

# Costruire l'istanza

Squadra multidisciplinare e qualità del progetto  
come condizione per il miglior utilizzo del bene demaniale

---

**Pian. Alberto Azzolina** — Iscritto OAPPC di Venezia

Webinar «Concessioni balneari e gare: a che punto siamo?» — 20 luglio 2026

# Il perimetro di questo intervento

1

## Il punto di vista

Quello di chi l'istanza la prepara e la deposita: metodo, contenuti, organizzazione del lavoro.

2

## Cosa resta ai colleghi

La conduzione della procedura dal lato dell'ente e i profili giuridici del contenzioso.

3

## A chi mi rivolgo

A chi l'istanza la costruisce e a chi dovrà valutarla: il problema, visto da vicino, è lo stesso.

*La gara è un passaggio, e si affronta con un progetto.*

# Le pressioni che orientano la domanda

*Quanto pesano oggi, e quanto peseranno*

## La pressione economica

Condiziona oggi le scelte di vacanza più di ogni altro fattore: budget contenuti, soggiorni più brevi, attenzione sistematica al rapporto qualità-prezzo.

## La pressione climatica

Oggi incide meno, ma è l'unica destinata a crescere in modo netto: entro vent'anni potrebbe condizionare circa una scelta su due.

## La trasformazione dei luoghi

Circa un terzo si attende che alcune località vengano ridimensionate per effetto di erosione, innalzamento del mare, eventi estremi.

## Una concessione dura molti anni.

Un progetto redatto oggi risponderà a uno scenario che oggi non c'è ancora. È questa la ragione per cui la solidità dell'istanza conta più di quanto contasse dieci anni fa: non è un tema di eleganza progettuale, ma di tenuta economica e ambientale nel tempo.

# I luoghi della vacanza

*Prima ancora dei numeri: che cosa cerca chi arriva*

## Un fatto sociale

La vacanza è tempo condiviso: famiglia, relazioni, riposo. Prima di essere un servizio da erogare è un'esperienza collettiva, e come tale va progettata.

## Un'abitudine che si eredita

Le mete e le modalità si trasmettono tra generazioni. I luoghi della vacanza non sono prodotti intercambiabili: sono legami, e chi li trasforma lo tiene presente.

## Una domanda che si sposta

Più servizi e più infrastrutture, ma meno spazio percepito. Il valore non sta più nell'aggiungere dotazioni: sta nella qualità dello spazio e nella sua fruibilità.

**Vale per il mare come per la montagna, il lago, i fiumi: cambiano gli oggetti dell'istanza, non la natura del problema.**

# Da dove viene questa esperienza

*Una premessa breve, poi entro nel merito*

## **Procedure comparative su beni demaniali**

Affidamenti a finalità turistico-ricreativa. La materia è la stessa ovunque: cambiano gli oggetti dell'istanza e il contesto in cui si collocano.

## **Affrontate prima di uno schema nazionale**

Si è bandito e si è costruito quando un modello di riferimento non esisteva ancora: ogni criterio andava interpretato e reso dimostrabile con mezzi propri.

## **Il valore dell'anticipazione**

Molte delle soluzioni allora messe a punto si ritrovano oggi negli indirizzi che si stanno consolidando. Il metodo ha retto, ed è quello che vale la pena condividere.

**Da qui in avanti non parlo di casi, ma di come si costruisce un'istanza.**

# Un contesto che ha già consentito di procedere

*Perché di procedure comparative si parla al passato, e non solo al futuro*

## Il quadro nazionale

È ancora in via di definizione: proroghe successive, il decreto del 2024, una scadenza fissata al 2027 e un bando-tipo tuttora in discussione. Un assetto che si sta assestando adesso.

## Una particolarità regionale

La L.R. Veneto 33/2002 delega ai Comuni costieri il rilascio delle concessioni e prevede una procedura comparativa: il gestore presenta istanza e, dopo gara, l'affidamento va al progetto giudicato migliore. Una via peculiare, discussa sul piano dei principi europei, ma concretamente praticata da anni.

Su questa base alcuni Comuni hanno già bandito e aggiudicato (Jesolo, Caorle); altri hanno gare in corso ora (Venezia, al Lido).

*È il contesto concreto in cui si collocano le procedure comparative di cui parlo oggi.*

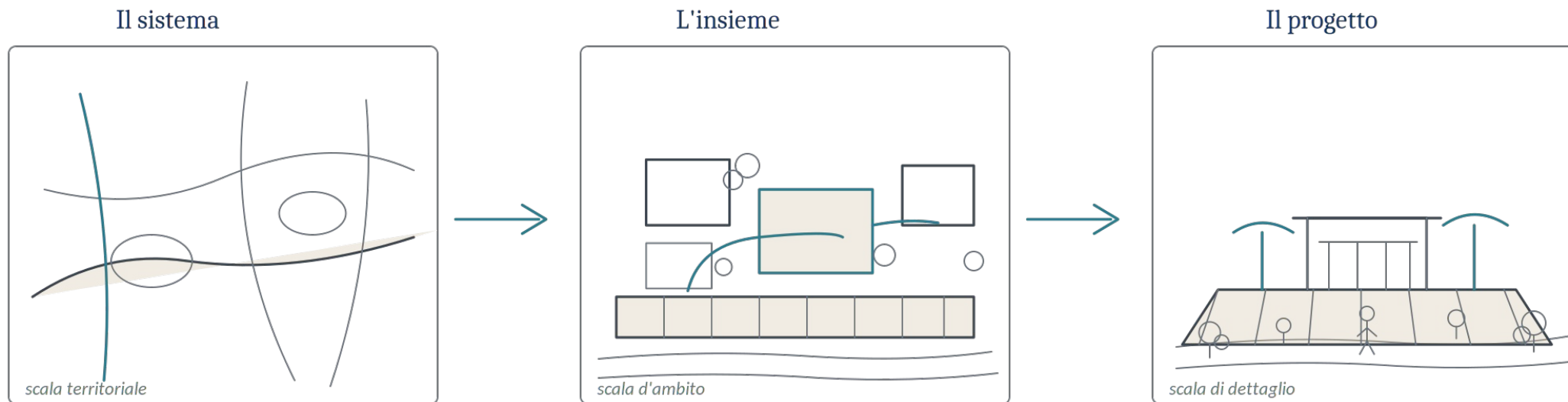
PARTE 1

# Gli elementi della procedura

Dalle regole ai criteri, e la doppia conformità

# Come si lavora: dal grande al piccolo

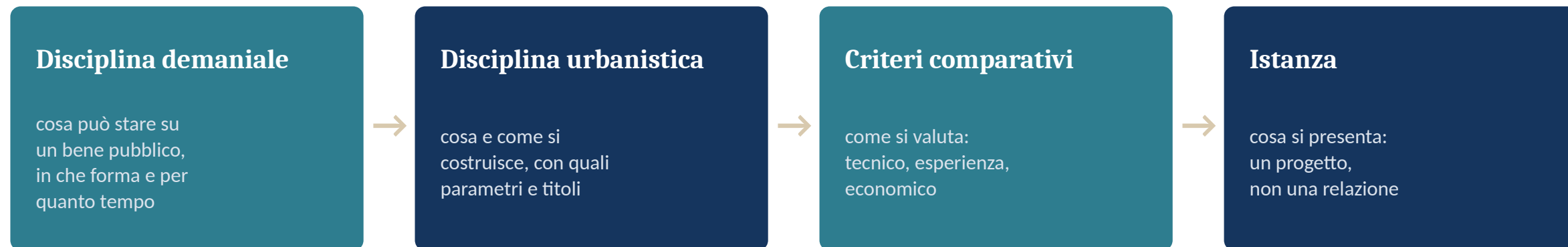
*La stessa domanda progettuale, letta a tre scale diverse*



*Lo stesso ragionamento attraversa tutte le scale: cambia il grado di dettaglio, non il metodo.*

# La catena delle regole

*Prima di costruire un'istanza bisogna sapere dove la si sta costruendo*

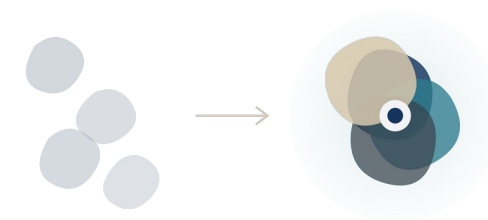


## La doppia conformità: demaniale e urbanistica

Il progetto deve rispondere a due discipline che non coincidono e che parlano linguaggi diversi. Prima quella demaniale, che governa l'uso di un bene pubblico, i limiti dell'affidamento, l'amovibilità e la reversibilità delle opere. Poi quella urbanistico-edilizia, che governa cosa e come si costruisce. Farle coesistere in un unico elaborato è il lavoro di coordinamento che tiene insieme l'istanza — ed è il punto in cui più spesso si rompe.

# Progettare l'insieme, non le parti

*Funzioni diverse su uno stesso ambito: la qualità dipende da come dialogano*



## Non una somma di parti

Ristorazione, servizi, attrezzature, spazi sportivi e aree libere convivono sullo stesso tratto. L'utente non percepisce funzioni distinte: percepisce un insieme, e giudica quello.

## La collaborazione come metodo

Che l'affidamento sia unitario o articolato tra più soggetti, la qualità nasce dalla capacità di condividere obiettivi: percorsi, accessi, standard, manutenzione, immagine dei luoghi.

## Un obiettivo comune

Servizio migliore, gestione più efficiente, ritorno economico più solido. Sono esiti che si raggiungono insieme, e che nessun soggetto ottiene isolatamente.

## La visione nel tempo

Le regole cambiano, il clima cambia, la domanda cambia. Progettare l'insieme significa lasciare margini di adattamento a chi verrà dopo.

*L'oggetto della valutazione non è un singolo spazio: è un sistema economico che deve funzionare nel tempo.*

# Standard da rivedere, spazi da trovare

*Il nodo tecnico più concreto*

## **Gli standard invecchiano**

Le dotazioni fissate anni fa rispondono a una domanda che è cambiata: comportamenti, durata dei soggiorni, aspettative su igiene, accessibilità e comfort.

## **Servono nuovi spazi**

Adeguare le dotazioni significa collocare strutture dove prima non erano previste, in ambiti spesso già densi.

## **Una criticità da mettere in conto**

Le nuove strutture possono incidere su visuali, accessi e affacci: è un tema da affrontare per tempo, con le proprietà e le attività coinvolte.

## **La regola come garanzia**

Se i criteri di collocazione sono definiti a monte, motivati e condivisi, la questione si governa. Se si affronta caso per caso, rallenta tutto.

**La revisione degli standard non è un tema tecnico marginale: è la condizione perché un progetto sia realizzabile.**

# Le tre famiglie di criteri

Struttura ricorrente, al di là delle formulazioni locali

## Offerta tecnica

Proficua utilizzazione dell'area • Impatto ambientale e visivo • Gestione diretta • Sostenibilità sociale e rapporto con il sistema turistico locale

*È la parte più consistente del punteggio, e la meno comprimibile in una dichiarazione.*



## Esperienza

Attività analoghe già gestite • Certificazioni • Continuità dell'attività

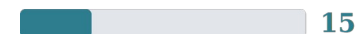
*Terreno delicato: rilevante per la commissione, discusso sul piano eurounitario.*



## Offerta economica

Investimento e contribuzione • Rialzo sul canone

*Facile da esprimere in cifre, fragile se le cifre non hanno un progetto sotto.*



Punteggio massimo su 100.  
La tecnica pesa più di esperienza  
ed economica insieme.

PARTE 2

# Dalla regola al progetto

Che cosa significa, in concreto, rispondere a un criterio

# Oltre la gara: la gestione

*I criteri che riguardano la gestione, e che vincolano per l'intera durata*

## **Gestione dell'attività**

Non un impegno formale: l'organizzazione che la reggerà, le competenze disponibili, le figure professionali previste.

## **Ricadute occupazionali**

Addetti quantificati per mansione, radicamento nel territorio, attenzione all'inserimento di lavoratori in condizione di svantaggio.

## **Rapporto con il territorio**

Filiera locale, relazione con la ricettività dell'intorno, forme di collaborazione con le attività già presenti.

## **Fruizione oltre la stagione**

Servizi e spazi utilizzabili anche fuori dal periodo di punta, in accordo con l'amministrazione.

*Sono impegni che entrano nell'atto concessorio: vanno scritti sapendo che dovranno essere mantenuti.*

# Valore comune

*La misura più esigente della qualità di un progetto*

## Il bene resta pubblico

Un affidamento non trasforma un bene di tutti in un bene privato: assegna la responsabilità di valorizzarlo e di restituirlo migliorato. È una differenza di sostanza, non di forma.

## Dotazioni fruibili da tutti

Aree per il gioco e l'attività fisica, percorsi, sedute, ombra, servizi accessibili: realizzati con investimento privato e utilizzabili anche da chi non acquista alcun servizio.

## Qualità dello spazio pubblico

Il progetto non si ferma al perimetro affidato: incide sul fronte, sui percorsi di accesso, sull'immagine dei luoghi che tutti attraversano.

## Come si dimostra

Quantificando: quali dotazioni, quanta superficie, con quale accessibilità, con quali condizioni e tempi di fruizione libera.

**Il criterio più esigente non è la qualità del servizio venduto: è il valore che il progetto restituisce a chi non lo acquista.**

# Partire dai numeri del bando

*Non da un'idea*

## Estensione e fronte

Definiscono la scala dell'intervento e il rapporto con il contesto.

## Capacità ricettiva

Da cui discendono le dotazioni minime, i flussi, il dimensionamento dei servizi.

## Utenza stimata

Da cui discendono accessibilità, sosta, sicurezza, gestione dei rifiuti.

## Quota di spazi liberi

Da cui discende il rapporto tra area in concessione e fruizione pubblica.

## Da questi numeri discende tutto il resto

Le dotazioni di servizio, il fabbisogno di sosta, il dimensionamento degli spazi liberi, la scala dell'investimento sostenibile e, in ultima analisi, il piano economico-finanziario. Un'istanza che non parte dai numeri del bando parte da un'idea — e l'idea, in una procedura comparativa, non si valuta.

# Dichiarare e dimostrare

*La differenza che decide un punteggio*

## Si dichiara

«Servizi di elevato standard, ampiamente superiori ai minimi di norma»

## Si dimostra

Capacità ricettiva → dotazione minima applicabile → dotazione di progetto, con tavole, conteggio e verifica

## Perché conta

- Una commissione può premiare soltanto ciò che riesce a verificare: davanti a un'affermazione non controllabile, di norma non la valorizza
- Un dato calcolato si contesta solo entrando nel merito del calcolo: l'assegnazione del punteggio diventa motivabile e difendibile
- Il parametro di riferimento cambia da luogo a luogo: quello che non cambia è l'obbligo di esplicitarlo e di verificarlo

# Su cosa si lavora davvero

*I temi che un progetto deve affrontare, uno per uno*

## Standard e dotazioni

Non «più servizi»: quali, quanti, dove, con quali caratteristiche e per quale utenza.

## Accessibilità e inclusione

Percorsi continui e verificati, servizi dedicati, attrezzature specifiche. Si disegna, non si promette.

## Impatto visivo e paesaggio

Ingombri, allineamenti, permeabilità delle visuali, amovibilità stagionale delle strutture.

## Verde e suoli

Specie adatte al contesto, permeabilità, gestione delle acque, contenimento dell'impronta.

## Sostenibilità energetica

Recupero e riuso delle acque, solare termico, fotovoltaico: dimensionati su consumi reali.

## Sicurezza

Presidi, mezzi, copertura, personale qualificato e relazione con i servizi sanitari del territorio.

*Ogni tema produce un elaborato. Ogni elaborato produce un dato verificabile.*

# Fare sistema con il territorio

*Quando la soluzione non sta dentro l'ambito*

## Il problema ricorrente

Alcuni requisiti — la sosta è il caso tipico — richiedono superfici che nell'ambito non esistono, e che non si possono ricavare consumando suolo naturale o sottraendo spazio alla fruizione.

## La direzione da prendere

Mettere a sistema dotazioni già esistenti nell'intorno, attraverso accordi formalizzati con chi le detiene. Il servizio si garantisce dove già c'è, invece di duplicarlo.

## Un beneficio che va oltre l'istanza

Si limita il consumo di suolo, si riduce il traffico indotto, si evita di realizzare due volte ciò che esiste già. Ma sono accordi che richiedono mesi di relazione con il territorio: non si costruiscono nelle settimane che precedono la scadenza.

# Il piano economico-finanziario

*La parte che non si improvvisa, e che nessuno può redigere da solo*

## ● Non è un allegato

È parte del progetto. Nasce dalle opere e dalle quantità, non a fianco di esse.

## ● Richiede competenze diverse

Progettista, computista, esperto di gestione, asseveratore: nessuna di queste figure basta da sola.

## ● Deve reggere la durata

Non solo alla firma: per tutti gli anni dell'affidamento, in uno scenario che cambierà.

## ● È il primo punto verificato

Da chi valuta, da chi assevera e, se serve, da chi contesta.

**Un impegno economico non sostenibile non è un'istanza aggressiva: è un problema differito, che si presenta a metà percorso e ricade su entrambe le parti.**

PARTE 3

# Tre principi

Quello che si ricava, al di là dei casi

# Tre principi

1

## **Dal dichiarato al calcolato**

Ogni voce di punteggio ancorata a un dato verificabile negli elaborati.

2

## **Il progetto deve chiudere**

Progetto, computo, piano economico e cronoprogramma devono tornare tra loro.

3

## **Si costruisce a monte**

Alla pubblicazione del bando si esegue: la conoscenza è già in casa.

# Il progetto deve chiudere

*Le parti dell'istanza sono lo stesso progetto visto da lati diversi*



## Dove si rompe la catena

- Un investimento dichiarato senza opere corrispondenti nel progetto: è una promessa
- Un cronoprogramma che ignora i tempi delle autorizzazioni: è un auspicio
- Un piano economico costruito su ricavi che il progetto non può produrre: è un'ipotesi

# Si costruisce a monte

*Alla pubblicazione del bando non si comincia: si esegue*

## Le regole

La disciplina demaniale e quella urbanistica dell'ambito: è lì che si decide cosa è possibile.

## Il contesto

Vincoli, dinamiche ambientali, accessibilità, sosta, rapporto con il tessuto e con chi lo abita.

## I numeri propri

Costi reali, sostenibilità della gestione, capacità effettiva di investimento.

**Il tempo dell'istanza è il tempo della gara. Il tempo del progetto viene prima.**

PARTE 4

# La condizione

La squadra, non il singolo

# Le competenze che devono dialogare

*Dal primo giorno, non alla consegna*

 Pianificazione urbanistica

 Disciplina demaniale

 Assistenza legale

 Progettazione  
architettonica

 Strutture e impianti

 Sicurezza e tutela  
ambientale

 Accessibilità e inclusione

 Sostenibilità economico-  
finanziaria

## Il coordinamento non è un costo aggiuntivo

Ciascuna competenza può fare benissimo il proprio pezzo e l'istanza non chiudere lo stesso, perché nessuno ha avuto il compito di farli tornare insieme. Non competenze affiancate a valle, ma un unico processo progettuale, con una responsabilità unitaria e un obiettivo condiviso.

# Cinque errori che si pagano nel tempo

*Non sono errori tecnici: sono errori di prospettiva*

- |   |                                                     |                                                                                                                                          |
|---|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1 | <b>Riproporre ciò che c'era</b>                     | Rispondere a una procedura nuova con il modello di vent'anni fa, cambiando le finiture e non l'impostazione.                             |
| 2 | <b>Progettare per la stagione</b>                   | Costruire un assetto rigido sulle condizioni di oggi, per un affidamento che attraverserà cambiamenti climatici, normativi e di domanda. |
| 3 | <b>Interpretare l'affidamento come un'esclusiva</b> | Dimenticare che il bene resta pubblico, e che l'investimento privato deve produrre benefici anche per chi non acquista un servizio.      |
| 4 | <b>Ottimizzare il proprio perimetro</b>             | Curare la propria parte dentro un contesto s coordinato: il valore di un luogo non lo produce nessuno da solo.                           |
| 5 | <b>Restare nella contrapposizione</b>               | Consumare energie nel dibattito ideologico invece che nella ricerca di soluzioni praticabili.                                            |

**Sono tutti errori di visione. E la visione, come il coordinamento, non si improvvisa alla scadenza del bando.**

# La tenuta si gioca due volte

*Nel contenzioso, il fronte procedurale è il più battuto; il progetto, se dimostrato, offre pochi appigli*



*Una procedura solida protegge tutti; un progetto solido evita di veder svanire lo sforzo a valle.*



# La gara è un passaggio. Si affronta con un progetto.

---

Un progetto solido serve a entrambe le parti del tavolo:  
a chi presenta l'istanza, per renderla difendibile; a chi la valuta, per poterla riconoscere.

*Grazie per l'attenzione.*