

# Titolo dell'intervento:

*La normativa Toscana e le Leggi vigenti per il  
~~superamento~~ **la corretta attuazione**  
della Direttiva Bolkestein*

*Dott. Gabriele Lami*

*Autorità di Sistema Portuale Mar Tirreno  
Settentrionale  
Anci Toscana*

## Parco del Circeo 2017 -

---

□ L'impresa balneare si è sviluppata con un sistema di «regolazione» normativa inadeguata all'evoluzione intervenuta nell'offerta turistica ed alla rilevanza per l'economia nazionale assunta dal comparto;

□ Alla inadeguatezza non si data risposta strutturale ma, in particolare nel turistico ricreativo, si forzato il quadro normativo per ottenere comunque una stabilizzazione delle imprese esistenti, avvenuta in modo orizzontale.

## Parco del Circeo 2017 -

---

- 1) 1942 Codice della Navigazione con relativo regolamento: perduto progressivamente efficacia
- 2) D.L. 5/10/1993 N.400 convertito L. 4/12/, 1993 n. 494;
  - A) durata minima 4 anni
  - B) diritto di insistenza del precedente concessionario;
- 3) L. 10 marzo 2001, n. 88: rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico ricreativo

# Parco del Circeo 2017 -

---

- In questo quadro «statico» si è prodotto uno sconvolgimento derivante sia dalle azioni della giurisprudenza amministrativa (dal 2008 in poi) sia dall'avvio della procedura di infrazione dell'Unione Europea in relazione alla compatibilità della normativa demaniale **turistico ricreativa** con i principi comunitari;
    1. Articolo 49 del Trattato Funzionamento U.E.
    2. Specificazione del principio attraverso articolo 12 della c.d. Direttiva Bolkestein 123/2006/UE
    3. Attuazione in Italia D.Lgs 29/03/2010 n 59;
- Non siamo in presenza di novità: Corte di Giustizia 1991**

## Parco del Circeo 2017 -

---

1. In presenza delle criticità connesse al quadro normativo instabile e con l'esigenza di cercare di offrire delle certezze all'impresa del settore, la Regione Toscana si è dotata di una Legge che per disciplinare un procedimento.

2. Non si tratta di una Legge di «*superamento*» della Bolkestein ma che cerca di dare una *corretta attuazione* ai suoi contenuti, **adeguata alla realtà del territorio regionale e della sua offerta turistica!**

# Parco del Circeo 2017 -

---

- Legge 4 maggio 2016 n.31:
- Ha introdotto delle novità per il procedimento amministrativo tenendo comunque conto del principio comunitario di proporzionalità tra importo investimento e durata concessione;
- Ha rinviato ad apposite Linee guida per aiutare gli Enti locali interessati al momento dell'acquisizione delle proposte di provenienti dalle imprese cercando di sostenere la partnership pubblico privata nella realizzazione di investimenti pubblici

# Parco del Circeo 2017 -

---

## □ Obiettivo delle Linee Guida:

**A)** Individuazione del contenuto minimo dei documenti citati dalla circolare Ministeriale ed individuare parametri omogenei di valutazione degli investimenti proposti utili per ponderare la durata richiesta, nel rispetto dei principi comunitari di proporzionalità;

**B)** Evitare potenziali sperequazioni ingiustificate tra situazioni identiche di imprenditori della stessa categoria

**C)** Consentire una applicazione uniforme dell'istituto da parte dei Comuni interessati, anche tenendo conto delle peculiarità del territorio e della sua morfologia;

## Parco del Circeo 2017 -

---

- 4-bis. (( . . . )) *le concessioni di cui al presente articolo possono avere durata superiore a sei anni e comunque non superiore a venti anni in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni.*
- **Variazione inserita dalla Comunitaria 2010 Legge 15.12.2011 n. 217 vigente dal 17/01/2012 in uno con l'abrogazione del rinnovo automatico;**



## Parco del Circeo 2017 -

---

- ❑ Circolare interpretativa 6105 del 24 maggio 2010 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti sull'art. 1, comma 18 del Decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194
- ❑ La circolare dopo aver sviluppato la parte interpretativa della proroga 2015 ha proseguito la sua considerazione anche in relazione all'applicazione del comma 4 bis nella sua originaria formulazione.
- ❑ Nel particolare ha ribadito la sua sostanziale vigenza nell'ordinamento, pur pendente la procedura di infrazione unitamente alla proroga.

# Parco del Circeo 2017 -

---

- Il Ministero ha dettato direttive operative, individuando una apposita procedura articolata sia in termini documentali che istruttori.
- La circolare prevede che l'istruttoria sia avviata con la presentazione della seguente documentazione:
  1. Piano economico finanziario;
  2. Relazione tecnica;
  3. Computo metrico estimativo dei lavori ed interventi;
  4. Perizia estimativa dei manufatti pertinentenziali) nel caso di beni incamerati) al momento dell'intervento
- Con la legge regionale si è cercato di declinare il principio comunitario di «proporzionalità»

- **Il principio di proporzionalità** esige, secondo una visione comunitariamente orientata, che la concorrenza si concili con l'equilibrio finanziario; *la durata della concessione deve dunque essere fissata in modo da non restringere o limitare la libera concorrenza più di quanto sia necessario per ammortizzare gli investimenti e remunerare i capitali investiti in misura ragionevole pur mantenendo sul concessionario il rischio derivante dalla gestione (Comunicazione 2000/C 121/02)*

## Parco del Circeo 2017 -

---

- Con procedura “*comunitariamente orientata*” il titolo di concessione è rilasciabile solo **previa evidenza pubblica e valutazione di investimento**, tale da commisurare la sua **durata** alla remunerazione del capitale investito;
- **La remunerazione del capitale investito è il parametro che la stessa U.E. individua come elemento qualificante per la determinazione della durata di una concessione, come riportato nella Comunicazione interpretativa n. 2000/C 121/2002**

# Parco del Circeo 2017 -

---

□ Investimenti rilevanti nel caso siano già eseguiti:

*< fronte di investimenti già effettuati alla data di presentazione della domanda, non completamente ammortizzati, per avviare l'istruttoria dovrà essere presentata copia dei **registri dei beni ammortizzabili**, dai quali risulti l'entità di tali importi residui. Gli ammortamenti residui sono equiparati, per entità e tipologia, ai nuovi investimenti ai fini della valutazione.*

*Le spese residue da ammortizzare e gli importi di nuovi investimenti possono essere cumulati al fine della determinazione della durata temporale del nuovo titolo.>*

# Parco del Circeo 2017 -

---

- Nel caso di investimenti da eseguire:
- < *interventi edilizi*:
  - a) *consentiti dagli strumenti urbanistici inerenti fabbricati, impianti tecnologici, impianti finalizzati al risparmio energetico e riconversione ecocompatibile degli immobili,*
  - b) *comprensivi degli oneri per acquisire beni destinati a garantire la loro agibilità e funzionalità ai fini commerciali ed essere usati durevolmente e solo nel caso siano iscrivibili nel bilancio come immobilizzazioni >;*

# Parco del Circeo 2017 -

---

- Casistiche specifiche di investimenti:
- Paragrafo n. 5 < *Condizioni particolari nell'esecuzione dell'investimento derivanti dal contesto territoriale* >
  - a) **Morfologia del territorio**: es. criticità di accesso alla zona di balneazione o presenza di aree con vincoli ambientali tali da limitare interventi;
  - b) Prevenzione ed azioni positive **x Erosione costiera**;
  - c) Intervento collettivo da parte dei **soggetti potenzialmente interessati in “consorzio”**;

# Parco del Circeo 2017 -

---

Elemento di criticità per l'Amministrazione precedente:

**A)** l'applicazione più omogenea possibile, pur salvaguardando le singole specificità locali, è un elemento di assoluta importanza per ridurre il rischio di potenziale contenzioso per disparità di trattamenti, con detrimento dell'applicazione dell'istituto;

**B)** la dimostrazione che la durata della concessione sia stata adeguatamente ponderata rispetto alla all'ammortamento dell'investimento eseguito o da eseguire deve risultare nell'istruttoria :

*<Il Comune provvede sull'istanza presentata, evidenziando nell'istruttoria le conseguenti determinazioni circa il periodo temporale da riconoscere in relazione all'investimento nel rispetto del principio comunitario sopra indicato.>*



# Parco del Circeo 2017 -

---

- Legge regionale 4 aprile 2016 n.31 ha individuati altri specifici istituti caratterizzanti la procedura:
  - 1) una condizione oggettiva richiesta al concessionario cui subordinare l'avvio e la definizione del procedimento;
  - 2) La previsione dell'indennizzo in caso di conclusione sfavorevole per il concessionario uscente della procedura di comparazione;
  - 3) Gli elementi di riqualificazione ambientale e di valorizzazione paesaggistica del territorio costiero, per la valutazione, del progetto in caso di concorrenza;

# Parco del Circeo 2017 -

---

- 1) La condizione oggettiva concessionario è l'impegno alla conduzione diretta della concessione riducendo lo spazio per l'applicazione dell'articolo 45 – bis C.d.N.;
- a. Una previsione punta a valorizzare il diretto collegamento che si è costituito nel tempo, dell'attività balneare con il territorio;
- b. Nelle linee guida sono indicate le modalità con le quali affrontare le eventuali criticità che si possono manifestare nel corso della gestione;

# Parco del Circeo 2017 -

---

- 1) Indennizzo:
  - A. Onere del concessionario determinare il valore;
  - B. Responsabilità del professionista incaricato della sua “correttezza” non solo formale ma anche sostanziale;
  - C. Elemento qualificante: da richiedere al momento dell’attivazione della procedura comparativa
  - D. l’Amministrazione competente allo svolgimento del procedimento esegue comunque una opportuna analisi per verificare i suoi contenuti;

## Parco del Circeo 2017 -

---

□ Corte Costituzionale 7 luglio 2017 n. 157

Decisione in merito alla impugnazione del Governo  
avverso la Legge 6 maggio 2016 n.31 –

- a) Abrogata la previsione dell'indennizzo in favore del concessionario uscente;
  - b) Confermata la legittimità del vincolo per il rilascio disposto con l'obbligo della conduzione diretta della concessione;
- Esiti della Sentenza non impediscono l'applicazione della procedura!

## Parco del Circeo 2017 -

---

- 6.3. – *La disciplina legislativa statale di riferimento, contenuta nel codice della navigazione, in caso di ordinaria definizione del rapporto, non assegna alcun rilievo alle componenti economico aziendali dell'impresa del concessionario uscente; le stesse realizzazioni non amovibili, se acquisite dal demanio ai sensi dell' art .49 cod. nav. , non comportano oneri destinati a gravare sul nuovo concessionario.*

## Parco del Circeo 2017 -

---

*In altre parole, le disposizioni censurate, anche prescindendo dal merito delle scelte normative, introducono evidenti novità nella regolamentazione delle situazioni patrimoniali conseguenti alla cessazione, per scadenza del termine, delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico - ricreative, differenziando la disciplina della Regione resistente da quella prevista per il resto del territorio nazionale. .... un disincentivo alla partecipazione al concorso che porta all'affidamento. ( della concessione )*

## Parco del Circeo 2017 -

---

Utilizzare questa procedura? E' una *Libera scelta* del concessionario: non un obbligo!

□ Si rilascia un titolo previa “*evidenza pubblica*” e valutazione di investimento tale da commisurarla alla durata che la rende aderente alla “filosofia” comunitariamente orientata;

□ TAR Milano: < *Non è illegittima la proroga in se quanto la sua applicazione generalizzata, senza tenere conto del singolo rapporto in relazione al principio di proporzionalità di derivazione U.E.* >

## Parco del Circeo 2017 -

---

- Questo concetto è stato recentemente ribadito in una Sentenza del TAR Toscana del Dicembre 2015 nell'ambito di un contenzioso connesso ad una variazione del canone di concessione (da tabellare ad OMI), riconoscendo la possibilità per il concessionario di richiedere una variazione della “durata” in caso di concreta impossibilità di ammortamento investimenti nel termine assegnato, adeguatamente dimostrato.
- Applicazione “*caso per caso*” del principio comunitario, da sviluppare previa evidenza pubblica;



## Parco del Circeo 2017 -

---

□ ricordo il punto 92 delle conclusioni dell'Avvocato Generale MACIEJ SZPUNAR del 2016:

□ < .... *In ogni caso, ritengo che la giustificazione relativa al principio della tutela del legittimo affidamento invocata dai ricorrenti nel procedimento principale e dal governo italiano **richieda una valutazione caso per caso** che consenta di dimostrare, **attraverso elementi concreti**, che il titolare dell'autorizzazione abbia potuto aspettarsi legittimamente il rinnovo della propria autorizzazione **e abbia effettuato i relativi investimenti...** >*

# Parco del Circeo 2017 -

---

- *La Corte di Giustizia precisa che:*
- *< 63 ..... Occorre altresì precisare che le concessioni di cui ai procedimenti principali riguardano un diritto di stabilimento nell'area demaniale finalizzato a uno sfruttamento economico per fini turistico-ricreativi, di modo che le situazioni considerate nei procedimenti principali rientrano, per loro stessa natura, nell'ambito dell'articolo 49 TFUE ....>;*
- *< 64 - una concessione che non rientra nell'ambito di applicazione delle direttive relative alle diverse categorie di appalti pubblici, sono tenute a rispettare le regole fondamentali del Trattato FUE, in generale, e il principio di non discriminazione, in particolare ... >*

## Parco del Circeo 2017 -

---

- < .... *In ogni caso, ritengo che la giustificazione relativa al principio della tutela del **legittimo affidamento** invocata dai ricorrenti nel procedimento principale e dal governo italiano **richieda una valutazione caso per caso** che consenta di dimostrare, **attraverso elementi concreti**, che il titolare dell'autorizzazione abbia potuto aspettarsi legittimamente il rinnovo della propria autorizzazione **e abbia effettuato i relativi investimenti...** >*

# Parco del Circeo 2017 -

---

In Italia quali esempi di sono?

- a) Rimini: Delibera C.C. 13 dicembre 2012 n. 77 Atto di Indirizzo Masterplan Strategico interventi per la realizzazione di una città sostenibile –
- b) Ravenna: Concorso di progettazione per presentazione progetto di fattibilità tecnica ed economica afferente la riqualificazione accessibilità e aree retrostanti agli stabilimenti balneari dei lidi del Comune di Ravenna
- c) Civitavecchia: affidamento di alcune concessioni demaniali – previsione di opere aggiuntive in favore dell'Amministrazione comunale;

# Parco del Circeo 2017 -

---

- Regione Lazio: quadro normativo
  - a) L.R. 06 Agosto 2007, n. 13: Organizzazione del sistema turistico laziale.
  - b) Articolo 47 come integrato e modificato Legge regionale 26 giugno 2015 n.8
- 3. *La durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistiche e ricreative è stabilita in conformità alla normativa statale vigente in materia.*

## Parco del Circeo 2017 -

---

- Articolo 7 L.R. 26 giugno 2015 prevede Adozione di un Regolamento per la disciplina delle aree demaniali marittime in coerenza con i principi espressi dalla nuova normativa in materia ;
- Adottato con Deliberazione di Giunta Regionale 4 agosto 2016 n. 485 pubblicato sul BUR 16 agosto 2016 n. 65

## □ Art. 15 (Durata delle concessioni)

*1. I Comuni, nei limiti e nel rispetto della normativa vigente, determinano, nelle procedure di affidamento delle concessioni, la durata delle stesse che deve essere correlata all'entità degli investimenti.*

*2. Ai fini del riconoscimento dell'importo dell'investimento proposto, devono essere computati in particolare:*

# Parco del Circeo 2017 -

---

*2. Ai fini del riconoscimento dell'importo dell'investimento proposto, devono essere computati in particolare:*

*a) gli investimenti per gli interventi di manutenzione straordinaria, di recupero o ripristino, di demolizione e ricostruzione;*

*b) gli investimenti per gli interventi di facile rimozione che richiedono la D.I.A. per poter essere realizzati;*

*c) gli investimenti per l'acquisto di beni mobili e attrezzature limitatamente ad un valore del 20% del totale degli investimenti realizzati;*

*d) gli investimenti relativi ad opere, servizi ed attività relativi al miglioramento delle condizioni di sicurezza ed al risparmio idrico ed energetico, al potenziamento dell'accessibilità e della fruizioni degli arenili;*

*e) l'accantonamento fondo rischi per le mareggiate.*



## Parco del Circeo 2017 -

---

3. I Comuni possono inoltre computare gli investimenti relativi a:
- a) *partecipazione dei concessionari a programmi straordinari di ripascimento e/o difesa della costa diversi da quelli previsti dall'articolo 33 comma 3 della legge regionale 11 dicembre 1998, n. 53 (Organizzazione regionale della difesa del suolo in applicazione della legge 18 maggio 1989, n. 183);*

## Parco del Circeo 2017 -

---

- b) *partecipazione dei concessionari alla realizzazione di opere pubbliche di riqualificazione ambientale e turistica del lungomare, ivi incluse le opere di manutenzione ordinaria e straordinaria di strade, marciapiedi, piste ciclabili e aree verdi;*
- c) *partecipazione dei concessionari a programmi di recupero, ripristino, conservazione e/o valorizzazione di aree di particolare pregio ambientale, con particolare riferimento a parchi marini, aree protette e sistemi dunali.*

## Parco del Circeo 2017 -

---

4. *Gli investimenti di cui ai commi 2 e 3 possono essere realizzati dai concessionari anche in forma associata e/o consortile.*
5. *I Comuni stabiliscono criteri oggettivi di valutazione degli investimenti di cui ai punti precedenti, sulla base della normativa vigente al momento dell'avvio della procedura di affidamento.*

## Parco del Circeo 2017 -

---

- Il percorso amministrativo è incardinato al Comune ma il Piano del Parco influenza i contenuti dei PUA Comunali;
- E' possibile declinare in modo più compiuto l'uso più proficuo del bene demaniale nel caso di proposte **provenienti dagli imprenditori locali** che potranno svilupparsi **le sinergie con le altre strutture turistico ricreative e di attrattiva turistica presenti sul territorio.**

## Parco del Circeo 2017 -

---

□ Incontro 22 luglio 2016 SS Sandro Gozi – Responsabile DG – Crescita Concorrenza U.E. - Evans

□... *La Evans ha infine suggerito di guardare al problema anche nel quadro dei piani pluriennali per la gestione delle coste, che i singoli stati membri sono chiamati a realizzare a livello U.E.. E' li che vanno definite le priorità politiche e la destinazione delle varie aree, all'interno di un progetto generale (privilegiando ad esempio la pesca o i porti in certe zone e il turismo in altre).*

# Parco del Circeo 2017 -

---

□ Lo strumento giuridico corretto per recepire e disciplinare gli obiettivi condivisi di valorizzazione del territorio è la pianificazione urbanistica con quale si può disegnare un “*Sistema Turistico Locale*”, **permettendo quindi:**

1. Realizzare strutture con miglioramenti qualitativi utili per le certificazioni ambientali;
2. Collegare l’iniziativa di impresa con le finalità pubblicitiche di tutela ambientale e costruendo una sinergia condivisa per la riqualificazione del territorio e della offerta turistica;
3. Una seria ed efficace Gestione Integrata della Zona Costiera (GIZC)

# Parco del Circeo 2017 -

---

- E' possibile attuare concretamente una GESTIONE INTEGRATA della FASCIA COSTIERA
- E' un percorso che deve essere imboccato in modo «responsabile», con una visione globale delle problematiche da affrontare con la nuova regolazione della materia.
- “NUOVO DIRITTO DELLE COSTE” con il quale «governare» e non più «subire» scelte altrui.
- **Il Piano del Parco è una di queste occasioni per governare i processi**

Parco del Circeo 2017 -

---

< ... *verso un nuovo Diritto delle Coste* ... >

**GRAZIE DELL'ATTENZIONE!**



## Parco del Circeo 2017 -

---

- Come è possibile «traslare» questo principio in relazione ai casi specifici delle concessioni turistico ricreative per l'obiettivo di coinvolgere i concessionario nella gestione costiera?
- Con l'applicazione procedure di evidenza pubblica declinate attraverso:
  1. Articolo 37 Codice della Navigazione procedura per selezione domande in concorrenza;
  2. Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50 - Codice dei Contratti Pubblici

# Parco del Circeo 2017 -

---

## **Art. 37 - Concorso di più domande di concessione**

*1. 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.***

*2. 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.***

**- Modalità di comparazione di istanze concorrenti ordinariamente prevista dall'ordinamento**

## Parco del Circeo 2017 -

---

### □ Consiglio di Stato Adunanza Plenaria del 25.02.2013 n.5

*Il rilascio di concessione demaniale marittima non è subordinata all'obbligo di legge di procedere all'affidamento nelle forme tipiche della procedura di evidenza pubblica previste per i contratti di appalto della pubblica amministrazione, con previa definizione dei criteri di valutazione delle offerte. (perché è un contratto ATTIVO ndr)*

*L'affermazione generale di questo principio anche in materia di affidamento in concessione a privati di beni demaniali economicamente contendibili, deve essere valutato alla luce della norma speciale vigente in materia di concessioni del demanio marittimo, consistente nell'articolo 37 del Codice della Navigazione, che nulla ciò prevede*

# Parco del Circeo 2017 -

---

## □ Consiglio di Stato sentenza del 02 febbraio 2017 n.668

*< ...., l'obbligo di trasparenza, imparzialità e rispetto di par condicio imposti all'Amministrazione, **anche a livello europeo**, sono soddisfatti **da un meccanismo pubblicitario e da un accresciuto onere istruttorio e motivazionale in sede di provvedimento finale** da cui emergano in modo chiaro le ragioni ultime della opzione operata in favore del concessionario prescelto, in applicazione **del criterio guida della più proficua utilizzazione del bene per finalità di pubblico interesse** >*

# Parco del Circeo 2017 -

---

- Monte Argentario affidamento pontili per ormeggio imbarcazioni: modalità di selezione applicazione codice Contratti all'epoca vigente:

*.... «i punteggi per la valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa saranno i seguenti: Proficua utilizzazione e fruibilità del bene (lavori su bitumatura strade) **totale punti 20/100**. I lavori di bitumatura delle strade si inseriscono in un'ottica di miglioramento della fruizione dell'area demaniale in questione. Il calcolo relativo agli elementi della proposta lavori sulla bitumatura delle strade sarà effettuato secondo la seguente formula: **Controvalore lavori offerti al Comune: tappetino di usura/mq...»**.*

## □ Consiglio di Stato 13 aprile 2017 n.1763

*<.... la proficua utilizzazione della concessione ricomprende **non solo le opere che sulla specifica area vengano realizzate**, ma riguarda anche il contesto in cui il bene demaniale è inserito: **non v'è dubbio che il bene diviene più appetibile sul mercato** (in quanto meglio fruibile e più proficuamente utilizzabile) quando vengano realizzate opere che ne agevolino l'utilizzazione (pur se queste non sono realizzate sull'area oggetto della concessione). >*

## Parco del Circeo 2017 -

---

- *< .....Sotto tale aspetto, va precisato che le leggi che hanno determinato gli importi dovuti dai concessionari (CANONI) non hanno precluso alle Amministrazioni – che indicano nuove gare per l'individuazione dei concessionari – di predisporre bandi, volti a ricavare quale quid pluris «tutto ciò che il mercato può offrire», sia per l'aspetto monetario, sia per la determinazione degli obblighi che devono complessivamente assumere gli aggiudicatari .... >.*
- **Conclusione: E' legittimo disporre bandi con opere e lavori – Si applica Codice dei Contratti Pubblici**