

Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime

Onorevoli Colleghi e Colleghe! Il mare è di tutti. I lidi, le spiagge, gli arenili, fanno parte del demanio pubblico (ex art. 822 del codice civile), pertanto inalienabile ed, in particolare, del demanio c.d. "necessario" in quanto sono dei 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 ha il denaro per comprarla, o rapporti burocratici e politici consolidati che ne garantiscono la concessione; ma ne andrebbe garantita la disponibilità universale, in quanto bene capace di assolvere ai bisogni fondamentali della comunità .

Nei fatti però, i continui ed automatici rinnovi delle concessioni balneari operati dai governi italiani hanno costantemente alimentato la percezione di "proprietà privata delle spiagge", rivendicata con forza dai detentori della concessione protempore.

Attualmente l'impianto normativo nazionale appare estremamente complesso, nonché confuso ed oggetto di forti tensioni. Il contrasto emerso tra principi dell'ordinamento giuridico italiano, direttive europee, leggi nazionali, atti amministrativi e pronunce della giurisprudenza (vedi, ad esempio la sentenza n. 4610 del 17 luglio 2020 del Consiglio di Stato) ha determinato una situazione di profonda incertezza giuridica e rischio di contenzioso che ha compromesso gravemente la certezza del diritto a danno di tutti gli operatori del settore e leso i diritti di tutti i cittadini, fruitori dei beni comuni.

Il settore ha, pertanto, urgentemente bisogno dell'implementazione di un quadro giuridico chiaro ed omogeneo su scala nazionale

Legambiente stima che il mercato delle 27mila concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo vale 15 miliardi di euro, e da queste lo Stato riceva soltanto 103 milioni dalle concessioni, cioè lo 0,07%. Ad oggi, non è possibile verificare questi dati in maniera integrale poiché il SID (Sistema Informativo Demanio), istituito dalla legge 11 febbraio 1991, n. 44 e detenuto dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, non pubblica i dati dei ricavi statali dalle concessioni.

Questa proposta di legge riduce la proroga della durata delle concessioni demaniali marittime a fini ricreativi (c.d. concessioni balneari), istituita con la legge di bilancio 2019, da 15 a 5 anni. Inoltre, la proposta di legge 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, alla 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 di tutti i soggetti istituzionali, economici e sociali, incluse le associazioni portatrici di interessi generali in materia di ambiente, turismo e diritti dei consumatori; eliminando il riferimento al modello di partenariato pubblico-privato; istituendo l'obbligo di mantenere almeno il 50% 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 alla effettiva redditività delle aree in concessione; introducendo l'obbligo di pubblicazione sul SID dei canoni corrisposti disaggregati per ogni singola concessione.

La proposta intende essere un'applicazione diretta dell'art.2 della Costituzione, per quanto concerne i diritti inviolabili dell'uomo sia come singolo che nelle formazioni sociali; dell'art. 9, circa la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico della Nazione; l'art. 41, circa l'iniziativa economica; l'art. 42, circa la proprietà pubblica dei beni. Inoltre, la presente proposta permetterebbe di sanare la procedura di infrazione n. 2020/4118, nonché a conformarsi alle sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, cause riunite C-458/14 e C-67/15, al fine di imprimere un profondo cambiamento nell'ambito dei principi di riferimento in vista di una riforma organica e complessiva del settore.

ARTICOLO 1——

1. Alla legge 30 dicembre 2018, n. 145 sono apportate le seguenti modifiche:

- a) Al comma 675 sono apportate le seguenti modifiche:
 - i) dopo le parole: “elemento strategico”, inserire le seguenti: “per il benessere delle comunità locali, il mantenimento degli equilibri eco-sistemici e”;
 - ii) sopprimere le parole “da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge,”;

- iii) sostituire 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,” con le parole “su proposta del Ministero della Transizione ecologica di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei Trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro del coordinamento di iniziative nel settore del turismo e sentiti il Ministro dello sviluppo economico, il Ministro per gli affari europei, il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, e la Conferenza delle regioni e delle province autonome,”;
- iv) dopo le parole: “demaniali marittime”, inserire le seguenti: 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 tra i diversi livelli amministrativi, attraverso forme di cooperazione e di concertazione;
 - c) riqualificazione ambientale e naturalistica della costa con la riduzione delle strutture in cemento e delle barriere visive;
 - d) accessibilità al demanio marittimo e a qualsiasi struttura che su di essi incida al mare territoriale per la libera fruizione anche ai soggetti con disabilità e presenza costante di varchi liberi d'accesso alla battigia e dotazione di servizi minimi nelle aree libere;
 - e) rispetto dell'adeguato equilibrio, in misura almeno pari al cinquanta per cento, tra aree balneari in concessione e aree libere o libere attrezzate;
 - f) diversificazione e specializzazione dell'offerta turistica in termini di sostenibilità ambientale e rispetto dei principi di concorrenza e libertà di stabilimento;
 - g) semplificazione dell'azione amministrativa e decentramento amministrativo dei compiti e delle funzioni connesse;
 - h) tutela dei diritti dei lavoratori e dell'occupazione;
 - i) trasparenza degli atti e delle procedure;
 - j) partecipazione attiva alla definizione degli indirizzi nazionali di tutti i soggetti istituzionali, economici e sociali, incluse le associazioni portatrici di interessi generali in materia di ambiente, turismo e diritti dei consumatori;

- a) Al comma 676, sono apportate le seguenti modifiche:
 - v) alla lettera b) dopo le parole “reale consistenza”, inserire le seguenti: “e legittimità”;
 - vi) alla lettera b) dopo le parole: “e concedibili”, inserire le seguenti: “in modo da garantire che almeno il cinquanta per cento delle aree costiere sia costituito da aree libere o libere attrezzate dotate di servizi minimi;
 - vii) dopo la lettera e), inserire la seguente: “e-bis) al coinvolgimento attivo di tutti gli attori istituzionali, economici e sociali, nella definizione dei principi generali unitari a livello nazionale in materia di concessioni demaniali marittime e gestione integrata della costa”.
- b) al comma 677, sono apportate le seguenti modifiche:
- i) sopprimere la lettera a);
 - ii) alla lettera e), aggiungere infine le seguenti parole: “della tipologia di attività esercitata nella concessione, delle finalità della concessione, della effettiva redditività dell’attività di impresa che viene esercitata dal concessionario”;
 - iii) dopo la lettera e), aggiungere le seguenti: “f) 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; g) l’obbligo per i comuni di rendere pubblici, tramite i propri siti internet, i dati concernenti l’oggetto delle concessioni e i relativi canoni, nonché l’obbligo per i concessionari di pubblicizzare tali dati nei propri siti internet, stabilendo la relativa disciplina sanzionatoria amministrativa; h) l’aggiornamento delle procedure, prevedendo l’estesa ed ottimale utilizzazione delle tecnologie digitali dell’informazione e della comunicazione, finalizzate al rafforzamento del sistema informativo del demanio marittimo, favorendo l’interscambio 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 ed assicurando, in ogni caso, la trasmissione di ogni informazione utile sul numero delle concessioni sulla loro consistenza al sistema informativo del demanio marittimo;
- c) al comma 678, sostituire le parole “due anni” con le parole “sei mesi”;

- d) sostituire il comma 680 con il seguente comma : “680. I principi ed 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, il Ministro del coordinamento di iniziative nel settore del turismo, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, il Ministro dell'economia e delle finanze mediante procedure ad evidenza pubblica che assicurino garanzie di imparzialità, trasparenza, proporzionalità e pubblicità dell'avvio e dello svolgimento della stesse nonché prevedendo che ogni operatore economico possa essere titolare direttamente o indirettamente di un numero massimo di concessioni sul territorio nazionale e regionale, tale comunque da garantire adeguata pluralità e differenziazione dell'offerta, nell'ambito territoriale di riferimento”;
- e) dopo il comma 680 inserire il seguente: “680-bis. I principi ed i criteri di cui al comma 680 sono 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 piccole imprese; qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi; promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico, prevedendo premialità per le attività a più basso impatto ambientale, che prevedano iniziative per la tutela del patrimonio turistico e culturale, che offrano servizi per la fruibilità della infrastruttura e della spiaggia ulteriori rispetto a quelli già previsti per legge a favore delle persone disabili, ovvero per gli operatori economici che dimostrino comprovate pregresse capacità ed esperienze in attività di promozione della cultura, del turismo e dello sport.”;
- f) sostituire il comma 681 con il seguente comma: “Entro il 31 marzo 2022, le aree concedibili ma prive di concessioni in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, fatto salvo quanto previsto dall'articolo 1 comma 254 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 in modo da garantire che almeno il cinquanta per cento delle aree costiere sia costituito da aree libere o libere attrezzate dotate di servizi minimi, sono assegnate mediante procedure ad evidenza pubblica.”;

- g) dopo il comma 680 inserire il seguente: “680-bis. I principi ed i criteri di cui ai commi 677 e 680 sono 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, qualità e modernizzazione delle infrastrutture; tutela degli ecosistemi marittimi coinvolti; tutela e promozione di microimprese e piccole imprese; qualità e professionalizzazione dell'accoglienza e dei servizi; promozione dello sviluppo sostenibile, anche dal punto di vista energetico, prevedendo premialità per le attività a più basso impatto ambientale, che prevedano iniziative per la tutela del patrimonio turistico e culturale, che offrano servizi per la fruibilità della infrastruttura e della spiaggia ulteriori rispetto a quelli già previsti per legge a favore delle persone disabili, ovvero per gli operatori economici che dimostrino comprovate pregresse capacità ed esperienze in attività di promozione della cultura, del turismo e dello sport.”;
- h) Sostituire il comma 682 con il 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 legge restano in essere sino al 31 dicembre 2026. Alla scadenza della concessione non è possibile in alcun caso procedere con rinnovi automatici e si provvede alla riassegnazione della concessione mediante procedure ad evidenza pubblica, secondo le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 680.”;
- i) Al comma 683, sostituire 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.” con le seguenti: “restano in essere sino al 31 dicembre 2026. Alla scadenza della concessione non è possibile in alcun caso procedere con rinnovi automatici e si provvede alla riassegnazione della concessione mediante procedure ad evidenza pubblica, secondo le disposizioni adottate con il decreto di cui al comma 680.”;
- j) Sostituire il comma 684 con il seguente: “684. 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 sino al 31 dicembre 2026. Alla scadenza della concessione non è possibile in alcun caso procedere con rinnovi automatici e si provvede alla riassegnazione della concessione 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 soppresso.

3. Entro 30 giorni dalla entrata in vigore della presente legge, il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti pubblica sul Sistema informativo Demanio (SID) i canoni corrisposti disaggregati per ogni singola concessione, resi intelligibili tramite strumenti di visualizzazione dei dati (*data visualization*).