



## CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME- STOP ALLA PROROGA DAL 1° GENNAIO 2024 OBBLIGO DI PROCEDURA AD EVIDENZA PUBBLICA

Il regime delle concessioni demaniali marittime in proroga giunge al capolinea. Dopo ripetuti interventi del governo italiano, a far data **DAL 1° GENNAIO 2024, LE CONCESSIONI DOVRANNO ESSERE ASSEGNATE** attraverso procedure ad evidenza pubblica, nel rispetto delle norme dell'ordinamento europeo.

### NORMATIVA DI RIFERIMENTO

ART. 822 C.C. → Demanio pubblico

ARTT. 36 E 37 CODICE DELLA NAVIGAZIONE  
→ Concessione di beni demaniali e concorso di più domande

ARTT. 49 e 56 TFUE → Libertà di stabilimento e libera prestazione dei servizi

DIRETTIVA SERVIZI 2006/123/CE – ART.12 → Procedura di selezione tra eventuali candidati

L. 5 AGOSTO 2022 N. 118 → Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021

D.L. N. 198 DEL 29 DICEMBRE 2022 → cd. “Decreto Milleproroghe”

### IL PUNTO SULL'ADEMPIMENTO

Gli artt. 49 e 56 TFUE vietano le restrizioni alla libertà di stabilimento ed alla libera prestazione dei servizi da parte dei cittadini di uno Stato membro nel territorio di un altro.

In attuazione di tali principi, la Direttiva Servizi 2006/123/CE (comunemente conosciuta come “Bolkestein”) all'art. 12 prevede che: “*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*”.

La questione è stata oggetto di acceso dibattito politico e con le associazioni di categoria, anche sull'applicabilità della stessa alle concessioni demaniali marittime e lacuali, con la scelta dei governi italiani di procedere a ripetute proroghe delle stesse.

La Corte di Giustizia UE del 14 luglio del 2016 ha però statuito **l'applicabilità della Direttiva Bolkestein (direttiva n. 2006/123/CE) anche alle concessioni demaniali marittime**, con conseguente illegittimità della prassi italiana della proroga ex lege.

Il Legislatore italiano è però intervenuto nuovamente individuando un regime transitorio:

- al 31 dicembre 2033 (Legge 30 dicembre 2018 n. 145 commi 682 e 683 dell'art. 1), censurato dall'adunanza plenaria del Consiglio di stato (v. box sottostante);
- al 31 dicembre 2023 (art. 4 L. 5 agosto 2022 n. 118, legge delega sul riordino delle concessioni demaniali in argomento); successivamente spostato al 31 dicembre 2024 (D.L. n. 198 del 29 dicembre 2022) → termine nuovamente censurato dal Consiglio di stato (v. sentenza n. 2192 del 1° marzo 2023 e box sottostante).

→ Ne consegue la scadenza delle concessioni in proroga al 31 dicembre 2023, la messa a gara dal 1° gennaio 2024, fermo restando l'attuale **mappatura delle spiagge per valutare la non scarsità** della risorsa.

### IL CONSIGLIO DI STATO

**Sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato n. 17 e n. 18 del 9 novembre 2021 – Disapplicazione proroga e fissazione termine 31 dicembre 2023:** “*Le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – compresa la moratoria introdotta in correlazione con l'emergenza epidemiologica da Covid-19 dall'art. 182, comma 2, d.l. n. 34/2020, convertito in legge n. 77/2020 – sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione.*”



**Sentenza del Consiglio di Stato n. 2192 del 1° marzo 2023 – Disapplicazione ulteriore proroga:** “*Sulla base di quanto affermato dall'adunanza plenaria, con le ricordate sentenze n. 17 e 18 del 2021, non solo i commi 682 e 683 dell'art. 1 della legge n. 145/2018, ma anche la nuova norma contenuta nell'art. 10-quater, comma 3, del D.L. 29/12/2022, n. 198, conv. in L. 24/2/2023, n. 14, che prevede la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in essere, si pone in frontale contrasto con la sopra richiamata disciplina di cui all'art. 12 della direttiva n. 2006/123/CE, e va conseguentemente disapplicata da qualunque organo dello Stato.*”



## ART. 12 DIRETTIVA N. 2006/123/CE - DIRETTIVA BOLKESTEIN

“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 trasparenza e preveda, in particolare, un’adeguata pubblicità dell’avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. **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. 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 (dell’Unione)”.**

### I PRINCIPI FONDAMENTALI DETTATI DALLA CORTE DI GIUSTIZIA EUROPEA

La Corte di Giustizia europea, terza sezione, con la **sentenza del 20 aprile 2023 causa C-348/22**, confermando il presupposto per cui le concessioni non possono essere rinnovate automaticamente, ma devono essere oggetto di una procedura di selezione imparziale e trasparente, ha enunciato i seguenti principi di diritto:

- la direttiva 2006/123 è valida alla luce dell’articolo 94 CE;
- l’articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che l’obbligo, per gli Stati membri, di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali, nonché il divieto di rinnovare automaticamente un’autorizzazione rilasciata per una determinata attività sono enunciati in modo incondizionato e sufficientemente preciso da poter essere considerati disposizioni produttive di effetti diretti;
- l’articolo 288, terzo comma, TFUE deve essere interpretato nel senso che la valutazione dell’effetto diretto connesso all’obbligo e al divieto previsti dall’articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 e l’obbligo di disapplicare le disposizioni nazionali contrarie incombono ai giudici nazionali e alle autorità amministrative, comprese quelle comunali;
- l’articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che esso non si applica unicamente alle concessioni di occupazione del demanio marittimo che presentano un interesse transfrontaliero certo;

l’articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 deve essere interpretato nel senso che esso non osta a che la scarsità delle risorse naturali e delle concessioni disponibili sia valutata combinando un approccio generale e astratto, a livello nazionale, e un approccio caso per caso, basato su un’analisi del territorio costiero del comune in questione.

### L’AFFIDAMENTO DELLE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME - OGGI....



“Non sussiste un obbligo di legge di procedere all’affidamento delle concessioni demaniali marittime nelle forme tipiche delle procedure ad evidenza pubblica previste per i contratti d’appalto della pubblica amministrazione. La giurisprudenza amministrativa ha evidenziato che l’assenza di tale obbligo è dovuta al fatto che l’art. 37 cod. nav. contempla l’ipotesi di una domanda che perviene dal mercato privato, al contrario dell’ipotesi dei contratti pubblici, in cui è l’amministrazione a rivolgersi a quest’ultimo. È indispensabile unicamente che il procedimento informale di cui agli artt. 37 cod. nav. e 18 reg. es. cod. nav. si svolga con modalità idonee a soddisfare gli obblighi di trasparenza, imparzialità e par condicio, rendendo effettivo il confronto fra le istanze in comparazione e, quindi, le chances concorrenziali delle nuove imprese contendenti (CGARS, sez. giurisdizionale, 22 maggio 2023, n. 350).

### .... E DOMANI - DISCIPLINA UNIFORME DELLE PROCEDURE SELETTIVE: CRITERI LEGGE DELEGA (ART. 4 C. 2 LETT. E L. 118/2022)



1) Individuazione di **requisiti di ammissione** che favoriscano la massima partecipazione di imprese, anche di piccole dimensioni; 2) previsione di criteri premiali per la certificazione della parità di genere; 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 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 (...) 6) previsione di **clausole sociali** (...) 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 (...) da determinare in ragione dell’entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare, **con divieto espresso di proroghe e rinnovi anche automatici**;



**GLI ALTRI CRITERI DELLA LEGGE DELEGA (ART. 4 L. 118/2022 - LEGGE ANNUALE PER IL MERCATO E LA CONCORRENZA 2021)**

→ “Al fine di assicurare un più razionale e sostenibile utilizzo del demanio marittimo, lacuale e fluviale, favorirne la pubblica fruizione e promuovere, in coerenza con la normativa europea, un maggiore dinamismo concorrenziale nel settore dei servizi e delle attività economiche connessi all'utilizzo delle concessioni per finalità turistico-ricreative e sportive, nel rispetto delle politiche di protezione dell'ambiente e del patrimonio culturale” (...) i decreti legislativi 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 (...);
- 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 (...) adeguata considerazione (...) 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 (v. box precedente);
- f) definizione di **criteri uniformi per la quantificazione di canoni** annui concessori (...)
- 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 (...) 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.(...)

**4-bis. Fino all'adozione dei decreti legislativi di cui al presente articolo, è fatto divieto agli enti concedenti di procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni (...).**

**1° GENNAIO 2024:**

→ Dal 1° gennaio 2024 (salvo diverso ulteriore intervento) le concessioni vanno riassegnate con procedure ad evidenza pubblica, non potendosi disapplicare ulteriormente le norme del diritto europeo. Nelle more di definizione dei decreti legislativi, però, gli enti non potrebbero neanche mettere a gara le concessioni (in scadenza).



**LE DIVISIONI DELFINO & PARTNERS**

<b>CONTABILITA'</b> Supporto agli uffici finanziari degli enti locali nell'attuazione di tutte le attività strategiche ed operative collegate agli adempimenti contabili	<b>FISCALITA'</b> Soluzioni, consulenza e supporto operativo qualificato per la gestione di problematiche ed adempimenti fiscali con proposte personalizzate	<b>TRIBUTI</b> Supporto agli uffici tributari degli enti locali sia nella fase di programmazione che in quella di gestione ordinaria e recupero delle entrate	<b>PARTECIPATE</b> Soluzioni gestionali ed amministrative razionali e coerenti con il quadro normativo vigente a favore delle partecipate ed i loro enti soci	<b>PERSONALE</b> Supporto agli enti locali nella gestione giuridica, economica e strategica del personale impiegato a vario titolo nella loro attività quotidiana
<b>AMMINISTRATIVO</b> Supporto specialistico ed operativo agli uffici degli enti locali nella gestione dei procedimenti amministrativi, nonché in materia di anticorruzione e trasparenza	<b>GESTIONALE</b> Affiancamento amministrativo, economico e strategico, di enti e società, per la valutazione di progetti, forme gestionali di servizi e partenariati	<b>CONTROLLI INTERNI</b> Soluzioni sostenibili ed efficaci per i controlli amministrativi, contabili e gestionali nell'ente locale e per il contrasto alla corruzione	<b>REVISIONE</b> Supporto agli enti locali ed all'organo di revisione nelle procedure di revisione contabile; affiancamento e consulenza per il loro potenziamento	<b>LAVORI PUBBLICI</b> Supporto alle attività dell'ufficio tecnico degli enti locali a carattere amministrativo, contabile, tecnico, progettuale e di controllo