

Morena Luchetti

LE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME

Dagli istituti generali alla Legge sulla
concorrenza n. 118/2022 sugli affidamenti delle
concessioni demaniali marittime con finalità
turistico ricreative

Con giurisprudenza e schemi pratici

LEGIS
GIURIDICA

*A mia figlia Caterina,
e alla donna che diventerà.*

Coordinamento e struttura editoriale
a cura di Antonio Revelino

LEGIS © è un marchio registrato di **Legislazione Tecnica S.r.L.**
00144 Roma, Via dell'Architettura 16

© Copyright Legislazione Tecnica 2026

La riproduzione, l'adattamento totale o parziale, la riproduzione con qualsiasi mezzo, nonché la memorizzazione elettronica, sono riservati per tutti i paesi.

ISBN: 979-12-5586-041-9

Finito di stampare nel mese di aprile 2026 da
PUNTOWEB S.r.l.

Via Variante di Cancelliera - Ariccia (RM)

Servizio Clienti:

Tel. 06/5921743 - Fax 06/5921068

servizio.clienti@legislazionetecnica.it

www.legisgiuridica.it

Il contenuto del testo è frutto dell'esperienza dell'Autore, di un'accurata analisi della normativa e della pertinente giurisprudenza. Le opinioni contenute nel testo sono quelle dell'Autore, in nessun caso responsabile per il loro utilizzo. Il lettore utilizza il contenuto del testo a proprio rischio, ritenendo indenne l'Autore da qualsiasi pretesa risarcitoria. I testi normativi riportati sono stati elaborati e controllati con scrupolosa attenzione. Sono sempre peraltro possibili inesattezze od omissioni, ma che non possono comportare responsabilità dell'Editore.

INDICE

PREFAZIONE	7
CAP. 1	
IL DEMANIO MARITTIMO	9
1.1 Il demanio marittimo e i beni	9
1.2 Le pertinenze	13
1.3 La demanialità e le sue vicende	14
1.3.1 Acquisizione al demanio statale (art. 33 cod. nav.)	17
1.3.2 Sdemanializzazione (art. 35 cod. nav.)	19
1.4 La ricognizione costiera e la banca dati	23
1.5 Cenni alla pianificazione costiera	28
1.6 Appendice	34
CAP. 2	
LE COMPETENZE	95
2.1 Proprietà e gestione del demanio marittimo	95
2.2 Le Autorità di Sistema Portuale	99
2.3 I vincoli sul demanio marittimo	100
CAP. 3	
LA CONCESSIONE DEMANIALE MARITTIMA	110
3.1 La concessione nel codice della navigazione	110
3.2 La concessione nell'attualità	113
3.3 Il procedimento di rilascio della concessione	124
3.4 Conservazione e trascrizione della concessione	131
3.5 Il rapporto concessorio: diritti ed obblighi per le parti	135
3.5.1 Facoltà e obblighi per il concessionario	136
3.5.2 Facoltà e obblighi per la P.A.	138
3.6 Appendice	140

CAP. 4

LE VICENDE DEL RAPPORTO CONCESSORIO.....	182
4.1 Le modifiche alla concessione (art. 24 Reg. cod. nav.).....	182
4.1.1 Modifica o estinzione per cause naturali.....	187
4.2 La revoca	189
4.3 La decadenza.....	192
4.4 La costituzione d'ipoteca	201
4.5 L'affidamento a terzi della gestione della concessione	203
4.6 Il subingresso nella concessione.....	207
4.7 Estinzione della concessione	212
4.8 Appendice.....	214

CAP. 5

LA CONCORRENZA E I SUOI SVILUPPI	219
5.1 Principi concorrenziali e Direttiva UE Servizi 2006/123.....	219
5.1.1 La sentenza Corte Giustizia UE " <i>Promoinpresa</i> "	225
5.1.2 Il Trattato sul Funzionamento UE e la libertà di stabilimento.....	230
5.2 Le ricadute giurisprudenziali interne	233
5.3 L'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nelle pronunce n. 17 e n. 18 del 2021	240
5.4 Gli sviluppi "europei": la procedura d'infrazione n. 4118/2020	245
5.4.1 La sentenza della Corte Giustizia UE 20/04/2023 (C-348/22)	252
5.5 La posizione di Anac e di Agcm	255
5.6 Cenni al "danno alla concorrenza" e responsabilità dei funzionari pubblici	269

CAP. 6

GLI AFFIDAMENTI DELLE CONCESSIONI E LE PROROGHE	273
6.1 La legge n. 118 del 2022 di riforma del settore	273
6.2 La scadenza delle concessioni e la proroga tecnica.....	281
6.3 Gli emendamenti del pacchetto "Salva-Infrazioni" D.L. n. 131 del 2024 convertito nella L. n. 166 del 2024.....	284
6.3.1 La proroga al 2027 prevista all'art. 3 comma 2.....	288

6.3.2	La vicenda del Comune di Ginosa	290
6.4	Quale sorte per le concessioni “ante” Direttiva Servizi? .	294
6.5	Gli affidamenti sulla base dell’art. 37 cod. nav. e dell’art. 18 Reg. cod. nav.	298

CAP. 7

LE PROCEDURE AD EVIDENZA PUBBLICA

7.1	Le attività preparatorie	301
7.1.1	L’art. 49 cod. nav. e la devoluzione delle opere allo Stato.....	304
7.1.2	La deroga alla devoluzione gratuita	311
7.1.3	L’indennizzo per il prestatore uscente	316
7.1.4	Lo Schema di Decreto “Indennizz” Mit-Mef.....	319
7.1.5	I procedimenti collegati edilizio-urbanistici e ambientali	324
7.2	L’evidenza pubblica nella giurisprudenza	328
7.3	Il procedimento: il bando	336
7.3.1	La pubblicità.....	349
7.3.2	I criteri di valutazione	352
7.3.3	L’aggiudicazione	360
7.3.4	Il contratto di concessione ed il suo perfezionamento ..	360
7.4	Ricadute applicative e criticità.....	361
7.5	Appendice.....	364

CAP. 8

ATTIVITÀ EDILIZIA SUL DEMANIO MARITTIMO.....

8.1	L’attività edilizia sul demanio marittimo: inquadramento.	376
8.2	Le opere stabili e precarie: il punto della giurisprudenza.	378
8.3	Le opere abusive sul demanio marittimo	382



LEGIS

G I U R I D I C A

**Pagine non disponibili
in anteprima**



Il Tar, nel ribadire quindi che le sponde dello stagno vanno assimilate alla linea di battigia marina, stabiliscono in via definitiva che *“i vincoli di cui alle lettere a), b) ed i) della citata legge 42 del 2004, art. 142 (relativi alla fascia costiera marina e lacuale e alle zone umide) precisano [...] che le sponde degli stagni, ove questi ultimi appartengano al demanio marittimo, rientrano nella categoria dei territori vincolati paesaggisticamente dall’articolo 1, primo comma, lettera a) della legge 431 (confluito nell’art. 142, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 42/2004); più precisamente si tratta di territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare”*.

Ne discende l’operatività anche dei vincoli di inedificabilità costiera derivanti proprio dalla L.R. n. 4/2009 invocata dalla ricorrente, posto che *“nell’ipotesi di interventi di demolizione e ricostruzioni di immobili ricadenti nei 300 metri dalla linea di battigia, subordina la possibilità di usufruire dell’incremento volumetrico al fatto che la ricostruzione avvenga oltre i 300 metri”*.

Quanto alla Regione Puglia, la cui normativa è stata di recente oggetto di attenzione da parte del Consiglio di Stato, sin dalla L.R. n. 56 del 1980 (*“Tutela ed uso del territorio”*) la stessa ha inteso imporre il divieto assoluto di qualsiasi opera di edificazione entro la fascia di 300 metri dal confine del demanio marittimo.

Con la sentenza del 04/03/2024, n. 2085, il Supremo Consesso ha rigettato il ricorso proposto per l’annullamento del diniego dell’istanza di condono, nonché dei diversi pareri negativi al rilascio espressi dagli Enti competenti statali e regionali preposti alla tutela dei vincoli, per opere di sopraelevazione ed ampliamento realizzate entro 300 metri dal mare.

Gli abusi in particolare sono consistiti nell’ampliamento planovolumetrico di un immobile ante 1967 ubicato su area litoranea, sulla quale sussiste specifico vincolo paesaggistico e l’assoluto divieto di edificabilità, in quanto appartenente alle *“Aree tutelate per legge”* di cui all’art. 142 del Codice dei beni culturali, che include, come visto in precedenza, alla lettera a) *“i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare”*.

Il caso si sussume all’art. 51, lettera f), della L.R. n. 56/1980 citata, la quale impone il divieto assoluto di edificare nella fascia di rispetto di 300 metri coerentemente con quanto disposto dal precitato art. 142 D. Leg.vo n. 42/2004.

Nello scrutinio della normativa, il Consiglio di Stato sottolinea che la predetta disposizione non impone un vincolo temporaneo oggi decaduto, secondo quanto prospettato dal ricorrente, ma introduce l’efficacia del divieto fino all’entrata in vigore dei piani paesistico-territoriali, secondo quanto poi ribadito anche dalle norme transitorie di tutela di cui alla L.R. Puglia 11/05/1990, n. 30 in cui viene chiarito che, fino all’approvazione del relativo P.U.T.T. (Piano Urbanistico Territoriale Tematico), è fatto divieto di modificare l’assetto del territorio, come pure di realizzare qualsiasi opera edilizia nei territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dal confine del demanio marittimo o dal ciglio più elevato sul mare. In sostanza, già con la Legge del 1980, la Regione predispose l’avvio delle procedure relative alla pianificazione territoriale e del programma di definizione dei relativi metodi, strumenti e

obiettivi, in vista della successiva redazione del PUTT, approvato poi con Deliberazione n. 1748 del 2000²⁰.

Conclude sul punto il Collegio amministrativo nel senso di ritenere che il vincolo di inedificabilità assoluta imposto risulta vigente a tutti gli effetti e, peraltro, conferma quanto già previsto dalle disposizioni nazionali in materia di tutela delle aree vincolate e in relazione all'impossibilità di condonare gli abusi insistenti all'interno delle stesse. Il vincolo discendente dall'art. 55 cod. nav.²¹ è, invece, un vincolo non assoluto ma relativo, nel senso di imporre una specifica autorizzazione marittima solo in determinati casi; la disposizione in esame, infatti, prevede che solo nell'ipotesi di realizzazione di nuove opere, sia temporanee sia permanenti (nel senso di essere infisse al suolo), come nell'ipotesi di demolizione delle stesse, l'interessato debba richiedere la specifica autorizzazione all'autorità marittima essendo l'intervento prossimo al mare. In concreto, l'intervento si inserisce nella c.d. fascia di rispetto "particolare" qual è la fascia compresa tra il confine demaniale e i trenta metri, un'area nella quale vige la limitazione di legge imposta alla proprietà privata retrostante per opere che devono realizzarsi in prossimità del demanio marittimo.

Dal sito della Guardia Costiera²² si può trarre un utile *vademecum* per quanto concerne gli adempimenti relativi alla realizzazione di nuove opere in prossimità del demanio marittimo:

Nuove opere in prossimità del demanio marittimo

Come ottenere l'autorizzazione all'esecuzione di nuove opere nella fascia dei 30 metri dal confine demaniale (art. 55 Codice della Navigazione e art. 22 Regolamento Codice Navigazione).

Cos'è

L'esecuzione di nuove opere entro una zona di trenta metri dal demanio marittimo o dal ciglio dei terreni elevati sul mare è sottoposta all'autorizzazione del Capo del Compartimento marittimo.

²⁰ Delibera Giunta Regionale del 15/12/2000, n. 1748 di approvazione del Piano Urbanistico Territoriale Tematico per il Paesaggio (P.U.T.T./P).

²¹ Art. 55 cod. nav. "1. L'esecuzione di nuove opere entro una zona di trenta metri dal demanio marittimo o dal ciglio dei terreni elevati sul mare è sottoposta all'autorizzazione del capo del compartimento. 2. Per ragioni speciali, in determinate località la estensione della zona entro la quale l'esecuzione di nuove opere è sottoposta alla predetta autorizzazione può essere determinata in misura superiore ai trenta metri, con decreto reale, previo parere del Consiglio di Stato. 3. L'autorizzazione si intende negata se entro novanta giorni l'amministrazione non ha accolta la domanda dell'interessato. 4. L'autorizzazione non è richiesta quando le costruzioni sui terreni prossimi al mare sono previste in piani regolatori o di ampliamento già approvati dall'autorità marittima. 5. Quando siano abusivamente eseguite nuove opere entro la zona indicata dai primi due commi del presente articolo, l'autorità marittima provvede ai sensi dell'articolo precedente".

²² <https://www.guardiacostiera.gov.it/portale/nuove-opere-in-prossimit%C3%A0-del-demanio-marittimo>.

Per “*nuove opere*” in prossimità del demanio marittimo si intendono tutti i manufatti ancorati stabilmente al suolo e destinati a soddisfare a tutte le esigenze durevoli di che ne ha la disponibilità.

La domanda di autorizzazione va presentata anche per lavori da eseguire a manufatti già esistenti che comportino ampliamento o riduzione di superfici o di altezze e modifiche di prospetto.

L'autorizzazione non è richiesta quando le costruzioni sui terreni prossimi al mare sono previste in piani regolatori o di ampliamento già approvati dall'Autorità Marittima. L'autorizzazione è necessaria, altresì, in caso di ricostruzione di opere preesistenti.

A chi è rivolto

Il servizio è rivolto a coloro che intendono realizzare nuove opere nella fascia dei trenta metri dal limite interno del demanio marittimo o dal ciglio di terreni elevati dal mare.

Quanto tempo occorre

L'autorizzazione viene rilasciata entro 30 giorni lavorativi dalla data di presentazione della domanda, debitamente compilata in tutte le sue parti e corredata di tutta la documentazione necessaria.

Quanto costa

Per l'autorizzazione all'esecuzione di nuove opere nella fascia dei 30 metri dal confine demaniale sono necessarie 6 marche da bollo da € 16,00, 3 marche da bollo da € 1,00 a cui vanno aggiunte le spese di registrazione stabilite dall'Agenzia delle Entrate.

Al termine dell'iter procedimentale, l'autorizzazione rilasciata dovrà essere registrata a cura dell'utente presso la locale Agenzia delle Entrate, tramite apposito versamento le cui modalità e costi variano in relazione a quanto viene richiesto dall'Autorità Competente (Capitaneria di porto, Regione, Comune, Adsp).

Attenzione! I costi a carico dell'utente potrebbero variare in relazione a quanto viene richiesto dall'Autorità richiedente.

Documenti da presentare

- 1) “*Modello domanda D7*”, firmato in originale, in bollo da € 16,00.
- 2) Istanza in carta semplice, firmata in originale, specificando il tipo di intervento richiesto e se le opere siano da realizzarsi o già realizzate in sanatoria ex Legge 47/85 e sue successive modifiche e integrazioni.
- 3) Relazione tecnica, in bollo da € 16,00, firmata in originale dal tecnico abilitato di parte e dal committente, riportante, se previsto, lo schema dell'impianto idrico, sanitario e fognario, con particolare riferimento alle caratteristiche antinquinamento.
- 4) Estratto di mappa in originale.
- 5) Visura catastale in originale, corredata da copia dell'atto di proprietà.



LEGIS

G I U R I D I C A

**Pagine non disponibili
in anteprima**



Da questa specialità deriva la prevalenza della revoca di cui alla disciplina marittima rispetto alla revoca di tipo generale prevista dalla legge sul procedimento amministrativo. Ciò implica che la revoca della concessione demaniale marittima, diversamente che nella generalità dei casi amministrativi, non conosce indennizzi, tranne nelle fattispecie poc' anzi viste purché l'atto non contenga una disposizione derogatoria al riguardo¹⁹.

4.3. LA DECADENZA

L'istituto della decadenza è disciplinato dall'art. 47 cod. nav.²⁰.

Già dalla piana lettura della disposizione emerge come il provvedimento di decadenza sia connotato da quella speciale discrezionalità amministrativa che va sotto il nome di discrezionalità tecnica²¹.

all'interesse pubblico, sia dell'eventuale concorso dei contraenti o di altri soggetti all'erronea valutazione della compatibilità di tale atto con l'interesse pubblico".

¹⁹ Art. 42 comma 4 *cit.* "4. Nelle concessioni che hanno dato luogo a una costruzione di opere stabili l'amministrazione marittima, salvo che non sia diversamente stabilito, è tenuta a corrispondere un indennizzo pari al rimborso di tante quote parti del costo delle opere quanti sono gli anni mancanti al termine di scadenza fissato. In ogni caso l'indennizzo non può essere superiore al valore delle opere al momento della revoca, detratto l'ammontare degli effettuati ammortamenti".

²⁰ Art. 47 cod. nav. "1. L'amministrazione può dichiarare la decadenza del concessionario: a) per mancata esecuzione delle opere prescritte nell'atto di concessione, o per mancato inizio della gestione, nei termini assegnati; b) per non uso continuato durante il periodo fissato a questo effetto nell'atto di concessione, o per cattivo uso; c) per mutamento sostanziale non autorizzato dello scopo per il quale è stata fatta la concessione; d) per omesso pagamento del canone per il numero di rate fissato a questo effetto dall'atto di concessione; e) per abusiva sostituzione di altri nel godimento della concessione; f) per inadempienza degli obblighi derivanti dalla concessione, o imposti da norme di leggi o di regolamenti. 2. Nel caso di cui alle lettere a) e b) l'amministrazione può accordare una proroga al concessionario. 3. Prima di dichiarare la decadenza, l'amministrazione fissa un termine entro il quale l'interessato può presentare le sue deduzioni. 4. Al concessionario decaduto non spetta alcun rimborso per opere eseguite né per spese sostenute".

²¹ C. Stato, 02/02/2015, n. 465; Tar Puglia, 18/07/2019, n. 1040; C.G.A.R.S., 25/10/2023, n. 715 secondo cui "... al ricorrere delle ipotesi di decadenza della concessione demaniale marittima disciplinate da detta norma, l'autorità concedente esercita una discrezionalità di tipo tecnico, dovendosi essa limitare al ricorso dei relativi presupposti fattuali: una volta accertata la sussistenza di tali presupposti, il provvedimento di decadenza ha natura sostanzialmente vincolata e, dunque, è escluso ogni possibile bilanciamento tra l'interesse pubblico e le esigenze del privato concessionario", conforme C.G.A.R.S., 19/01/2023, n. 72.

L'amministrazione, secondo la disciplina marittima, è tenuta ad accertare la ricorrenza dei presupposti ed il configurarsi di una delle ipotesi profilate²², per poi addivenire, senza "sforzo" motivazionale, a comminare la misura sanzionatoria. Il potere in capo all'amministrazione appare, per tale via, chiaramente preordinato all'interesse pubblico²³ che risulta, a causa dell'inadempimento del concessionario, violato, o comunque non più tutelato, con conseguente necessaria adozione del rimedio interruttivo di ripristino della legalità²⁴.

²² Tar Liguria, 17/07/2015, n. 686 "... [...] Il provvedimento di decadenza della concessione disciplinato dall'art. 47 codice della navigazione ha natura sanzionatoria. Ne consegue la tassatività delle ipotesi in presenza delle quali tale provvedimento può essere assunto. L'art. 47 c. nav. non contempla il fallimento del concessionario onde l'impossibilità di irrogare la sanzione della decadenza per il solo fatto del fallimento del concessionario. L'avviso secondo il quale il fallimento, non costituisce causa di decadenza della concessione, è stato espresso dalla Cassazione con la sentenza 26 maggio 2009 n. 12140 che ha deciso una vicenda contenziosa avente ad oggetto proprio la realizzazione di un porto turistico, al pari di quello di Imperia. In particolare la Suprema Corte ha affermato che per effetto della dichiarazione di fallimento, fatte salve le ipotesi di cui all'art. 46 l. fall. e salva l'applicazione di normative particolari di diritto amministrativo in materia, tutte le attività del fallito vengono acquisite alla massa, ivi comprese le situazioni di interesse legittimo nei confronti della P.A. ovvero di diritto acquisite per effetto di provvedimenti amministrativi, come quelle che sorgono dalla concessione dei beni del demanio marittimo, senza necessità di accertamento da parte degli organi fallimentari o di indicazione specifica da parte della sentenza di omologazione del concordato; l'interesse pubblico risulta, infatti, tutelato dal potere dell'Amministrazione di disporre la revoca o la decadenza della concessione, ai sensi degli art. 42 e 47 c. nav., e, in caso di vendita o di esecuzione forzata, di dare o non dare il gradimento al subentro nella concessione da parte dell'acquirente o dell'aggiudicatario delle opere o degli impianti costruiti dal concessionario, senza necessità del consenso di quest'ultimo, ai sensi dell'art. 46, comma 2, c. nav. Nella specie non è rinvenibile una disciplina speciale di diritto amministrativo che contempla il fallimento quale causa autonomamente individuata di decadenza dalla concessione dal momento che l'art. 47 cod. nav. non contempla il fallimento del concessionario tra le sue ipotesi. Né può applicarsi alla presente fattispecie la disciplina del codice degli appalti che attribuisce rilevanza al fallimento. Il compendio normativo applicabile alla concessione demaniale marittima, anche se finalizzata alla realizzazione di opere, è costituito dal d.p.r. 2 dicembre 1997 n. 509 che, espressamente, richiama la disciplina del codice della navigazione [...]".

²³ G. Santaniello, *Decadenza (Dir. amm.)*, in *Encicl. dir.*, XI, par. 2 e 3,

²⁴ Tar Liguria, 05/03/2021, n. 169 "... [...] Come osservato dal Consiglio di Stato, l'atto convenzionale accessivo al provvedimento rientra nella categoria del c.d. contratto ad oggetto pubblico, nel quale la P.A. mantiene la sua tradizionale posizione di supremazia, con la conseguenza che il rapporto amministrazione/concessionario, proprio in ragione delle sue peculiarità originarie dall'inerenza all'esercizio di pubblici poteri, non ricade in modo immediato e integrale nell'ambito di applicazione delle disposizioni del codice civile (cfr. art. 11, comma 2, della legge n. 241/1990, che richiama i soli "principi del codice civile in materia di obbligazioni e contratti"). Ciò comporta che: i) in capo alla pubblica amministrazione concedente permane sempre, nell'ambito dello svolgimento del rapporto concessorio, un'imminente potere pubblicistico, a tutela non già degli interessi meramente patrimoniali dell'amministrazione, bensì a garanzia della migliore e più efficace tutela dell'interesse pubblico

Sotto questo profilo la decadenza è fatta rientrare nell'alveo dell'autotutela amministrativa²⁵, quale strumento apposito previsto dalla *lex specialis* di "reazione" al comportamento del concessionario e di "ripristino" dell'ordine infranto²⁶.

sottostante alla concessione di beni pubblici, che si sostanzia nella prerogativa pubblicistica di dichiarare la decadenza del contratto indipendentemente dall'applicazione dei principi di diritto comune, quale ipotesi di revoca sanzionatoria della concessione, con conseguente decadenza de plano del contratto stipulato a valle della concessione stessa (Cons. St., sez. I, parere n. 1421 in data 18 agosto 2020; Cons. St., sez. IV, 6 dicembre 2018, n. 6916); ii) le norme e gli istituti codicistici in materia di inadempimento del contratto possono comunque trovare applicazione in quanto compatibili, sulla base di una verifica puntuale e in concreto del tipo di contratto considerato, ovvero se espressamente richiamati (Cons. St., sez. IV, 19 agosto 2016, n. 3653; Cons. St., sez. IV, 3 dicembre 2015, nn. 5492-5496-5498-5501-5504-5505-5507-5508-5509-5510; Cons. St., sez. IV, 24 aprile 2012, n. 2433; Cons. St., sez. IV, 4 maggio 2010, n. 2568). Alla luce dei richiamati principi, ritiene il Collegio che la clausola risolutiva espressa contenuta nell'art. 16 del disciplinare della concessione demaniale n. 287/2017 risulti legittima, sia ove si segua l'inquadramento dato dalle parti come istituto privatistico, sia qualora si preferisca optare per una qualificazione in termini pubblicistici. Le parti hanno fatto riferimento alla clausola risolutiva espressa, ossia ad una tipica figura civilistica di c.d. recesso impugnatorio, che consente al contraente di sciogliersi dal sinallagma contrattuale nell'ipotesi di violazione di una o più specifiche obbligazioni, il cui inadempimento viene assunto in re ipsa come di non scarsa importanza. Peraltro, al di là del nomen iuris impiegato, la previsione in oggetto si presta altresì ad essere configurata quale specificazione dell'ipotesi di decadenza dalla concessione per inadempimento degli obblighi di cui all'art. 47, lett. a) e lett. f), cod. nav. (cfr. Cons. St., sez. IV, 6 dicembre 2018, n. 6916, cit., che ha ricondotto la clausola di una convenzione ausiliaria ad un provvedimento concessorio negli schemi pubblicistici della revoca sanzionatoria, ritenendo eccessivamente restrittivo il riferimento alla clausola risolutiva espressa)".

²⁵ C. Stato, 16/08/2023, n. 7768 "[...] In ogni caso, occorre osservare che il potere di cui all'art. 47 cod. nav. è discrezionale ed è riconducibile nel novero dei poteri di autotutela, in quanto preordinato a consentire alla Amministrazione concedente la risoluzione autoritativa del rapporto senza la necessità di ricorrere alle vie legali. La decadenza di cui all'art. 47 c.n., infatti, non è altro che un provvedimento amministrativo di risoluzione unilaterale della concessione per inadempimento, posto che tutti i casi elencati dalla richiamata disposizione codicistica costituiscono reazione a condotte inadempienti del concessionario ritenute lesive per la tutela dell'interesse pubblico connesso alla gestione del bene demaniale concesso in uso. In tal senso depone il chiaro tenore letterale della richiamata disposizione normativa nella parte in cui, quand'anche accertata la sussistenza di uno dei presupposti richiesti ed espressamente contemplati riconducibili ad un inadempimento del concessionario, prevede che l'Amministrazione "può" e non "deve" dichiarare la decadenza, escludendosi, dunque, qualsivoglia obbligo di dichiarare la decadenza dalla concessione del concessionario inadempiente [...]. Trattandosi, dunque, di un potere discrezionale preordinato alla tutela degli interessi pubblici perseguiti dall'Amministrazione e riconducibile nel novero dei poteri di autotutela in ragione della sua funzionalità ad eludere i tempi e gli oneri connessi all'esperimento dei rimedi giudiziali, sulle istanze volte a stimolare pronunce di decadenza ai sensi dell'art. 47 cod. nav. non sussiste alcun obbligo per l'Amministrazione concedente di pronunciarsi [...]."

²⁶ A. Lefebvre D'Ovidio-G. Pescatore-L. Tullio, *Manuale di diritto della navigazione*, XVI ed., Milano, cit.

Essendo una misura definitiva, deve essere comminata secondo *proporzionalità* e *gradualità*²⁷; l'amministrazione diffida dunque il concessionario dal perseverare in comportamenti violativi degli obblighi, disponendo il ritiro del titolo concessorio con l'accertata reiterazione del comportamento inadempiente. Ciò impone, secondo i principi generali dell'azione amministrativa, che l'amministrazione comunichi l'avvio del procedimento di decadenza assegnando il termine specifico previsto dal terzo comma dell'art. 47 per eventuali deduzioni, ed osservi a livello istruttorio i principi della partecipazione procedimentale prima di giungere alla conclusione di interrompere il rapporto.

In *brevis*, alcune significative pronunce per ciascuna causa decadenziale prevista all'art. 47:

a) (decadenza) *per mancata esecuzione delle opere prescritte nell'atto di concessione, o per mancato inizio della gestione, nei termini assegnati*

C. Stato, sentenza 24 dicembre 2022, n. 11300

[...] la valutazione dei presupposti per la dichiarazione di decadenza ex art. 47, lett. a) e lett. f), cod. nav. non possa arrestarsi, in modo meccanicistico, ad un semplice raffronto quantitativo tra valore in denaro degli interventi previsti nel piano di investimento e valore monetario degli interventi realizzati [...] ma che la stessa debba essere la risultante di un giudizio di gravità delle inadempienze contestate che tenga conto dei profili qualitativi degli interventi realizzati nel contesto complessivo di quelli prescritti, del grado di determinatezza degli interventi prescritti, dei tempi procedurali necessari al rilascio dei titoli autorizzativi e del comportamento del titolare della

²⁷ Tar Lazio, 11/01/2017, n. 10, conforme, lo stesso Tar, pronuncia del 12/01/2017 n. 14; C. Stato, 05/03/2019, n. 1537 “[...] *la stessa giurisprudenza ha avuto modo di chiarire che l'inadempimento che può dar luogo alla sanzione della decadenza debba essere di una certa consistenza e che gli elementi probatori riguardo all'effettiva ricorrenza di un'ipotesi di inadempienza debbano essere inequivoci, precisi e concordanti ... in tale fattispecie, l'Amministrazione deve osservare i principi di gradualità e di proporzionalità nell'applicazione del provvedimento sanzionatorio*”; in termini, C. Stato, 23/10/2024, n. 8499 “[...] *il motivo è infondato perché il provvedimento di decadenza si fonda su dati di fatto incontestati, ciascuno di essi autonomamente sussumibile in una delle fattispecie tipiche che, a norma dell'art.47 citato, legittimavano l'esercizio del potere di recesso dal rapporto concessorio...* [...] 3.3. *Tanto meno può fondatamente sostenersi che il provvedimento impugnato abbia violato i principi di proporzionalità e correttezza. Infatti, per come si desume dallo stesso svolgimento dei fatti, una volta venuta a conoscenza dell'intenzione della parte appellante di acquistare e di risanare la struttura al fine di riavviare l'attività, l'amministrazione comunale ha dato prova di ampia disponibilità a tutela dell'iniziativa, autorizzando il subentro e concedendo una rateizzazione del debito. Tuttavia, la successiva condotta tenuta - i fatti contestati sono infatti avvenuti in pendenza del rapporto concessorio oggetto di causa - ha evidentemente causato il venir meno del necessario rapporto fiduciario, inducendo l'amministrazione a decidersi per la decadenza, rispetto ad una situazione del bene già precedentemente compromessa, con una risoluzione che non appare né sproporzionata, né irragionevole e della quale dunque tanto meno può affermarsi la contrarietà a buona fede [...]*”.

concessione da valutare in contropiede rispetto all'azione delle amministrazioni coinvolte nei procedimenti autorizzatori e della stessa amministrazione concedente; valutazione ponderata dell'assetto complessivo di interessi connotante il rapporto concessorio e la sua evoluzione nel tempo, nella specie invece non enucleabile dall'impianto motivazionale del gravato provvedimento. Solo all'esito di una valutazione dei presupposti della declaratoria di decadenza, poggiata su una congrua ponderazione di tali elementi, l'effetto decadenziale diviene una scelta vincolata per l'amministrazione [...]»²⁸;

b) (decadenza) *per non uso continuato durante il periodo fissato a questo effetto nell'atto di concessione, o per cattivo uso*

Tar Puglia, sentenza 26 aprile 2023, n. 545

[...] Occorre tracciare un discrimine tra il concetto di “cattivo uso” del bene demaniale oggetto di concessione, puntualmente richiamato dall’art. 47, lett. b), Cod. Nav., e il concetto di “cattivo uso dell’attività di stabilimento balneare”. Nell’ipotesi di “cattivo uso” capace di comportare la decadenza dalla concessione demaniale, di cui all’art. 47 del R.D. n. 327/1942, possano rientrare anche gli abusi edilizi che manifestano un utilizzo del bene demaniale non corretto e non in linea con le finalità sottese al rilascio della concessione (T.A.R. Campania, Salerno, sez. I, 03/01/2018, n. 1; T.A.R. Lazio, Roma, sez. II-bis, 29/05/2020, n. 5724). Sicché, la locuzione “cattivo uso” non è da intendersi riferita in modo specifico ad un uso diverso da quello previsto nel relativo atto di concessione ovvero, con riferimento al caso di specie, ad un uso differente dall’attività di stabilimento balneare, ma ricomprende genericamente ogni utilizzo non corretto del bene demaniale che si concretizza anche attraverso la commissione di abusi edilizi (peraltro, nella presente fattispecie, plurimi, consistenti e reiterati nel tempo);

Tar Toscana, sentenza 28 aprile 2021, n. 617

3. Il ricorso è fondato e merita accoglimento. Il provvedimento decadenziale di cui si chiede l’annullamento è fondato su una doppia motivazione: da un lato si contesta all’impresa ricorrente il non uso della concessione e, dall’altro, che gli eredi del concessionario pur intendendo subentrare nel godimento della concessione non avrebbero chiesto conferma entro sei mesi, come prescrive dall’articolo 46 del Codice della navigazione. 3.1 Quanto al primo aspetto occorre rilevare, come già evidenziato in sede cautelare, che il tenore letterale della disposizione di cui all’art. 47, lett. b), del Codice della navigazione indica che l’obbligo in capo al concessionario di utilizzare la concessione in via continuativa sussiste durante il periodo in cui la stessa ha effetto. La norma infatti prescrive la decadenza della concessione “*per non uso continuato durante il periodo fissato a questo effetto nell’atto di concessione, o per cattivo uso*”. Questo significa che il “non uso” della concessione rilevante ai fini della pronuncia di

²⁸ In termini, Tar Sicilia, 16/03/2022, n. 941; Tar Lazio, 05/01/2022, n. 76.



LEGIS

G I U R I D I C A

**Pagine non disponibili
in anteprima**



assegnate attraverso procedure trasparenti in virtù dell'art. 49 TFUE, riguardando il diritto di stabilimento delle imprese.

Nei termini sopra esposti la Commissione emette il Parere ai sensi dell'art. 258 comma 1 TFUE, invitando l'Italia a conformarsi a quanto evidenziato nel termine di due mesi dal suo ricevimento.

5.4.1. La sentenza della Corte di Giustizia UE 20/04/2023 (C-348/22)

È evidente come negli sviluppi europei il ruolo assunto dal “mercato” sia sempre più centrale.

Da strumento a disposizione dell'amministrazione pubblica per conseguire risparmi di spesa⁵⁷ o, comunque, allocare in modo efficiente le risorse finanziarie, diventa man mano esso stesso *il bene da tutelare*, con il quale perseguire fini pubblici ulteriori come la libertà di concorrenza tra gli operatori economici.

Sotto questo profilo, il modulo procedimentale dell'evidenza pubblica - intesa quale procedura trasparente osservante i canoni della imparzialità, trasparenza e non discriminazione - è passato dall'essere modulo operativo delle pubbliche amministrazioni di scelta del miglior offerente al prezzo più competitivo a strumento di tutela del diritto delle imprese di agire nel mercato europeo, contando su una mobilità sempre più accentuata.

Il diritto a stabilire la propria attività al di fuori dello Stato di appartenenza, alle stesse condizioni delle imprese locali, si eleva a principio dominante, con conseguente corollario dell'obbligo di implementazione della selezione pubblica nel settore delle concessioni.

Su questa scia, nello stesso anno (2023) del Parere reso dalla Commissione Europea nella procedura d'infrazione n. 4118/2020, la Corte di Giustizia si pronuncia sul caso “*Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato contro il Comune di Ginosa*”⁵⁸,

transfrontaliero certo, da presumersi finché non venga accertato che la concessione difetti di tale interesse, sulla scorta di una valutazione completa della singola concessione.”.

⁵⁷ R. Caponigro, “*Le concessioni demaniali nel rapporto con la Corte di Giustizia Europea*”, relazione predisposta per il Convegno “*Le concessioni demaniali marittime: una fine o un inizio?*”, svoltosi a Maruggio (Taranto) in data 16/09/2022.

⁵⁸ Corte Giustizia UE, sentenza 20/04/2023 “*Rinvio pregiudiziale - Servizi nel mercato interno - Direttiva 2006/123/CE - Sindacato di validità - Base giuridica - Articoli 47, 55 e 94 CE - Interpretazione - Articolo 12, paragrafi 1 e 2, di tale direttiva - Effetto diretto - Carattere incondizionato e sufficientemente preciso dell'obbligo, imposto agli Stati membri, di applicare una procedura di selezione imparziale e trasparente tra i candidati potenziali nonché del divieto di rinnovare automaticamente un'autorizzazione rilasciata per una determinata attività - Normativa nazionale che prevede la proroga automatica di concessioni di occupazione del demanio marittimo*”; nella causa C-348/22, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dal Tribunale

e sulla domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte dal Tar Puglia vertente sulla validità della Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12/12/2006, relativa ai servizi nel mercato interno (GU 2006, L 376, pag. 36), nonché sull'interpretazione dell'articolo 12 di detta direttiva e degli articoli 49 e 115 TFUE.

La domanda è presentata nell'ambito della controversia che vede contrapposta l'Agcm al Comune di Ginosa in merito alla decisione di quest'ultimo di prorogare le concessioni di occupazione del demanio marittimo al 2033.

La Corte, a cui è posta la domanda della immediata applicazione o meno della Direttiva Bolkestein, giunge a esplicitare in sede giudiziale il principio della immediata applicazione dopo aver ricordato la possibile adozione, da parte degli Stati membri, di un approccio combinato, generale e particolare, per scrutinare la scarsità della risorsa.

Nel riprendere i più generali concetti già esposti nella sentenza del 2016 "*Promoimpresa*", la Curia, muovendosi nel solco della pronuncia del 2016 laddove era stato concesso un margine di autonomia agli Stati nell'individuazione dei criteri sulla "*scarsità*" del bene, completa il ragionamento mettendo in luce che la valutazione circa la scarsità può discendere da un approccio generale, legato all'intero contesto costiero nazionale, oppure particolare, se legato alla singola area e concessione. E l'approccio combinato, dato dall'unione di quello generale con quello particolare, risulta, secondo la prospettazione della Corte, quello più equilibrato, coerente con i dettami della disciplina comunitaria.

Ad ogni modo, qualunque sia la scelta dello Stato membro, la Corte ritiene che i criteri debbano sempre risultare obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati.

Si riportano i passaggi salienti del provvedimento, raggruppati per "*punti*".

Sull'applicazione diretta della Direttiva, è sottolineato:

"- 62 Dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che, in tutti i casi in cui le disposizioni di una direttiva appaiono, dal punto di vista del loro contenuto, incondizionate e sufficientemente precise, i privati possono farle valere dinanzi ai giudici nazionali nei confronti di uno Stato membro, sia qualora esso abbia omesso di trasporre la direttiva in diritto nazionale entro i termini, che qualora l'abbia recepita in modo scorretto [v., in tal senso, sentenze del 19/01/1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, punto 25; del 05/10/2004, Pfeiffer e a., da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, punto 103; del 17/09/1996, Cooperativa Agricola

amministrativo regionale per la Puglia (Italia), con ordinanza dell'11 maggio 2022, pervenuta in cancelleria il 30 maggio 2022, nel procedimento Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato contro Comune di Ginosa nei confronti di: L'Angolino Soc. coop., Lido Orsa Minore di AB, La Capannina Srl, Sud Platinum Srl, Lido Zanzibar Srl, Poseidone Srl, Lg Srls, Lido Franco di GH & C. Snc, Lido Centrale Piccola Soc. Coop. arl, Bagno Cesena Srls, E.T. Edilizia e Turismo Srl, Bluserena Spa, Associazione Pro loco «Luigi Strada», M2g Raw Materials SpA, JF, D.M.D. Snc di CD & C. Snc, Ro.Mat., di MN & Co Snc, Perla dello Jonio Srl, Ditta individuale EF, Associazione Dopolavoro Ferroviario Sez. Marina di Ginosa, Al Capricio Bis di RS, LB, Sib Sindacato Italiano Balneari, Federazione Imprese Demaniali.

Zootecnica S. Antonio e a., da C-246/94 a C-249/94, EU:C:1996:329, punti 18 e 19, nonché del 08/03/2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effetto diretto), C-205/20, EU:C:2022:168, punto 17].

- 63 La Corte ha precisato che una disposizione del diritto dell'Unione è, da un lato, incondizionata se sancisce un obbligo non soggetto ad alcuna condizione, né subordinato, per quanto riguarda la sua osservanza o i suoi effetti, all'emanazione di alcun atto da parte delle istituzioni dell'Unione, o degli Stati membri, ulteriore rispetto a quello con cui viene recepita nel diritto nazionale e, dall'altro, sufficientemente precisa per poter essere invocata da un singolo ed applicata dal giudice allorché sancisce un obbligo in termini inequivocabili [v., in tal senso, sentenze del 3 aprile 1968, Molkerei-Zentrale Westfalen/Lippe, 28/67, EU:C:1968:17, pag. 226; del 26/02/1986, Marshall, 152/84, EU:C:1986:84, punto 52, e del 08/03/2022, Bezirkshauptmannschaft Hartberg-Fürstenfeld (Effetto diretto), C-205/20, EU:C:2022:168, punto 18].

- 67 È vero che gli Stati membri conservano un certo margine di discrezionalità qualora decidano di adottare disposizioni destinate a garantire concretamente l'imparzialità e la trasparenza di una procedura di selezione. Resta nondimeno il fatto che, imponendo l'applicazione di una procedura di selezione imparziale e trasparente, l'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 prescrive, in maniera incondizionata e sufficientemente precisa, un contenuto di tutela minima a favore dei candidati potenziali (v., per analogia, sentenze del 15 aprile 2008, Impact, C-268/06, EU:C:2008:223, punto 74, nonché del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a., da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, punto 105)".

Sull'obbligo di disapplicazione:

“- 78 A tal riguardo, occorre precisare che l'indicazione contenuta al punto 43 della sentenza del 14 luglio 2016, Promoimpresa e a. (C-458/14 e C-67/15, EU:C:2016:558), secondo la quale spettava al giudice nazionale verificare se il requisito relativo alla scarsità delle risorse naturali, previsto dall'articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123, fosse soddisfatto, non può significare che solo i giudici nazionali siano tenuti a verificare la sussistenza di tale requisito. Infatti, allorché il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività è limitato per via della scarsità delle risorse naturali utilizzabili, ogni amministrazione è tenuta ad applicare, in forza di tale disposizione, una procedura di selezione tra i candidati potenziali e a garantire che tutte le condizioni previste da detta disposizione siano rispettate, disapplicando, se del caso, le norme di diritto nazionale non conformi.

- 79 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre quindi rispondere alla quinta questione e alla seconda parte dell'ottava questione dichiarando che 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”.

Sull'interesse transfrontaliero certo:

“- 40 A tal proposito la Corte ha già avuto modo di dichiarare più volte, in base a un'interpretazione letterale, storica, contestuale e teleologica della direttiva 2006/123, che le disposizioni del capo III di quest'ultima, relativo alla libertà di stabilimento dei prestatori, le quali includono l'articolo 12 di tale direttiva, devono essere interpretate nel senso che esse si applicano, in particolare, a una situazione i cui elementi rilevanti si collocano tutti all'interno di un solo Stato membro. (v., in tal senso, sentenze del 30/01/2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punti da 99 a 110, nonché del 22 settembre 2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 56).

- 41 Ne consegue che l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, di detta direttiva deve essere interpretato nel senso che esso non si applica unicamente alle concessioni di occupazione del demanio marittimo che presentano un interesse transfrontaliero certo”.

5.5. LA POSIZIONE DI ANAC E DI AGCM

L'Autorità Nazionale Anticorruzione è intervenuta più volte nel settore delle concessioni, a partire da tempi non proprio recenti, allorché venne investita della questione sottoposta dall'Autorità Portuale di Cagliari circa la natura, con conseguente eventuale applicazione degli obblighi di comunicazione e di contribuzione, della concessione demaniale marittima.

A quel tempo l'Anac, soffermandosi sulla natura delle opere portuali, evidenziò come *“tutte le volte in cui, attraverso il rilascio della concessione marittima, si realizza l'affidamento di una concessione di costruzione e gestione di opere pubbliche o di servizi pubblici, la concessione demaniale è soggetta sia agli obblighi di comunicazione all'Osservatorio e di contribuzione verso l'Autorità sia agli obblighi di tracciabilità dei flussi finanziari”*⁵⁹. Il Parere in questione venne peraltro richiamato anche nella sentenza Tar Campania, del 12/07/2019, n. 3874, con la quale si sancì che anche laddove la concessione non sia soggetta agli obblighi prescritti di comunicazione e contribuzione Anac per non avere ad oggetto la costruzione e gestione di strutture portuali, in ogni caso i principi comunitari impongono procedure concorsuali trasparenti.

La stessa Autorità puntualizzò che, al di là degli obblighi specifici sopra richiamati, la procedura evidenziale si imponeva tanto per le concessioni dell'un tipo (portuali) quanto per le concessioni dell'altro tipo (turistiche).

⁵⁹ Parere ANAC 15/02/2013 *“Concessioni demaniali marittime. Tracciabilità dei flussi finanziari”*.



LEGIS

G I U R I D I C A

**Pagine non disponibili
in anteprima**



superabile solo mediante una puntuale motivazione volta a spiegare le ragioni per le quali, dalla rigorosa valutazione dell'autorità concedente, emergerebbe l'insussistenza di detto interesse.

È chiaro che *se così è*, e non paiono al riguardo esservi dubbi tenuto conto del formante giurisprudenziale creatosi (Consiglio di Stato in sede di Adunanza Plenaria, pronuncia della Corte di Giustizia UE⁷⁹), l'interesse appare come elemento ricorrente in ogni assegnazione pubblica di concessione demaniale marittima, con la conseguenza che il bando dovrà, anche prescindendo dalla durata della concessione, essere pubblicato a livello europeo.

In conclusione, se in considerazione della durata del titolo - ferme restando le *criticità* evidenziate - l'autorità concedente non fosse tenuta a pubblicare nella Gazzetta Europea, lo sarebbe comunque, in realtà, in virtù dell'interesse transfrontaliero.

La ricostruzione sistemica dell'istituto conduce a tale, logica, conclusione.

7.3.2 I criteri di valutazione

Il comma 6, sempre all'articolo 4, è dedicato ai criteri di aggiudicazione.

L'aggiudicazione, a livello generale, deve avvenire nel rispetto dei principi di *parità di trattamento*, di *massima partecipazione*, e di *proporzionalità*.

I criteri sono, poi, indicati dalla legge usando l'avverbio "*anche*", ossia gli enti concedenti applicano *anche* i criteri di legge, implicitamente ammettendosi la facoltà per gli stessi enti di applicare criteri diversi e ulteriori.

I criteri di legge sono:

- a) l'importo offerto rispetto all'importo minimo di cui al comma 4, lettera e);
- b) la qualità e le condizioni del servizio offerto agli utenti, anche in relazione al programma di interventi indicato dall'offerente, con particolare riferimento a quelli finalizzati a migliorare l'accessibilità e la fruibilità dell'area demaniale,

prossimità territoriale, quelle comunali: a) le pubbliche amministrazioni, al fine di assegnare le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, devono applicare l'art. 12 della Dir. 2006/123/CE, costituendo la procedura competitiva, in questa materia, la regola, salvo che non risulti, sulla base di una adeguata istruttoria e alla luce di una esaustiva motivazione, che la risorsa naturale della costa destinabile a tale di tipo di concessioni non sia scarsa, secondo quanto sopra si è precisato in base ad un approccio che può essere anche combinato e deve, comunque, essere qualitativo; b) anche quando non ritengano applicabile l'art. 12 della Dir. 2006/123/CE, esse devono comunque applicare l'art. 49 del T.F.U.E. e procedere all'indizione della gara, laddove la concessione presenti un interesse transfrontaliero certo, da presumersi finché non venga accertato che la concessione difetti di tale interesse, sulla scorta di una valutazione completa della singola concessione; [...]".

⁷⁹ Nella sentenza del 20/04/2023 la Corte di Giustizia richiama, a supporto della possibile collocazione interna ad un solo Stato degli elementi relativi all'interesse transfrontaliero certo, precedenti di egual segno quali sentenze del 30/01/2018, X e Visser, C-360/15 e C-31/16, EU:C:2018:44, punti da 99 a 110, nonché del 22/09/2020, Cali Apartments, C-724/18 e C-727/18, EU:C:2020:743, punto 56.

- anche da parte delle persone con disabilità, nonché l'offerta di specifici servizi turistici anche in periodi non di alta stagione;
- c) la qualità degli impianti, dei manufatti e di ogni altro bene da asservire alla concessione, anche sotto il profilo del pregio architettonico e della corrispondenza con le tradizioni locali;
 - d) l'offerta di servizi integrati che valorizzino le specificità culturali, folkloristiche ed enogastronomiche del territorio;
 - e) l'incremento e la diversificazione dell'offerta turistico-ricreativa, anche con riguardo all'offerta di servizi specifici per l'accessibilità e la fruibilità dell'area demaniale da parte degli animali da affezione, all'offerta di servizi specifici dedicati alle famiglie e all'offerta di servizi aggiuntivi volti a valorizzare l'esperienza turistica delle persone con disabilità;
 - f) gli obiettivi di politica sociale, di salute e di sicurezza dei lavoratori, di protezione dell'ambiente e di salvaguardia del patrimonio culturale;
 - g) l'impegno ad assumere, preferibilmente in misura prevalente o totalitaria, per le attività oggetto della concessione, personale di età inferiore a trentasei anni;
 - h) l'esperienza tecnica e professionale dell'offerente in relazione ad attività turistico-ricreative comparabili, anche svolte in regime di concessione;
 - i) se l'offerente, nei cinque anni antecedenti, ha utilizzato una concessione quale prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare;
 - l) al fine di garantire la massima partecipazione, il numero delle concessioni di cui è già titolare, in via diretta o indiretta, ciascun offerente nell'ambito territoriale di riferimento dell'ente concedente;
 - m) il numero di lavoratori del concessionario uscente, che ricevono da tale attività la prevalente fonte di reddito per sé e per il proprio nucleo familiare, che ciascun offerente si impegna ad assumere in caso di aggiudicazione della concessione.

È opportuno, anche qui, analizzare uno ad uno i criteri, con le osservazioni del caso.

a) l'importo offerto rispetto all'importo minimo di cui al comma 4, lettera e)

È il *c.d.* rialzo d'asta, in parte già annotato nel paragrafo 7.1.4 con riferimento al Parere del Consiglio di Stato n. 750/2025 sullo Schema Decreto "Indennizzi"; le "perplexità" nutrite dal Consiglio di Stato rispetto alla possibile previsione di un rialzo che non fosse collegato all'indennizzo bensì al canone demaniale sono condivisibili, e ciò non solo per ragioni di contabilità pubblica, ma anche per l'indispensabile principio di *parità di trattamento* che connota la selezione, e che appare mortificato rispetto al concessionario uscente il quale non potrà tener conto della base d'asta relativa all'indennizzo allo stesso, in ipotesi, spettante.

Va detto che il bando potrebbe non contemplare un possibile rialzo, per non essere previsto l'indennizzo; nei casi in cui non sussiste un indennizzo da corrispondere al prestatore uscente, il bando difetterà di questo criterio di aggiudicazione, per lasciare spazio ad altri criteri relativi all'offerta tecnica.

b) la qualità e le condizioni del servizio offerto agli utenti, anche in relazione al programma di interventi indicato dall'offerente, con particolare riferimento a quelli finalizzati a migliorare l'accessibilità e la fruibilità dell'area demaniale, anche da parte delle persone con disabilità, nonché l'offerta di specifici servizi turistici anche in periodi non di alta stagione

Il criterio di cui al punto b) esprime l'evidente valorizzazione, nell'ambito complessivo della selezione pubblica, di quelle che sono le caratteristiche tecniche dell'offerta. I criteri di aggiudicazione dovranno vertere sulla "qualità" e "condizioni" del servizio offerto, avendo particolare riguardo ai servizi volti a migliorare l'accessibilità e la fruibilità dell'area da parte di persone con disabilità, anche mediante l'introduzione di servizi stagionalizzati.

I servizi saranno quindi vagliati sulla base delle caratteristiche tecniche (tempi, modalità di erogazione, caratteristiche qualitative etc.), ed affinché anche le persone con disabilità possano godere dei lidi accedendo facilmente ai servizi erogati lungo la costa.

L'*inclusività* diventa, dunque, motivo di aggiudicazione, e tema importante nei prossimi bandi. Oltretutto, il legislatore se ne occupa prestando attenzione anche all'altro tema, quella della "*destagionalizzazione*", creando un connubio tra accessibilità e fruibilità delle nostre coste da garantire tutto l'anno, e non solamente nel periodo estivo. Da qui, idee e progetti per servizi che occupino anche il periodo invernale, che consentano di "*vivere il mare*" di più che per soli pochi mesi l'anno, per quanto possibile trasformando il tessuto costiero in un territorio che sia parte integrante delle città e della vita dei cittadini.

c) la qualità degli impianti, dei manufatti e di ogni altro bene da asservire alla concessione, anche sotto il profilo del pregio architettonico e della corrispondenza con le tradizioni locali

Il criterio di cui al punto c) crea un collegamento stabile con il territorio, e con le sue caratteristiche.

Lungo le nostre coste, come nei pressi dei laghi e dei fiumi, il territorio presenta forme particolari, così come particolari, ed anche molto suggestive, sono le costruzioni (case, monumenti, chiese etc.) presenti nelle vicinanze, o in prossimità della linea demaniale. Ebbene, il plesso delle opere esistenti, la forma, i colori, i particolari architettonici rappresentano una sorta di cornice entro cui inserire il progetto, tanto più apprezzabile quanto più capace di integrarsi con il contesto ambientale.

Le tradizioni locali possono, in questo senso, essere una "*fonte*" di ispirazione, inducendo progetti che siano all'altezza dei luoghi che li accolgono, diventando il progetto medesimo strumento di valorizzazione del sito e delle sue tradizioni. Il pregio dei manufatti, degli impianti ed in generale delle opere, anche minori, strumentali alla concessione, completa questo criterio ponendolo a metà strada tra visione avveniristica e storicità dei luoghi e dell'abitato delle concessioni demaniali marittime.