

CONTRIBUTO DIVULGATIVO

Concessioni demaniali marittime verso il 2027: criteri, evidenze e trasparenza nelle procedure di gara

Maritime Concessions Towards 2027: Evaluation Criteria and Evidence Governance in Tender Procedures

Roberto Malini

Analista Informatico · Scuola Normale Superiore

IDENTIFICATIVO

Contributo n. 11970
ISSN 2421-7123

LICENZA

Accesso aperto · gli autori
conservano i propri diritti

STORIA EDITORIALE

Pubblicato il 25 settembre 2026
Contributo divulgativo

COME CITARE

ROBERTO MALINI,
*Concessioni demaniali
marittime verso il 2027: criteri,
evidenze e trasparenza nelle
procedure di gara*, in Riv.
Cammino Diritto, ISSN
2421-7123.

ABSTRACT

Il passaggio delle concessioni demaniali marittime verso procedure competitive entro il 2027 non pone soltanto un problema di conformità normativa, ma anche di qualità della decisione amministrativa. Il contributo analizza il ruolo dei criteri di valutazione, delle evidenze documentali e della tracciabilità nelle procedure di gara, distinguendo tra disponibilità delle informazioni e loro effettiva capacità di sostenere una decisione verificabile. Particolare attenzione è dedicata alla costruzione ex ante dei criteri, alla comparabilità delle offerte, alla motivazione delle valutazioni e alla responsabilità dell'amministrazione. In questa prospettiva viene proposta la nozione di Evidence Governance come metodo per organizzare fonti, evidenze, criteri e responsabilità decisionali, con l'obiettivo di rafforzare trasparenza, verificabilità e qualità delle procedure.

The transition of maritime concessions towards competitive procedures by 2027 raises not only issues of regulatory compliance but also questions concerning the quality of administrative decision-making. This article examines the role of evaluation criteria, documentary evidence and traceability in tender procedures, distinguishing between the mere availability of information and its capacity to support a verifiable decision. Particular attention is paid to the ex ante definition of criteria, comparability of bids, reasoning behind evaluations and administrative accountability. Against this background, the article introduces Evidence Governance as a methodological approach for organising sources, evidence, criteria and decision-making responsibilities, with the aim of strengthening transparency, verifiability and the overall quality of tender procedures.

SOMMARIO

1. Dalle proroghe alle procedure comparative	3
2. Il criterio di valutazione come decisione amministrativa	3
3. Dalla trasparenza documentale alla tracciabilità della decisione	4
4. Evidence Governance nelle procedure comparative	4
5. Il problema dell'automazione e dell'intelligenza artificiale.	5
6. La posizione del concessionario uscente.	5
7. Verso il 2027: preparare la procedura prima del bando.	5
8. Conclusioni	6

1. Dalle proroghe alle procedure comparative

La disciplina delle concessioni demaniali marittime è entrata in una fase nella quale il problema giuridico non riguarda più soltanto la compatibilità delle proroghe con il diritto dell'Unione europea. Il progressivo spostamento verso procedure comparative impone infatti di affrontare una questione ulteriore: come devono essere costruite, motivate e documentate le decisioni attraverso le quali l'amministrazione seleziona il concessionario.

Il passaggio è rilevante perché trasforma la concessione da rapporto prevalentemente osservato nella sua durata e nella sua eventuale proroga a procedimento nel quale assumono centralità la definizione preventiva dei criteri, la comparabilità delle offerte, la trasparenza dell'istruttoria e la motivazione della scelta finale.

La direttiva 2006/123/CE, e in particolare l'articolo 12¹, costituisce il riferimento europeo essenziale quando il numero delle autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato a causa della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili. In tali circostanze, la selezione tra i candidati deve avvenire mediante una procedura che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza².

Nel caso delle concessioni demaniali marittime, questo principio assume una dimensione concreta: non è sufficiente che una procedura comparativa esista formalmente. Occorre che sia possibile comprendere perché determinati criteri siano stati scelti, quali elementi siano stati valutati e attraverso quale percorso logico l'amministrazione sia giunta alla decisione.

2. Il criterio di valutazione come decisione amministrativa

La costruzione dei criteri di valutazione rappresenta uno dei momenti più delicati della procedura.

Ogni criterio traduce infatti un obiettivo pubblico in un elemento suscettibile di comparazione. Qualità del servizio, sostenibilità ambientale, accessibilità, investimenti, capacità organizzativa, integrazione con il territorio e tutela dell'interesse pubblico possono concorrere alla valutazione, ma la loro presenza nel bando non risolve automaticamente il problema della qualità della decisione.

Un criterio formulato in termini eccessivamente generici può ampliare la discrezionalità della commissione senza rendere sufficientemente prevedibile il modo nel quale essa sarà esercitata. Al contrario, una griglia estremamente rigida può ridurre la capacità dell'amministrazione di valutare caratteristiche qualitative difficilmente riconducibili a parametri puramente numerici.

Il problema non consiste quindi nell'eliminare la discrezionalità amministrativa, che in molte procedure è inevitabile, ma nel renderne verificabile l'esercizio.

Da questa prospettiva acquistano particolare importanza la predeterminazione dei criteri e degli eventuali sub-criteri, la loro ponderazione, la coerenza tra gli obiettivi dichiarati e gli elementi effettivamente valutati e, infine, la motivazione attribuita ai punteggi.

1. Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, art. 12.

2. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 20 aprile 2023, causa C-348/22, Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato contro Comune di Ginosa, con particolare riferimento all'efficacia diretta dell'art. 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE.

3. Dalla trasparenza documentale alla tracciabilità della decisione

La trasparenza amministrativa viene spesso interpretata soprattutto come disponibilità dei documenti. Nelle procedure comparative, tuttavia, la disponibilità documentale rappresenta soltanto una parte del problema.

Una procedura può produrre un numero elevato di documenti e rimanere comunque difficile da ricostruire sotto il profilo decisionale.

Bando, disciplinare, chiarimenti, offerte, verbali, griglie di valutazione e provvedimento conclusivo costituiscono elementi distinti di una stessa catena decisionale. La qualità della procedura dipende anche dalla possibilità di stabilire la relazione tra questi elementi.

Per ogni decisione significativa dovrebbe essere possibile individuare almeno quattro componenti: il criterio applicato, l'evidenza considerata, la valutazione effettuata e il soggetto al quale quella valutazione è imputabile.

Questa ricostruibilità non sostituisce gli obblighi di motivazione previsti dall'ordinamento³. Può però rafforzarne l'effettività, perché consente di verificare non soltanto il risultato finale ma anche il percorso che lo ha prodotto.

4. Evidence Governance nelle procedure comparative

In questo contesto può essere utile introdurre il concetto di Evidence Governance, inteso come governo delle evidenze utilizzate per assumere e giustificare una decisione.

Il termine non individua una nuova categoria normativa né pretende di sostituire istituti consolidati del diritto amministrativo. Descrive piuttosto un metodo di organizzazione dell'istruttoria e della decisione: identificare quali evidenze sostengano una determinata valutazione, verificarne provenienza e pertinenza, conservarne la relazione con il criterio applicato e rendere identificabile l'autorità responsabile della decisione.

Applicato alle concessioni demaniali marittime, questo approccio permette di distinguere almeno tre livelli.

Il primo riguarda la fonte: quale documento, dichiarazione, dato o elemento progettuale sostiene ciò che viene affermato dal candidato.

Il secondo riguarda la valutazione: in quale modo quella evidenza viene interpretata rispetto ai criteri stabiliti dalla procedura.

Il terzo riguarda la decisione: chi assume la responsabilità della valutazione e attraverso quale motivazione essa contribuisce al risultato finale.

La distinzione diventa particolarmente significativa quando le amministrazioni utilizzano strumenti digitali per organizzare documenti, confrontare informazioni o supportare attività istruttorie.

3. Legge 7 agosto 1990, n. 241, art. 3, in materia di motivazione del provvedimento amministrativo

L'automazione può assistere il procedimento, ma non dovrebbe rendere meno identificabile il punto nel quale viene esercitata l'autorità amministrativa.

5. Il problema dell'automazione e dell'intelligenza artificiale

La progressiva digitalizzazione delle amministrazioni rende plausibile che anche procedure comparative complesse siano assistite da sistemi capaci di classificare documenti, estrarre informazioni, verificare requisiti o evidenziare differenze tra proposte.

L'utilizzo di tali strumenti non elimina tuttavia il problema della responsabilità decisionale. Al contrario, può renderlo più evidente.

Occorre distinguere tra attività di supporto e decisione amministrativa. Un sistema può aiutare a individuare informazioni presenti in centinaia di documenti; altra cosa è stabilire quale valore attribuire a quelle informazioni nell'applicazione di un criterio discrezionale.

La presenza formale di un essere umano nella procedura non risolve necessariamente il problema. Ciò che rileva è che l'autorità competente conservi la capacità effettiva di comprendere, verificare, contestare e, quando necessario, modificare l'esito prodotto dagli strumenti utilizzati nell'istruttoria.

La governance della procedura deve quindi preservare la riconoscibilità della responsabilità umana anche quando alcune operazioni vengono automatizzate.

6. La posizione del concessionario uscente

Un ulteriore elemento di complessità riguarda la posizione del concessionario uscente.

La transizione verso procedure competitive deve confrontarsi con investimenti realizzati, beni, organizzazione aziendale e continuità delle attività economiche. La questione dell'eventuale indennizzo non può essere separata completamente dalla qualità delle evidenze disponibili⁴.

La determinazione del valore degli investimenti o degli elementi suscettibili di essere considerati richiede infatti basi documentali verificabili, criteri preventivamente conoscibili e modalità di valutazione capaci di ridurre l'incertezza.

Anche sotto questo profilo emerge il rapporto tra diritto e qualità dell'informazione: quanto più rilevante è l'effetto economico di una decisione amministrativa, tanto maggiore diventa l'esigenza di poter ricostruire le evidenze sulle quali essa è fondata.

7. Verso il 2027: preparare la procedura prima del bando

L'avvicinamento alle procedure comparative rende infine necessario superare l'idea che una gara inizi con la pubblicazione del bando⁵.

⁴. Legge 5 agosto 2022, n. 118, art. 4, comma 9, come sostituito dal decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166, in materia di indennizzo spettante al concessionario uscente per investimenti effettuati e non ancora ammortizzati.

⁵. Legge 5 agosto 2022, n. 118, artt. 3 e 4, come modificati dal decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166, che disciplinano la programmazione e lo svolgimento delle procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime.

Sul piano nazionale, il 30 settembre 2027 costituisce il termine massimo della fase transitoria prevista per lo svolgimento delle procedure di affidamento, non una proroga garantita in favore dei concessionari uscenti. La più recente giurisprudenza amministrativa ha inoltre ribadito che le amministrazioni sono tenute ad avviare senza indugio le procedure comparative, che possono quindi concludersi anche prima di tale data⁶.

Per l'amministrazione, la qualità della procedura dipende anche dalle attività precedenti: conoscenza del territorio e delle concessioni esistenti, ricognizione delle informazioni disponibili, individuazione degli interessi pubblici da perseguire, costruzione dei criteri e definizione delle evidenze necessarie alla loro applicazione.

Analogamente, per gli operatori economici la preparazione non coincide esclusivamente con la redazione dell'offerta. Significa costruire nel tempo la capacità di documentare investimenti, organizzazione, sostenibilità, accessibilità, qualità dei servizi e altri elementi che potrebbero assumere rilievo nelle future procedure.

In questo senso, amministrazioni e imprese affrontano due lati dello stesso problema: trasformare informazioni eterogenee in evidenze comparabili e valutabili.

8. Conclusioni

Il passaggio dalle proroghe alle procedure comparative modifica profondamente il baricentro del dibattito sulle concessioni demaniali marittime.

Alla questione della legittimità della durata delle concessioni si affianca quella della qualità delle decisioni attraverso le quali saranno assegnate.

Trasparenza, motivazione e concorrenza rimangono principi centrali, ma la loro applicazione concreta dipenderà anche dalla capacità delle amministrazioni di costruire procedure nelle quali sia ricostruibile la relazione tra criteri, evidenze, valutazioni e decisione finale.

L'Evidence Governance può offrire una chiave metodologica per osservare questo passaggio: non una nuova regola giuridica, ma un modo per interrogare la qualità dell'istruttoria e la verificabilità della decisione.

Nel percorso verso il 2027, la questione decisiva potrebbe quindi non essere soltanto chi vincerà le gare, ma quanto saranno verificabili le ragioni per cui una determinata proposta sarà stata ritenuta preferibile alle altre.

⁶. Consiglio di Stato, Sezione VII, sentenza 18 agosto 2026, n. 6539, in materia di concessioni demaniali marittime e procedure selettive, con particolare riferimento all'obbligo di avviare le procedure comparative senza attendere il termine massimo del 30 settembre 2027. **Bibliografia** Consiglio di Stato, Sezione VII, Sentenza 18 agosto 2026, n. 6539 - Concessioni demaniali marittime e procedure selettive, Consiglio di Stato, 18 agosto 2026 Corte di giustizia dell'Unione europea, Ordinanza 4 giugno 2025, causa C-464/24, Balneari Rimini contro Comune di Rimini, Corte di giustizia dell'Unione europea, 4 giugno 2025 Corte di giustizia dell'Unione europea, Sentenza 20 aprile 2023, causa C-348/22, AGCM contro Comune di Ginosa, Corte di giustizia dell'Unione europea, 20 aprile 2023 Italia, Decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131 - Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 16 settembre 2024 Italia, Legge 14 novembre 2024, n. 166 - Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 14 novembre 2024 Italia, Legge 5 agosto 2022, n. 118 - Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 5 agosto 2022 Italia, Legge 7 agosto 1990, n. 241 - Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi, Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana, 7 agosto 1990 Unione europea, Direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno, Gazzetta ufficiale dell'Unione europea, L 376, 27 dicembre 2006, 12 dicembre 2006