

**DIRITTO AMMINISTRATIVO E DEGLI ENTI LOCALI**

*Collana diretta da Vittorio Italia*

**22**

**CONCESSIONI  
DEMANIALI  
MARITTIME E LACUALI  
Problemi e casi pratici**

- **L. 30 dicembre 2018, n. 145**  
Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021

**2019**

*A cura di Massimo Carlin*

*Con la collaborazione di  
F. Nosella, G. Pasquale, M. Vidulich*



**K**editore  
**ey**

Edizione NOVEMBRE 2019

---

Copyright © MMXIX

KEY SRL

VIA GIAMBELLINO 4

20146 MILANO

---

P.I./C.F. 02613240601

ISBN 978-88-279-0505-0

I diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione, di adattamento totale o parziale, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm e le copie fotostatiche), sono riservati per tutti i Paesi.

---

**DIRITTO AMMINISTRATIVO  
E DEGLI ENTI LOCALI**

**CONCESSIONI DEMANIALI  
MARITTIME E LACUALI**

**PROBLEMI E CASI PRATICI**

A cura di Massimo Carlin

Con la collaborazione di  
F. Nosella, G. Pasquale, M. Vidulich



## ***Gli autori***

**Massimo Carlin.** Avvocato amministrativista in Portogruaro (Venezia). Esercita principalmente nell'ambito delle Regioni Veneto e Friuli Venezia Giulia ed assiste Società, imprenditori e privati in genere, Enti Pubblici e Società di diritto pubblico nei campi del diritto amministrativo, del diritto pubblico e del diritto immobiliare, fornendo consulenza stragiudiziale e assistenza giudiziale nelle sedi competenti (Tribunali Amministrativi Regionali, Consiglio di Stato, Corte Suprema di Cassazione, Tribunali Acque Pubbliche, Corte dei Conti, Giudici Ordinari e Magistrature Superiori). In questi anni ha svolto un'intensa attività pubblicistica con la predisposizione di vari testi per importanti Case editrici, scritti singolarmente o in collaborazione.

**Gabriella Pasquale.** Laureata in giurisprudenza, dirigente di ruolo della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia dal 2009, ha esercitato prevalentemente funzioni amministrative relative alla gestione di beni pubblici, avendo diretto nell'ambito dell'amministrazione regionale il servizio lavori pubblici, il servizio edilizia, il servizio gestione patrimonio immobiliare e attualmente il servizio demanio.

**Martina Vidulich.** Laureata in giurisprudenza, prima funzionario presso il Ministero di Grazia e Giustizia, successivamente, dal 2005, funzionario della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e dal 2018 coordinatore della "Struttura stabile per la gestione e coordinamento del demanio marittimo statale ad uso turistico ricreativo e nautica da diporto", relativamente allo svolgimento delle funzioni gestorie del demanio marittimo statale ai sensi del D.Lgs. 111/2004, nonché del relativo contenzioso.

**Franca Nosella.** Laureata in giurisprudenza, dipendente dal 2005 della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia e dal 2014 titolare della posizione organizzativa "Gestione demani regionali", in relazione alla quale si occupa dell'attività amministrativa finalizzata alla gestione dei beni, in particolare, del demanio idrico regionale e del demanio marittimo regionale, della consulenza giuridica nelle problematiche afferenti alla materia demaniale e del relativo contenzioso.

## *L'opera*

L'opera ha l'obiettivo di analizzare le complesse tematiche che si pongono nella gestione del demanio marittimo e lacuale con finalità turistico ricreative, tanto per quel che concerne l'individuazione e la natura del "bene demanio", quanto per ciò che riguarda la sua concessione in uso esclusivo a Soggetti imprenditoriali che operano professionalmente nel settore e che dalla medesima gestione ricavano "occasioni di guadagno". Il "bene demanio", soprattutto marittimo in relazione all'accentuata mutevolezza dello stato dei luoghi per effetto dell'azione del mare e di altri agenti naturali, proprio per la sua "naturalità" modifica frequentemente l'estensione e perciò la sua incidenza sugli adiacenti beni privati; a fronte di ciò la delimitazione in sede amministrativa del demanio è ancor oggi riferita a vecchie "forme di divisione" non più attuali e risulta affidata ad un procedimento lungo e farraginoso, che si pone in antitesi con la sempre più frequente domanda di utilizzo a fini economici di tale bene, domanda che esige risposte celeri ed in sicurezza. E così sorgono, spesso, contestazioni e controversie sull'estensione dei diritti delle Parti contrapposte.

Allo stesso tempo il "bene demanio" per finalità turistico-ricreative ha riscontrato un sensibile aumento di interesse da parte dell'Imprenditoria, non solo nazionale e questo ha posto il problema delle concessioni, della loro durata, delle modalità di assegnazione e dell'assoggettamento a regole di concorrenzialità, che non erano usuali nell'ambito del tradizionale sistema di affidamento di tale bene pubblico. Da qui numerose controversie, la rimessione delle tematiche sia alla Corte Costituzionale che al Giudice comunitario e le rilevanti pronunce che, a partire da almeno un quindicennio a questa parte, hanno cambiato sensibilmente la percezione della questione inerente le concessioni. Tutti questi temi sono stati affrontati nel testo, a cura di Operatori del settore e Funzionari della Pubblica Amministrazione, quotidianamente alle prese con i concreti problemi posti dalla gestione del demanio marittimo e lacuale.

***La suddivisione dei capitoli dell'opera tra gli Autori è avvenuta nel modo seguente:***

**Avv. Massimo Carlin**

Cap. I par. 3; 3.1; 5;

Cap. II par. 1; 2;

Cap. III par. 4;

Cap. IV par. 1; 2;

Cap. V par. 1; 2; 3;

Cap. VI par. 2; 7;

Cap. VII par. 1; 3; 4; 5;

Cap. VIII par. 2; 3;

Cap. IX par. 3; 4; 5; 6; 7;

Cap. X par. 1; 2;

Cap. XI par. 3; 4;

Cap. XII par. 3;

Cap. XIII par. 1; 2;

Cap. XIV

Box di approfondimento (3); (4); (6).

**Dott.ssa Gabriella Pasquale, Dott.ssa Martina Vidulich, Dott.ssa Franca Nosella**

Cap. I par. 1; 2; 4;

Cap. III par. 1; 2; 3; 5;

Cap. IV par. 3;

Cap. VI par. 1; 3; 4; 5; 6

Cap. VII par. 2;

Cap. VIII par. 1;

Cap. IX par. 1; 2;

Cap. XI par. 1; 2;

Cap. XII par. 1; 2

Box di approfondimento (1); (2); (5); (7); (8); (9).



# **INDICE GENERALE**

## **Introduzione**

### **Capitolo I**

#### **Le concessioni demaniali marittime: inquadramento generale - l'attività pianificatoria concernente le aree**

1. Fonti normative: le disposizioni del Codice Civile e del Codice della Navigazione - Le altre norme specifiche .....	15
2. Finalità delle concessioni: distinzione e momento identificativo delle diverse finalità (turistico-ricreativa, nautica, pesca, cantieristica, altri usi). Le normative pertinenti: in particolare D.L. n° 400/1993 convertito in L. n° 494/1993 .....	19
3. Durata delle concessioni: articoli 8 e 9 Reg. Cod. Nav. e Legge finanziaria 2007 sulla durata massima di venti anni dei titoli con finalità turistico-ricreativa. Normative statali e regionali in tema di durata e prime problematiche sulle proroghe .....	24
3.1. Le concessioni demaniali provvisorie .....	31
4. Canone concessorio: l'evolversi della normativa in tema di canone. L'applicazione e la riscossione. Le aree scoperte e le pertinenze. Le destinazioni d'uso. La sentenza n° 29/2017 della Corte Costituzionale. Le competenze in caso di contenzioso .....	35
5. Pianificazione delle aree e modalità di utilizzo dei beni demaniali. Poteri statali, regionali e comunali in tema di gestione delle aree funzionali alla balneazione. I Piani di utilizzo regionali e i Piani degli Arenili .....	49

### **Capitolo II**

#### **Le concessioni demaniali lacuali**

1. La normativa di riferimento statale e regionale .....	55
2. Profili di analogia con i temi inerenti le concessioni demaniali marittime .....	60

### **Capitolo III**

#### **Competenza nell'esercizio delle funzioni, con particolare riguardo alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreativa (stato, regioni a statuto ordinario e regioni a statuto speciale)**

1. Capitanerie di Porto e Organi statali .....	71
2. Regioni a Statuto ordinario (richiamo al D.P.R. n° 616/1977, differenze tra varie Regioni nell'attuazione del trasferimento) .....	79

3. Regioni a Statuto speciale (richiamo ai vari Decreti di attuazione del trasferimento).....	87
4. Analisi delle funzioni delegate o trasferite ai Comuni: vigilanza, autotutela demaniale, esecuzione di opere, modifiche, canone, imposta regionale .....	93
5. Funzioni rimaste in capo allo Stato .....	98

## **Capitolo IV**

### **Innovazioni al codice della navigazione in materia di concessioni demaniali marittime**

1. Art. 37 Cod. Nav.: le decisioni sul “diritto di insistenza” (la sentenza del Consiglio di Stato del 2005) .....	107
2. Gli ulteriori interventi giurisprudenziali.....	112
3. Gli articoli 45 bis e 46 del Codice e i profili soggettivi della concessione .....	115

## **Capitolo V**

### **Influenza del trattato ce e della direttiva dell’unione europea 2006/123/CE (“direttiva bolkestein”) sulle concessioni demaniali marittime**

1. I principi del Trattato CE e della Direttiva .....	127
2. Problemi applicativi: evoluzione del principio sul confronto concorrenziale (dall’art. 18 Reg. Cod. Nav. in tema di pubblicazione a garanzia di istanti e concorrenti alle regole attuali).....	130
3. Le pronunce giurisprudenziali, tra dettato costituzionale e applicazione dei principi comunitari .....	134

## **Capitolo VI**

### **La proroga delle concessioni demaniali ai sensi della normativa nazionale**

1. La legge italiana e la procedura di infrazione europea n° 2008/4908 .....	139
2. Il mercato delle concessioni come “mercato potenzialmente transfrontaliero” .....	146
3. La Legge 15 dicembre 2011, n° 217 .....	149
4. Le proroghe del termine di durata delle concessioni ed i rinvii pregiudiziali .....	151
5. La sentenza della Corte di Giustizia UE del 14 luglio 2016 .....	161
6. La Legge 7 agosto 2016, n° 160 di conservazione di validità.....	168
7. La proroga e le gare: le ragioni e i contenuti di un lungo contenzioso giudiziale ..	173



## **Capitolo VII**

### **Proroga e diritto di insistenza: come sono intervenute le regioni (statuto ordinario ed a statuto speciale)**

1. Panoramica della legislazione delle Regioni a Statuto ordinario a seguito dell'abrogazione del "diritto di insistenza" e in tema di proroga delle concessioni demaniali .....	181
2. Panoramica della legislazione regionale a seguito dell'abrogazione del diritto di insistenza e in tema di proroga delle concessioni demaniali (Regioni Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia).....	183
3. Giurisprudenza della Corte Costituzionale fino al 2018 sulle norme regionali, in rapporto all'assetto costituzionale delle competenze normative ed a quello comunitario.....	187
4. La sentenza n° 1/2019 della Corte Costituzionale.....	195
5. La recente rimessione alla Corte Costituzionale da parte del T.A.R. Veneto .....	197

## **Capitolo VIII**

### **I procedimenti di gara per le concessioni demaniali**

1. Normative statali e regionali .....	203
2. Bandi di gara comunali.....	217
3. I principi fondamentali in tema di gare e l'eventuale contenzioso.....	223

## **Capitolo IX**

### **Analisi della legge n° 145/2018 in tema di concessioni di beni del demanio marittimo**

1. Commi da 675 a 681.....	227
2. Analisi del comma 246.....	232
3. Analisi del comma 682.....	233
4. Analisi del comma 683.....	238
5. Analisi del comma 684.....	242
6. Analisi del comma 685.....	243
7. Le prospettive a riguardo delle nuove norme dopo le pronunce della Corte di Giustizia Europea e quelle della Corte Costituzionale .....	245

## **Capitolo X**

### **Il commercio al dettaglio sulle aree demaniali**

1. Analisi del comma 686 della Legge n° 145/2018 .....	249
--	-----

2. Commercio itinerante e concessioni: modi diversi di utilizzo del bene demaniale .....	254
--	-----

## **Capitolo XI**

### **Le patologie nell'esercizio della concessione demaniale marittima**

1. Revoca della concessione .....	263
2. Modifica o estinzione della concessione .....	271
3. Casi di decadenza dalla concessione .....	275
4. Buon uso del bene demaniale, efficienza, continuità ed aspettative delle nuove Imprese .....	282

## **Capitolo XII**

### **Le opere e gli investimenti effettuati dai concessionari sul demanio marittimo**

1. La disciplina statale delle opere .....	287
2. La disciplina statale degli investimenti (rinvio) .....	299
3. Gli investimenti compiuti dai concessionari ed eventuale indennizzo.....	301

## **Capitolo XIII**

### **Cenni sui ricorsi giurisdizionali e amministrativi**

1. I ricorsi giurisdizionali.....	305
2. I ricorsi amministrativi .....	309

## **Capitolo XIV**

### **Le prospettive per le gestioni future e il costante richiamo al “riordino della materia”. Considerazioni conclusive**



## INTRODUZIONE

*Da almeno un quindicennio a questa parte il tema delle concessioni demaniali marittime e lacuali si è imposto all'attenzione degli Operatori del diritto e, prima ancora, degli Imprenditori, degli Utenti, dei Legislatori e dell'Amministrazione pubblica.*

*La ragione essenziale risiede nel fatto che il bene pubblico demaniale oggetto di concessione (di norma la spiaggia, nel senso corrente del termine, o le rive, ma anche le aree alle spalle ed i manufatti che su di esse insistono) ha assunto sempre maggiore rilievo nell'ambito dell'offerta turistica del nostro Paese, concorrendo a qualificare le Località e gli Operatori e spesso costituendo -se posto a disposizione del turista- quel "valore aggiunto" che poteva orientare -e poi confermare- la scelta dei vacanzieri e persino concorrere a formare la notorietà di un luogo.*

*La disponibilità di tale bene pubblico, dunque, diveniva "contendibile" da parte di una pluralità di aspiranti, a fronte, però, di un mercato sostanzialmente chiuso e di concessioni da lungo tempo rilasciate, o rinnovate, sempre ai medesimi Operatori.*

*Da qui i primi contenziosi sulle modalità di "circolazione" del demanio, le prime pronunce dei Giudici che collocavano la concessione di questo bene, che crea "occasioni di guadagno", entro i più generali principi sulla contrattazione della P.A. e, per converso, le obiezioni di quanti, insediati in arenile, reclamavano "tutela" per chi ha investito proprie risorse, lavoro e inventiva -anche ritraendo guadagni, in linea di massima- sul bene pubblico.*

*Dalle prime pronunce ad oggi tante cose sono accadute, numerosissime sono state le sentenze dei Giudici nazionali e significative quelle dei Giudici comunitari; numerosi gli interventi del Legislatore italiano e svariate le leggi regionali sul tema, molte delle quali hanno incontrato la censura della Corte Costituzionale.*

*L'intervento normativo che qui si commenta è l'ultimo (per ora) di una serie ed è contenuto nella Legge Finanziaria per il 2019, a segnare ulteriormente le finalità "provvedimentali" del Legislatore, svincolate da una visione organica del tema "demanio" (anche) con scopi imprenditoriali, della sua delimitazione, delle modalità di concessione e di godimento.*

*Nel redigere questo testo, invece, si è cercato di affrontare in termini più organici il profilo delle concessioni, inquadrandolo entro la disciplina generale dei beni demaniali e collocando le norme nel più ampio contesto delle disposizioni nazionali e di fonte comunitaria concernenti "il bene" e non solo "il titolo".*

*I vari argomenti sono stati affrontati muovendo dall'esperienza professionale specifica e con l'ausilio di Dirigenti e Funzionari del Servizio demanio della Regione*



*Friuli Venezia Giulia, cioè di persone quotidianamente impegnate nella gestione concreta della risorsa demaniale, che dunque hanno valorizzata la conoscenza specifica.*

*La suddivisione in capitoli e paragrafi del commento - affidati ai vari Autori - ha consentito di vagliare puntualmente e con approfondimenti i numerosi problemi, teorici e pratici, che questa complessa tematica solleva.*

Milano, ottobre 2019

Avv. Massimo Carlin