

**Appunto 20/2017**

**30 maggio 2017**

## **Le concessioni demaniali marittime in Croazia, Francia e Grecia**

### **Croazia**

In Croazia, il demanio marittimo è menzionato in Costituzione. L'art. 52 della Carta costituzionale adottata nel 1990 stabilisce, infatti, che il mare, le spiagge e le isole (oltre ad altri beni naturali elencati) sono di interesse primario per la Repubblica e devono godere di speciale protezione. Spetta poi alla legge regolarne l'uso e lo sfruttamento da parte dell'ente proprietario o di soggetti che possono vantare su di essi diritti di altra natura (perché concessionari, ad esempio), così come devono essere precisate con la stessa fonte le limitazioni e restrizioni al predetto uso.

Le condizioni e i modi di utilizzo del demanio marittimo sono stati disciplinati dal [\*Maritime Domain and Seaports Act n. 11/2002\*](#), nel quale, oltre ad essere ribadito il precetto costituzionale di speciale tutela accordata dalla Repubblica ai beni demaniali marittimi (art. 2), si precisa che gli stessi consistono nelle acque del mare costiero e territoriale, nei relativi fondali e sottosuoli, nonché nella sezione di terra per sua natura finalizzata all'uso generale e in tutte le risorse naturali che con questa confinano, sopra o sotto la superficie. Gli elementi che possono essere considerati annessi alla richiamata porzione di terreno sono tassativamente elencati.

Una delle particolari fattispecie di gestione e dell'uso commerciale del demanio marittimo è la **concessione** in uso ai privati di beni demaniali dello Stato.

La concessione è un diritto che esclude una parte del demanio marittimo dall'uso generale parzialmente o in totale e lo concede all'uso speciale o commerciale delle persone giuridiche o persone fisiche iscritte come artigiani. La concessione può essere assegnata per l'**uso commerciale** del demanio marittimo o per l'**uso speciale** del demanio marittimo.

La concessione per l'uso commerciale del demanio marittimo permette lo svolgimento delle attività economiche, con o senza l'utilizzo degli edifici

esistenti o di altre strutture nel settore marittimo, e viene assegnata su domanda del richiedente mediante una gara pubblica.

I requisiti che la persona fisica o giuridica deve soddisfare per ottenere la concessione per l'uso commerciale del demanio marittimo sono i seguenti:

- deve essere iscritta nel registro pubblico per lo svolgimento dell'attività per la quale richiede la concessione;
- deve disporre delle competenze professionali, tecniche e organizzative adeguate per la realizzazione della concessione richiesta;
- deve garantire il raggiungimento dei piani e dei programmi per la realizzazione della concessione;
- deve assicurare che tutti gli obblighi relativi alle concessioni precedenti siano stati adempiuti;
- infine, la concessione non deve essere stata revocata precedentemente.

Il possesso dei requisiti di cui al punto 2 e 3 si dimostra attraverso lo studio della fattibilità economica, che comprende l'importo degli investimenti e il metodo d'ammortamento.

La concessione viene rilasciata per il **periodo da 5 a 99 anni**, a seconda dello scopo e dell'importo degli investimenti necessari e di tutti gli effetti economici complessivi che saranno raggiunti con la concessione.

Per l'uso commerciale del demanio marittimo o per la costruzione di **edifici di importanza regionale**, la concessione può essere rilasciata dal governo regionale per un periodo massimo di 20 anni, mentre il procedimento preparatorio è condotto dall'ufficio amministrativo regionale.

La concessione che prevede la costruzione degli **edifici di rilevanza nazionale** può essere rilasciata dal Governo per un **periodo di 50 anni**, mentre il procedimento preparatorio è condotto dal Ministero competente.

Infine, le concessioni che comportano la costruzione di nuovi immobili di importanza nazionale ma che richiedono maggiori investimenti non ammortizzabili in cinquanta anni, possono essere rilasciate dal Governo per un periodo superiore, previo assenso del Parlamento. In via derogatoria, su richiesta del concessionario, la durata della concessione può essere **estesa fino a 60 anni** se, come nel caso precedente, vi siano nuovi investimenti o si sia verificata una causa di forza maggiore.

Oltre alle concessioni, l'istituto che permette l'uso del demanio marittimo a fini economici è anche il "**permesso di concessione**", rilasciato su richiesta di persone giuridiche e persone fisiche registrate come artigiani. Il richiedente ottiene il diritto d'uso del demanio marittimo senza escludere o limitare l'uso generale dello stesso. Il permesso di concessione viene rilasciato per un **periodo massimo di 5 anni**.

Le attività per le quali può essere rilasciato il permesso di concessione sono determinate dal Governo, sulla base del piano annuale di gestione per il settore marittimo. Le attività per le quali è stato possibile finora ottenere un permesso di concessione comprendono: il trasporto dei passeggeri; il noleggio delle barche; il trasporto delle merci; la depurazione delle acque marine; l'apertura di ristoranti e negozi (chioschi, edifici a terrazzo, etc.); l'avvio di attività

commerciali e ricreative (parchi acquatici, parchi di divertimenti, noleggio di ombrelloni e sdraio, etc.); l'apertura di scuole di vela, canottaggio e nuoto; la formazione subacquea e le relative escursioni.

Il permesso di concessione può essere rilasciato dal "Consiglio per il rilascio dei contratti di concessione". La richiesta deve essere presentata al Consiglio, attraverso la città o il comune di appartenenza. Inoltre, colui che richiede l'autorizzazione può essere qualsiasi persona fisica o giuridica registrata per l'attività per la quale si chiede il rilascio.

## Francia<sup>1</sup>

### 1. La titolarità del demanio marittimo

Nell'ordinamento francese il demanio marittimo è regolato dal [Code général de la propriété des personnes publiques](#) (CGPPP), emanato con l'*Ordonnance* n. 2006-460 del 21 aprile 2006. L'attuale codice, entrato in vigore il 1° luglio 2006 al termine di una lunga e complessa gestazione, ha abrogato pressoché interamente il previgente *Code du domaine de l'Etat*, riscrivendo la disciplina applicabile ai beni ed al patrimonio pubblico.

Il CGPPP dedica alcuni articoli al demanio marittimo, tra cui l'art. [L2111-4](#) ai sensi del quale il **demanio pubblico marittimo naturale** comprende il suolo ed il sottosuolo del mare compreso tra il limite esterno del mare territoriale e la riva del mare, il suolo e il sottosuolo degli stagni salati in diretta comunicazione con il mare, alcune tipologie di laghi salati e depositi alluvionali, nonché le aree di territorio riservate, acquisite dallo Stato al fine di soddisfare necessità di interesse pubblico di ordine marittimo, balneare o turistico. La consistenza del demanio pubblico marittimo naturale è, dunque, definita sulla base di una constatazione di fatto fondata sul risultato dell'azione degli agenti naturali rispetto all'ambiente marino. Tuttavia, per conferire maggiore certezza giuridica alla individuazione dei beni appartenenti alla categoria e ridurre le possibilità di contenzioso a riguardo, il sistema francese ha previsto una ulteriore e più rigorosa procedura volta alla loro puntuale delimitazione.

Vi sono, infine, alcune caratteristiche comuni a tutti i beni demaniali. L'art. [L3111-1](#) stabilisce, infatti, che questi sono **inalienabili e imprescrittibili**, mentre l'art. [L3111-2](#) precisa che il demanio marittimo, come quello fluviale, può essere riservato di diritto o concesso a terzi secondo i modi prescritti dalla legge.

### 2. La distribuzione delle competenze amministrative e il potere di rilascio delle concessioni

L'art. [L2124-1](#) prevede che la decisione su quale uso ammettere per una certa porzione di demanio debba tener conto della vocazione delle zone interessate nonché di quelle limitrofe e, allo stesso tempo, degli obiettivi di conservazione

---

<sup>1</sup> La scheda relativa alla Francia riporta pressoché integralmente il testo dell'articolo di Francesca Di Lascio "La concessione di spiaggia in altri ordinamenti" (in "Amministrazione in cammino", 10 maggio 2010; successivamente pubblicato nel vol. "Spiagge in cerca di regole", a cura di Maria De Benedetto, Il Mulino, 2011). L'ufficio di legislazione straniera della Biblioteca della Camera ha comunque provveduto ad aggiornare il testo, laddove necessario, in seguito ad alcuni lievi modifiche intervenute negli anni successivi.

del litorale e delle risorse biologiche ivi presenti. In tal modo, la discrezionalità dell'amministrazione competente riceve due criteri atti a guidarne, senza indebita compressione, la scelta di programmazione cui poi fa seguito l'esercizio delle funzioni di gestione dei beni.

L'art. [L2124-4](#) ribadisce che l'accesso alle spiagge ed il loro uso devono essere liberi e gratuiti. Questa disposizione prevede, in specie, che l'accesso è libero salvo che non vi siano giustificati motivi di sicurezza, difesa nazionale o di protezione ambientale che giustifichino limitazioni particolari: l'uso libero e gratuito da parte della collettività costituisce, infatti, la finalità fondamentale delle spiagge così come la loro destinazione alle attività di pesca e maricoltura. Tale criterio, ai sensi del secondo comma dell'art. L2124-4, è applicabile anche alle concessioni di spiaggia, che devono in ogni caso preservare la libera circolazione e uso del litorale da parte del pubblico per un'area di ampiezza significativa lungo tutta la riva del mare.

In proposito, l'art. L2124-4 contiene due ulteriori indicazioni. La prima riguarda il rilascio e il rinnovo delle concessioni, che sono subordinati allo svolgimento di un'inchiesta pubblica. La seconda riguarda i soggetti cui viene assegnata la concessione, che deve essere accordata, in via prioritaria, alle città metropolitane e ai loro dintorni, ai comuni o ad associazioni di più comuni e, qualora tali soggetti rinuncino al loro diritto di prelazione, a persone giuridiche pubbliche o private previa pubblicità della procedura ed assegnazione concorrenziale.

Nel dettaglio, la disciplina della **concessione di spiaggia** è stata introdotta nel sistema francese dal *Décret n. 2006-608* del 26 maggio 2006, successivamente abrogato dal *Décret n. 2011-1612* del 22 novembre 2011, che ha rifiuto il contenuto del decreto del 2006 nella parte regolamentare del *Code général de la propriété des personnes publiques* ([artt. R2124-13 e ss.](#)).

L'art. [R2124-13](#) imputa allo Stato, a mezzo del prefetto, il rilascio delle concessioni di spiaggia aventi ad oggetto lo sviluppo, lo sfruttamento e la conservazione di specifici tratti di litorale. In tutti i casi, il concessionario è autorizzato ad occupare una parte dello spazio concesso per l'installazione di strutture e lo sfruttamento di attività riconducibili al servizio pubblico balneare. La norma successiva (art. [R2124-14](#)) ammette, inoltre, che il concessionario conferisca, a mezzo di apposita convenzione di sfruttamento, a uno o più subconcessionari lo svolgimento di tutte o parte delle attività oggetto del proprio titolo abilitativo, ivi compresa anche la percezione dei proventi dalle stesse derivanti. In questa ipotesi, la durata del titolo di subconcessione non può comunque eccedere quella della concessione principale.

L'art. [R2124-16](#) pone ulteriori limiti alle concessioni di spiaggia rispetto a quelli previsti dall'art. [L321-9](#) del Codice dell'ambiente (*Code de l'environnement*), tra cui si segnala quello secondo il quale, rispetto alla superficie dell'area demaniale interessata, almeno l'80% della lunghezza del litorale e della superficie della spiaggia deve rimanere libero da qualunque struttura, equipaggiamento o installazione. A ciò deve aggiungersi che sulle spiagge sono permessi solamente equipaggiamenti e strutture amovibili o trasportabili, che non presentano alcun elemento in grado di ancorarle in modo durevole al suolo e il cui valore sia compatibile con la finalità accordata al bene demaniale rispetto alla durata della sua occupazione. Inoltre ogni installazione

fatta sulla spiaggia deve essere concepita in modo da poter permettere, alla fine del periodo di vigenza del rapporto, il ritorno dell'area allo stato iniziale.

Il sistema francese pare, dunque, fortemente orientato verso la tutela ambientale del demanio marittimo e, allo stesso tempo, tende a favorire l'uso generale dei relativi beni rispetto alle altre modalità di sfruttamento. Questa interpretazione è rafforzata dalla lettura di due principi, entrambi contenuti nel citato art. R2124-16. Il primo è quello in base al quale la superficie della spiaggia deve essere libera da ogni struttura amovibile o trasportabile per un periodo, definito nella concessione, che non può eccedere i sei mesi. Il secondo è riferito alla possibilità che l'amministrazione concedente goda della facoltà di determinare le strutture autorizzate sulla spiaggia in ragione dell'assetto e della frequentazione della medesima, nonché del livello dei servizi offerti nelle aree limitrofe a quella oggetto di concessione.

### **3. Le procedure di scelta del contraente**

L'art. [R2124-21](#) stabilisce che il procedimento per il rilascio della concessione è condotto dal prefetto competente, cui spetta informare la collettività o l'associazione di comuni interessata dell'intenzione di operare un'assegnazione o un rinnovo oppure di aver ricevuto una domanda di assegnazione non proveniente dal comune o dal raggruppamento di comuni competente. A decorrere dalla data dell'informativa, gli interessati dispongono di due mesi per far valere il loro diritto di prelazione.

Qualora intendano esercitare tale diritto, l'art. [R2124-22](#) dispone che il comune o il raggruppamento di comuni presenti al prefetto **entro sei mesi** un dossier contenente i documenti elencati in detta norma, che sarà oggetto (art. [R2124-23](#)) di un apposito procedimento amministrativo e di un'inchiesta pubblica.

Se il diritto di prelazione non viene fatto valere, l'attribuzione della concessione è sottomessa ad una procedura di valutazione comparativa ai sensi dell'[art. 38](#) della *Loi n. 93-122* del 29 gennaio 1993 (c.d. *Loi Sapin*), relativa alla prevenzione della corruzione e alla trasparenza della vita economica e delle procedure pubbliche (art. [R2124-24](#)).

In entrambe le ipotesi considerate, al termine dell'inchiesta pubblica, il prefetto si pronuncia sulle domande di concessione pervenute e può decidere di assegnare il titolo nonostante sia stato espresso in sede di dibattito un avviso contrario, a condizione di motivare adeguatamente la sua scelta (art. [R2124-28](#)).

Nel caso in cui il concessionario sia un'amministrazione locale e la stessa deliberi di adottare una convenzione di sfruttamento, la disciplina di riferimento è quella delle *delegations de service public* di cui agli artt. [L1411-1 e ss.](#) del *Code général des collectivités territoriales*. Si tratta di una procedura concorrenziale sul genere delle procedure ristrette previste dal diritto comunitario. Se, invece, il concessionario non è un'amministrazione locale, si applica una procedura di gara aperta, con la presentazione di più offerte concorrenti tra cui sarà scelta quella ritenuta migliore per l'attività della subconcessione. Anche in questa ipotesi i progetti di convenzione sono sottomessi al parere del prefetto (art. [R2124-32](#)).

#### 4. La durata delle concessioni

L'art. [R2124-13](#) stabilisce che la durata delle concessioni di spiaggia finalizzate allo sfruttamento, sviluppo e manutenzione di specifici tratti di litorale non possa eccedere i **dodici anni**. Nulla si dice, invece, circa la durata temporale delle previste ipotesi di sub concessione, ma com'è stato già rilevato, il successivo articolo [R2124-14](#) stabilisce che la loro scadenza non può eccedere quella del provvedimento principale. Si tratta del termine di durata più breve rispetto a quello previsto in altri paesi (Croazia, Portogallo, Spagna) ed anche dell'unico che non prevede eccezioni o casi di esenzione o deroga rispetto al disposto generale. In proposito, si è sostenuto che una tale stringente indicazione, nonostante sia inserita nella normativa regolamentare e dunque non in una fonte primaria, ha validità solo in quanto riferita a concessioni rilasciate direttamente dallo Stato (a mezzo del prefetto) aventi ad oggetto beni su cui lo stesso ha chiara titolarità. Se si guarda, infatti, alle disposizioni generali sulle concessioni di cui alla già citata *Loi Sapin*, si può rilevare l'inesistenza di un termine massimo alla loro durata in valore assoluto, fatte salve alcune specifiche eccezioni. Peraltro, diverse circolari intervenute in materia avevano disposto che la durata delle concessioni in questione fosse, rispettivamente, di quindici anni per le spiagge naturali e di ben trenta per quelle artificiali: la previsione introdotta dall'art. 1, comma 1, del *Décret* n. 2006-608 (attuale art. [R2124-13](#)) ha comportato, quindi, una generalizzata riduzione dei titoli abilitativi già accordati alla loro scadenza.

La breve durata della concessione di spiaggia nel sistema francese rappresenta un'eccezione rispetto agli altri contesti europei e trova giustificazione nelle già richiamate ragioni di tutela ambientale e di necessaria attenzione per la conservazione dello stato dei beni demaniali marittimi, secondo principi che negli ultimi anni sono stati fortemente rivalutati e rafforzati anche dal diritto comunitario attraverso le norme in tema di gestione integrata delle coste.

#### 5. L'imputazione dei proventi

In Francia non esistono disposizioni generali relative alla determinazione e imputazione dei proventi derivanti dalle concessioni demaniali marittime e, in specie, dalle concessioni di spiaggia.

A riguardo, si può, tuttavia, fare riferimento ad alcuni principi generali tratti dal *Code général de la propriété des personnes publiques* (CGPPP).

Innanzitutto, ai sensi dell'art. [L2125-1](#) del CGPPP, ogni occupazione o uso del demanio pubblico comporta il pagamento di un canone. Il principio è suscettibile di deroga solamente quando l'occupazione riguardi l'installazione, da parte dello Stato, di strutture dedicate alla sicurezza stradale oppure qualora ricorrano alcune ipotesi nelle quali la sussistenza di un interesse pubblico comporti un uso gratuito del bene.

In secondo luogo, l'ammontare del canone che il concessionario è tenuto a corrispondere all'amministrazione deve tener conto dei vantaggi di qualunque natura egli ricavi dall'occupazione o dall'utilizzo del demanio pubblico (art. [L 2125-3](#)).

In terzo luogo, l'art. [L2125-2](#) prevede, sia pure con riferimento alle opere di canalizzazione dell'acqua potabile, che vi siano talune "*redevances susceptibles d'être perçues par l'Etat en raison de l'occupation de son domaine public*". Ciò vuol dire che, come nel sistema italiano, la titolarità sul bene comporta la percezione dei proventi che dall'uso speciale dello stesso provengono e, dunque, si può trarre la conclusione che, nel caso in esame, i proventi derivanti dalla percezione dei canoni spettino al livello statale.

Se, però, si guarda ai criteri di determinazione dei canoni, ci si accorge che l'assetto francese presenta una forte criticità rispetto a ciò che avviene nel nostro Paese.

Il sistema si fonda, infatti, su una competenza rimessa ai *Départements* che, a livello regionale, adottano proprie tabelle relative a ciascun tipo di titolo abilitativo. Queste indicazioni possono, quindi, essere molto diverse da territorio a territorio e presentare delle differenze difficilmente giustificabili a parità di concessione. In più, spesso si assiste alla ratifica o reiterazione di canoni immutati da anni.

Pertanto, in Francia non esiste una differenziazione delle tariffe a seconda del tipo di utilizzo che il concessionario farà del demanio marittimo, ciò nonostante il vigore del richiamato principio di cui all'art. L2125-3 del CGPPP che collega la redditività dell'uso ai vantaggi dallo stesso derivanti. Inoltre, non viene considerato quale elemento essenziale del canone il grado di frequentazione reale delle spiagge da parte della collettività, da cui invece può derivare una significativa variazione dei proventi in favore del concessionario, con ciò mostrandosi la misura dell'effettiva redditività dei litorali interessati

## **Grecia**

In Grecia, le questioni relative all'autorizzazione allo svolgimento delle attività turistiche sulle spiagge sono regolate dalla **Legge n. 2971 del 2001** e, in particolare, dagli articoli da 13 a 15. Essi hanno previsto delle procedure di selezione che garantiscono **imparzialità e trasparenza**, pertanto già in linea con quanto in seguito sanciranno i principi contenuti nella [Direttiva 2006/123/CE](#) (direttiva Bolkestein o direttiva "servizi").

Le gare (o aste pubbliche) avvengono in tutti i casi in cui si rende necessaria la concessione di un'autorizzazione, con l'unica eccezione degli hotel che si trovano di fronte alla spiaggia, per i quali proprio la specifica posizione sulla spiaggia giustifica una deroga.

Questi hotel, infatti, sulla base di quanto stabilito dall'articolo 13, comma 4, della legge suddetta, possono ottenere, a determinate condizioni previste dalla legge, un'autorizzazione annuale all'esercizio della loro attività.

A partire dalla legge del 2011, tutte le costruzioni permanenti, gli atti di acquisto relativi ed ogni altra modifica del territorio urbano sono proibiti entro 100 metri dal litorale, se non è stato adottato il provvedimento amministrativo di delimitazione della battigia, o se non è stata completata la spiaggia o la delimitazione della battigia già esistente.

Gli articoli 14 e 15 della legge in questione prevedono, inoltre, la possibilità di concedere in *leasing* lo sfruttamento delle coste e delle spiagge per fini relativi al commercio e all'industria o per altri scopi valutati di pubblica utilità. Non devono essere, inoltre, alterate le caratteristiche morfologiche della costa o della spiaggia e l'amministrazione ha il diritto di recedere unilateralmente.

La Direttiva Bolkestein è stata successivamente attuata con la **Legge 3544 del 2010**. Di conseguenza, tutte le semplificazioni amministrative previste da tale legge fanno adesso parte della legislazione nazionale greca.

**SERVIZIO BIBLIOTECA - Ufficio Legislazione Straniera**  
**tel. 06/6760. 2278 – 3242 ; mail: [LS\\_segreteria@camera.it](mailto:LS_segreteria@camera.it)**