

AGENZIA DEL DEMANIO – ROMA CAPITALE

RICORSO GERARCHICO EX ART.1 DECRETO DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA 24 novembre 1971 , n. 1199

Semplificazione dei procedimenti in materia di ricorsi amministrativi

il **Laboratorio di Urbanistica - LabUr¹** in persona del Presidente *pro tempore* dr.Ing. Andrea SCHIAVONE, con sede legale in via Gaetano Luporini 105 – 00124 Roma;
ricorrente

contro

il **Municipio Roma X** in persona del Presidente *pro tempore*, *Giuliana DI PILLO*
resistente

per l'annullamento previa sospensione

della Determinazione Dirigenziale CO/3040/2020 emessa in data 22 dicembre 2020 dal Municipio Roma X (n.rep. CO/3040/2020, n.prot. CO/128777/2020)² e atti collegati

* * * * *

Con il provvedimento impugnato il Municipio Roma X ha disapplicato la legge n.145 del 30 dicembre 2018³ approvando, per la stagione balneare 2021, un Bando⁴ per l'affidamento di n.37 Concessioni Demaniali Marittime con finalità turistico-ricreative site sul litorale di Roma Capitale in scadenza al 31 dicembre 2020, senza tenere in considerazione la legge n.77 del 17 luglio 2020⁵ e senza tenere in considerazione la legge n.126 del 13 ottobre 2020⁶, generando di fatto un elemento ostativo per garantire i più alti livelli di redditività e per definire e realizzare quanto necessario per la valorizzazione dei beni immobili dello Stato.

Il Laboratorio di Urbanistica (LabUr), che rappresenta oltre 700 residenti del Municipio Roma X, che operano e lavorano nel territorio e che necessitano di precisi e chiari riferimenti di legge in termini di fruizione e gestione del demanio marittimo, ha avuto piena conoscenza del Bando solo in data 25 febbraio 2021 in quanto interpellato da un operatore economico partecipante alla procedura per l'affidamento delle concessioni in questione.

→ Si precisa che l'odierno ricorrente è altresì soggetto attivo in materia di demanio marittimo, tanto da essere riconosciuto e menzionato in diverse istruttorie di provvedimenti amministrativi di Roma Capitale nonché di altri Enti e Autorità⁷.

Il ricorrente dunque, in quanto portatore di interessi diffusi e perciò avente un interesse diretto concreto ed attuale alla verifica amministrativa del provvedimento impugnato, chiede che la Determinazione Dirigenziale CO/3040/2020 emessa dal Municipio Roma X venga annullata per i seguenti motivi di

¹ <http://www.labur.eu>

² Oggetto: "Approvazione del Bando/Disciplinare per l'affidamento di n. 37 Concessioni Demaniali Marittime con finalità turistico - ricreative rilasciate per la gestione di Stabilimenti Balneari siti sul litorale del Municipio X di Roma Capitale in scadenza al 31.12.2020 - Stagione balneare 2021. Nomina del Responsabile Unico del procedimento" (ALLEGATO 1)

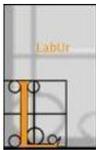
³ "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021" (18G00172) (GU Serie Generale n.302 del 31-12-2018 - Suppl. Ordinario n. 62) - <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2018/12/31/302/so/62/sg/pdf>

⁴ <https://romacapitale.tuttogare.it/gare/id27951-dettaglio>

⁵ "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, recante misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19". (20G00095) (GU Serie Generale n.180 del 18-07-2020 - Suppl. Ordinario n. 25) - <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/07/18/180/so/25/sg/pdf>

⁶ "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, recante misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell'economia". (20G00145) (GU Serie Generale n.253 del 13-10-2020 - Suppl. Ordinario n. 37) - <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/gu/2020/10/13/253/so/37/sg/pdf>

⁷ p.es., ANAC https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/_Atto?id=e15c77460a7780424e8c2d5a1a8b0d67



DIRITTO

Illegittimità della Determinazione Dirigenziale CO/3040/2020 per:

a) ECCESSO DI POTERE

Il provvedimento impugnato è un atto discrezionale e non vincolato, non risulta conforme all'interesse pubblico e disapplica il criterio-guida della più proficua utilizzazione del bene per finalità di pubblico interesse sovrapponendo il Codice degli Appalti al Codice della Navigazione.

b) VIOLAZIONE ART.61 DEL DECRETO LEGISLATIVO 30 LUGLIO 1999, N. 300⁸

Il Municipio Roma X non poteva emanare tale provvedimento in piena autonomia senza prima aver richiesto agli Enti sovraordinati alla gestione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreative (Agenzia del Demanio e Regione Lazio), un parere in merito alla correttezza della procedura intrapresa.

c) DANNO ERARIALE

Perdita di beni (*danno emergente*) e mancato conseguimento di incrementi patrimoniali (*lucro cessante*) per condotta inopportuna rispetto a norme e principi giuridici generali di grado maggiore, non conforme all'ottenimento di esiti utili e causa di dispendio e di perdita di pubbliche risorse.

⁸ Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300 "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 203 del 30 agosto 1999 - Supplemento Ordinario n. 163

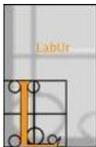
Articolo 61 - (Principi generali)

1. Le agenzie fiscali hanno personalità giuridica di diritto pubblico.

2. In conformità con le disposizioni del presente decreto legislativo e dei rispettivi statuti, le agenzie fiscali hanno autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria.

3. Le agenzie fiscali operano nell'esercizio delle funzioni pubbliche ad esse affidate in base ai principi di legalità, imparzialità e trasparenza, con criteri di efficienza, economicità ed efficacia nel perseguimento delle rispettive missioni.

4. La Corte dei Conti esercita il controllo sulla gestione finanziaria delle agenzie, con le modalità previste dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, e riferisce al Parlamento anche avvalendosi delle indicazioni fornite dalle apposite strutture di controllo interno previste dagli statuti delle agenzie fiscali.



a) ECCESSO DI POTERE

Il provvedimento impugnato è un atto discrezionale e non vincolato, non risulta conforme all'interesse pubblico e disapplica il criterio-guida della più proficua utilizzazione del bene per finalità di pubblico interesse sovrapponendo il Codice degli Appalti al Codice della Navigazione.

Quanto sopra si manifesta tramite le seguenti figure sintomatiche

➤ **DIFETTO DI ISTRUTTORIA**

in violazione dell'art. 6, lett. a della legge n.241 del 7 agosto 1990, non sono state valutate tutte le condizioni di ammissibilità, i requisiti di legittimazione ed i presupposti rilevanti per l'emanazione del provvedimento impugnato

Il provvedimento impugnato porta la firma del Direttore del Municipio Roma X, Giacomo GUASTELLA, senza esser mai stato preceduto da alcun indirizzo emesso dagli organi politico amministrativi del municipio medesimo. Ricordiamo che Giacomo GUASTELLA si è insediato con Ordinanza della Sindaca di Roma Capitale n. 238 del 3 dicembre 2020. auto nominandosi Responsabile Unico del Procedimento impugnato, in sostituzione del precedente Direttore del Municipio Roma X, Nicola DE BERNARDINI.

Giacomo GUASTELLA risulta anche presidente della Commissione aggiudicatrice del Bando in oggetto, violando dunque le norme vigenti di regolarità amministrativa. Infatti con riferimento al comma 4 dell'articolo 77 del Decreto legislativo n.50 del 18 aprile 2016⁹, l'ANAC, con delibera n.1143 del 8 novembre 2017, ha affermato che il Responsabile del procedimento con poteri dirigenziali e cioè che approva il disciplinare, il capitolato e adotta anche atti di modifica con proprie determinazioni dirigenziali (vd. TAR Puglia sez. II, Lecce, sent. 23.gennaio 2017 n.93) non può assumersi anche la valutazione dei concorrenti accentrando così ogni onere decisionale, come invece accade per il Bando in oggetto.

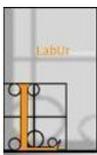
Giacomo GUASTELLA ha inoltre autonomamente determinato 'non accoglibili' tutte le istanze di proroga di cui all'art.1, comma 682, 683 e 684, della legge n.145 del 30 dicembre 2018 presentate dai gestori delle Concessioni Demaniali Marittime in scadenza al 31 dicembre 2020 (la prima, dello Stabilimento Balneare 'Orsa Maggiore - Cral Poste' protocollata dal municipio CO/84882 già in data 14 maggio 2019), citando solo genericamente l'esistenza di una giurisprudenza amministrativa favorevole a disapplicare la legge nazionale 145/2018, fatto del tutto non veritiero come dimostrano p.es. le tre distinte ordinanze del 11 febbraio 2021 (n. 643/2021, 644/2021 e 645/2021) emesse dalla V sezione del Consiglio di Stato a favore delle rispettive sentenze del TAR di Lecce che hanno confermato l'estensione al 2033 delle concessioni demaniali marittime, fissando i seguenti punti:

- Non si può riconoscere il principio secondo cui la prevalenza della norma unionale su quella nazionale comporterebbe l'obbligo di disapplicazione di quella interna da parte dello Stato membro "in tutte le sue articolazioni" ovvero sia da parte del giudice che da parte dell'amministrazione.
- La norma nazionale, seppure in conflitto con quella unionale, è vincolante per la pubblica amministrazione e soprattutto per il dirigente comunale, che è tenuto ad osservare la norma di legge interna e ad adottare provvedimenti conformi e coerenti con la norma di legge nazionale.

Infine, Giacomo GUASTELLA, non solo ha disapplicato autonomamente la legge 145/2018 senza neppure avvalersi dell'indirizzo politico degli organi amministrativi del Municipio Roma X, ma ha del tutto ignorato il contenuto della legge n.77 del 17 luglio 2020¹⁰ che, per motivi legati al rilancio del

⁹ Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, "Attuazione delle direttive 2014/23/UE, 2014/24/UE e 2014/25/UE sull'aggiudicazione dei contratti di concessione, sugli appalti pubblici e sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali, nonché per il riordino della disciplina vigente in materia di contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture" (16G00062) (GU Serie Generale n.91 del 19-04-2016 - Suppl. Ordinario n. 10)

¹⁰ ex art.182 comma 2 del Decreto Legge del 19/05/2020 - N. 34, come modificato in sede di conversione dalla legge n. 77/2020 del 17 luglio 2020



settore turistico durante l'emergenza sanitaria, vieta alle amministrazioni di avviare procedimenti, di cui all'art.49 del Codice della Navigazione, per assegnare aree oggetto di concessione nel caso in cui gli esistenti concessionari intendano proseguire la propria attività mediante l'uso di beni del demanio marittimo.

- **CONCLUSIONI:** Giacomo GUASTELLA, RUP del provvedimento impugnato, comunque in violazione della direttiva ANAC 1143/2017, ha deciso in modalità autonoma, senza indirizzo politico e senza fondata motivazione giuridica, di disapplicare la legge 145/2018 ignorando in fase di istruttoria le istanze inviate dai concessionari ai sensi della legge 77/2020 ed avviando *de facto* procedimenti devolutivi vietati dalla legge citata.

➤ **SVIAMENTO DI POTERE**

l'atto non persegue un interesse pubblico ma un fine diverso da quanto stabilito dalla legge

In materia di demanio marittimo, l'ente pubblico territoriale di riferimento è lo Stato italiano e non (per il litorale romano) il Municipio Roma X che svolge soltanto le funzioni amministrative finalizzate alla sua gestione¹¹ secondo il criterio-guida della più proficua utilizzazione del bene per finalità di pubblico interesse. Pertanto, ogni provvedimento emesso dal Municipio Roma X relativo alla gestione del demanio marittimo non può avere, nell'ambito della discrezionalità amministrativa consentita, un fine diverso da quanto stabilito per legge.

Il Municipio Roma X, che rappresenta ma che non è l'Amministrazione, può concedere, ai sensi dell'art. 36 del Codice della Navigazione, l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali senza che tale affidamento integri acquisizione di lavori e servizi in quanto trattasi di un rapporto contrattuale "attivo" per l'Amministrazione, che percepisce un canone annuo (Cons. St., Sez. IV, 21 maggio 2014, n. 2620).

L'Autorità Nazionale Anti Corruzione (ANAC), a cui con legge 114/2014 sono stati trasferite le competenze in materia di vigilanza dei contratti pubblici, se da un lato ha confermato la necessità dell'adozione di procedure ad evidenza pubblica anche per il rilascio di concessioni demaniali, dall'altro ha confermato la distinzione dell'istituto della concessione di beni demaniali rispetto a quello dei contratti pubblici di appalto, dei quali devono applicarsi solo i principi ma non la normativa di settore.

L'affidamento delle concessioni demaniali marittime è quindi regolato solo dalla disciplina speciale dettata dal Codice della Navigazione, dal relativo regolamento e dalle altre norme di legge relative al regime delle stesse concessioni, all'esito di un confronto competitivo tra i soggetti interessati che assicuri che l'affidamento risponda all'interesse pubblico, come previsto dall'art. 37 comma 1 del Codice della Navigazione e in rispetto dei principi comunitari di parità di trattamento, trasparenza, non discriminazione e massima concorrenza. Poiché infine le concessioni demaniali marittime sono a tutti gli effetti concessioni di beni pubblici di rilevanza economica, le procedure concorsuali devono individuare il soggetto maggiormente idoneo a consentire il perseguimento dell'interesse pubblico.

Riguardo il provvedimento impugnato deve dunque distinguersi il suo fine gestionale (che ha un interesse limitato all'esercizio dei poteri amministrativi del Municipio Roma X) da quello di legge (la più proficua utilizzazione dei beni demaniali), verificando che l'atto persegua un vero interesse pubblico.

¹¹ Con D.P.R. n.616 del 24 luglio 1977 sono state delegate alle Regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo per le aree aventi finalità turistiche e ricreative. Successivamente con Delibera di Giunta Regionale n.2816 del 25 maggio 1999, la Regione Lazio ha provveduto a sub-delegare ai Comuni le funzioni amministrative relative al demanio marittimo con finalità turistiche e ricreative e quindi, con L.R. 6 Agosto 1999, n. 14, la Regione Lazio ha definito l'organizzazione delle funzioni a livello regionale e locale per la realizzazione del decentramento amministrativo, in merito al turismo e all'industria alberghiera (Capo X) in particolare definendo funzioni e compiti dei comuni relativamente alle concessioni demaniali marittime per finalità turistiche e ricreative; Per ultimo, con Delibera di Assemblea Capitolina n.18 del 18/19 aprile 2011 sono state decentrate al Municipio Roma X (ex Municipio XIII) tutte le funzioni amministrative inerenti il demanio marittimo già in possesso del Comune di Roma, vale a dire quelle relative alle concessioni demaniali marittime per finalità turistiche e ricreative;

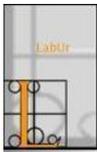


In tal senso, si evidenzia che il provvedimento impugnato impone alle concessioni demaniali marittime la natura di contratto di concessione avente ad oggetto l'acquisizione di servizi disapplicando la legge 145/2018 in funzione della direttiva europea 2006/123/CE (relativa ai servizi) e soprattutto non considerando la legge 77/2020 che prevede misure urgenti in materia di sostegno al lavoro e all'economia connesse all'emergenza sanitaria. Ciò è imposto in maniera discrezionale da parte del direttore del Municipio Roma X, Giacomo GUASTELLA, in violazione della sopra citata direttiva ANAC 1143/2017 e senza alcun indirizzo politico degli organi amministrativi di Roma Capitale.

Infatti il provvedimento impugnato, resosi necessario per la scadenza al 31 dicembre 2020 di 37 concessioni demaniali marittime, utilizza il potere attribuito al Municipio Roma X in materia di concessioni non per raggiungere il fine previsto per legge, di cui non si da alcuna evidenza, ma (come scritto nel provvedimento impugnato) per *“garantire continuità nella gestione dei servizi necessari sulle predette aree demaniali marittime con finalità turistico ricreative in scadenza al 31.12.2020”*, provvedimento teso *“alla conservazione degli arenili ed alla manutenzione dei manufatti a questi afferenti”*, premiando, in termini di punteggio in ambito di gara, i *“servizi finalizzati alla pubblica fruizione ed allo sviluppo dell'offerta turistico ricreativa”* disponendo la durata di ogni concessione così rilasciata *“per 1 (una) stagione balneare con inizio al 01 Maggio e scadenza al 30 Settembre”*.

Il tutto trova poi conferma nell'affermazione riportata nel provvedimento impugnato in cui si afferma che il Municipio Roma X può rilasciare *“concessioni temporanee di durata pari alla stagione balneare”* nelle more prima dell'adozione da parte dell'Assemblea Capitolina e poi dell'approvazione da parte della Regione Lazio del nuovo Piano di Utilizzazione degli Arenili, nella cui proposta preliminare di 2 anni fa (precedente alla legge 77/2020, non considerata nell'atto impugnato) già risulta che tutte le attuali concessioni demaniali marittime saranno riorganizzate in macro concessioni senza fornire alcuna evidenza di un'analisi economica dei costi/benefici di tale procedura.

- **CONCLUSIONI:** Il direttore del Municipio Roma X, Giacomo GUASTELLA, accentrando ogni onere decisionale come sopra descritto, persegue con il provvedimento impugnato un interesse particolare del Municipio Roma X (cioè la gestione dei servizi sugli arenili) e non l'interesse pubblico della più proficua utilizzazione dei beni demaniali, così come previsto dal Codice della Navigazione ed indicato come finalità istituzionale nello Statuto dell'Agenzia del Demanio, ente non interpellato da Giacomo GUASTELLA. Pertanto;
- 1. L'atto non persegue l'interesse pubblico previsto per legge ma quello particolare imposto dal Municipio Roma X di azzerare le attuali concessioni dimostrandosi (apparentemente) conforme alla legge in termini di contratti di concessione aventi per oggetto l'acquisizione di servizi
 2. Il Municipio Roma X ha agito in materia di concessioni demaniali marittime in funzione del Piano di Utilizzazione degli Arenili senza che tale regolamento interno a Roma Capitale sia stato ancora adottato e approvato dall'Amministrazione competente



b) VIOLAZIONE ART.61 DEL DECRETO LEGISLATIVO 30 LUGLIO 1999, N. 300¹²

Il Municipio Roma X non poteva emanare tale provvedimento in piena autonomia senza prima aver richiesto agli Enti sovraordinati alla gestione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo con finalità turistico-ricreative (Agenzia del Demanio e Regione Lazio), un parere in merito alla correttezza della procedura intrapresa.

Per legge, l'Agenzia del Demanio è un'agenzia fiscale, ente pubblico economico sottoposto all'alta vigilanza del Ministro dell'Economia e delle Finanze, alla quale è attribuita l'amministrazione dei beni immobili dello Stato, con il compito di razionalizzarne e valorizzarne l'impiego, come previsto dall'articolo 2 del proprio Statuto, ed in particolare al comma 1, lettere c): *“garantire i più alti livelli di redditività e definire e realizzare, anche in collaborazione con gli enti locali, gli interventi finalizzati alla loro valorizzazione”*. A tale corretta procedura è ricorso di recente il Municipio Roma X con nota prot. CO21903 del 11 febbraio 2019 per richiedere un parere in merito a come convertire n.4 Concessioni Demaniali Marittime in arenili da destinare a spiaggia libera. Altrettanto non è stato fatto dall'attuale direttore del Municipio Roma X, Giacomo GUASTELLA, per la valutazione del provvedimento impugnato. E' pertanto necessario richiamare quanto segue.

1. IL COSTO LATENTE DEI SERVIZI NEL BANDO

Con la Delibera di Assemblea Capitolina n.18 del 18/19 aprile 2011¹³, sono state attribuite al Municipio Roma X tutte le funzioni amministrative sul demanio marittimo del litorale romano, compresa la sua valorizzazione in termini di redditività dei beni immobili dello Stato. Ad oggi, sono presenti sul litorale romano 70 Concessioni Demaniali Marittime con finalità turistico ricreative di cui 37 (quelle del provvedimento impugnato) in scadenza al 31 dicembre 2020.

Alla decisione discrezionale del Municipio Roma X di disapplicare la legge n.145 del 30 dicembre 2018 e dunque di considerare cessate ben 37 Concessioni Demaniali Marittime, consegue l'applicazione dell'articolo 49, comma 1, del Codice della Navigazione che prevede l'automatica acquisizione allo Stato delle opere *“non amovibili”* costruite su quelle aree demaniali e la conseguente presa in gestione e manutenzione di tali manufatti. A tali costi, si aggiungono quelli dei servizi che una Pubblica Amministrazione deve garantire all'utenza per una sicura fruizione dei tratti di arenile senza concessione (c.d. spiagge libere) come la pulizia dell'arenile, i servizi igienici di facile rimozione, le postazioni di salvataggio a mare e la postazione di primo soccorso. Nel Bando non è presente alcuna valutazione economica estimativa (costi/benefici) riferita sia ai costi già sostenuti dal Municipio Roma X, per la gestione delle attuali spiagge libere¹⁴, sia ai costi aggiuntivi che il municipio potrebbe sostenere per la gestione dei manufatti e dei servizi connessi alla balneazione degli arenili afferenti le Concessioni Demaniali Marittime in scadenza al 31 dicembre 2020 qualora andassero deserti o non aggiudicati, in fase di gara, i rispettivi lotti. Questo scenario comporterebbe un importo di spesa di gran lunga superiore all'introito complessivo dei canoni demaniali concessori dovuti

¹² Decreto Legislativo 30 luglio 1999, n. 300 "Riforma dell'organizzazione del Governo, a norma dell'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59" pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 203 del 30 agosto 1999 - Supplemento Ordinario n. 163

Articolo 61 - (Principi generali)

1. Le agenzie fiscali hanno personalità giuridica di diritto pubblico.

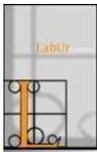
2. In conformità con le disposizioni del presente decreto legislativo e dei rispettivi statuti, le agenzie fiscali hanno autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria.

3. Le agenzie fiscali operano nell'esercizio delle funzioni pubbliche ad esse affidate in base ai principi di legalità, imparzialità e trasparenza, con criteri di efficienza, economicità ed efficacia nel perseguimento delle rispettive missioni.

4. La Corte dei Conti esercita il controllo sulla gestione finanziaria delle agenzie, con le modalità previste dalla legge 21 marzo 1958, n. 259, e riferisce al Parlamento anche avvalendosi delle indicazioni fornite dalle apposite strutture di controllo interno previste dagli statuti delle agenzie fiscali.

¹³ https://www.comune.roma.it/web-esources/cms/documents/Regolamento_Speciale_del_Decentramento_Ammministrativo_nel_Municipio_XIII.pdf

¹⁴ da documentazione di Roma Capitale si ricava che *“nel corso delle Stagioni Balneari del 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 e 2020 il Municipio Roma X di Roma Capitale ha sempre impegnato propri fondi di bilancio, per ogni Stagione Balneare, dell'importo rispettivamente di circa € 530.000 per ciascun km di fronte mare di spiagge libere, su cui era ed è necessario prevedere i servizi che garantiscano l'incolumità dei bagnanti alla pubblica fruizione dell'arenile per un totale complessivo pari ad € 10.500.593”*



per legge, vanificando l'obiettivo di redditività indicato come finalità dell'Agenzia del Demanio¹⁵ all'art.2 del proprio Statuto,

2. L'UTILIZZO IMPROPRIO DELLA 'PROROGA TECNICA'

Per contenere il rischio di aver introdotto possibili costi gestionali e manutentivi, il Municipio Roma X ha emesso una Determinazione Dirigenziale successiva e correttiva (la n.3108 del 30/12/2020¹⁶) concedendo a partire dal 1 gennaio 2021, con durata massima di 12 mesi, la 'proroga tecnica'¹⁷ prevista dal Codice degli Appalti ma non dal Codice della Navigazione, alle concessioni demaniali in scadenza al 31 dicembre 2020 che hanno inviato regolare istanza di proroga della propria Concessione Demaniale Marittima, ex art.1, commi 682 e 683 della Legge n. 145/2018.

→ Dunque, se da una parte il Municipio Roma X respinge 37 istanze di rinnovo disapplicando la legge 145/2018 e non considerando la legge 77/2020, dall'altra concede a 35 di queste (in virtù del Codice degli Appalti, considerando le concessioni come acquisizione di servizi) la 'proroga tecnica' per tutelarsi dal rischio di eventuali costi di gestione e manutenzione non sostenibili per la stagione balneare 2021, ammettendo di fatto l'esistenza del rischio.

L'obiettivo che il Municipio Roma X intende perseguire è impiegare l'istituto della 'proroga tecnica' per assicurare il passaggio da un vincolo contrattuale a un altro, per garantire i servizi sugli arenili durante la conclusione della procedura indetta per il reperimento di un nuovo contraente. Si osserva quanto segue:

- la 'proroga tecnica' è in contrasto con l'atto di 'concessione provvisoria' descritto dall'art.10 del regolamento per l'esecuzione del Codice della Navigazione¹⁸ qualora il nuovo contraente sia il concessionario precedente;
- la 'proroga tecnica' è in contrasto con l'atto di 'concessione temporanea' descritto dall'art.19, comma 3, del Regolamento regionale n.19 del 12 agosto 2016¹⁹ e di riferimento nel provvedimento impugnato, in quanto il Piano di Utilizzazione degli Arenili di Roma Capitale è ancora in fase di adozione e non di approvazione.

¹⁵ Testo deliberato dal Comitato di Gestione nella seduta del 19.12.2003, approvato dal Ministro dell'Economia e delle Finanze il 28.01.2004, pubblicato sulla G.U. n. 48 del 27.02.2004, modificato e integrato con delibera del Comitato di Gestione adottata nella seduta del 30.10.2008, approvato al Ministero dell'Economia e delle Finanze con nota prot. n. 3-15879 del 04.12.2008, pubblicato sulla G.U. n. 304 del 31.12.2008, modificato e integrato con delibera del Comitato di Gestione adottata nella seduta del 29.1.2010, approvato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze con nota prot. n. 3-2010 del 23.2.2010 e pubblicato sulla G.U. n. 58 del 11.03.2010.

¹⁶ ALLEGATO 2

¹⁷ ex art.106, comma 11, del Decreto legislativo n.30 del 18 aprile 2016 (Codice dei contratti pubblici, G.U. n. 91 del 19 aprile 2016)

11. *La durata del contratto può essere modificata esclusivamente per i contratti in corso di esecuzione se è prevista nel bando e nei documenti di gara una opzione di proroga. La proroga è limitata al tempo strettamente necessario alla conclusione delle procedure necessarie per l'individuazione di un nuovo contraente. In tal caso il contraente è tenuto all'esecuzione delle prestazioni previste nel contratto agli stessi prezzi, patti e condizioni o più favorevoli per la stazione appaltante.*

¹⁸ Decreto del Presidente della Repubblica n.328 del 15 febbraio 1952 "Approvazione del Regolamento per l'esecuzione del Codice della navigazione (Navigazione marittima)". (GU Serie Generale n.94 del 21-04-1952 - Suppl. Ordinario)

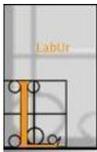
Art. 10 - Concessioni provvisorie

La concessione, per il periodo intercorrente fra la scadenza del relativo atto e la sua rinnovazione, è regolata, previa autorizzazione del ministro per la marina mercantile, con atto di concessione provvisoria non soggetto ad approvazione, rilasciato senza formalità di istruttoria nei modi prescritti dall'articolo precedente. Per il periodo di validità dell'atto di concessione provvisoria il canone è fissato in misura eguale a quella prevista nell'atto scaduto. Può essere peraltro imposto al concessionario nello stesso atto di concessione provvisoria l'obbligo di corrispondere, anche se la concessione non è rinnovata, la maggiore misura che venga determinata a norma, dell'articolo 16.

¹⁹ "Disciplina delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative" (BUR 16 Agosto 2016 n. 65)

Art. 19 - Disposizioni transitorie

3. *In casi eccezionali i Comuni possono provvedere, nelle more dell'approvazione e/o dell'adeguamento dei PUA comunali, al rilascio di concessioni temporanee di durata pari o inferiore alla stagione balneare, ferma restando l'acquisizione dei pareri, nulla-osta o altri atti di assenso previsti dalla normativa vigente. Tali concessioni sono subordinate al deposito di una cauzione a garanzia della rimozione delle opere al termine di ciascuna stagione.*



3. IL CONTENZIOSO CON GLI ATTUALI CONCESSIONARI

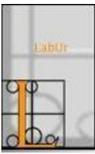
Nel 2016, durante il Commissariamento della Giunta e del Consiglio del Municipio Roma X, è stata avviata una attività di ricognizione amministrativa sulle concessioni demaniali marittime del litorale romano. Gli esiti ancora oggi provvisori delle ispezioni condotte dall'Agenzia del Demanio, finalizzate a una sola verifica qualitativa e non puntuale delle aree in concessione, sono stati invece impiegati a fine 2020 da parte del Municipio Roma X per calcolare i canoni demaniali 2020 e per avviare la revisione delle superfici oggetto di canone (aree scoperte, superfici commerciali, manufatti di facile e difficile rimozione),

- Si precisa che l'Agenzia del Demanio deve ancora fornire il riscontro dell'esattezza dei criteri di calcolo areali riferiti alle diverse tipologie concessorie adottati dal Municipio Roma X oltre che ascrivere le suddette superfici all'una o all'altra tipologia.

E' stato dunque illegittimo da parte del Municipio Roma X, che ha riconosciuto la '*provvisorietà*' dei propri calcoli, aver inviato i nuovi canoni demaniali per il 2020 contemporaneamente alla disapplicazione della legge 145/2018, affermando che i criteri di revisione "*saranno applicati anche agli ordini di introito relativi ai canoni pregressi già emessi*". Ciò è in contrasto con l'articolo 100, comma 7 della legge n.126 del 13 ottobre 2020, laddove per ridurre i contenziosi relativi alle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, si intendeva definire i procedimenti amministrativi pendenti alla data di entrata in vigore dell'iniziale decreto, mediante pagamento dei relativi canoni, previa domanda all'ente gestore e all'Agenzia del Demanio da parte del concessionario stesso.

Poiché il Bando di gara, approvato dal provvedimento impugnato, prevede come motivo di esclusione dalla gara il fatto di non essere in regola con i pagamenti dei canoni concessori dell'area oggetto di concessione, ne segue che la non considerazione della legge 126/2020 ed il fatto di aver introdotto da parte del Municipio Roma X una revisione '*provvisoria*' delle superfici oggetto di canone genera di fatto l'esclusione totale dalla gara degli attuali concessionari e pertanto comporta un grave pregiudizio per il raggiungimento della massima redditività del bene pubblico.

- **CONCLUSIONI:** il provvedimento impugnato non valuta e non garantisce la redditività degli arenili interessati avendo di fatto introdotto costi latenti (dovuti ai servizi manutentivi e gestionali) e avendo successivamente fatto ricorso in modalità impropria allo strumento della '*proroga tecnica*', nonché per aver instaurato *contra legem* fonte di contenzioso con gli esistenti concessionari in quanto il Municipio Roma X si è di fatto sostituito alle competenze istruttorie dell'Agenzia del Demanio.



c) DANNO ERARIALE

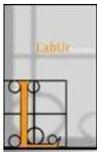
Perdita di beni (*danno emergente*) e mancato conseguimento di incrementi patrimoniali (*lucro cessante*) per condotta inopportuna rispetto a norme e principi giuridici generali di grado maggiore, non conforme all'ottenimento di esiti utili e causa di dispendio e di perdita di pubbliche risorse.

Con riserva di integrare il presente ricorso con dettagliata indicazione del danno emergente e del lucro cessante, in corso di presentazione presso la Corte dei Conti, si osserva che un aspetto rilevante ai fini della configurabilità del danno erariale e della conseguente responsabilità è rappresentato dalla sussistenza della colpa grave da parte dell'autore.

- La stessa Corte dei Conti ha precisato che ai fini dell'affermazione della responsabilità amministrativa, la colpa grave va intesa come trascuratezza, da parte del dipendente pubblico, dei propri doveri istituzionali, che si sostanzia in condotte negligenti, imperite, imprudenti, superficiali o noncuranti in relazione all'applicazione di discipline normative.

Tale condotta va rapportata, altresì, all'assetto funzionale e organizzativo dell'amministrazione interessata e, nella sua valutazione, deve infine tenersi conto della conoscibilità, prevedibilità ed evitabilità dell'evento lesivo. Sulla base di quanto in precedenza esposto, risulta chiaro che la scadenza delle 37 concessioni al 31 dicembre 2020 era fatto noto e prevedibile e che la disapplicazione della speciale disciplina normativa nonché delle leggi nazionali è opera di attività discrezionale di un dirigente comunale.

* * * * *



Tutto quanto sopra premesso e ritenuto, il Laboratorio di Urbanistica

RICORRE

All'Ill.ma Agenzia del Demanio, nella persona del Direttore Generale. dr. Antonio Ottavio FICCHI', con sede in Roma, via Piacenza, 3 al fine di ottenere il seguente

PROVVEDIMENTO

Voglia l'Ill.mo Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, disattese e respinte le contrarie istanze, deduzioni ed eccezioni, previe le declaratorie necessarie e consequenziali, così giudicare:

IN VIA PRELIMINARE:

Sospendere l'esecuzione della Determinazione Dirigenziale CO/3040/2020 emessa in data 22 dicembre 2020 dal Municipio Roma X, per tutti i motivi adottati in narrativa, stante la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 3 del Decreto del Presidente della Repubblica n. 1199 del 24 Novembre 1971 ,

NEL MERITO:

Dichiarare nulla, inefficace, e/o priva di qualsivoglia effetto e validità e/o annullare e/o revocare la Determinazione Dirigenziale CO/3040/2020 emessa in data 22 dicembre 2020 dal Municipio Roma X e per l'effetto annullare il Bando di Gara per l'affidamento di 37 concessioni demaniali marittime individuato dal Codice CIG DD30402020 di Roma Capitale.

Con riserva di ulteriormente variare, integrare, produrre e dedurre.

Roma, lì 22 marzo 2021

dr.Ing. Andrea SCHIAVONE
presidente LabUr – Laboratorio di Urbanistica
www.labur.eu