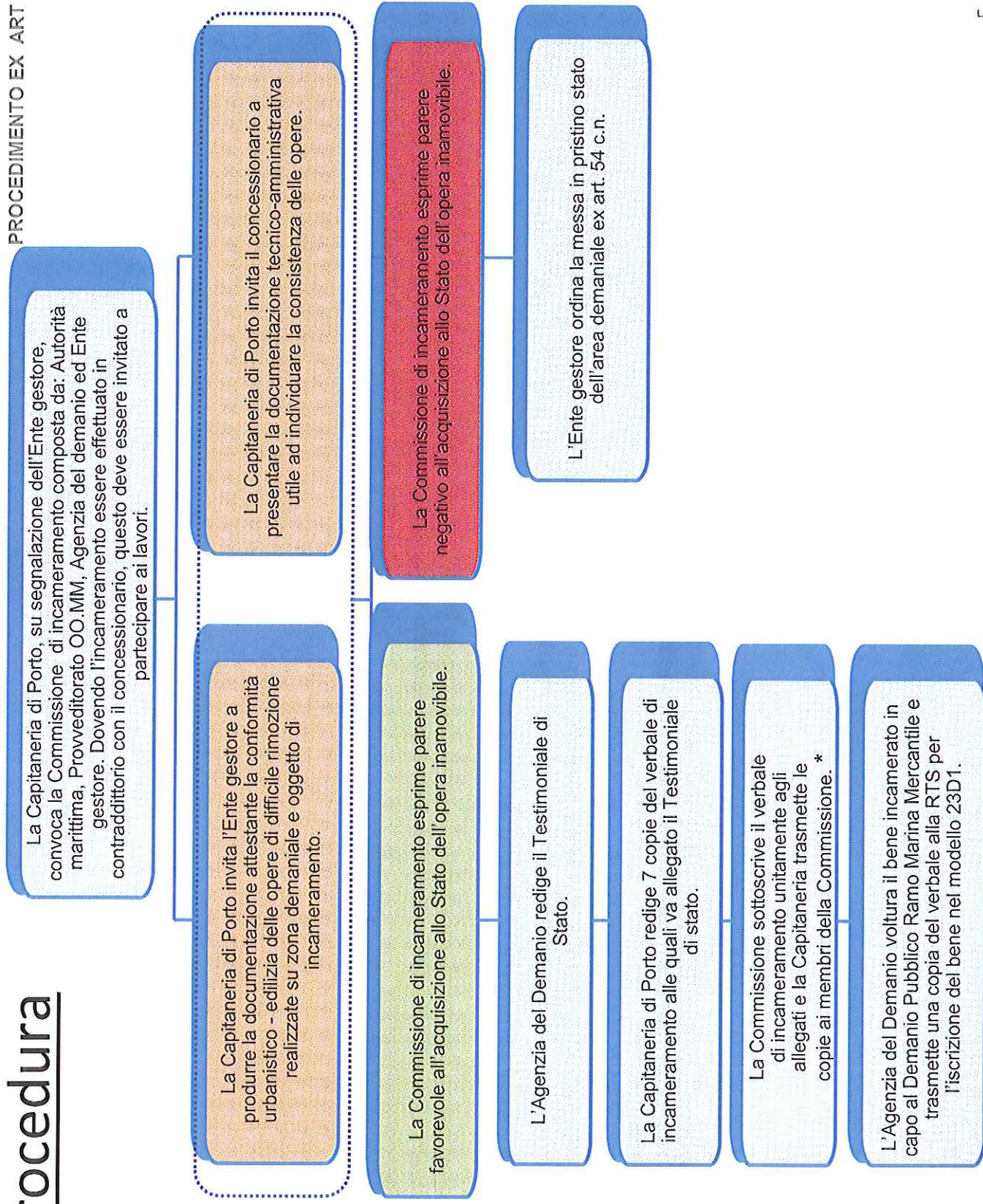
i soggetti coinvolti nel procedimento si riducono a: Autorità Portuale (con il coinvolgimento della Capitaneria di Porto), Agenzia del Demanio e Provveditorato Interregionale alle OO.PP.

• RELATIVAMENTE ALLE AREE DI PREMINENTE INTERESSE NAZIONALE INDIVIDUATE CON D.P.C.M. 21/12/1995, DIRETTAMENTE GESTITE DALL'AUTORITA' MARITTIMA:

il procedimento è incardinato in capo alla Capitaneria di Porto che cura il reperimento di tutta la documentazione occorrente all'incameramento e convoca, a collaudo avvenuto, la Commissione di incameramento alla quale la stessa Capitaneria partecipa unitamente al Provveditorato OOPP e all'Agenzia del Demanio.

Procedura

PROCEDIMENTO EX ART 49 C.N.



* 2 copie alla Capitanea di Porto, 2 copie all'Agencia del demanio, 1 copia al Provveditorato OO.MM., 1 copia all'Ente gestore, 1 copia facoltativa al concessionario

Glossario

PROCEDIMENTO EX ART 49 C.N.

- **Verbale di incameramento**: documento amministrativo a mezzo del quale viene formalmente dichiarato tra le pertinenze del pubblico demanio marittimo il manufatto acquisito ex art. 29 c.n. e consegnato ex art. 34 reg. c.n. all'ente gestore.
- **Testimoniale di stato**: documento allegato, come parte integrante, al Verbale di incameramento, descrittivo dell'opera acquisita allo Stato e contenente altresì le autorizzazioni che rendono l'opera conforme dal punto di vista edilizio - urbanistico e demaniale.
- **Pertinenze demaniali marittime**: ai sensi dell'articolo 29 del c.n. *"le costruzioni e le altre opere appartenenti allo Stato, che esistono entro i limiti del demanio marittimo e del mare territoriale, sono considerate come pertinenze del demanio stesse"*



A G E N Z I A D E I D E M A N I O

Direzione Area Operativa
Coordinamento Operation
Beni Demaniali

Per posta elettronica
Non segue originale

Roma, 02/10/2012
Prot. n. 2012/26857/DAO-CO-BD

Al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Direzione Generale per i Porti
Viale dell'Arte, 16
00144 Roma

E p.c.

Al Ministero dell'Economia e delle
Finanze
Dipartimento delle Finanze
Via Pastrengo, 22
00185 Roma

Al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti
Comando Generale del Corpo delle
Capitanerie di Porto
Viale dell'Arte, 16
00144 Roma

Alle Filiali
dell'Agenzia del demanio
Loro sedi

Oggetto: Procedimento di acquisizione allo Stato delle opere inamovibili realizzate su zona demaniale marittima ex art. 49 c. n.

Le disposizioni normative attuali delineano un quadro di competenze in materia di demanio marittimo che vedono la gestione, con tutte le attività connesse, in capo agli Enti territoriali e la titolarità in capo allo Stato.

In particolare, si evidenzia come gli artt. 104 e 105 del D. Lgs. 31.03.1998, n. 112 hanno disposto una vera e propria devoluzione amministrativa – cioè trasferimento pieno e sostanziale di funzioni gestorie – in favore delle Regioni e degli Enti locali.

La suddetta evoluzione del quadro normativo ha accresciuto, pertanto, il numero di soggetti che, a vario titolo, esercitano poteri e competenze sul demanio marittimo, anche con riguardo alla procedura di incameramento disciplinata dall'art. 49 c.n..

L'autorità concedente a cui il codice della navigazione fa riferimento, individua oggi un'ampia platea di soggetti (Regioni, Comuni, Capitanerie di Porto relativamente alle aree di preminente interesse nazionale individuate con DPCM 21.12.1995, Autorità portuali per i porti di interesse nazionale direttamente gestiti dall'autorità medesima ex L.84/1994), tanto da rendere necessaria una sistematizzazione della procedura di incameramento, così come già avvenuto per analoghi procedimenti afferenti il demanio marittimo.

Con tale intento la scrivente ha predisposto l'allegato "schema tipo" di procedimento di incameramento, previa disamina congiunta con codesto Dicastero, recependo i suggerimenti e le osservazioni pervenuti.



Devoluzione allo Stato delle opere di difficile rimozione

L'art. 49 c.n. stabilisce, con riferimento ai beni edificati su suolo demaniale marittimo in concessione, che in mancanza di diversa previsione alla scadenza di quest'ultima le opere inamovibili restano acquisite allo Stato, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione.

Alla scadenza della concessione demaniale marittima, pertanto, si verifica la devoluzione a favore dello Stato *ipso iure*, ovvero con effetto legale automatico, delle opere non amovibili edificate sul demanio marittimo, anche se la concessione sia stata rinnovata ed in difetto di un atto esplicito di acquisizione o incameramento.

L'automaticità della devoluzione allo Stato al momento dello spirare della concessione fa sì che l'atto di incameramento delle opere non amovibili assuma carattere puramente ricognitivo di un effetto prodottosi *ope legis*.

La procedura formale di incameramento assume rilevanza in quanto consente l'inserimento del valore dei beni devoluti nel Conto Patrimoniale dello Stato.

Procedura di incameramento

Il demanio marittimo si connota per essere un demanio naturale, soggetto a tutela ambientale, e un impiego che diverge dalla destinazione naturale costituisce un uso eccezionale e temporaneo a favore del concessionario.

La procedura di incameramento, quindi, dovrebbe avere carattere residuale, infatti l'art. 37, comma 2, c.n., al fine della tutela dell'ambiente costiero, prevede che nell'ambito del rilascio di nuove concessioni per attività turistico - ricreative venga accordata preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili.

Il conferimento agli Enti locali delle funzioni amministrative sul demanio marittimo, ha reso i medesimi titolari delle informazioni circa il verificarsi delle condizioni (scadenza della concessione e natura delle opere) che consentono l'avvio del procedimento di incameramento ai sensi dell'art. 49 c.n..

Pertanto, non può che essere l'Ente gestore a comunicare, con congruo anticipo (3 - 6 mesi), alla competente Capitaneria di Porto e alla Filiale dell'Agenzia del demanio la scadenza delle concessioni che prevedono l'incameramento allo Stato delle opere edificate sul demanio marittimo.

Ricevuta detta comunicazione, la Capitaneria di Porto attiverà la procedura, provvedendo a convocare la Commissione di incameramento costituita da un rappresentante dell'Autorità marittima, del Provveditorato OO.MM., dell'Agenzia del demanio e dell'Ente gestore, per l'espletamento di tutte le attività; dovendo l'incameramento essere effettuato in contraddittorio con il concessionario, questo deve essere invitato a partecipare ai lavori.

La procedura potrà essere, altresì, attivata d'ufficio dalla Capitaneria di Porto qualora, nell'ambito della propria attività di vigilanza, rilevasse opere suscettibili di incameramento, ovvero su segnalazione dell'Agenzia del Demanio agli organi competenti nell'ambito delle attività previste dal D.P.R. n. 367/1998.

La consistenza e lo stato dei luoghi del bene oggetto della devoluzione vengono descritti nel Testimoniale di stato, redatto dall'Agenzia del demanio ed allegato al verbale di incameramento.

Recependo le indicazioni del Ministero delle infrastrutture e trasporti, è opportuno che le strutture periferiche di tutte le Amministrazioni coinvolte procedano ad avviare immediatamente, laddove non ancora provveduto, le procedure di incameramento relative a concessioni già scadute da tempo e a completare dette procedure possibilmente entro il mese di giugno 2013.

A tal fine è necessario che a livello locale venga effettuata una ricognizione delle procedure ancora pendenti per la successiva pianificazione delle relative attività svolte a livello periferico.

Considerati i diversi profili di competenza interessati dal procedimento di incameramento, al fine di perseguire un'azione amministrativa improntata al principio di economicità, efficienza e trasparenza, è auspicabile un intervento coordinato e programmato tra i soggetti coinvolti.

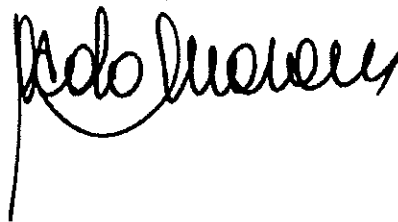
La presente circolare, unitamente all'allegato documento, ha l'intento di fornire utili indicazioni alla pluralità dei soggetti coinvolti.

Le Filiali in indirizzo dovranno curare la trasmissione della presente, insieme allo "schema tipo" di procedimento di incameramento, alle Regioni e/o agli Enti locali delegati alla gestione del demanio marittimo.

Analoga diffusione alle locali Autorità marittime sarà curata dagli Uffici del Ministero in indirizzo.

Cordiali saluti.

Direttore Area Operativa
Paolo Maranca



Allegati:

- Documento descrittivo della procedura

Elenco documentazione obbligatoria per l'incameramento

Il Concessionario, allo scadere della concessione produrrà:

- relazione descrittiva delle opere, delle consistenze, delle superfici coperte e scoperte;
- elaborati grafici (piante, sezioni, prospetti)
- estratto planimetrico catastale e visura catastale (NCT e NCEU)
- collaudo statico effettuato e firmato da un professionista abilitato; ovvero certificato di regolare esecuzione delle opere;
- certificazione impianti ai sensi della Legge 46/90;
- certificazione abbattimento barriere architettoniche ai sensi della Legge 104/92;
- certificazione di abitabilità dei locali;
- documentazione fotografica a colori;
- copia della concessione demaniale e della licenza edilizia oppure della richiesta di condono edilizio, nonché eventuali autorizzazioni e/o nulla osta previsti dalle disposizioni vigenti alla data di realizzazione delle opere.

IL SEGRETARIO GENERALE

IL PRESIDENTE