

# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3236

## PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

**BERTI, DAVIDE AIELLO, BATTELLI, BELLA, DEIANA, DI LAURO,  
FARO, FLATI, GRIPPA, MANZO, MARTINCIGLIO, SCAGLIUSI, SCANU,  
SCERRA, SUT**

Modifiche alla legge 30 dicembre 2018, n. 145, in materia di  
revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime

*Presentata il 28 luglio 2021*

ONOREVOLI COLLEGHI! – Il mare è di tutti. I lidi, le spiagge e gli arenili fanno parte del demanio pubblico (ai sensi dell'articolo 822 del codice civile), che è inalienabile e, in particolare, del demanio cosiddetto « necessario », in quanto sono beni che per la loro naturale attitudine a soddisfare interessi pubblici non possono che essere di proprietà dello Stato. Il demanio marittimo è anche e soprattutto un bene comune e non dovrebbe essere ridotto a mera merce disponibile solo per chi dispone delle risorse economiche o di relazioni privilegiate con le amministrazioni per potersi garantire l'assegnazione delle concessioni, ma ne andrebbe assicurata la disponibilità universale, in quanto bene capace di assolvere ai bisogni fondamentali della comunità.

Nei fatti però, i continui e automatici rinnovi delle concessioni balneari operati dai Governi italiani hanno costantemente alimentato la percezione di una « proprietà privata delle spiagge », rivendicata con forza dai detentori della concessione *pro tempore*.

Attualmente l'impianto normativo nazionale appare estremamente complesso, nonché confuso e oggetto di forti tensioni. Il contrasto emerso tra principi dell'ordinamento giuridico italiano, direttive europee, leggi nazionali, atti amministrativi e pronunce della giurisprudenza (si veda, ad esempio la sentenza n. 4610 del 17 luglio 2020 del Consiglio di Stato) ha determinato una situazione di profonda incertezza giuridica e di rischio di contenzioso che ha compromesso gravemente la certezza del

diritto a danno di tutti gli operatori del settore e ha leso i diritti di tutti i cittadini, fruitori dei beni comuni.

Il settore ha, pertanto, urgentemente bisogno dell'adozione di un quadro giuridico chiaro e omogeneo su scala nazionale.

L'associazione Legambiente stima che il mercato delle 27.000 concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo vale 15 miliardi di euro e che da queste lo Stato ricava soltanto 103 milioni di euro, cioè lo 0,07 per cento. Ad oggi, non è possibile verificare questi dati in maniera integrale poiché il Sistema informativo del demanio (SID), istituito dalla legge 11 febbraio 1991, n. 44, e detenuto dal Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, non pubblica i dati dei ricavi statali derivanti dalle concessioni.

La presente proposta di legge riduce la proroga della durata delle concessioni demaniali marittime a fini ricreativi (cosiddette « concessioni balneari »), istituita con la legge 30 dicembre 2018, n. 145 (legge di bilancio del 2019), da quindici a cinque anni. Inoltre, modifica le norme che regolano la generale revisione del sistema delle concessioni demaniali marittime ribadendo l'introduzione dello strumento della selezione dei candidati con procedure ad evidenza pubblica; inserendo riferimenti alla trasparenza, alla non discriminazione, all'importanza della tutela ambientale, all'ecosostenibilità, alla compatibilità tra infrastrutture e paesaggio, alla riduzione delle barriere visive, alla tutela dei lavoratori, ai servizi per i disabili, al coinvolgimento dei

soggetti istituzionali, economici e sociali interessati, comprese le associazioni portatrici di interessi generali in materia di ambiente, di turismo e di diritti dei consumatori; eliminando il riferimento al modello di partenariato pubblico-privato; istituendo l'obbligo di mantenere almeno il 50 per cento di spiagge libere; inserendo dei limiti al numero massimo di concessioni possedute da un singolo operatore; modificando i parametri di riferimento per la quantificazione dei canoni parametrando all'effettiva redditività delle aree in concessione; introducendo l'obbligo di pubblicazione nel SID dei canoni corrisposti disaggregati per ogni singola concessione.

La presente proposta di legge intende dare attuazione all'articolo 2 della Costituzione, per quanto concerne i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali; all'articolo 9, circa la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della nazione; all'articolo 41, circa l'iniziativa economica; all'articolo 42, circa la proprietà pubblica dei beni. Inoltre, essa permetterebbe di sanare la procedura di infrazione n. 2020/4118 del 3 novembre 2020, nonché di conformare l'ordinamento italiano a quanto statuito ai sensi delle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, cause riunite C-458/14 e C-67/15 del 14 luglio 2016, al fine di imprimere un profondo cambiamento nell'ambito dei principi di riferimento in vista di una riforma organica e complessiva del settore.

## PROPOSTA DI LEGGE

### Art. 1.

1. All'articolo 1 della legge 30 dicembre 2018, n. 145, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) al comma 675:

1) dopo le parole: « elemento strategico » sono inserite le seguenti: « per il benessere delle comunità locali, per il mantenimento degli equilibri eco-sistemici e »;

2) le parole: « da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, » sono soppresse;

3) le parole: « su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e del Ministro delle politiche agricole alimentari, forestali e del turismo, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentiti il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro per gli affari europei, il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, il Ministro per gli affari regionali e la Conferenza delle regioni e delle province autonome » sono sostituite dalle seguenti: « su proposta del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili, con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro del turismo, sentiti il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, il Ministro delegato per gli affari europei, ove nominato, e la Conferenza delle regioni e delle province autonome, »;

4) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « nel rispetto dei seguenti principi generali:

a) salvaguardia del paesaggio e uso eco-sostenibile dell'ambiente costiero e del mare;

b) pianificazione e gestione integrata degli interventi attraverso forme di cooperazione e di concertazione tra i diversi livelli amministrativi;

c) riqualificazione ambientale e naturalistica della costa con la riduzione delle strutture in cemento e delle barriere visive;

d) facoltà di accesso al demanio marittimo e al mare territoriale per la libera fruizione anche per i soggetti con disabilità, presenza costante di varchi liberi di accesso alla battigia e dotazione di servizi minimi nelle aree libere;

e) previsione di un adeguato equilibrio, in misura almeno pari al 50 per cento, tra aree balneari in concessione e aree libere o libere attrezzate;

f) diversificazione e specializzazione dell'offerta turistica nel rispetto dei principi di sostenibilità ambientale, concorrenza e libertà di stabilimento;

g) semplificazione dell'azione amministrativa e decentramento amministrativo dei compiti e delle funzioni connessi;

h) tutela dei diritti dei lavoratori e dell'occupazione;

i) trasparenza degli atti e delle procedure;

l) partecipazione attiva alla definizione degli indirizzi nazionali dei soggetti istituzionali, economici e sociali interessati, comprese le associazioni portatrici di interessi generali in materia di ambiente, di turismo e di diritti dei consumatori; »;

b) al comma 676:

1) alla lettera b), dopo le parole: « reale consistenza » sono inserite le seguenti: « e della legittimità » e sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « in modo da garantire che almeno il 50 per cento delle aree costiere sia costituito da aree libere o libere attrezzate dotate di servizi minimi »;

2) è aggiunta, in fine, la seguente lettera:

« e-bis) al coinvolgimento attivo degli attori istituzionali, economici e sociali in-

teressati nella definizione dei principi generali unitari a livello nazionale in materia di concessioni demaniali marittime e di gestione integrata della costa »;

c) al comma 677:

1) la lettera a) è abrogata;

2) alla lettera e) sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: « , della tipologia di attività esercitata nell'ambito della concessione, delle finalità della concessione e dell'effettiva redditività dell'attività di impresa esercitata dal concessionario »;

3) sono aggiunte, in fine, le seguenti lettere:

« e-bis) adeguati limiti minimi e massimi di durata delle concessioni entro i quali le regioni fissano la durata delle stesse in modo da assicurare un uso rispondente all'interesse pubblico e ai principi della concorrenza;

e-ter) l'obbligo per i comuni di pubblicare, tramite i propri siti *internet* istituzionali, i dati concernenti l'oggetto delle concessioni e i relativi canoni, nonché l'obbligo per i concessionari di rendere pubblici tali dati nei citati siti *internet*, stabilendo la relativa disciplina sanzionatoria amministrativa;

e-quater) l'aggiornamento delle procedure, prevedendo l'estesa e ottimale utilizzazione delle tecnologie digitali dell'informazione e della comunicazione, finalizzate al rafforzamento del sistema informativo del demanio marittimo, favorendo l'intercambio e la condivisione dei dati tra i sistemi informatici delle amministrazioni competenti in materia, nonché garantendo la trasparenza dei rapporti con i destinatari dell'azione amministrativa e assicurando, in ogni caso, la trasmissione di ogni informazione utile sul numero delle concessioni e sulla loro consistenza al sistema informativo del demanio marittimo »;

d) al comma 678, le parole: « due anni » sono sostituite dalle seguenti: « sei mesi »;

e) il comma 680 è sostituito dai seguenti:

« 680. I principi e i criteri tecnici ai fini dell'assegnazione delle concessioni sulle aree

demaniali marittime sono definiti, entro il 31 dicembre 2021, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della transizione ecologica, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, con il Ministro del turismo, con il Ministro delle infrastrutture e della mobilità sostenibili e con il Ministro dell'economia e delle finanze, mediante procedure ad evidenza pubblica che forniscano garanzie di imparzialità, trasparenza, proporzionalità e pubblicità dell'avvio e dello svolgimento delle stesse nonché prevedendo che ogni operatore economico possa essere titolare direttamente o indirettamente di un numero massimo di concessioni nel territorio nazionale e regionale, tale da garantire adeguata pluralità e differenziazione dell'offerta, nell'ambito territoriale di riferimento.

*680-bis.* I principi e i criteri di cui ai commi 677 e 680 sono, altresì, definiti nel rispetto dei principi di concorrenza, libertà di stabilimento, qualità paesaggistica, tutela e sostenibilità ambientale, valorizzazione delle diverse peculiarità territoriali, tutela dell'interesse pubblico e della salute pubblica, qualità e modernizzazione delle infrastrutture, tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti, tutela e promozione di microimprese e delle piccole imprese; qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi, promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico, prevedendo benefici per le attività a più basso impatto ambientale, che comprendano iniziative per la tutela del patrimonio turistico e culturale e che offrano servizi per la fruibilità dell'infrastruttura e della spiaggia ulteriori rispetto a quelli già stabiliti dalla legislazione vigente a favore delle persone disabili, ovvero degli operatori economici che dimostrino comprovate pregresse capacità ed esperienze in attività di promozione della cultura, del turismo e dello sport »;

*f)* il comma 681 è sostituito dal seguente:

« *681.* Entro il 31 marzo 2022, le aree concedibili ma prive di concessioni in essere alla data di entrata in vigore della presente disposizione sono assegnate me-

dianche procedure ad evidenza pubblica, fatto salvo quanto previsto dal comma 254 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in modo da garantire che almeno il 50 per cento delle aree costiere sia costituito da aree libere o libere attrezzate dotate di servizi minimi »;

g) il comma 682 è sostituito dal seguente:

« 682. Le concessioni disciplinate dal comma 1 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, vigenti alla data di entrata in vigore della presente disposizione restano in essere fino al 31 dicembre 2026. Alla scadenza della concessione è esclusa la facoltà di rinnovo automatico e si provvede all'assegnazione della concessione medesima mediante procedure ad evidenza pubblica, secondo le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 680 »;

h) al comma 683, le parole: « hanno una durata, con decorrenza dalla data di entrata in vigore della presente legge, di anni quindici. Al termine del predetto periodo, le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 677 rappresentano lo strumento per individuare le migliori procedure da adottare per ogni singola gestione del bene demaniale » sono sostituite dalle seguenti: « restano in essere fino al 31 dicembre 2026. Alla scadenza della concessione è esclusa la facoltà di rinnovo automatico e si provvede all'assegnazione della concessione medesima mediante procedure ad evidenza pubblica, secondo le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 680 »;

i) il comma 684 è sostituito dal seguente:

« 684. Le concessioni delle aree di demanio marittimo per finalità residenziali e abitative, già oggetto di proroga ai sensi del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, restano in essere fino al 31 dicembre 2026. Alla scadenza della concessione è esclusa la facoltà di rinnovo

automatico e si provvede all'assegnazione della concessione medesima mediante procedure ad evidenza pubblica, secondo le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 680 ».

2. Il comma 2 dell'articolo 182 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, è abrogato.

3. Entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministero delle infrastrutture e della mobilità sostenibili pubblica nel Sistema informativo del demanio i canoni corrisposti disaggregati per ciascuna concessione, resi intelligibili tramite strumenti di visualizzazione dei dati.

