



Università  
Ca' Foscari  
Venezia

Corso di Laurea magistrale  
(ordinamento ex D.M. 270/2004)  
in Sviluppo Interculturale dei Sistemi  
Turistici

Tesi di Laurea

—  
Ca' Foscari  
Dorsoduro 3246  
30123 Venezia

La regolazione delle  
concessioni balneari in  
Italia fra valorizzazione  
economica ed interesse  
collettivo

**Relatore**

Ch. Prof. Jérôme Massiani

**Laureando**

Lorenza Barovier  
Matricola 827940

**Anno Accademico**  
**2013 / 2014**



## Sommario

Introduzione .....	7
Capitolo 1 Le spiagge: un bene strategico per l'Italia.....	9
1.1 Un costa preziosa .....	9
1.2 L'importanza del turismo balneare in Italia .....	10
1.3 Il carattere strategico della risorsa spiaggia .....	14
1.4 Una definizione giuridica coerente fra diverse fonti .....	14
1.5 Un interesse pubblico da soddisfare con un bene centro di interessi differenti .....	16
1.6 Le aspettative di una regolamentazione delle concessioni .....	17
Capitolo 2 Una gestione problematica delle concessioni.....	19
2.1 L'inquadramento giuridico delle concessioni tra fondamenti intoccabili e immobilità perenne .....	20
2.2 Il sistema attuale riposa su canoni bassi? .....	24
2.2.1 L'attuale sistema di determinazione dei canoni .....	24
2.2.2 Diversi criteri per la determinazione del canone.....	29
2.2.3 Un aumento necessario, non eccessivo .....	31
2.2.4 La necessità di contemperare interessi diversi .....	37
2.2.5 Il disallineamento dei proventi: le amministrazioni locali gestiscono ma è l'amministrazione centrale a ricevere i proventi .....	38
2.2.6 Quale può essere la definizione del canone che porta ad un prezzo equo? .....	41
2.3 Durata e rinnovo: quale la soluzione migliore per il beneficio sociale? .....	42
2.3.1 Il sistema attuale riposa sul rinnovo automatico delle concessioni? .....	43
2.3.2 Lunga e breve durata: entrambe comportano dei rischi .....	46
2.3.3 Una lunga durata è veramente una necessità al fine del recupero degli investimenti? .....	47
2.3.4 Gli "ingenti" costi dei balneari.....	49
2.3.5 Anche la Francia accoglie una soluzione di medio-breve durata .....	51
2.3.6 I punti chiave: durata medio-breve e rinnovo trasparente .....	52
2.3.7 Tirando le somme.....	53
Capitolo 3 La riforma necessaria o la riforma impossibile?.....	55
3.1 Delle prese di posizione molto demarcate.....	55
3.2 La condizione di rinnovo come garanzia di efficacia ed efficienza .....	58
3.2.1 Un Fondo per la valorizzazione dei beni demaniali e la selezione dei concessionari .....	60
3.2.2 Pubblicità e trasparenza: convenienti per tutti .....	61
3.2.3 Due principi cardine per la concessione: l'utilità sociale e la tutela ambientale .....	62

3.2.4	Criteri di valutazione per l'assegnazione della concessione tramite la gara pubblica	64
3.2.5	Procedura ad evidenza pubblica con qualche riserva?	65
3.2.6	In Francia: prelazione in favore dell'Ente Pubblico e garanzia di tutela ambientale	65
3.3	Assetto del territorio razionale tra spiagge libere e concessioni	67
3.3.1	La ripartizione dei litorali: differente da Regione a Regione	68
3.3.2	La sicurezza è garantita nelle spiagge libere?	71
3.3.3	Il Piano delle Coste: una programmazione accurata a garanzia di un buon assetto del territorio	73
3.3.4	Una pianificazione degli arenili più stringente all'Estero	80
3.3.5	Il libero passaggio: un diritto della collettività	81
3.3.6	L'occupazione da parte delle strutture turistico-balneari risulta eccessiva?	82
3.3.7	Una suddivisione ragionata della costa e il rispetto dei diritti pubblici grazie ai Piani territoriali	83
3.3.8	Come si pone il sistema francese al riguardo?	87
3.4	Prezzi minimi e massimi dei servizi equi	87
3.4.1	Il prezzo come strumento di tutela e valorizzazione	88
3.4.2	Con l'applicazione dei prezzi d'ingresso il diritto pubblico soccombe al beneficio privato?	89
3.4.3	L'importo dei prezzi praticati rappresenta un vincolo per la collettività	89
3.4.4	Prezzi elevati in contrapposizione a canoni irrisori	91
3.4.5	Si possono contenere i prezzi?	96
3.4.6	Come può essere garantito il rapporto prezzo/qualità?	97
3.4.7	Una riforma che "liberalizzi": condizioni di assegnazione, fruizione della spiaggia e prezzi	98
Capitolo 4 L'analisi economica può aiutare a stabilire regole di gestione		99
4.1	La valutazione del "progetto concessione"	99
4.1.1	Analisi e previsioni di domanda dei fruitori della spiaggia	101
4.1.2	L'orizzonte spaziotemporale di analisi	102
4.1.3	Confronto costi-benefici per la spiaggia in concessione	102
4.1.4	La valutazione dei costi del progetto come "prezzi ombra"	105
4.1.5	La necessità di un bilanciamento tra spiaggia libera e in concessione	106
4.1.6	La misurazione del beneficio sociale	107
4.2	Analisi ambientale	111
4.2.1	Gli impatti della concessione	111
4.2.2	La concessione e i suoi vantaggi	112

4.2.3	Dopo la perdita degli elementi naturali della costa, ora è il turno della spiaggia stessa	113
4.2.4	La valorizzazione per mezzo della pianificazione territoriale.....	115
4.3	Analisi microeconomica della gestione delle spiagge.....	116
4.3.1	Può un modello economico dare un valore al bene pubblico? .....	116
4.3.2	Il Modello la definizione del bene pubblico.....	118
4.4	Uno studio di ripartizione della costa.....	124
	Sostenibilità e definizione del livello ottimo di uso delle risorse.....	125
5.1	La riforma necessaria con la priorità del beneficio sociale .....	127
5.1.1	L'aumento e la ripartizione dei canoni.....	128
5.1.2	Durata medio-breve del provvedimento.....	129
5.1.3	Pubblicità, trasparenza ed imparzialità delle procedure .....	129
5.1.4	Garanzie di libero utilizzo con la tutela delle spiagge libere.....	130
5.1.5	L'equità dei prezzi.....	131
5.2	Vantaggi e svantaggi degli operatori economici .....	131
5.3	Una riforma normativa che qualifichi il demanio marittimo.....	132
	Allegato A .....	137
	Allegato B .....	140
	Allegato C .....	141
	Allegato D.....	146

La Regolazione delle concessioni balneari in Italia  
fra valorizzazione economica ed interesse collettivo



## Introduzione

La normativa e la gestione delle concessioni balneari rappresentano questioni di cui si è discusso molto negli ultimi anni. Questo tema è diventato ancora più rilevante con l'apertura nei confronti dell'Italia della procedura di infrazione comunitaria n. 2008/4908 per il mancato adeguamento della normativa nazionale alla direttiva UE 2006/123/CE cosiddetta direttiva "servizi" (direttiva Bolkestein), la quale sanziona ogni ipotesi di automatismo nel rinnovo della concessione a favore del concessionario già operante e/o di prelazione in fase di rinnovo della concessione e prevede che le concessioni debbano avere "durata limitata adeguata". Il demanio marittimo, rientrando nella categoria dei cosiddetti beni pubblici<sup>1</sup>, dovrebbe essere gestito in modo tale da apportare un accrescimento del benessere della popolazione e dovrebbe garantire contemporaneamente la preservazione ambientale e paesaggistica. L'attuale modalità di gestione delle concessioni sembrerebbe non tutelare questi diritti e piuttosto tenderebbe a favorire la costruzione e la cementificazione dei litorali italiani. Ma è veramente così? I litorali oggi sono veramente in mano ai privati a fronte di un prezzo esiguo? Almeno due fatti sono certi; la situazione di stallo in cui versa l'Italia per quanto riguarda una nuova proposta di gestione delle concessioni e la necessità di attuare la "direttiva servizi" imposta dall'Unione Europea.

L'analisi che si intende svolgere in questa sede ha il fine di mettere in evidenza le dinamiche riguardanti il provvedimento concessorio e le modifiche proposte in materia. L'obiettivo di questa tesi è riuscire a definire una modalità di gestione delle concessioni balneari funzionale, che risponda ai bisogni della Pubblica Amministrazione, degli

---

### <sup>1</sup> Bene pubblico

Il bene pubblico nella teoria economica

*Rivalità ed escludibilità come variabili del bene.* Il bene pubblico è dotato di due caratteristiche: la non rivalità e la non escludibilità. La prima indica la circostanza in cui l'uso di un bene da parte di un agente non incide sulla facoltà di goderne completamente da parte di terzi. La seconda rappresenta invece l'impossibilità di estromettere terzi dal consumo di un determinato bene. È, dunque, un bene pubblico puro, per es., un faro costiero o la difesa nazionale. Qualora la portata del beneficio dispieghi il proprio effetto a tutto il pianeta, si parla di beni pubblici globali: ne rappresentano un esempio la scoperta di una cura, la stabilità finanziaria, o quella climatica. Agli antipodi dei beni pubblici si trovano i beni privati puri, rivali ed escludibili per loro natura: rivali perché il consumo da parte di un soggetto rende il bene indisponibile per un secondo potenziale consumatore; escludibili perché ne può essere limitato l'uso, per es., attraverso il meccanismo dei prezzi, o per legge.

Vannini Riccardo (2012), Dizionario di Economia e Finanza, Treccani l'enciclopedia italiana.

[http://www.treccani.it/enciclopedia/bene-pubblico\\_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/](http://www.treccani.it/enciclopedia/bene-pubblico_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/)

operatori privati e soprattutto dei cittadini. Si inizierà analizzando la situazione italiana attuale e si verificheranno, quindi, le modalità di gestione delle concessioni balneari. Risulta utile, inoltre, un confronto tra alcuni singoli strumenti di governo delle concessioni italiane con le modalità applicate da altri Stati europei che sia di supporto alla creazione di un ipotetico scenario ideale di gestione e regolamentazione dell'istituto concessorio considerando, comunque, le particolarità della situazione territoriale e amministrativa italiana. Infine si procederà con la definizione di un modello che aiuti a concepire una ripartizione ideale delle spiagge in modo tale da poter soddisfare le diverse esigenze dei fruitori senza danneggiare il territorio dal punto di vista ambientale (con un conseguente danno all'immagine delle singole località balneari), economico e sociale.

## Capitolo 1 **Le spiagge: un bene strategico per l'Italia**

Il turismo balneare è una risorsa molto importante per l'Italia. Questo successo lo si deve soprattutto alla conformazione della costa, la quale costituisce un bene della collettività. È importante, per questo, una buona politica riguardante le concessioni balneari al fine di valorizzare le spiagge. Di seguito viene esposto come l'importanza del demanio pubblico renda ancora più necessaria una sua valorizzazione apportata attraverso un rinnovo della normativa.

### **1.1 Un costa preziosa**

Le spiagge, le coste e, più in generale, i caratteri turistici delle località marittime sono tra i fattori di attrattiva dei Paesi del Mediterraneo. L'Italia, in particolare, ha **una costa balneabile molto estesa con importanti valenze** ricreative e naturalistiche. La costa italiana ha una lunghezza di circa 8.300 km<sup>2</sup>. La costa naturale è circa 7.500 km<sup>3</sup>, di cui più di un terzo sono coste alte che si sviluppano, secondo varie morfologie, con tratti rocciosi molto spesso articolati e frastagliati; mentre circa il 70% delle coste basse è costituito da spiagge sabbiose o ghiaiose, per una lunghezza complessiva di 3.270 km e una superficie territoriale di oltre 120 km<sup>2</sup>.

Da un rapporto del Ministero della Salute sulla qualità delle acque di balneazione emerge che, nel 2014, i chilometri di costa balneabile in Italia sono 5.511 totali, di cui 4.867 km è costituito da acque marine e 644 km da acque interne<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Nella determinazione della lunghezza sono considerati anche tratti di costa rettilinei introdotti in corrispondenza delle foci dei fiumi e delle strutture portuali e marittime (costa fittizia) e tratti di costa artificiali con strutture permanenti realizzate a ridosso della costa. Più del 9% di costa è ormai artificiale, delimitata da opere radenti la riva (3,7%), porti (3%) e strutture parzialmente sovrainposte al litorale (2,4%).

<sup>3</sup> ISPRA Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2011). "Mare e ambiente costiero 2011".

[http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/tematiche2011/05\\_%20Mare\\_e\\_ambiente\\_costiero\\_2011.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/tematiche2011/05_%20Mare_e_ambiente_costiero_2011.pdf)

<sup>4</sup> I restanti chilometri non considerati balneabili in quanto non accessibili al monitoraggio, a causa della morfologia della costa, per esempio scogliere, zone lagunari o foci dei fiumi, o per l'accessibilità di questa per la presenza di porti, demanio militare, strutture urbane.

La valorizzazione del patrimonio balneare è, quindi, un fattore fondamentale per il successo della destinazione turistica Italia. L'importanza di una buona politica in materia di concessioni balneari è confermata da diversi argomenti, i quali si fondano, innanzitutto, sul ruolo di rilievo che svolge l'industria del turismo nell'economia italiana. Il demanio marittimo, in particolare, rappresenta una risorsa fondamentale per l'Italia; infatti le località balneari costituiscono le mete più visitate dai turisti italiani e stranieri, come si illustra nella sezione successiva.

## 1.2 L'importanza del turismo balneare in Italia

Nel 2013 gli arrivi in Italia sono stati pari a 103,8 milioni, mentre le presenze annuali sono state 376 milioni, di cui 188 milioni nel III trimestre, ossia quello corrispondente ai mesi estivi e che riguarda, quindi, maggiormente l'oggetto discusso in questa tesi.<sup>5</sup>

In Italia, in particolare, il **turismo balneare ha guidato lo sviluppo** e la crescita del settore turistico. Sebbene in questi ultimi anni rappresenti un segmento ormai maturo, il balneare continua ad avere un peso rilevante tra le diverse tipologie di turismo e prosegue con la sua espansione diversificandosi in nicchie di turismo altrettanto fiorenti come, per esempio, il turismo naturalistico, ambientale ed enogastronomico. Come si può notare dalla

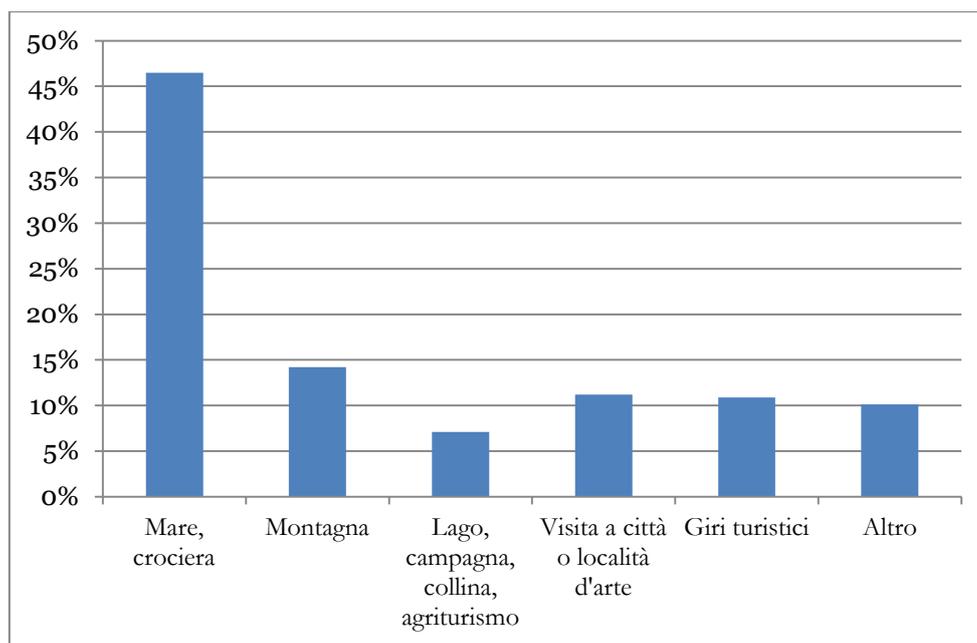
Figura 1, infatti, nel 2012 le vacanze al mare, comprese le crociere, rappresentano il 46,5% sul totale dei soggiorni effettuati per riposo o svago e a seguire, in ordine di importanza, si confermano la montagna con il 14,2%, le visite a città o località d'arte, che sono state l'11,2%, i giri turistici con il 10,9%, il lago, campagna, collina o agriturismo con il 7,1%.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> ISTAT (03/07/2014), "Movimento dei clienti negli esercizi ricettivi", Serie storiche.  
<http://www.istat.it/it/archivio/133223>

<sup>6</sup> ISTAT (2013), "Capitolo 18 Turismo", Annuario statistico italiano 2013.  
[http://www.istat.it/it/files/2013/12/Cap\\_18.pdf](http://www.istat.it/it/files/2013/12/Cap_18.pdf)

**Figura 1 Vacanze (in termini di arrivi) di riposo, piacere e svago per tipologia - Anno 2012**



Fonte: elaborazione personale su dati ISTAT, indagine multiscopo su viaggi, vacanze e vita quotidiana.

Anche considerando la crisi che ha colpito l'economia dal 2009, l'industria turistica si conferma come una risorsa che continua a produrre crescita in quanto il turismo risente solo marginalmente della crisi. Il settore, infatti, ha avuto una ripresa del 4% nel 2011 in termini di arrivi e presenze; sebbene, negli ultimi due anni, abbia avuto un calo, in particolare, in termini di presenze. In media, comunque, il dato è sostanzialmente stabile (Tabella 1)<sup>7, 8</sup>

**Tabella 1 Arrivi, presenze e permanenza media negli esercizi ricettivi**  
Anni 2009-2013, valori assoluti in migliaia

ANNI	Arrivi		Presenze		Permanenza media
	Valori assoluti	Variazioni % sull'anno precedente	Valori assoluti	Variazioni % sull'anno precedente	
2009	95.500	0,0	370.762	-0,8	3,88
2010	98.814	3,5	375.543	1,3	3,80
2011	103.724	5,0	386.895	3,0	3,73
2012	103.733	0,0	380.711	-1,6	3,67
2013 (a)	103.848	0,1	376.709	-1,1	3,63

Fonte: Istat, Indagine sul movimento dei clienti negli esercizi ricettivi (R)  
(a) Dato provvisorio.

Fonte: Sistema statistico nazionale, Istituto nazionale di statistica (2014), "Annuario statistico italiano 2014"

<sup>7</sup> Sistema statistico nazionale, Istituto nazionale di statistica (2014), "Annuario statistico italiano 2014", Capitolo 19 Turismo, ISTAT. <http://www.istat.it/it/files/2014/11/Asi-2014.pdf>

<sup>8</sup> Nell'allegato A si può approfondire la questione per quanto riguarda la differenziazione tra turisti italiani e stranieri.

Secondo uno studio dell'ENIT, sul versante dei flussi turistici stranieri in Italia, i dati Istat indicano che la stagione 2013 mostra una crescita di arrivi internazionali che hanno raggiunto quota 50,2 milioni con un incremento del 3,1% rispetto al 2012 e un andamento dei pernottamenti pari a 184,8 milioni (+2,3%). Sempre secondo il suddetto studio, i flussi internazionali in entrata sembrano preferire le città di interesse storico e artistico italiane e subito dopo le località marine come si vede dalla Tabella 2 e dalla Figura 2.<sup>9</sup>

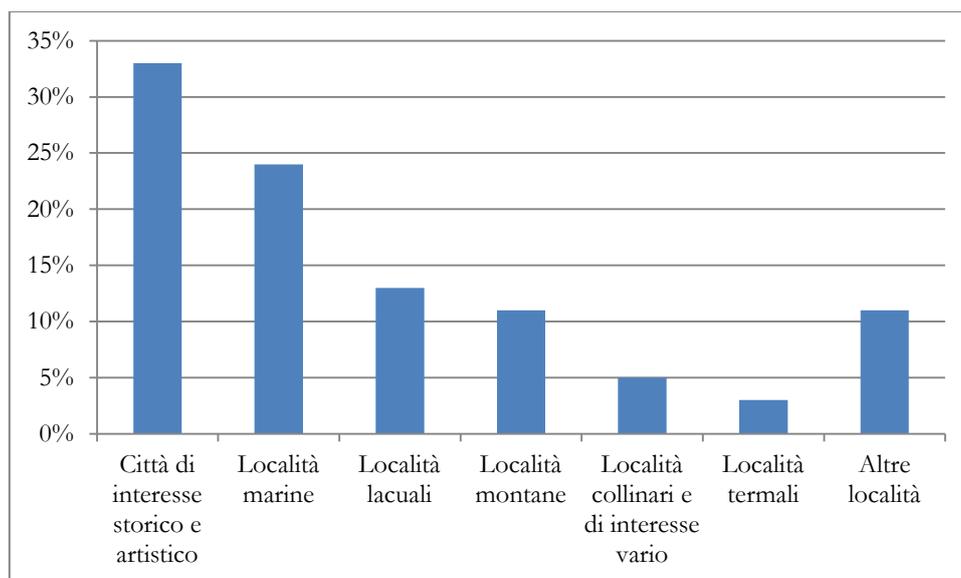
**Tabella 2 Turisti stranieri per tipologia di località visitata in Italia negli anni 2011 e 2012.**

Località di interesse turistico	2011			2012			Variazione %	
	Arrivi	Presenze	Perm. media	Arrivi	Presenze	Perm. media	Arrivi	Presenze
Città di interesse storico e artistico	21.676.340	59.570.413	2,7	22.007.351	60.291.761	2,7	1,5	1,2
Località marine	7.794.036	41.237.684	5,3	8.025.204	42.353.805	5,3	3,0	2,7
Località lacuali	4.308.371	21.611.983	5,0	4.451.912	22.685.957	5,1	3,3	5,0
Località montane	3.976.581	19.496.863	4,9	4.246.504	20.584.521	4,8	6,8	5,6
Località collinari e di interesse vario	1.939.710	8.888.548	4,6	1.970.409	9.044.260	4,6	1,6	1,8
Località termali	1.482.355	5.448.889	3,7	1.498.594	5.517.463	3,7	1,1	1,3
Altre località	6.283.416	20.219.682	3,2	6.538.601	20.117.221	3,1	4,1	-0,5
<b>TOTALE</b>	<b>47.460.809</b>	<b>176.474.062</b>	<b>3,7</b>	<b>48.738.575</b>	<b>180.594.988</b>	<b>3,7</b>	<b>2,7</b>	<b>2,3</b>

Fonte: dati Istat aggiornati al 2013. Studio dell'Agenzia Nazionale del Turismo-ENIT (2013), "Il turismo straniero in Italia".

<sup>9</sup> Studio dell'Agenzia Nazionale del Turismo – ENIT (2013), "Il turismo straniero in Italia", a cura della Direzione Centrale Programmazione e Comunicazione. <http://www.enit.it/en/studies-and-research.html>

**Figura 2 Presenze internazionali in Italia per tipologia di località - Anno 2013**



Fonte: elaborazione su dati ISTAT. Studio dell' Agenzia Nazionale del Turismo-ENIT (2013), "Il turismo straniero in Italia".

Nel 2010, l'Osservatorio Nazionale del Turismo rileva che il turismo balneare rappresenta per l'Italia il segmento più importante, in termini di:<sup>10</sup>

- presenze nelle strutture ricettive, pari al 31,6% del totale contro il 24,4% delle città d'interesse storico e artistico;
- capacità ricettiva, dove il prodotto balneare è in assoluto quello che incide maggiormente sull'offerta italiana, costituendo in valori percentuali il 36% delle imprese e dei posti letto, ed in termini quantitativi 51 mila imprese per oltre 1.657.415 posti letto;
- ricavi provenienti dalla spesa turistica, dove il comparto balneare genera il 36,7%, contro il 26,3% delle città d'arte.

<sup>10</sup> Osservatorio Nazionale del turismo, Unioncamere (2010), "Competitività del sistema turistico italiano", Istituto Nazionale Ricerche Turistiche.  
[http://www.ontit.it/opencms/export/sites/default/ont/it/documenti/files/ONT\\_2010-06-22\\_02393.pdf](http://www.ontit.it/opencms/export/sites/default/ont/it/documenti/files/ONT_2010-06-22_02393.pdf)

### 1.3 Il carattere strategico della risorsa spiaggia

La predominanza del balneare (minore per i turisti stranieri ma comunque al 2° posto rispetto ad altre destinazioni) è dovuta principalmente alle spiagge, una delle risorse paesaggistiche, ma anche economiche e sociali, più importanti del Paese.

Per quanto riguarda il turismo balneare, quindi, la maggiore attrazione è costituita da elementi che vengono annoverati tra i beni del demanio marittimo, i quali vengono definiti all'articolo 822 del codice civile e all'articolo 28 del codice della navigazione di cui si tratterà nel paragrafo seguente.

### 1.4 Una definizione giuridica coerente fra diverse fonti

Con l'espressione Demanio Marittimo si indica l'insieme dei beni, ivi comprese le pertinenze demaniali, destinati a soddisfare gli interessi pubblici riguardanti la navigazione, il traffico marittimo e, più genericamente, i pubblici usi del mare. I beni appartenenti a questa categoria trovano elencazione nei già menzionati artt. 822 e segg. del codice civile e nell'art. 28 del codice della navigazione. Secondo quanto disposto dall' art. 822 del codice civile:<sup>11</sup>

#### *Demanio pubblico.*

*“Appartengono allo Stato e fanno parte del demanio pubblico il lido del mare, la spiaggia, le rade e i porti; i fiumi, i torrenti, i laghi e le altre acque definite pubbliche dalle leggi in materia; le opere destinate alla difesa nazionale.*

*Fanno parimenti parte del demanio pubblico, se appartengono allo Stato, le strade, le autostrade e le strade ferrate; gli aerodromi; gli acquedotti; gli immobili riconosciuti d'interesse storico, archeologico e artistico a norma delle leggi in materia; le raccolte dei musei, delle pinacoteche, degli archivi, delle biblioteche; e infine gli altri beni che sono dalla legge assoggettati al regime proprio del demanio pubblico.”*

---

<sup>11</sup> Fonti → Codice Civile → LIBRO TERZO - DELLA PROPRIETÀ → Titolo I - Dei beni (Artt. 810-831) → Capo II - Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici.

Nel primo comma vengono elencati i beni appartenenti al demanio necessario (o naturale)<sup>12</sup>, i quali possono essere solamente di proprietà dello Stato per la loro naturale attitudine a soddisfare interessi pubblici. I beni indicati nel secondo comma, invece, fanno parte del demanio accidentale. La nozione di demanio marittimo contenuta nel codice civile è stata specificata ed ampliata come segue dal codice della navigazione con l'art. 28:

*“Fanno parte del demanio marittimo: (a) il lido, la spiaggia, i porti, le rade; (b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell’anno comunicano liberamente col mare; (c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.”*

Quindi, il lido del mare<sup>13</sup>, la spiaggia, le rade, le lagune, le foci dei fiumi, i bacini d’acqua salsa sono soggetti, secondo gli **art. 822 del codice civile e l’art. 28 del codice della navigazione, al regime demaniale di diritto speciale**. I beni demaniali marittimi, infatti, sono inalienabili (il relativo atto di trasferimento è nullo per l’impossibilità dell’oggetto), inusucapibili (il possesso delle cose di cui non si può acquistare la proprietà è senza effetto, ai sensi dell’art. 1145, comma 1, del codice civile), imprescrittibili (a detti beni non si applica la disciplina della prescrizione), inespropriabili (fino a quando non ne venga pronunciata la sdemanializzazione) e non possono formare oggetto di diritti in favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano (art.823 del codice civile).<sup>14</sup> Questi principi sono di fondamentale importanza e devono sempre essere garantiti, anche nel momento in cui si procede ad una modifica della normativa.

---

<sup>12</sup> I beni indicati in questo comma appartengono al *demanio necessario* (o naturale), 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 naturale è composto dal: a) *demanio marittimo* che, oltre ai beni indicati dall'art. 822, comprende anche: le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo. Il mare e il fondo del mare non sono beni demaniali ma cose fuori commercio [v. Libro III, Titolo I] (*res communes omnium*); b) *demanio idrico* [v. *sub* art.910]; c) *demanio militare*, cioè le opere destinate direttamente alla difesa nazionale, ossia aeroporti e strade militari. Non appartengono al demanio invece: a) le difese naturali; b) gli armamenti, le caserme, gli aerei militari (questi beni appartengono al *patrimonio indisponibile* dello Stato).

<sup>13</sup> Per lido del mare è da intendersi “quella porzione di riva a contatto diretto con le acque del mare da cui resta normalmente coperta a mezzo delle mareggiate ordinarie”, mentre la spiaggia “è costituita non soltanto da quei tratti di terra prossimi al mare e sottoposti alle mareggiate straordinarie, ma anche da quelle fasce di terreno degradanti comprese tra il lido e l’entroterra”.

<sup>14</sup> Conio Alba, “Il demanio marittimo: titolarità e gestione tra Stato e Autonomie territoriali”, Università degli studi Roma Tre.

## 1.5 Un interesse pubblico da soddisfare con un bene centro di interessi differenti

I beni elencati negli artt. 822 cod. civ. e 28 cod. nav. vengono definiti **beni demaniali e questo comporta il dovere di soddisfare un interesse pubblico** oltre all'interesse privato, che sussiste nel momento in cui vengono attribuiti diritti esclusivi sul bene.

Nel tempo sono emersi interessi eterogenei e diverse destinazioni d'uso dei beni demaniali che si sono affiancati ai tradizionali pubblici usi del mare. La dottrina, infatti, configura i beni demaniali marittimi come potenzialmente idonei a soddisfare un'impresata serie di interessi pubblico-sociali connessi al mare che si attualizzano e mutano a seconda del periodo storico e della realtà socio-economica. L'ampia categoria dei "pubblici usi del mare" è una categoria aperta. Essa include, oltre alle attività tradizionali, quali la difesa nazionale costiera, la navigazione ed il traffico marittimo, ritenuti strategici al perseguimento dei fini essenziali dello Stato, anche la cantieristica navale e la pesca, nonché gli usi correlati all'industria, al commercio, al turismo, alla balneazione, alla fruizione del paesaggio e del tempo libero.<sup>15</sup> Hanno preso un peso sempre maggiore, infatti, le finalità turistico-ricreative (stabilimenti balneari, attività ristorative, impianti sportivi e ricreativi ad uso turistico, servizi di noleggio natanti e imbarcazioni ecc.). La spiccata connotazione economica dei beni demaniali marittimi rende le spiagge un bene appetibile per le suddette attività ed il provvedimento di concessione diventa, quindi, uno strumento di conformazione del diritto d'impresa. Infatti, le attività che si realizzano su tali beni rilevano come centri di riferimento di interessi, non solo dell'imprenditore, ma anche connessi alle funzioni sociali che le mutate esigenze collettive involgono nel bene stesso. Viene affermandosi, quindi, una valenza socio-economica del demanio marittimo, a cui corrisponde una evoluzione dei pubblici usi del mare, caratterizzata da nuove utilizzazioni connesse all'esercizio di attività imprenditoriali ed alle attività terziarie.

La concessione, mediante il controllo sull'organizzazione dell'impresa, può realizzare e tutelare fini di interesse pubblico. Infatti, nel momento in cui viene fatta la gara pubblica, la Pubblica Amministrazione detiene gran parte del potere contrattuale e potrebbe manovrare alcuni strumenti con il risultato di vincolare il futuro

---

<sup>15</sup> Girone Giuseppe, Condirezione Generale Legale e Patrimonio Anas (04/02/2009), "Brevi note sulla recente delibera n.29-2008 della Corte Conti relativa alla gestione della riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo".

concessionario ad alcune azioni (o astensioni) che apportino un beneficio sociale. Nel procedimento per l'adozione del provvedimento concessorio l'interesse del privato viene raffrontato con gli interessi dell'autorità, tra i quali prevale quello della tutela e della valorizzazione del bene che deve essere perseguita non solo a livello di programmazione delle destinazioni, ma anche nel momento di attuazione delle previsioni con il rilascio della concessione. Una volta individuate le caratteristiche e la destinazione d'uso del bene si dovrebbe poter diversificare la gestione adattando il provvedimento. Ossia, come detto sopra, si dovrebbero stabilire concretamente le necessità della collettività legate all'uso del bene demaniale e porle come vincolo al momento dell'asta delle concessioni.

Lo Stato, quindi, ha il dovere di soddisfare l'interesse della collettività, pur dando il bene in concessione. Questo può farlo attraverso la normativa e applicando alcune condizioni a garanzia di tutela del bene pubblico in sede di gara.

## 1.6 Le aspettative di una regolamentazione delle concessioni

Oltre all'aspetto della tutela dell'interesse pubblico generale (come descritto precedentemente), la gestione delle concessioni dovrebbe soddisfare altre aspettative. La **regolamentazione dovrebbe essere indirizzata** da obiettivi quali assicurare un'entrata finanziaria certa al bilancio dello Stato, delle Regioni e dei Comuni; assicurare un contesto trasparente e aperto alle imprese riducendo gli oneri amministrativi e, quindi, assicurare l'apertura concorrenziale del settore, assicurare i diritti dei cittadini e dei consumatori; coordinare lo sviluppo economico del settore con gli obiettivi di gestione integrata delle coste<sup>16</sup>. Questi aspetti sono riconducibili a determinate variabili (di cui si tratterà in seguito) capaci di gestire il provvedimento di concessione. Le variabili considerate come strumenti di gestione dovrebbero essere analizzate contemporaneamente temperando gli effetti ottenuti agendo su ognuna di esse ai fini di garantire un governo delle concessioni balneari che consenta la valorizzazione economica del bene pubblico e un beneficio collettivo.

---

<sup>16</sup> De Benedetto Maria (2011), *Spiagge in cerca di regole: Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, Il Mulino.

Considerando, quindi, che i beni del demanio marittimo sono chiaramente definiti dalla normativa e devono rispettare i principi che li qualificano come tali (inalienabilità, inusucapibilità, imprescrittibilità, inespropriabilità); lo Stato deve provvedere ad una gestione che abbia come fine ultimo la tutela del beneficio collettivo. Per fare questo si deve avvalere di alcuni strumenti, ossia gli oneri di concessione, la durata del provvedimento, le condizioni di rinnovo e la procedura di assegnazione della concessione, la ripartizione della costa, i prezzi degli operatori del settore balneare. Queste variabili verranno trattate nei capitoli seguenti, in seguito ad un quadro generale che dia un riferimento della normativa attuale.

## Capitolo 2 **Una gestione problematica delle concessioni**

Attualmente, in Italia, si discute di una proposta di riforma della disciplina del demanio marittimo. In particolare, a seguito dell'apertura della procedura di infrazione comunitaria n. 2008/4908, l'art. 11 della legge 15 dicembre 2011, n.217 (*Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010*) aveva delegato il Governo ad emanare entro il 17 aprile 2013 un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione ed il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime. Questa scadenza è stata prorogata prima al 2015 e successivamente al 2020. Infatti, per quanto riguarda il da farsi, persistono tensioni su diversi fronti, in particolare tra il legislatore e gli imprenditori titolari delle concessioni balneari. **Queste tensioni e la mancanza di un intervento da parte dello Stato hanno fatto sì che in Italia sia ancora presente una situazione di stallo** e di incertezza che andrebbe risolta a breve termine.

Nonostante l'orientamento nazionale sia diretto ad una revisione della disciplina del settore, per il momento non è stata fatta una riforma completa che rinnovi la normativa e che riesca ad applicare la libera concorrenza al mercato delle concessioni. I concessionari quindi, nonostante alcune deboli proposte quali, per esempio, un aumento significativo dei canoni e una minore durata del diritto di superficie, sembrano godere tuttora di una tutela che non ha ragione di essere. Nei paragrafi che seguono verrà dato un quadro normativo di riferimento e, successivamente, verranno analizzate le questioni riguardanti i canoni e la durata del titolo concessorio.

## 2.1 L'inquadramento giuridico delle concessioni tra fondamenti intoccabili e immobilità perenne

Secondo una linea ricostruttiva condivisa da gran parte della dottrina, **il più importante punto di partenza della ricostruzione sistematica della disciplina delle concessioni di demanio a fini turistico-ricreativi passa, nel caso dei litorali, dall'art. 37 del Codice della Navigazione del 1942** (approvato con R.D. del 30/3/42, n. 327, nonché dal relativo Regolamento di esecuzione, approvato con D.P.R. n. 328 del 15/2/52). Gli articoli del Codice della Navigazione che interessano, in modo specifico, il demanio marittimo sono quelli compresi tra l'art. 28 e l'art. 55.

**A differenza di altre tradizioni normative europee, il demanio marittimo, in Italia, è stato oggetto di una disciplina normativa speciale (appunto, il r.d. n.327/1942) all'interno di una generica e generale disciplina codicistica di carattere civilistico (artt. 822 e ss. del r.d. n.262/1942).** Oltre alla evidente risalenza e alla quasi sostanziale immobilità della disciplina nazionale, ciò ci distingue da esperienze d'oltralpe. Ancorché recenti, per esempio, sono stati creati settori normativi ad hoc relativamente alle regole applicabili alla proprietà delle persone giuridiche pubbliche (in Francia, il “*Code général de la propriété des personnes publiques*” approvato nel 2006 in attuazione dell'articolo 48 della l. n. 2005/842 del 26 luglio 2005, che regola il demanio marittimo francese).

Tale disciplina, tuttavia, non esaurisce il quadro sistematico e normativo di riferimento nel nostro Paese. Al Codice della Navigazione, infatti, si affianca (e, talora, apporta modifiche) **la legge n. 494/1993 (di conversione del d.l. n. 400/1993)** la quale apporta talune previsioni normative speciali per le concessioni demaniali marittime assegnate per finalità turistico-ricreative, creando un ambito normativo nel quale valgono regole e principi specifici, finanche in deroga alla normativa generalmente prevista per le concessioni di beni pubblici. Il decreto-legge 5 ottobre 1993, n.400, contenente “*disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime*”, fu emanato per ridisciplinare in modo adeguato la materia. Dopo due mesi la legge di conversione 494/1993 sottopose la materia ad un'organica riqualificazione.<sup>17</sup> Tale norma tratta la determinazione dei canoni, apporta delle

---

<sup>17</sup> Querci Elena Orsetta (1996), *Le concessioni di beni demaniali marittimi e la legge 7 agosto 1990, n.241: modificazioni procedurali*, Modena, Mucchi.

innovazioni riguardanti la gestione del demanio marittimo e modifica alcuni articoli del codice della navigazione e del relativo regolamento di esecuzione. In particolare, la legge 494/1993 (la quale opera la conversione del D.L. 05/10/1993, n.400) all'art. 1 contiene un elenco delle attività per cui è possibile rilasciare una concessione demaniale marittima:

*01. 1. La concessione dei beni demaniali marittimi può essere rilasciata, oltre che per servizi pubblici e per servizi e attività portuali e produttive, per l'esercizio delle seguenti attività:*

*a) gestione di stabilimenti balneari;*

*b) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;*

*c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere;*

*d) gestione di strutture ricettive ed attività ricreative e sportive;*

*e) esercizi commerciali;*

*f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione.*

Vengono così definiti e specificati i cosiddetti “pubblici usi del mare” ampliando l'ambito di applicazione che in passato (all'epoca dell'emanazione del codice della navigazione del 1942) poteva riferirsi alla pesca, alla difesa nazionale e alla sicurezza della navigazione come principali utilizzi del demanio marittimo.

A ciò si devono aggiungere, poi, gli effetti della legge n. 88/2001 “Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime” che, con l'articolo 10, “Disposizioni concernenti le concessioni dei beni demaniali marittimi”, ha finito per accentuare i caratteri derogatori della disciplina normativa italiana delle concessioni di spiagge e litorali. Infatti, l'articolo 10, comma 1, introduce il meccanismo del rinnovo automatico della durata delle concessioni demaniali marittime (vanificando, di fatto, la rilevanza di ogni norma di previsione di procedure comparative, più o meno di evidenza pubblica) facendo salvo il potere di “revoca delle concessioni” previsto nel Codice della navigazione al 2° comma dell'art.42.

La disciplina normativa sin qui esaminata, inoltre, è stata nuovamente oggetto di attenzione da parte del legislatore, il quale, in sede di approvazione della legge “Finanziaria 2007” (legge n. 296/2006):

a) ha modificato l'articolo 3 del d.l. n. 400/1993 (tramite inserimento del comma 4-bis), prevedendo la possibilità di essere titolari di concessioni demaniali marittime per una durata non inferiore a 6 anni e non superiore a 20 anni *“in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle regioni”* (art. 1, comma 253);

b) ha integrato la previsione delle cause di decadenza dei concessionari del demanio marittimo, prevedendo che (*“dopo il comma 2-bis dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494”*) è aggiunto alla normativa in vigore il comma 2-ter per cui *“le concessioni ... sono revocate qualora il concessionario si renda, dalla data di entrata in vigore della presente disposizione, responsabile di gravi violazioni edilizie, che costituiscono inadempimento agli obblighi derivanti dalla concessione ai sensi dell'articolo 5 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 settembre 2005, n. 296”*.

Si nota, comunque, che **l'attività di produzione legislativa si è basata sul mantenimento delle regole e delle norme vigenti, cui si “aggiungono” (di volta in volta) specificazioni più o meno ampie incapaci di incidere sul principio dell'insistenza, della automaticità e della sostanziale perpetuità.**<sup>18</sup>

Di seguito si riporta un quadro della normativa e giurisprudenza demaniale vigente.

---

<sup>18</sup> Del Dotto Alessandro (07/02/2011), “Demanio marittimo: principi di tutela del mercato e della concorrenza”, Altalex. <http://www.altalex.com/index.php?idnot=13066>

## Normativa e Giurisprudenza Demaniale

---

[L.494/93 Testo aggiornato al 2013](#)

[L. 311 del 30.12.2004](#) - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2005). Pubblicata nella Gazz. Uff. 31 dicembre 2004, n. 306, S.O.

[L. 308 del 15.12.2004](#) - Delega al Governo per il riordino, il coordinamento e l'integrazione della legislazione in materia ambientale e misure di diretta applicazione. Pubblicata nella Gazz. Uff. 27 dicembre 2004, n. 302, S.O.

[Codice della Navigazione con il suo Regolamento di Attuazione](#)

[Codice Civile](#)

[DPR 24 luglio 1977 n. 616](#)

[legge 84/94](#)

[D.M. 15-11-1995 n. 595](#)

[DL 535/96](#) convertito in legge dalla [legge n. 647/96](#)

[legge 27/12/97 n. 449](#)

[legge 15/03/97 n. 59](#)

[D.P.R. n.509-1997.](#)

[D. L.vo 31/03/98 n. 114](#)

[DL 31/03/98 n. 112](#)

[DM 05/08/98 n. 342](#)

[DM 30/07/98 n. 343](#)

[legge 388/00 finanziaria 2001](#)

[legge 88/01](#)

[legge 8 luglio 2003, n. 172](#)

[legge 05/05/89 n. 160](#)

[DM 19/07/89](#)

[DL 374 del 08/11/90](#)

[DM 15/11/95 n. 595](#)

[L.R. Abruzzo n. 141 1997](#)

[Legge 203 del 1982](#)

[Legge n 537 del 1993](#)

[D.M. concernente la cantieristica \(G.U. 18.04.02 n. 91\)](#)

[D.M. 31 dicembre 2001](#)

[Disegno di legge \(Senato della Repubblica\)- ottobre 1996 n. 1514- Disciplina degli approdi turistici](#)

Fonte: Demanio marittimo, [http://www.demaniomarittimo.com/normativa\\_demaniale.htm](http://www.demaniomarittimo.com/normativa_demaniale.htm)

Dopo aver dato alcuni riferimenti normativi, i paragrafi successivi analizzeranno alcuni strumenti di governo delle concessioni, quali i canoni, la durata delle concessioni, le condizioni di rinnovo dell'atto. Per prima cosa verrà descritta la formazione del canone dal punto di vista legislativo ed amministrativo con l'obiettivo di porne in luce le criticità.

## 2.2 Il sistema attuale riposa su canoni bassi?

L'**inadeguatezza del canone deriva** da diversi fattori: dalla **legislazione**, che negli anni ha subito un'evoluzione arrivando ad una soluzione per la definizione degli oneri di dubbia correttezza; dalla pressione esercitata dalla **lobby imprenditoriale**, la quale ha l'interesse nel mantenere bassi i canoni e dall'**Amministrazione** incapace di applicare la legge con il risultato di assegnare canoni irrisori per i destinatari delle concessioni. Sono state riscontrate, in effetti, diverse situazioni in cui era stato stabilito un dato importo di concessione ma dopo i primi pagamenti da parte del concessionario lo Stato non ha più richiesto i conguagli.

A sostegno di queste affermazioni, di seguito, si esporrà la determinazione del canone secondo la legge n. 494/1993, i criteri per la formazione dell'onere di concessione e si analizzerà la necessità di un aumento degli importi.

### 2.2.1 L'attuale sistema di determinazione dei canoni

Storicamente, il canone demaniale marittimo è sempre stato il risultato di criteri fissati dalla legge piuttosto che la risultanza di una determinazione concordata e discussa tra le diverse parti. Quanto stabilito per legge non sembra aver prodotto risultati soddisfacenti. In passato la determinazione del canone demaniale ha visto diversi interventi legislativi, i quali erano sostanzialmente diretti soltanto a stabilire gli importi dovuti sulla base delle diverse utilizzazioni del demanio marittimo.

L'**evoluzione dei criteri di determinazione dei canoni** è stata caratterizzata da una serie di "fasi". Nel primo periodo, durato fino al 1989, il canone è stato quantificato caso per caso con valutazioni di tipo discrezionale, facenti capo alle Autorità marittime, alle Intendenze di finanza e agli Uffici tecnico erariali, in modo da tener conto, in particolare, dell'utilità economica che si poteva trarre dalla concessione. Il procedimento amministrativo così definito si dimostrò essere materialmente di difficile applicazione per i soggetti competenti la formazione del canone, ossia il capo del compartimento marittimo e l'intendente di finanza, i quali determinavano apposite tabelle, ed il Ministro della marina mercantile di concerto con il Ministro delle finanze, che avevano il compito di approvarle con provvedimento. Questa difficoltà contribuì alla formazione della prassi che consisteva nella definizione di un canone "provvisorio"

che sarebbe stato soggetto successivamente ad un conguaglio di una maggiore somma eventualmente stabilita dall'amministrazione sulla base di determinati criteri.

Con la legge 5 maggio 1989 n.160, art.10, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 4 marzo 1989, n.77, e con il decreto interministeriale di attuazione (D.I. del 19 luglio 1989), il criterio della discrezionalità fu abbandonato e fu sostituito dall'applicazione di elementi di quantificazione oggettiva, come l'estensione delle superfici, le volumetrie delle pertinenze, la natura, di facile o difficile rimozione e delle eventuali costruzioni. La procedura fu così snellita e semplificata, ma la diversità della valenza economica delle varie concessioni risultò messa in secondo piano. Poco dopo, tuttavia, furono nuovamente modificati i criteri e le misure dei canoni, in quanto con la legge n.165 del 26 giugno 1990 (art.12, comma 6) di conversione, con modificazioni, del decreto-legge del 27 aprile 1990, n.90, venne stabilito un adeguamento degli importi, elevando il livello da due a quattro volte rispetto a quelli del 1988, tenendo conto non solo delle caratteristiche oggettive ma, anche, "*delle capacità reddituali dei beni dati in concessione*" e rinviando la concreta attuazione degli aumenti ad un decreto interministeriale dell'allora Ministro della marina mercantile, di concerto con quelli delle finanze e del tesoro. Questa disciplina, contrassegnata da varie difficoltà di applicazione, venne ben presto a cessare poiché il decreto interministeriale di attuazione, emanato il 18 ottobre 1990, fu annullato dal TAR del Lazio, sez. III, n.1456 del 5 novembre 1992, in conseguenza dell'accoglimento di un ricorso di un concessionario.<sup>19</sup> Fu, quindi, introdotta una nuova normativa, a decorrere dal 1 gennaio 1994, con il decreto-legge del 5 ottobre 1993, n. 400, contenente "*disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime*", convertito, con modificazioni, dalla legge n. 494/1993. Il relativo regolamento attuativo per le concessioni turistico-ricreative su emanato dal Ministro dei trasporti e della navigazione dopo più di 5 anni (D.M. del 5 agosto 1998, n.342). Con tali provvedimenti la determinazione dei canoni con finalità turistico-ricreative fu differenziata in base alla diversa "valenza turistica" del territorio nazionale costiero (alta, media, minore) e, nell'ambito di aree della medesima valenza turistica, con l'applicazione di importi a mq., indicati in apposite tabelle, diversi a seconda delle caratteristiche della concessione, ossia se rilasciata per l'uso di aree scoperte o meno, e/o con impianti di

---

<sup>19</sup> Girone Giuseppe, Condirezione Generale Legale e Patrimonio Anas (04/02/2009), "Brevi note sulla recente delibera n.29-2008 della Corte Conti relativa alla gestione della riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo".

facile o difficile rimozione e/o con pertinenze; per gli specchi d'acqua, fu applicato il criterio dei canoni decrescenti con l'aumento della distanza dalla costa. Con le suddette disposizioni si cercò di conciliare e combinare i diversi criteri dell'estensione delle aree, del tipo dei manufatti costruiti e della potenziale redditività delle concessioni. L'individuazione della valenza turistica delle singole aree fu rimessa alla decisione delle Regioni territorialmente competenti (D.M. n.342/1998, art.6). Tuttavia, la maggioranza delle Regioni non deliberò in merito e, di conseguenza, fu applicato per tutte il calcolo, meno oneroso, della valenza "minore" (per ulteriori approfondimenti si veda allegato B).

I **canoni vengono calcolati** dagli uffici comunali in base alle disposizioni del decreto-legge n.400/1993 e i relativi aggiornamenti, applicando tariffe stabilite dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che annualmente rende note le relative tabelle (vedi allegato C), suddivise per tipologia di concessione. Le modalità di calcolo del canone e le eventuali riduzioni spettanti sono previste, a seconda della tipologia di concessione, da varie disposizioni, fra cui principalmente il D.L. 5 ottobre 1993 n. 400 e le circolari ministeriali n. 77 del 17/12/1998 (ad oggetto: disposizioni per la determinazione dei canoni per le concessioni demaniali marittime) e n. 120 del 24/05/2001 (utilizzo SID sistema di interscambio dati tra amministrazioni), senza alcuna discrezionalità da parte degli uffici comunali. Per quanto riguarda la formazione del canone e le riduzioni a cui si è fatto riferimento poco sopra, l'art. 3 del D.L. 5 ottobre 1993, n.400, dispone testualmente:

*03. 1. I canoni annui per concessioni rilasciate o rinnovate con finalità turistico-ricreative di aree, pertinenze demaniali marittime e specchi acquei per i quali si applicano le disposizioni relative alle utilizzazioni del demanio marittimo sono determinati nel rispetto dei seguenti criteri:*

*a) classificazione, a decorrere dal 1° gennaio 2007, delle aree, manufatti, pertinenze e specchi acquei nelle seguenti categorie:*

*1) categoria A: aree, manufatti, pertinenze e specchi acquei, o parti di essi, concessi per utilizzazioni ad uso pubblico ad alta valenza turistica;*

*2) categoria B: aree, manufatti, pertinenze e specchi acquei, o parti di essi, concessi per utilizzazione ad uso pubblico a normale valenza turistica. L'accertamento dei requisiti di alta e normale valenza turistica è riservato alle regioni competenti per territorio con proprio provvedimento. [...]*

*b) misura del canone annuo determinata come segue: [...]*

*c) riduzione dei canoni di cui alla lettera b) nella misura del 50 per cento:*

*1) in presenza di eventi dannosi di eccezionale gravità che comportino una minore utilizzazione dei beni oggetto della concessione, previo accertamento da parte delle competenti autorità marittime di zona;*

2) nel caso di concessioni demaniali marittime assentite alle società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro affiliate alle Federazioni sportive nazionali con l'esclusione dei manufatti pertinenziali adibiti ad attività commerciali;

d) riduzione dei canoni di cui alla lettera b) nella misura del 90 per cento per le concessioni indicate al secondo comma dell'articolo 39 del codice della navigazione e all'articolo 37 del regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione<sup>20</sup>, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 15 febbraio 1952, n. 328;

[...]

Con la legge n.494/93 si introdusse un sistema che prevede alcune categorie di appartenenza individuate sulla base della valenza turistica dell'area, alle pertinenze demaniali ed alla tipologia delle aree occupate. Questi processi e l'aggiunta della previsione di aggiornamenti annuali degli importi sulla base degli indici Istat fecero scomparire il raccordo tra la misura del canone e la singola concessione e si perse, quindi, il collegamento tra l'uso e le utilità economiche ingenerate. La normativa vigente prevede la determinazione del canone a seconda che le aree, pertinenze e specchi acquei oggetti del provvedimento siano ad alta o normale valenza turistica, rispettivamente individuate nelle categorie A e B. In realtà, però, gli importi applicati sono quelli minori. Secondo le stime delle Capitanerie di porto, infatti, meno del 25% delle spiagge rientrerebbe nelle fasce qualitative più basse e invece oltre il 90% è stato classificato fra i lidi per i quali i canoni sono minimi.<sup>21</sup>

Sarebbe opportuno determinare un importo per il canone di concessione che riprenda, almeno in parte, il criterio disposto all'art.16, comma 4 del Regolamento attuativo del Codice della navigazione (d.p.r. 328/52), il quale prevedeva una determinazione "su misura", correlata "all'entità delle concessioni stesse, allo scopo che si intende perseguire ed ai profitti che può trarne il concessionario".

---

<sup>20</sup> Regolamento per l'esecuzione del codice della navigazione (navigazione marittima) approvato con DPR 15 febbraio 1952 n. 328.

Art. 37 - Concessioni per fini di pubblico interesse 1. L'occupazione di beni demaniali marittimi e di zone di mare territoriale da parte di enti pubblici o privati per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse, compreso l'esercizio di servizi di pubblica utilità, è regolata in base alle disposizioni stabilite per le concessioni demaniali marittime. 2. Agli effetti dell'applicazione del canone, previsto dal secondo comma dell'articolo 39 del codice, si intendono per concessioni che perseguono fini di pubblico interesse diversi dalla beneficenza quelle nelle quali il concessionario non ritrae dai beni demaniali alcun lucro o provento.

<sup>21</sup> Foschi Paolo (16/06/2009), "Gli stabilimenti e il canone scomparso", Cronache, Corriere della Sera. [http://www.corriere.it/cronache/09\\_giugno\\_16/Gli\\_stabilimenti\\_e\\_il\\_canone\\_scomparso\\_Paolo\\_Foschi%20\\_99b647f0-5a3d-11de-8451-00144f02aabc.shtml](http://www.corriere.it/cronache/09_giugno_16/Gli_stabilimenti_e_il_canone_scomparso_Paolo_Foschi%20_99b647f0-5a3d-11de-8451-00144f02aabc.shtml)

La normativa vigente ha stabilito un prezzo per m<sup>2</sup> il quale viene assegnato a seconda della categoria, rispettivamente A e B, e della tipologia di bene in locazione ed ogni anno subisce l'incremento Istat. La circolare n.63 del 3 marzo 2014 emanata dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti apporta l'aggiornamento all'art.4 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n.400 delle misure unitarie dei canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime. Con il decreto del 5 dicembre 2013 le misure unitarie dei canoni per il rilascio e il rinnovo delle concessioni hanno subito l'adeguamento Istat del - 0,5% per l'anno 2014 e la misura minima di canone prevista dall'art.9 del Decreto Interministeriale del 19 luglio 1989 è stata portata a € 359,27 a decorrere dal 1 gennaio 2014. I canoni relativi alle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative e per le strutture destinate alla nautica di diporto differenziati per tipologia concessoria sono i seguenti:

- Area scoperta:  
€/mq 2,60445 categoria A - €/mq 1,30222 categoria B
- Aree e specchi acquei occupati con impianti/opere di facile rimozione:  
€/mq 4,34074 categoria A - €/mq 2,17038 categoria B
- Aree e specchi acquei occupati con impianti/opere di difficile rimozione nonché dalle pertinenze demaniali marittime non destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi:  
€/mq 5,78299 categoria A - €/mq 3,71064 categoria B
- Per ogni metro quadrato di mare territoriale per specchi acquei delimitati da opere che riguardano i porti così come definite dall'articolo 5 del testo unico di cui al regio decreto 2 aprile 1885, n.3095:  
€/mq 1,00817 entro 100 metri dalla costa;  
€/mq 0,72812 tra 101 e 300 metri dalla battigia;  
€/mq 0,57409 oltre i 300 metri dalla battigia.
- Specchi acquei utilizzati per il posizionamento di campi boa per l'ancoraggio delle navi al di fuori degli specchi acquei di cui al punto d:  
€/mq 0,29405

Il 9 dicembre 2014, con decreto è stato fissato nella misura di -0,9% l'adeguamento dei canoni per il rilascio delle concessioni demaniali ovvero l'aggiornamento delle stesse per l'anno 2015. La misura minima del canone è stata fissata a € 356,04 a decorrere dal 1° gennaio 2015 (vedi Circolare n.67 del 24 dicembre 2014).

### 2.2.2 Diversi criteri per la determinazione del canone

In particolare, riguardo i possibili scopi dell'area in concessione, esistono diverse misure e criteri di determinazione del canone a secondo del tipo e delle finalità della concessione e, quindi, vengono a formarsi più "gruppi" di canoni. Questo criterio veniva soddisfatto con un calcolo tecnico-economico svolto sulla base di un esame a priori degli elementi certi e determinati della concessione e dei probabili profitti che il concessionario avrebbe potuto trarre dalla concessione stessa. Ai fini di una corretta applicazione del canone, quindi, è necessario distinguere le aree a seconda della valenza turistica e delle loro caratteristiche specifiche definendo, inoltre, opportune riduzioni o aumenti dell'importo sulla base di determinati principi e di situazioni di fatto. I canoni dovrebbero essere determinati anche sulla base degli utilizzi delle aree demaniali marittime, operando una diversificazione basata su dati di consistenza e di gettito certi e, ai fini di un equo calcolo, considerando diverse zone a seconda delle caratteristiche, facilità di collegamento, centralità. Senza dubbio, **per la determinazione del canone, è necessario valutare l'utilità economica tratta rispettivamente dal concedente e dal concessionario**; detto criterio viene stabilito in ragione dei risultati teorici della gestione tenendo conto delle caratteristiche dell'impresa e del reddito che generalmente deriva dalla gestione corretta di quel tipo di impianto. La legge 21 dicembre 1961, n.1501 aveva già stabilito in passato come "l'amministrazione è tenuta a graduare gli aumenti dei canoni minimi sulla base dell'utilità economica che i concessionari traggono dalla concessione", in particolare si considera il risultato teorico "basato sulle caratteristiche e sulle potenzialità del bene concesso in uso visto come fattore della produzione organizzata imprenditorialmente dal concessionario".<sup>22</sup> Una remunerazione adeguata dell'amministrazione titolare del bene oggetto di concessione, infatti, comporta che il canone sia commisurato alla redditività dell'attività svolta grazie alla concessione ottenuta. Per esempio sarebbe opportuno definire, attraverso la normativa, alcune classi

---

<sup>22</sup> S. Avanzi, *I corrispettivi per l'uso dei beni pubblici nella giurisprudenza*, cit., p.52.

di appartenenza delle diverse aree del demanio marittimo, le quali permetterebbero la diversificazione del canone sulla base delle caratteristiche dell'area di riferimento. Le spiagge potrebbero, quindi, essere classificate a seconda del numero di presenze che interessano la zona, della loro attrattività e della destinazione d'uso. Considerate le caratteristiche che delineano il tipo di area e quindi il valore che ne dovrebbe corrispondere si procede ad adeguare tale importo a seconda del tipo di attività che viene svolta, della rilevanza economica dell'attività e di particolari situazioni che possono creare la necessità di riduzioni dell'onere per esempio nel caso in cui l'attività risulti di pubblica utilità o di particolare rilevanza pubblica oppure nel caso di eventi atmosferici o calamità che comportino un danno al sito oggetto di concessione. Canoni ridotti e agevolati, infatti, sono già previsti per le concessioni ad enti pubblici o privati per fini di beneficenza o per altri fini di pubblico interesse e a società sportive dilettantistiche affiliate alle Federazioni sportive nazionali. La normativa della Liguria<sup>23</sup> a questo proposito propone, "fermi restando i parametri di legge", che il canone possa variare in relazione alle tipologie di opere proposte.

L'aggiudicazione della concessione, in aggiunta ai criteri di cui all'art.37, Cod. nav., viene fatta anche sulla base dei seguenti criteri: qualità del progetto (inserimento nel contesto, rispetto delle visuali da terra verso mare, funzionalità dell'impianto balneare, utilizzo dei materiali, basso impatto ambientale delle sistemazioni, opere di rinaturalizzazione, presenza di sistemazioni e arredo a verde, ecc.); qualità della proposta gestionale (qualificazione del concessionario nel settore turistico, numero addetti, tipologia e innovazione delle eventuali attività complementari proposte, modalità di gestione per una migliore sostenibilità ambientale); investimento proposto.

Tale normativa coglie un'ottica maggiormente ambientalistica che va sicuramente implementata a livello nazionale ma nasce da un principio già introdotto dal Governo del 2006, per il quale i canoni di concessione andavano maggiorati per le località a più alta valenza turistica e per le superfici stabilmente occupate da strutture come docce, cabine, piscine, servizi commerciali. In tutto rispetto della normativa nazionale, quindi, alcune Regioni hanno introdotto elementi di flessibilità nella gestione finanziaria del demanio marittimo che potrebbero rispondere alle esigenze di adattabilità nel calcolo

---

<sup>23</sup> Le "Linee guida per le spiagge libere e libere attrezzate e criteri per la concessione di nuovi stabilimenti balneari" sono state approvate con Deliberazione della Giunta regionale n. 512 del 21 maggio 2004 e per la parte riguardante le S.L.A. integrate e modificate dalla l.r. 22/2008 e 21/2012 (modifica alla legge 13/1999).

del canone demaniale. Lo scopo dei suddetti parametri di valutazione dell'importo del canone di concessione è quello di poter operare in modo differenziato a seconda delle situazioni diverse in cui si trovano le attività balneari che richiedono di poter sfruttare un bene demaniale.

### 2.2.3 Un aumento necessario, non eccessivo

**Resta comunque la necessità di un aumento generale di questi importi.** Si può notare che i valori sopra elencati sono tali per cui anche un aumento di entità apparentemente molto rilevante non comporterebbe il pagamento di un canone troppo oneroso, bensì probabilmente verrebbero a crearsi delle tariffe capaci di valutare in modo più appropriato il bene pubblico. Se si considerasse per esempio un aumento di poco inferiore al 300% che era stato stabilito dalla legge finanziaria del 2007 (legge 27 dicembre 2006, n.296) i canoni risulterebbero i seguenti:

- Area scoperta:  
€/mq 6,51113 categoria A - €/mq 3,25555 categoria B
- Aree e specchi acquei occupati con impianti/opere di facile rimozione:  
€/mq 10,85185 categoria A - €/mq 5,42595 categoria B
- Aree e specchi acquei occupati con impianti/opere di difficile rimozione nonché dalle pertinenze demaniali marittime non destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi:  
€/mq 14,45748 categoria A - €/mq 9,2766 categoria B
- Per ogni metro quadrato di mare territoriale per specchi acquei delimitati da opere che riguardano i porti così come definite dall'articolo 5 del testo unico di cui al regio decreto 2 aprile 1885, n.3095:  
€/mq 2,52043 entro 100 metri dalla costa;  
€/mq 1,8203 tra 101 e 300 metri dalla battigia;  
€/mq 1,43523 oltre i 300 metri dalla battigia.
- Specchi acquei utilizzati per il posizionamento di campi boa per l'ancoraggio delle navi al di fuori degli specchi acquei di cui al punto d):  
€/mq 0,73513.

**I canoni rappresentano un'entrata insufficiente per lo Stato in rapporto ai fatturati dei balneari.**

Il canone di concessione che viene pagato in Italia è uno degli strumenti di governo che ha fatto più discutere le diverse parti coinvolte. **Gli oneri risulterebbero essere, infatti, piuttosto irrisori** in considerazione dei fatturati che riescono ad ottenere gli operatori del settore balneare, i quali godono di un mercato molto attivo che è il turismo balneare caratterizzato da una delle categorie di consumatori (i turisti appunto) con più alta capacità di spesa. Inoltre, concessionari godono del beneficio derivante dall'utilizzo di un bene naturale fortemente attrattivo: la spiaggia (bene pubblico dal valore reale non determinabile del mercato).

Il mercato relativo ai beni demaniali risulta sottostimato in quanto **i canoni di concessione non hanno mai rappresentato un'entrata significativa rispetto al valore del bene demaniale marittimo e al fatturato dei concessionari**. Questo tipo di proventi dovrebbe essere diretto a finanziare le attività connesse al demanio e al suo mantenimento; tuttavia, se gli importi vengono ritenuti relativamente bassi, quello che lo Stato può garantire è senz'altro un'azione limitata a scapito del beneficio collettivo che potrebbe derivarne. È molto sentita ormai la necessità di accrescere la redditività dei beni pubblici sottoposti allo sfruttamento imprenditoriale con l'auspicio di riuscire ad avvicinarsi al reale valore di mercato dei beni stessi.

Un criterio per il quale la remunerazione della Pubblica Amministrazione si consideri congrua ed adeguata è la necessità che il canone sia commisurato alla redditività delle attività svolte grazie alla concessione ottenuta. Negli anni, invece, si sono determinati squilibri di bilancio tra l'ammontare in sede di previsione dei canoni concessori attesi e gli effettivi importi a rendiconto. È stato stimato, infatti, che i proventi versati allo Stato rappresentino appena il 5% degli incassi degli stabilimenti. Dai dati del Sib (Sindacato italiano balneari) risulta, per esempio, che nel Lazio in media una concessione costa 10.000 euro l'anno a fronte di fatturati medi di 2-300.000 euro. Nel 2012 lo Stato ha incassato dai canoni del demanio marittimo 102,6 milioni di euro che nel 2013 sono scesi a 102,1 milioni di euro contro un giro d'affari che è stato prudenzialmente stimato essere di 2 miliardi di euro annui (e che Legambiente ha stimato essere nel 2012 intorno

ai 10 miliardi di euro)<sup>24</sup>. Inoltre si è notato uno squilibrio nei pagamenti anche a seconda delle regioni di riferimento. In Sicilia, per esempio, sono stati pagati appena 7 milioni di euro all'anno per 914 chilometri di costa balneabile mentre il Lazio incassa 9 milioni di euro con la concessione di 267 chilometri e la Toscana 16 milioni di euro da 391 chilometri.<sup>25</sup>

I fatturati degli stabilimenti balneari potrebbero essere un fattore positivo anche per lo Stato, gli Enti Locali e di conseguenza per la collettività, in quanto il loro importo potrebbe contribuire alla riduzione del debito pubblico ma soprattutto (in modo più diretto) permetterebbe di avere le risorse da investire nella tutela ambientale. I canoni che i gestori devono pagare al Demanio però sono ancora irrisori. La Tabella 3 che segue, chiarisce la sproporzione tra quanto un concessionario di stabilimento paga annualmente al Demanio, e quanto incassa.

**Tabella 3 Canone pagato negli anni 2004/2005 e ricavi dichiarati dagli stabilimenti balneari.**

Località	Stabilimento	Canone 2004/2005	Ricavi dichiarati	Incidenza canone/ricavi
Rimini	Maestrone	7.500 euro	121.000 euro	0,062
Marina di Pietrasanta	Twiga	4.447 euro	3.300.000 euro	0,001
Fregene	Capri	19.500 euro	284.123 euro	0,069
Fregene	Toni	14.300 euro	266.000 euro	0,054
Ostia	Faber Beach	293 euro	539.000 euro	0,001
Ostia	Venezia	15.300 euro	906.000 euro	0,017
Sabaudia	Saporetto	5.400 euro	880.000 euro	0,006
Vico Equense(Na)	Scrajo	3.000 euro	283.000 euro	0,011
Aci Castello(Ct)	I Ciclopi	7.000 euro	646.000 euro	0,011

Fonte: elaborazione Patrimonio dello Stato S.p.A. su dati S.I.B. e FIPE srl, dati aggiornati al 2005.

È stato considerato uno stabilimento per una diversa località. I dati rilevati hanno evidenziato che i canoni pagati dagli stabilimenti balneari incidono in media solo del 2,58% sui fatturati (quando per il canone di locazione di un'attività commerciale in

<sup>24</sup> Legambiente (16/12/2013), "Spiagge, non più vendute ma regalate. Ricco Natale per i gestori. Babbo Natale/Letta porta il condono sui canoni di concessione."

<http://www.legambiente.it/contenuti/comunicati/spiagge-non-piu-vendute-ma-regalate-ricco-natale-i-gestori-babbo-nataleletta-po>

<sup>25</sup> Frascilla Antonio, Tondo Lorenzo (02/06/2013), "Il grande affare delle coste affitti irrisori per lidi milionari", *La Repubblica PALERMO.it*

[http://palermo.repubblica.it/cronaca/2013/06/02/news/inchiesta\\_il\\_grande\\_affare\\_delle\\_coste\\_affitti\\_irrisori\\_per\\_lidi\\_milionari-60182737/](http://palermo.repubblica.it/cronaca/2013/06/02/news/inchiesta_il_grande_affare_delle_coste_affitti_irrisori_per_lidi_milionari-60182737/)

genere incide del 30-40%). Nel dettaglio si può osservare, per esempio, che lo stabilimento Maestrale ha pagato un canone di concessione di 7500€ a fronte di 121000€ di ricavi dichiarati; l'incidenza percentuale del canone sui ricavi è del 6%, mentre l'incidenza del canone sui ricavi dallo stabilimento Venezia incide per l'1,7% e a Sabaudia l'incidenza percentuale è addirittura lo 0,6%. Inoltre, nel 2008, ad Aci Castello il Lido dei Ciclopi è stato preso in gestione direttamente dal Demanio il quale ha potuto riscontrare un incasso che superò i 640.000 euro e oltre 130.000 euro di utili. Le percentuali di incidenza risultano essere, quindi, molto basse, a conferma dell'inequità del canone e dei valori irrisori degli importi.

A fronte di questi squilibri la Regione Sicilia ha emanato il decreto n.509 del 3 aprile 2013 che impone l'aumento del 600% dei canoni a partire dal 2013 il quale punta al reperimento di risorse per la salvaguardia dell'ambiente e ad allineare la Sicilia alle altre regioni italiane. È stato verificato infatti che, in alcuni casi, a fronte di concessioni estese, le cifre pagate dai concessionari sono state irrisorie. Dai quasi 10 milioni di euro incassati dai canoni la Regione punta ad ottenere oltre 50 milioni di euro. I cambiamenti apportati con il suddetto decreto sembrano essere notevoli come si nota dalla Tabella 4.

**Tabella 4 Riforma dei canoni 2013 pagati alla Regione Sicilia dagli stabilimenti balneari.**

Stabilimento	m <sup>2</sup> concessione	Canone in €	Fatturato in €	Canone dal 2013 in €	Incidenza canone/fatturato
<b>Mondello Italo Belga (Palermo)</b>	39.000	42.000,00	7.000.000,00	252.000,00	0,006 - 0,036
<b>La Torre (Palermo)</b>	7.500	10.275,00	11.000.000,00	61.650,00	0,000934 - 0,0056
<b>Telimar (Palermo)</b>	7.000	9.000,00	2.000.000,00	54.000,00	0,0045 - 0,027
<b>Lido Azzurro (Catania)</b>	50.000	44.000,00	1.000.000,00	264.000,00	0,044 - 0,264
<b>Lido America (Catania)</b>	22.500	18.550,00		111.300,00	
<b>Villaggio Europeo (Catania)</b>	33.100	25.535,00		153.210,00	
<b>Lido di Naxos (Giardini Naxos, Messina)</b>	13.500	17.142,00		102.852,00	

Fonte: elaborazione personale su dati tratti da La Repubblica Palermo.it.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Frascilla Antonio (17/05/2013), "Stangata sugli stabilimenti balneari la Regione aumenta i canoni di sei volte". Frascilla Antonio, Tondo Lorenzo (02/06/2013), "Il grande affare delle coste affitti irrisori per lidi milionari", *La Repubblica PALERMO.it*

La società per azioni Mondello Immobiliare Italo Belga che oggi è concessionaria della spiaggia di Mondello per 39.000 metri quadrati fino all'anno scorso ha pagato un canone pari a 42.000 € annui, a fronte di un fatturato che si aggira intorno ai 7.000.000 €, mentre quest'anno il canone dovuto è di 252.000 €. Il Telimar, che per 7.000 metri quadrati di concessione ha versato in media un canone di 9.000 € all'anno, a fronte di un fatturato pari a due milioni di euro (bilancio 2010), con il rincaro, nel 2013 dovrebbe versare poco più di 50.000 €. Altri grandi stabilimenti si possono trovare nelle Provincie di Catania e di Messina i quali vantano un notevole numero di chilometri di costa in concessione e canoni altrettanto bassi relativamente ai fatturati, i quali sono comunque compresi in un range elevato tanto quanto quello degli stabilimenti di cui abbiamo i dati relativi al giro d'affari. In media, i canoni incidono solo per l' 1,38% sui fatturati mentre dal 2013 la percentuale di incisione sarebbe in media 8,32%. Si può affermare che un incremento del 600% porterebbe ad un'incidenza dei canoni demaniali sul fatturato che va in media dal 2% al 3%. Chi potrebbe rischiare di essere danneggiato da questo incremento sarebbero i piccoli imprenditori, i quali potrebbero avere una redditività inferiore a quella dei grandi operatori del settore balneare (in proporzione all'attività). Il decreto ha suscitato la prevista protesta dei balneari che ha portato al susseguirsi di tavoli di concertazione tra la Regione e i gestori.

Sebbene i canoni pagati in Nord Italia risultino maggiori rispetto a quelli delle Regioni meridionali necessiterebbero comunque un aumento. L'assessore ligure all'urbanistica, Gabriele Cascino, ha messo in luce i canoni pagati dagli stabilimenti balneari della Regione ed è stato proposto, con la legge finanziaria, un aumento del 100% della quota del canone devoluta alla Regione (rispetto alla tassa regionale del 10% pagata finora) sollevando obiezioni e proteste che sono riuscite a portare l'aumento previsto al 25%.<sup>27</sup> È stato contestato, infatti, il fatto che sarebbe stato più opportuno chiedere al Governo centrale, in conferenza Stato-Regioni, di rimodulare la tassazione sui canoni demaniali, dove il 90% va allo Stato Centrale e solo il 10% viene trattenuto dalla Regione, anziché aumentare del 100% la quota della Regione, raddoppiando così la tassazione. Con l'aumento del 25% dei canoni varato dalla giunta ligure dovrebbero entrare in cassa 1,5 milioni di euro in più, da utilizzare per il bilancio regionale e in particolare reimpiegandoli per la manutenzione delle spiagge. I sindacati dei balneari

---

<sup>27</sup> Albengacorsara.it, "Canoni Balneari Liguria: minoranza presenta emendamento per aumento del 25%". "Nell'emendamento sarà fissato e stabilito che come base imponibile, oltre all'incremento dovuto per legge dell'incremento ISTAT, venga preso il gettito relativo alla imposta nazionale per l'anno 2013."

hanno accettato la mediazione finale ma hanno continuato a protestare per alcune questioni che ritengono ingiustificate a livello nazionale.

Fra gli argomenti di discussione ci sono l'IVA del 22% quando negli altri settori turistici è del 10% e il pagamento di ICI e IMU che, secondo i rappresentanti della categoria, competerebbe al titolare della proprietà immobiliare e non al concessionario.<sup>28</sup> La legge, con l'art. 9, comma 1, del Decreto Salva Italia, annovera tra i soggetti passivi dell'imposta municipale propria il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa, ovvero il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. Nel caso di concessione di aree demaniali, soggetto passivo è il concessionario. Al riguardo, si sottolinea che il legislatore aveva riconosciuto espressamente la soggettività passiva ai fini dell'ICI al concessionario di aree demaniali prescindendo da ogni considerazione in ordine alle modalità con cui si verifica in concreto il possesso del bene; infatti, così come è avvenuto con il locatario finanziario (il quale non è titolare di un diritto reale), è stata privilegiata la funzione di godimento del bene, che costituisce una delle caratteristiche del rapporto concessorio. Tale constatazione faceva perdere di significato le indagini sulla natura reale od obbligatoria del rapporto sottostante, nonché sul titolo giuridico in base al quale il concessionario di aree demaniali utilizza il bene immobile. Comunque, secondo l'orientamento prevalente in dottrina e in giurisprudenza, la concessione d'uso del bene demaniale dà luogo, di regola, alla costituzione di diritti reali, in quanto il potere attribuito al concessionario si esercita direttamente sulla cosa che ne forma l'oggetto e può essere fatto valere erga omnes, sia pure nei limiti imposti dalla natura e dalla funzione del bene.<sup>29</sup>

---

<sup>28</sup> Turano Gianfrancesco (17/07/2014), "Il lido è un'affare ma solo per i gestori. Affitti ridicoli allo Stato e ricavi milionari", *L'Espresso*. <http://espresso.repubblica.it/inchieste/2014/07/14/news/il-lido-e-un-affare-ma-solo-per-i-gestori-affitti-ridicoli-allo-stato-e-guadagni-milionari-1.173161>

<sup>29</sup> De Luca Carla (01/06/2012), "IMU e aree demaniali: paga il concessionario", *Fiscal Focus .info* il quotidiano del professionista. <http://www.fiscal-focus.info/s-o-s-imu-tasi-tari/imu-e-aree-demaniali-paga-il-concessionario,3,7930>

#### 2.2.4 La necessità di contemperare interessi diversi

Qualsiasi sia l'intervento da parte dello Stato, le associazioni di categoria faranno valere i loro interessi e, come si è già visto, c'è il rischio che una riforma di questo tipo non potrà mai essere applicata e verrà costantemente prorogata. Da questo si evince che **la contemperazione di più interessi, fatta con le dovute modalità, è indispensabile.** Storicamente si è visto che il canone demaniale marittimo è il risultato di criteri fissati dalla legge piuttosto che la risultanza di una determinazione concordata e discussa tra le diverse parti. Tale modalità potrebbe essere, infatti, ritenuta più appropriata perché frutto di una concertazione tra soggetti rappresentati in modo egualitario. Per esempio, in sede di conferenza Stato Regioni sarebbe opportuno fare una classificazione della valenza turistica delle spiagge, utilizzando i dati forniti dai Comuni, ed assegnare quindi il relativo canone. Le Amministrazioni locali avranno un ruolo fondamentale nel processo decisionale grazie alla maggiore conoscenza delle singole aree demaniali. Si auspica una correttezza nell'applicazione degli importi che finora non si è vista. Per quanto riguarda il coinvolgimento delle associazioni balneari nel processo decisionale, esso si può considerare in un'ottica consultiva o informativa. Una determinazione dei canoni ottenuta attraverso l'accordo tra le parti, comunque, potrebbe comportare il rischio di un prolungamento decisionale che comporterebbe l'applicazione della vecchia normativa ormai superata.

Il canone innanzitutto deve essere il risultato del bilanciamento tra il valore economico della concessione, dato dal valore dei beni e delle pertinenze date in concessione, il vantaggio privato che se ne trae e l'utilità che si ha in termini di vantaggi pubblici derivanti dal miglioramento della fruizione del bene, ottenuto per esempio dalla predisposizione di servizi di salvataggio, di pulizia degli arenili, igienici o dall'acquisizione da parte dello Stato di opere non amovibili come previsto dall'art.49 del Codice della navigazione<sup>30</sup>. Il canone versato, in ogni caso, ha la necessità di essere aggiornato al valore di mercato ed economicamente sostenibile da parte del titolare della concessione.

---

<sup>30</sup> Codice della Navigazione Art.49 Devoluzione delle opere non amovibili. Salvo che sia diversamente stabilito nell'atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell'autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato. In quest'ultimo caso, l'amministrazione, ove il concessionario non esegua l'ordine di demolizione, può provvedervi d'ufficio a termini dell'articolo 54.

La contemperazione di interessi diversi non riguarda solo concessionari e concessionari bensì anche la coordinazione tra i vari Enti territoriali ed organi di governo. Gli Enti locali, i quali conoscono le caratteristiche delle realtà locali in modo più preciso di un Ente centrale, sono sicuramente l'organo più adatto ad applicare la normativa per quanto riguarda, in particolare, l'assegnazione della valenza turistica di ogni area demaniale e ad arrivare, quindi, alla definizione del canone applicando le eventuali diversificazioni sulla base dei parametri riguardanti l'attività che si intende svolgere e il progetto del privato, i servizi offerti e le strutture necessarie e, più strettamente, le caratteristiche ambientali e la locazione dell'area in oggetto. Ogni caratteristica che viene attribuita all'area è associata, quindi, a determinati importi per m<sup>2</sup>, i quali contribuiscono alla definizione dell'onere complessivo. Questo procedimento dovrebbe stabilire un canone capace di soddisfare le esigenze dei singoli imprenditori, i quali non dovrebbero far fronte in modo indiscriminato ad un aumento dell'importo dovuto (un aumento molto elevato, infatti, potrebbe costituire un aggravio eccessivo per alcune piccole realtà diffuse in Italia come le piccole imprese familiari), e allo stesso tempo far percepire all'amministrazione i giusti proventi da poter investire a favore della società e per far fronte alla gestione dei beni demaniali. L'aumento sarebbe comunque necessario ma si terrebbe conto delle capacità reddituali di ogni impresa legate all'attività svolta e alle caratteristiche del bene.

#### **2.2.5 Il disallineamento dei proventi: le amministrazioni locali gestiscono ma è l'amministrazione centrale a ricevere i proventi**

Al fine di fare chiarezza sulla situazione attuale si ricorda che le funzioni amministrative in materia di Demanio Marittimo, storicamente espletate dal Corpo delle Capitanerie di Porto, sono state conferite alle Regioni con D.Lgs. 31 marzo 1998 n. 112, passando così dall'Amministrazione militare a quella civile. Le Regioni hanno successivamente delegato gran parte di tali funzioni ai Comuni con propria legge regionale come per esempio la Liguria, con L.R. 28 aprile 1999 n. 13 (con decorrenza dal 1 gennaio 2002). I canoni dovuti per l'uso delle aree demaniali marittime a terra e degli specchi acquei, tuttavia, devono essere corrisposti comunque allo Stato in quanto titolare del diritto di proprietà su tali beni, previo ordine di pagamento emesso dal Comune.

**L'attribuzione di competenze agli Enti Locali comporta, oltre che poteri, anche oneri per i quali si dovrebbe percepire una remunerazione.** Questa considerazione mette in discussione la ripartizione dei canoni di concessione. I canoni vengono percepiti interamente dallo Stato (ad eccezione delle concessioni rilasciate dalle Autorità portuali, valutate oltre 115 milioni di euro nel 2006, e dalle Regioni a statuto autonomo) in quanto proprietario dei beni a prescindere dalla ripartizione delle competenze di gestione. Il comune di Sestri Levante (GE) ha reso noto, in merito alle competenze sul demanio marittimo, che:

- ✓ *l'organizzazione dell'Ufficio Demanio Marittimo è interamente a carico dell'Amministrazione Comunale competente per territorio;*
- ✓ *i canoni demaniali marittimi, per un totale (riferito a Sestri Levante) di oltre 400.000 € annui vengono interamente incassati dallo Stato; lo Stato incassa, parimenti, gli importi relativi alle tasse di registrazione degli atti ed alle marche da bollo;*
- ✓ *la Regione Liguria incassa la sovrattassa regionale pari al 10% dei canoni;*
- ✓ *il Comune incassa solamente le spese di istruttoria, pari nella grande maggioranza dei casi a poche decine di euro annuali per ogni concessione, il che dà luogo ad un totale irrisorio che non copre nemmeno la metà delle spese necessarie per lo stipendio del funzionario addetto all'ufficio.<sup>31</sup>*

Il federalismo da questo punto di vista ha un limite che è quello della separazione tra la titolarità delle responsabilità gestionali ed amministrative e la titolarità dei proventi pubblici di tali attività. Oltre all'esigenza della collaborazione tra organi ed enti centrali e periferici bisogna valutare l'ipotesi di una partecipazione ai proventi delle concessioni e dell'uso del demanio marittimo a favore delle Regioni costiere e dei Comuni delegati; verrebbe attuato in questo modo un federalismo coerente dal punto di vista della ripartizione di risorse e responsabilità. Ai fini di un corretto percepimento dei canoni, inoltre, **sono molto importanti la vigilanza ed il controllo** svolti in modo efficace ed efficiente **sulla gestione delle concessioni e nell'attività di riscossione.** I soggetti

---

<sup>31</sup> Comune di Sestri Levante (21/06/2006), "Canoni delle concessioni demaniali marittime – chiarimenti e tabelle". <http://www.comune.sestri-levante.ge.it/node/1570>

competenti e coinvolti in questi compiti sono, a livello centrale, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, dell'economia e finanze e l'Agenzia del demanio. È necessario quindi un maggiore coordinamento delle attività dei soggetti coinvolti sia nella stesura, interpretazione ed applicazione delle norme che nell'attività di previsione, accertamento e riscossione con particolare riferimento, a livello locale, ai rapporti con Regioni e Comuni.

Nello specifico alle Regioni e agli Enti da queste delegati è richiesto lo **svolgimento di attività per la gestione del demanio**, tra le quali l'attività di autorizzazione, le procedure per il recupero delle somme dovute, i compiti di vigilanza e la relativa attività sanzionatoria e una serie di attività di mantenimento del bene demaniale ossia la conservazione, l'amministrazione e la tutela del bene (ripascimenti, opere di difesa, manutenzioni).

La corrispondenza delle entrate effettive derivanti dalla riscossione dei proventi spettanti all'Erario per l'uso del demanio marittimo con le entrate attese dipende da vari fattori quali: l'importo e i criteri della quantificazione dei canoni, il funzionamento delle procedure di riscossione, l'adeguato esercizio dei poteri di indirizzo, di vigilanza e di controllo in ordine all'interpretazione ed applicazione delle disposizioni vigenti e la conoscenza effettiva dell'Amministrazione delle situazioni riguardanti l'utilizzazione dei beni. Gli Enti locali, quali la Regione ed in particolare il Comune, conoscono meglio le realtà territoriali e le caratteristiche socio-economiche delle aree interessate e risultano, quindi, più adatti ad attuare interventi puntuali grazie all'attribuzione dei compiti amministrativi e gestionali riguardanti il canone di concessione.

**A fronte del decentramento amministrativo attuato sarebbe opportuno pervenire ad una concordata suddivisione dei proventi tra Stato, Regioni e Comuni** sulla base delle attività effettivamente svolte. A questo proposito alcune Regioni hanno dato disposizioni attraverso una propria normativa. L'Abruzzo per esempio disciplina la ripartizione degli introiti concessori tra gli enti coinvolti nel Piano del demanio marittimo (del. Cons. reg. 29/07/2004), dove si prevede che: "Gli introiti derivanti dall'imposta regionale sulle concessioni demaniali, pari al 10% del canone annuale dovuto allo Stato, per il 95% saranno rimessi ai comuni costieri e il restante 5% sarà utilizzato dalla Direzione Turismo Ambiente Energia per la dotazione informatica, hardware e software, per il supporto ai comuni nell'esercizio delle funzioni conferite. Il

95% assegnato ai suddetti comuni sarà ripartito con i seguenti criteri: 50% in rapporto all'estensione chilometrica delle spiagge di ciascun comune e il restante 50% in rapporto alle entrate derivanti dai concessionari di ciascun comune". Questa normativa, tuttavia, non prevede la ripartizione degli introiti derivanti dal canone, i quali spettano di diritto per intero allo Stato, bensì considera la ripartizione dell'imposta regionale.

Considerando comunque che l'utilizzo di un bene demaniale come le spiagge e la vicinanza ad esso fa senza dubbio godere l'attività che vi si svolge di una rendita di posizione rilevante, capace di ridefinire l'assetto economico del territorio in termini di valori immobiliari anche di coloro i quali non sono direttamente coinvolti nell'attività balneare, si può affermare che è necessario compiere uno studio approfondito attinente alla determinazione del canone demaniale marittimo, il quale potrebbe costituire un introito cospicuo per lo Stato mentre i pagamenti da parte degli stabilimenti balneari sono risultati irrisori. Questo risultato si può ottenere rivedendo gli importi annui al metro quadro, diversificando i canoni di concessione a seconda delle caratteristiche del bene demaniale, dell'area circostante, della valenza turistica, dell'attività del concessionario, delle strutture di cui necessita e della rilevanza pubblica. Una volta definito l'importo per ogni concessionario, l'importanza si sposta sulla corretta applicazione del canone, sul controllo e sulla riscossione attraverso la cooperazione di Enti a diverso livello territoriale. **Il fine della norma è "incrementare l'efficienza del sistema turistico italiano"**. Questo significa, innanzitutto, aumentare i proventi delle concessioni balneari e stabilire una giusta ripartizione tra Erario, Regioni, Comuni e distretti turistico-alberghieri.

#### 2.2.6 Quale può essere la definizione del canone che porta ad un prezzo equo?

Tenendo presente le suddette considerazioni ci si pone il problema della definizione del canone. Si osserva, infatti, come **attualmente il canone venga definito come un prezzo amministrato; tuttavia si potrebbero applicare dei prezzi di mercato**. Il prezzo di mercato viene considerato un prezzo giusto, tale da garantire la libera concorrenza e allo stesso tempo di valorizzare il bene pubblico.

Ci sono però alcune obiezioni da sollevare al fatto di lasciare il mercato fissare il prezzo di questi beni. Il prezzo di mercato, infatti, potrebbe non essere la soluzione

migliore per motivi sociali; c'è il rischio di negare la balneazione alla popolazione meno abbiente in quanto un canone più alto causerebbe un aumento dei prezzi di ingresso e chi paga l'incremento nell'importo del canone alla fine è il consumatore. Questa parte di popolazione potrebbe usufruire delle spiagge libere, a questo riguardo, però, si pone il problema spesso di una mancanza di queste spiagge o dell'impossibilità ad accedervi. L'aumento dei canoni andrebbe quindi accompagnato alla tutela delle spiagge libere.

Il secondo motivo sono le esternalità pecuniarie; le attività turistiche di una località dipendono dalla competitività globale di una destinazione, per esempio se il costo e quindi i prezzi degli stabilimenti balneari di una località sono più alti la destinazione perde competitività e ne risentono anche le attività ristorative, alberghiere ecc. Il prezzo di mercato non è quello ottimale in caso di esternalità, si può scegliere, infatti, di applicare un canone più basso di quello di mercato a vantaggio delle altre attività locali. Quest'ultimo modo di agire potrebbe portare a definire un prezzo amministrato diversamente da quanto fatto finora; l'Ente pubblico continuerebbe a stabilire gli importi tenendo conto però delle suddette considerazioni.

Sia che si scelga una definizione del canone come prezzo di mercato, sia che si opti per il prezzo amministrato, sono, comunque, necessari alcuni accorgimenti. Per quanto riguarda il prezzo di mercato potrebbero essere una politica di tutela delle spiagge libere. Per quanto riguarda, invece, i prezzi amministrati si deve considerare il livello di prezzo da fissare facendo fronte alle difficoltà di fissazione di un importo per un bene fuori mercato, considerando gli introiti che si auspica ottenere e valutando le suddette esternalità pecuniarie.

### **2.3 Durata e rinnovo: quale la soluzione migliore per il beneficio sociale?**

Nei seguenti paragrafi si analizza il provvedimento della concessione dal punto di vista del rinnovo e, in particolare, della durata. La durata è uno strumento attraverso il quale si possono modificare le modalità di godimento del diritto spettante al concessionario in modo non indifferente. Essa incide, infatti, sulle scelte di investimento del privato, le quali stanno alla base dell'offerta turistica che si vuole creare. Ma, **dal punto di vista del beneficio sociale, esso può essere maggiore con una breve o una lunga durata della concessione?** Si discute in questa sede, al fine di

garantire il maggior benessere della collettività, se sia più opportuno concedere un diritto di lunga durata ai privati, i quali vedrebbero maggiormente tutelati i loro investimenti, oppure mantenere una durata relativamente breve, la quale risulta essere sufficiente considerando l'entità limitata delle attività che dovrebbero essere svolte su un ambiente naturale fragile come la spiaggia.

### 2.3.1 Il sistema attuale riposa sul rinnovo automatico delle concessioni?

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato AGCM aveva segnalato nel 2008 (segnalazione AS481 del 20 ottobre 2008) alcune **distorsioni alla concorrenza derivanti dalla durata e dal rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime** in Italia. Le disposizioni nazionali oggetto della segnalazione sono:

- l'articolo 37, comma 2, del codice della navigazione, il quale prevede che in presenza di più domande per il rilascio di una concessione demaniale marittima, venga riconosciuta preferenza al soggetto già titolare della concessione stessa (c.d. diritto di insistenza);
- l'articolo 01, comma 2, del D.L. n. 400/1993, che prevede che le concessioni demaniali marittime abbiano una durata di sei anni e siano automaticamente rinnovate ad ogni scadenza per ulteriori sei anni, a semplice richiesta del concessionario, fatto salvo il diritto di revoca di cui all'articolo 42 del codice della navigazione.

Successivamente alla segnalazione dell'AGCM, la Commissione europea è intervenuta, inviando all'Italia, il 29 gennaio 2009, una lettera di messa in mora (procedura di infrazione n. 2008/4908) con riferimento alle medesime norme nazionali sopra illustrate, contestandone la compatibilità con il diritto comunitario e, in particolare, con il principio della libertà di stabilimento. La Commissione ha ritenuto che tali norme costituissero una discriminazione per le imprese provenienti da altri Stati membri, ostacolate dalla preferenza accordata al concessionario uscente. Il 21 gennaio 2010 il Governo italiano ha notificato alla Commissione l'articolo 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009 (convertito nella legge n. 25/2010), volto ad adeguare le disposizioni del codice della navigazione oggetto di rilievi, eliminando, la preferenza in favore del

concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni. Il comma 18 prevede inoltre che le concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 (data di entrata in vigore del D.L. n. 194/2009) ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015 siano prorogate fino a tale data.<sup>32</sup> La legge 26 febbraio 2010, n.20 converte con modificazioni il decreto-legge 30 dicembre 2009, n.194, riportando il seguente testo del decreto-legge coordinato con la legge di conversione (le modifiche apportate dalla legge di conversione sono in carattere corsivo):

#### Art. 1

##### *Proroga di termini tributari, nonché in materia economico-finanziaria*

*“18. Ferma restando la disciplina relativa all'attribuzione di beni a regioni ed enti locali in base alla legge 5 maggio 2009, n. 42, nonché alle rispettive norme di attuazione, nelle more del procedimento di revisione del quadro normativo in materia di rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico-ricreative, da realizzarsi, quanto ai criteri e alle modalità di affidamento di tali concessioni, sulla base di intesa in sede di Conferenza Stato-regioni ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131, che è conclusa nel rispetto dei principi di concorrenza, di libertà di stabilimento, di garanzia dell'esercizio, dello sviluppo, della valorizzazione delle attività imprenditoriali e di tutela degli investimenti, nonché in funzione del superamento del diritto di insistenza di cui all'articolo 37, secondo comma, secondo periodo, del codice della navigazione, il termine di durata delle concessioni in essere alla data di entrata in vigore del presente decreto e in scadenza entro il 31 dicembre 2015 è prorogato fino a tale data, fatte salve le disposizioni di cui all'articolo 03, comma 4-bis, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494. All'articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione, il secondo periodo e' soppresso.”*

In seguito ad ulteriori rilievi della Commissione europea, con l'articolo 11 della legge n. 217/2011 (legge comunitaria 2010), è stato abrogato il comma 2 dell'articolo 01 del D.L. n. 400/1993.<sup>33</sup> Lo stesso articolo 11 ha inoltre delegato il Governo ad emanare, entro il 17 aprile 2013, un decreto legislativo avente ad oggetto la revisione e il riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime. In

---

<sup>32</sup> Parlamento italiano, XVI Legislatura, Camera dei deputati > Documenti > Temi dell'attività parlamentare, “Concessioni demaniali marittime”.  
<http://www.camera.it/camera/browse/561?appro=630&Concessioni+demaniali+marittime>

<sup>33</sup> Decreto-legge 5 ottobre 1993, n.400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n.494

conseguenza di questi interventi legislativi, la procedura di infrazione è stata chiusa in data 27 febbraio 2012. Infine l'articolo 34-*duodecies* del D.L. n. 179/2012, ha modificato ulteriormente l'articolo 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009, disponendo la proroga sino al 31 dicembre 2020 delle concessioni demaniali in essere alla data del 30 dicembre 2009 (data di entrata in vigore del D.L. n. 194/2009) ed in scadenza entro il 31 dicembre 2015. Successivamente l'articolo 1, comma 547 della legge n. 228/2012 (legge di stabilità 2013) ha esteso le previsioni dell'articolo 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009, come sopra modificato, alle concessioni aventi ad oggetto:<sup>34</sup>

- ✓ il demanio marittimo, per concessioni con finalità sportive;
- ✓ il demanio lacuale e fluviale per concessioni con finalità turistico-ricreative e sportive;
- ✓ i beni destinati a porti turistici, approdi e punti di ormeggio dedicati alla nautica da diporto.

A seguito di quanto disposto dall'art.10 della legge 16 marzo 2001 n.88, "Nuove disposizioni in materia di investimenti nelle imprese marittime" (GU n.78 del 3-4-2001), il provvedimento di concessione veniva concesso per 6 anni, trascorsi i quali veniva rinnovato quasi automaticamente.

*"Art. 10.*

*(Disposizioni concernenti le concessioni dei beni demaniali marittimi)*

*1. Il comma 2 dell'articolo 01 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e' sostituito dal seguente:*

*"2. Le concessioni di cui al comma 1, indipendentemente dalla natura o dal tipo degli impianti previsti per lo svolgimento delle attività, hanno durata di sei anni. Alla scadenza si rinnovano automaticamente per altri sei anni e così successivamente ad ogni scadenza, fatto salvo il secondo comma dell'articolo 42 del codice della navigazione".*

*2. All'articolo 45-bis del codice della navigazione le parole: ", in casi eccezionali e per periodi determinati," sono soppresse."*

---

<sup>34</sup> Parlamento italiano, XVI Legislatura, Camera dei deputati > Documenti > Temi dell'attività parlamentare, "Concessioni demaniali marittime".  
<http://www.camera.it/camera/browse/561?appro=630&Concessioni+demaniali+marittime>

Questo procedimento, come suddetto, andava contro le direttive dell'Unione Europea, le quali prevedono l'assegnazione delle concessioni per mezzo di un'asta pubblica. La direttiva UE Bolkestein del 2006 (2006/123/CE)<sup>35</sup> che impone la liberalizzazione dei servizi nel mercato interno, prevede, in tema di durata delle concessioni e di rilascio delle stesse, che le concessioni che hanno ad oggetto la riva del mare non possano superare la scadenza di 6 anni ed il loro rinnovo sia subordinato ad una gara da pubblicare in un bando ad evidenza pubblica. Il provvedimento è costato, quindi, l'apertura della procedura di infrazione n.2008/4908. L'art.12 della direttiva Servizi (direttiva 2006/123/CE sui servizi nel mercato interno) nello specifico prevede che, qualora il numero di autorizzazioni sia limitato in ragione della scarsa disponibilità delle risorse, così come le spiagge sono limitate, lo Stato deve applicare una selezione trasparente e imparziale che permetta a tutti gli operatori interessati di partecipare alla gara. La stessa norma vieta i rinnovi automatici e ogni vantaggio per il gestore uscente. Mentre l'art. 49 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea vieta le restrizioni alla libertà di stabilimento.

### 2.3.2 Lunga e breve durata: entrambe comportano dei rischi

Per quanto riguarda la durata è necessario considerare che una lunga durata del provvedimento di concessione tutela l'investimento degli imprenditori privati, i quali potrebbero essere più propensi anche a rivalutare, attraverso il loro operare, il bene demaniale e trarne, quindi, un beneficio sociale. Infatti, la loro attività e i loro maggiori investimenti, consentiti dalla maggior durata della concessione, potrebbero agevolare i bagnanti nella fruizione della spiaggia. **La lunga durata però potrebbe anche essere causa di uno snaturamento dell'ambiente e del bene demaniale stesso.**

A parziale esclusione della possibilità che le spiagge vengano messe a rischio cementificazione si deve considerare che il diritto a edificare è sottoposto comunque all'autorizzazione da parte dei Comuni. Per costruire è necessario l'opportuno titolo abilitativo pertanto una maggiore durata della concessione potrebbe non comportare necessariamente un'eccessiva espansione da parte dei concessionari. Ulteriori barriere alla costruzione sono rappresentate dai vincoli urbanistici del piano regolatore e dai

---

<sup>35</sup> La direttiva comunitaria fu recepita dall'Italia mediante il decreto legislativo 26 marzo 2010, n. 59, "Attuazione della direttiva 2006/123/CE relativa ai servizi nel mercato interno", pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 94 del 23 aprile 2010.

vincoli paesaggistici, i quali negli ultimi anni hanno preso particolare importanza. Dal 1° gennaio 2010, infatti, è entrata in vigore la procedura per il rilascio dell'autorizzazione paesaggistica prevista dall'art.146 del Codice dei beni culturali (Dlgs 42/2004), la quale attribuisce maggiori responsabilità alle Regioni e riserva alle Soprintendenze il potere di esprimere parere preliminare vincolante sugli interventi nelle aree protette. Nonostante le argomentazioni che dimostrano i vincoli esistenti per i privati, i quali non consentirebbero la libera costruzione nelle aree in concessione da parte di questi ultimi, i precedenti giustificano il rischio di questo decreto vista l'emersione di chioschi-fantasma e le passate violazioni commesse su aree costituite da spiagge, arenili e scogliere.

Una limitazione della durata potrebbe arginare questi fenomeni in quanto gli imprenditori potrebbero non trovare conveniente l'utilizzo di attrezzature fisse e l'incremento del personale che quasi necessariamente ne deriverebbe e verrebbe trovato più conveniente l'utilizzo di attrezzature amovibili attraverso modalità quali il noleggio. L'occupazione dell'area non sarebbe perciò eccessiva e sarebbe libera garantendo una condizione di agio ai fruitori della spiaggia e allo stesso tempo non determinerebbe un aggravio di costi per il gestore.

### **2.3.3 Una lunga durata è veramente una necessità al fine del recupero degli investimenti?**

Le imprese turistiche italiane che operano nel settore della balneazione (stabilimenti balneari, campeggi, alberghi, ristoranti, ecc.) accusano la paralisi degli investimenti a causa della condizione di precarietà in cui si trovano. Si ritiene infatti che il Governo debba intervenire per risolvere, in particolare, le problematiche della durata e del rinnovo delle concessioni demaniali marittime. Solo così è possibile fare chiarezza al fine di tutelare gli investimenti dei privati, salvaguardando contemporaneamente l'interesse pubblico generale in quanto si garantirebbero anche i servizi di salvamento in mare, tutela delle coste, primo soccorso e organizzazione dell'arenile forniti dagli stessi concessionari. Le imprese, in particolare, sottolineano la necessità di una specifica disciplina che assicuri la continuità delle attività. Tra le proposte delle organizzazioni, infatti, c'è l'adeguamento della durata dei titoli in essere ad almeno 30 anni che dovrebbe essere prevista per le nuove concessioni così come per gli attuali

concessionari con lo scopo di renderla coerente con la durata dell'impegno finanziario necessario allo svolgimento dell'attività. **Una così lunga durata delle concessioni renderebbe continua e stabile la disponibilità del bene strumento dell'attività imprenditoriale; tuttavia si ricorda che si tratta di un bene di pubblica utilità.**

L'Autorità garante della concorrenza e del mercato, AGCM, riguardo al rinnovo automatico ritiene che questo non stimoli il concessionario a corrispondere un canone più alto per la concessione e ad offrire migliori servizi agli utenti, favorendo inoltre comportamenti collusivi fra i titolari delle concessioni (questi ultimi hanno l'interesse a mantenere l'onere di concessione basso e i prezzi al pubblico elevati e, così facendo, avrebbero anche la certezza del rinnovo). Mentre, con riferimento alla durata della concessione, l'Autorità osserva che **non è necessario parametrarla al tempo occorrente per il recupero degli investimenti effettuati, bensì è sufficiente che il valore degli stessi sia posto alla base dell'asta al momento della gara.**

La questione che si pone è se **la concessione necessita di una così lunga durata per investimenti che non dovrebbero incidere in un ambiente fragile come le spiagge.** Almeno in linea teorica infatti i privati non dovrebbero aver bisogno di un così lungo periodo di tempo per remunerarsi ed ottenere un ritorno dall'investimento, il quale non dovrebbe essere tale da apportare modifiche importanti al territorio. Nei paragrafi successivi, quindi, si analizzeranno il tipo di investimenti fatti dai concessionari, la loro entità e il tempo in cui si riescono a recuperare.

Un'indagine svolta dal S.I.B. (Sindacato Italiano Balneari) congiuntamente a Fipe (Federazione Italiana Pubblici Esercizi) ha rilevato il fatturato dei 12 mila stabilimenti balneari e servizi balneari stimati attivi in Italia nel 2006 valutandolo circa 1.400 milioni di euro per una media di 113 mila euro a struttura.<sup>36</sup>

**Tabella 5 Fatturato degli stabilimenti e servizi balneari in Italia negli anni 2001 e 2006 e variazione percentuale.**

	Numero strutture	Fatturato totale (mln €)	Fatturato medio (€)
2001	12.055	1.230.000	102.032
2006	12.968	1.466.300	113.077
Variatione percentuale	7,6	19,2	10,8
Variatione media annua	1,5	3,6	2,1

Fonte: indagine S.I.B., dati aggiornati al 2007.

<sup>36</sup> Becheri Emilio, Becheri Giacomo, Billi Sandro, Gentili Pietro, Iannario Maria et. al. (2007), *Rapporto sulle imprese balneari 2007*, S.I.B., MERCURY s.r.l. – Turistica.  
<http://www.fibaconfesercenti.com/INIZIATIVE/rapporto2007impresebalneari.pdf>

Si precisa che il forte aumento che si è verificato per gli stabilimenti balneari registrati a livello di Infocamere è attenuato considerando il dato globale che comprende anche i servizi balneari non censiti, che aumentano del 7,6% nel 2006 rispetto al 2001 (tasso medio annuo di crescita di circa 1,5%), mentre gli esercizi rilevati da Infocamere aumentano del 25,1% ad un tasso medio annuo di crescita del 4,6%. Di fatto una parte significativa dei servizi balneari che, particolarmente nel Mezzogiorno, non era censita nel 2001, è stata ufficializzata nel corso del quinquennio, per cui l'aumento totale effettivo del fatturato probabilmente è minore. Tenendo presente queste precisazioni il fatturato complessivo aumenta, nel 2006 rispetto al 2001, del 19,2% pari ad un tasso medio annuo del 3,6%, mentre il fatturato medio per esercizio aumenta del 10,8%, ad un tasso medio annuo del 2,1%. Da questi dati si può vedere l'aumento del fatturato in 5 anni.

**A fronte di ciò si riscontra un trend crescente nel fatturato delle imprese balneari mentre gli investimenti dovrebbero essere di modesta entità considerato il sito in cui vengono fatti.**

#### 2.3.4 Gli "ingenti" costi dei balneari

Un dato a testimonianza del fatto che gli investimenti che dovrebbero attuarsi in prossimità delle coste non sono così ingenti è dato dalla composizione dei ricavi degli stabilimenti balneari. Da un'analisi condotta da S.I.B. (Sindacato Italiano Balneari) e da MERCURY S.r.l. – Turistica, durante il periodo giugno-ottobre 2006, che ha coinvolto un campione di oltre 100 operatori (proprietari di stabilimenti balneari), sono stati ottenuti i dati della seguente Tabella 6:

**Tabella 6 Suddivisione dei ricavi per tipologia – Anno 2006 (valori percentuali).**

	Italia	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Sdraio + ombrellone	39,8	33,4	43,6	42,4	37,5
Cabina + sdraio + ombrellone	17,2	34,8	15,2	23,9	11,4
Bar a gestione diretta	25,4	13,9	22,5	16,6	33,6
Ristorante a gestione diretta	11,2	10,5	11,6	12,3	10,5
Appalti (es. ristorante, animazione)	2,5	3,6	4,1	1,8	2,0
Altri ricavi	4,0	3,7	3,0	3,1	5,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: indagine SIB

Si può vedere che il noleggio di **sdraio e ombrelloni rappresenta la percentuale più elevata** dei ricavi con valori che vanno dal 33,4% nel Nord Ovest al 43,6% nel Nord Est. Se all'offerta dello sdraio e dell'ombrellone si aggiunge la cabina si nota una differenza maggiore nelle percentuali; al Nord Ovest infatti rappresenta il 34,8% dei ricavi mentre al Sud e nelle Isole è solo l'11,4%. L'incidenza dei ricavi derivanti dalla gestione diretta del bar, invece, rappresenta solo il 13,9% nel Nord Ovest e il 34% nel Sud e nelle Isole. I ricavi dalla gestione diretta dei ristoranti invece mantengono un peso simile in tutto il territorio, con valori che passano dal 10,5% nel Sud e nelle Isole e nel Nord Ovest al 12,3% nel Centro.<sup>37</sup> Questi valori sono una conferma del fatto che l'investimento, nella maggior parte dei casi, non ha un'entità tanto rilevante da necessitare di un lungo tempo per essere remunerato; la composizione dei ricavi, infatti, è costituita per la maggior parte dai corrispettivi derivanti dal noleggio degli sdraio e degli ombrelloni, i quali non richiedono un grande investimento. La distribuzione dei ricavi è un indice dell'attività svolta dagli stabilimenti; in parte è rappresentativa anche degli investimenti sostenuti.

Dalla stessa indagine condotta dal Sindacato Italiano Balneari nel 2007 si sono ottenuti i dati riguardanti gli investimenti effettuati dai privati, i quali si possono osservare dalla seguente Tabella 7.

**Tabella 7 Investimenti in qualità negli ultimi 4 anni - Anno 2007 (valori percentuali).**

	Italia	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
Ombrelloni e sdraio	89,2	100,0	95,2	92,6	82,6
Cabine	40,2	75,0	38,1	51,9	28,3
Bagni e docce	69,6	75,0	81,0	63,0	67,4
Reception	46,1	25,0	42,9	40,7	54,3
Speciali iniziative da spiaggia	62,7	50,0	81,0	55,6	60,9
Speciali iniziative fuori spiaggia	37,3	37,5	47,6	40,7	30,4
Avvio certificazione di qualità	14,7	25,0	28,6	7,4	10,9

Fonte: SIB, Mercury Srl Turistica, Rapporto sulle imprese balneari 2007.

Dai risultati si è osservato che quasi il 90% dei gestori degli stabilimenti balneari intervistati ha investito, negli anni dal 2003 al 2007, nella sostituzione di ombrelloni e sdraio; il 70% ha effettuato investimenti nei bagni e nelle docce; il 63% circa ha investito in iniziative speciali. Altri investimenti sono stati fatti da una percentuale di imprenditori che si aggira attorno al 40% e riguardano le cabine, la reception e iniziative

<sup>37</sup> Becheri Emilio, Becheri Giacomo, Billi Sandro, Gentili Pietro, Iannario Maria et. al. (2007), *Rapporto sulle imprese balneari 2007*, S.I.B., MERCURY s.r.l. – Turistica.  
<http://www.fibaconfesercenti.com/INIZIATIVE/rapporto2007impresebalneari.pdf>

speciali svolte fuori dalla spiaggia (eventi ecc.). L'investimento in certificazioni di qualità coinvolge ancora solo il 15% circa degli intervistati. Per quanto riguarda altri investimenti di entità maggiore si segnalano iniziative nel campo del benessere, delle piscine e del ripascimento<sup>38</sup> degli arenili che tuttavia non sono state incluse tra le voci più comuni. Comunque, nemmeno la presenza di consistenti investimenti o lavori infrastrutturali di pubblica utilità possono motivare proroghe rilevanti del provvedimento concessorio, in quanto gli investimenti compiuti e da ammortizzare non riescono a superare le esigenze che il diritto comunitario impone allo Stato.<sup>39</sup>

### 2.3.5 Anche la Francia accoglie una soluzione di medio-breve durata

In Italia il dibattito sulla durata della concessione demaniale è teatro di prese di posizione controverse; in particolare tra imprenditori che chiedono una lunga durata e ambientalisti che la ritengono una “donazione delle spiagge ai privati”. In Francia, nel maggio del 2006 è stato promulgato un Decreto (n. 608 del 26/05/2006) che mira a inquadrare **la concessione come strumento di valorizzazione delle spiagge, seguendo i principi di sostenibilità e di offerta che rispondano a standard minimi qualitativi**. Lo Stato è il responsabile della conservazione del demanio marittimo e gli insediamenti (opere, costruzioni, ecc) necessitano di un'autorizzazione per essere costituiti sul demanio pubblico. Sul demanio marittimo naturale (in particolare sullo spazio balneare) non possono essere creati insediamenti permanenti e la concessione ha una durata massima di 12 anni per uno sfruttamento annuale che non deve superare i 6 mesi (salvo eccezioni)<sup>40</sup>. **La soluzione scelta è, quindi, una durata medio-breve che permette agli investitori di svolgere la loro attività in modo remunerativo ma, per prima cosa, garantisce la tutela della spiaggia sia nei mesi estivi che nei mesi invernali in cui si fa meno uso di questo bene.**

La breve durata della concessione balneare nel sistema francese rappresenta un'eccezione rispetto agli altri contesti europei. In Spagna, per esempio, la durata massima delle concessioni sul demanio marittimo-terrestre (indicata dall'art.66 della

---

<sup>38</sup> Ripascimento artificiale: tipo di intervento a difesa dei litorali in erosione che consiste nell'immettere sulla spiaggia ingenti quantitativi di sedimenti, allo scopo di ricostruirne la parte erosa.

<http://www.treccani.it/enciclopedia/ripascimento/>

<sup>39</sup> Il Sole 24Ore (21/07/2011), G.Sa., “Fondi in prima linea sui beni demaniali”.

[http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2011-07-21/fondi-prima-linea-beni-064015\\_PRN.shtml](http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2011-07-21/fondi-prima-linea-beni-064015_PRN.shtml)

<sup>40</sup> Opale Surfcasting (16/10/2004), “Le domaine public maritime et sa gestion”.

[http://www.opalesurfcasting.net/legislation/le\\_domaine\\_public\\_maritime\\_et\\_sa\\_gestion\\_article339.html](http://www.opalesurfcasting.net/legislation/le_domaine_public_maritime_et_sa_gestion_article339.html)

*Ley de costas*) deve essere determinata in ragione della natura e dei contenuti del rapporto. I termini massimi della concessione, quindi, sono fissati in funzione degli usi dei beni e la durata massima di rilascio è di 30 anni (in questo modo la *Ley de costas* permette una definizione molteplice e differenziata della durata dei rapporti concessori). In Portogallo l'art.25 del *decreto-lei n. 266-A/2007* dispone che la durata massima delle concessioni sia di 75 anni e che sia fissata in relazione alla dimensione degli investimenti associati all'uso del bene ed alla loro rilevanza economica ed ambientale (in concreto la fissazione della durata viene rimessa alla discrezionalità dell'amministrazione competente). In Croazia il *Maritime domaine and seaports act* (art.20) concede una durata delle concessioni variabile tra 5 e 99 anni ma specificando i criteri che delimitano gli intervalli di durata nell'ambito del limite. In particolare, per quanto riguarda le concessioni aventi ad oggetto lo sfruttamento economico del demanio marittimo, il limite massimo è 20 anni.<sup>41</sup>

La legislazione francese trova giustificazione nelle ragioni di tutela ambientale e di conservazione dello stato dei beni demaniali marittimi, secondo principi che negli ultimi anni sono stati fortemente rivalutati e rafforzati anche dal diritto comunitario attraverso le norme in tema di gestione integrata delle coste<sup>42</sup>. In Francia, quindi, la scelta di una durata medio-breve del titolo concessorio è possibile e si riescono a garantire contemporaneamente la redditività delle imprese balneari e la tutela sociale ed ambientale.

### **2.3.6 I punti chiave: durata medio-breve e rinnovo trasparente**

Le concessioni devono essere date per un tempo appropriato e limitato al termine del quale deve esserci una reale apertura della concorrenza. Come previsto dall'ordinamento comunitario, alla scadenza della concessione, si deve aprire un procedimento di evidenza pubblica per la riassegnazione del bene demaniale al fine di garantire l'apertura al mercato di riferimento a nuovi operatori, nel rispetto della liberalizzazione dei servizi.

Gli interessi da considerare sono diversi. All'esigenza dei privati di usufruire del bene in modo sicuro e stabile e di ottenere un ritorno economico da questo sfruttamento,

---

<sup>41</sup> Di Lascio Francesca, "La concessione di spiaggia in altri ordinamenti", Amministrazione in cammino.

<sup>42</sup> De Benedetto Maria (2011), *Spiagge in cerca di regole: Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, Il Mulino.

si contrappone il dovere di permettere l'uso pubblico del bene demaniale. È necessario, infatti, garantire le condizioni migliori per il libero e gratuito accesso e per la fruizione delle spiagge. A quest'ultimo proposito si ricorda la necessità di tutelare il demanio, in particolare le aree naturali, caratteristica ed attrattiva della località.

A fronte delle considerazioni fatte, si può stabilire che una durata da 1 ai 6 anni della concessione balneare a fini turistico-ricreativi non pregiudica gli investimenti dei privati e permette la tutela delle spiagge e dell'ambiente naturale circostante. La durata dovrebbe, comunque, essere stabilita caso per caso a seconda del tipo di attività svolta, degli investimenti fatti, in particolare in termini di innovazioni, energie rinnovabili, protezione e cura dell'ambiente, e dell'utilità sociale che quella data attività può avere. **Una breve durata può comportare un beneficio sociale senza essere un danno per i concessionari.**

### 2.3.7 Tirando le somme...

In conclusione si è vista la situazione normativa passata e vigente e la mancanza di una riforma, che la riqualifichi, da parte dello Stato. È stato dimostrato che si necessita di un aumento degli importi dei canoni demaniali, in quanto questi risultano bassi in rapporto ai fatturati di cui beneficiano i concessionari. Sulla formazione del canone si può osservare che sarebbe auspicabile ci fosse una correlazione tra canone ed entità delle concessioni, scopo perseguito e profitti che ne derivano. Deve esserci, inoltre, comunicazione tra Stato, Enti locali e associazioni dei balneari al fine di uno scambio di informazioni utili alla definizione, oltre che del canone, anche della durata e delle modalità di rinnovo del provvedimento amministrativo. C'è l'esigenza che i Comuni percepiscano una quota maggiore del canone, dato i compiti amministrativi e gestionali che sono tenuti a compiere. Mentre per quanto riguarda il tipo di prezzo, ossia di mercato o amministrato; ipoteticamente potrebbero andare bene entrambi ed risultare ugualmente equi, ma ognuno deve tenere conto dei relativi accorgimenti (di cui si è trattato sopra). Infine, dati gli investimenti che i balneari hanno dichiarato di fare o che dovrebbero fare sulle spiagge, si può concludere che una durata medio-breve del provvedimento concessorio è sufficiente e il rinnovo non può essere automatico ai fini della concorrenza.



## Capitolo 3 **La riforma necessaria o la riforma impossibile?**

La riforma della normativa in materia di concessioni balneari è necessaria e i principi da salvaguardare sono diversi. Si sono viste le condizioni attuali di alcuni strumenti di gestione, quali gli oneri di concessione e la durata. Le considerazioni fatte per quanto riguarda la necessità di rivalutare al rialzo gli importi dei canoni sono condivise da politici, ambientalisti ed imprenditori del settore balneare; mentre risultano ancora controversie sulla durata adeguata del provvedimento amministrativo. Di seguito si metteranno in luce gli argomenti più accesi del dibattito e ciò che invece resta in ombra.

### **3.1 Delle prese di posizione molto demarcate**

Come si è visto in precedenza, in Italia, l'applicazione della direttiva comunitaria 2006/123/CE e delle **proposte di riforma riguardanti la durata delle concessioni sono state molto controverse a causa delle reazioni delle organizzazioni di categorie rappresentative** dei concessionari e dei pareri contrastanti, in particolare, degli ambientalisti.

Era stata proposta, nel 2011<sup>43</sup>, dall'esecutivo l'attribuzione di un diritto di superficie<sup>44</sup> della durata di 90 anni e, successivamente, di 20 anni sulle coste e sugli eventuali edifici preesistenti, un vantaggio evidente dell'operazione è l'incasso per l'agenzia delle Entrate dei corrispettivi del diritto di superficie a fronte, però, del rischio costituito dalla "libertà di cementificazione" che potrebbe snaturare la realtà propria del luogo, sebbene, come si è visto in precedenza, esistono degli strumenti che limiterebbero questo rischio. Questa riforma, tuttavia, sarebbe lesiva del principio del

---

<sup>43</sup> Decreto sullo sviluppo, Tremonti, 2011.

<sup>44</sup> Il **diritto di superficie** è un diritto reale minore di godimento disciplinato dall'articolo 952 e seguenti del Codice Civile, che consiste nell'edificare e mantenere una costruzione al di sopra (o al di sotto) di un fondo di proprietà altrui. La costituzione di questo diritto vale a sospendere il principio di accessione. Allo stesso modo si può alienare la proprietà della costruzione già esistente separatamente dalla proprietà del fondo, vendendo il solo diritto di superficie.

demanio marittimo come bene indisponibile<sup>45,46</sup>; rendendo i beni demaniali disponibili in via esclusiva per i privati. La trasformazione del diritto di concessione in diritto di superficie implica infatti la separazione della proprietà del terreno da quello che viene edificato e questo significa garantire ai privati la proprietà degli immobili, già realizzati o futuri sul demanio marittimo. Nel momento in cui lo Stato vorrà le spiagge libere dalle infrastrutture, una volta scaduto il termine dei 20 anni, dovrà comprare gli immobili costruiti dai privati. L'unico modo per evitare questo sarebbe porre una clausola che andrebbe a limitare il diritto di superficie degli operatori. Le associazioni

---

<sup>45</sup> Il codice civile, tra i beni che costituiscono il patrimonio della PA, distingue i beni demaniali individuati e disciplinati agli artt. 822, 824 e 825 cc ed i beni patrimoniali indisponibili (cfr gli artt. 826 e 830 cc).

I **beni demaniali** possono essere soltanto beni immobili o universalità di immobili e debbono necessariamente appartenere ad un ente pubblico territoriale.

I beni demaniali, in ragione della loro funzionalizzazione al pubblico interesse, soggiacciono ad un regime giuridico particolarmente limitativo. Essi, infatti, non possono essere usucapiti, sono inalienabili, non possono formare oggetto di pignoramento ed espropriazione forzata da parte di privati né di espropriazione per pubblica utilità (si veda l'art. 4 del DPR n 327/2001), possono formare oggetto di diritti in favore dei terzi solo nei limiti in cui tale facoltà sia espressamente prevista dalla legge.

I **beni patrimoniali indisponibili** condividono con i beni demaniali il requisito dell'indisponibilità, possono, diversamente dai beni demaniali, appartenere ad enti diversi da quelli territoriali e possono essere anche beni mobili.

Sotto il profilo giuridico non possono essere sottratti alla loro destinazione se non nei casi e con le forme previste dalla legge (art. 828 comma 2 cc). Tale regime ha sostituito quello dell'indisponibilità assoluta previsto dalla Legge sulla contabilità dello Stato.

Formano parte del patrimonio indisponibile le cave e le torbiere, i beni di interesse storico e artistico, le foreste e le miniere, le acque minerali e termali, le sedi e gli arredi dei pubblici uffici, le dotazioni della presidenza della repubblica, la fauna selvatica, le acque minerali e termali, le aree espropriate da parte dei Comuni ed acquisite nell'esercizio del diritto di prelazione ex art. 48 TU espropriazioni il cd patrimonio naturale.

<sup>46</sup> Un bene indisponibile è tale perché non si può disporre di esso, se non nei modi stabiliti per legge e comunque sempre mantenendo la destinazione d'uso che ha. Terzi possono vantare diritti reali sui beni indisponibili, sempre che venga mantenuta la destinazione d'uso pubblica che essi hanno (possono perdere la caratteristica dell'indisponibilità se viene cambiata la destinazione d'uso).

Si distinguono dai beni demaniali per il fatto che questi ultimi hanno caratteristiche più stringenti e possono appartenere solo al demanio. In questa tesi si parla di spiagge, quindi di un bene demaniale; l'affermazione fatta lo identifica come bene indisponibile, in quanto il demanio è tale. Con la riforma che era stata proposta si sarebbero date le spiagge in concessione per 20 anni. Così facendo la concessione si sarebbe trasformata in diritto di superficie. La spiaggia, ovviamente, resterebbe comunque indisponibile. Quello su cui i privati vanterebbero la proprietà è l'edificio, o la struttura costruita, non il terreno (il suolo su cui grava la concessione non si può alienare).

Dato che non è possibile concedere diritti reali sui beni del demanio, se si trasformasse la concessione in diritto di superficie, questo principio verrebbe meno. Questa, tuttavia, costituirebbe una deroga ammessa dalla legge, dato che all'art. 823 c.c. si dice che i beni del demanio sono inalienabili e non possono formare oggetto di diritti a favore di terzi, se non nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi che li riguardano. Il diritto reale minore di superficie, quindi, non sarebbe di per sé attribuibile ma se la legge lo permette con le opportune modalità questo può avvenire. In questo caso la legge avrebbe previsto un termine di 20 anni: l'art. 953 c.c. prevede che se il diritto di superficie è a termine, al suo scadere il diritto si estingue e il proprietario del suolo diventa proprietario della costruzione; si applicherebbe nuovamente il principio di accessione che viene, appunto, derogato dall'art. 952 c.c.

In definitiva, solamente la costruzione diverrebbe proprietà del concessionario, il terreno, infatti, resterebbe comunque indisponibile. Il diritto di superficie è opponibile al privato, in quanto quest'ultimo non acquista la proprietà del suolo e allo scadere del termine previsto, anche la costruzione tornerà ad essere proprietà dello Stato.

Wwf e Fai precisano, inoltre, che lo Stato teoricamente potrebbe revocare la concessione<sup>47</sup> in caso di violazioni mentre con il diritto di superficie questo sarà impossibile.<sup>48</sup>

Mentre gli imprenditori chiedono una lunga durata a garanzia delle loro attività, gli ambientalisti manifestano le loro preoccupazioni per la difesa delle spiagge. I politici sembrano temporeggiare favorendo comunque i primi e i giornalisti, infine, si dividono facendosi portavoce delle categorie e ricordando, talvolta, i diritti dei cittadini.

Una riforma della regolamentazione si potrebbe attuare mediante una preliminare procedura di consultazione durante la quale, descritti gli obiettivi e la natura del lavoro, viene richiesto ai soggetti partecipanti di esprimere la propria posizione in merito ad una serie di argomenti in relazione alle loro competenze. In particolare può essere richiesto: *“alle Associazioni rappresentative delle imprese esercenti nel settore, di pronunciarsi in merito alla determinazione e alla durata del canone di concessione e alla previsione di modalità competitive per la selezione del concessionario; alle Associazioni dei consumatori, di presentare informazioni e proposte relative alla questione dell’accesso alle spiagge, al costo e agli standard dei servizi; all’Agenzia del demanio, di ricostruire dal punto di vista tecnico, le criticità esistenti nel procedimento di riscossione dei canoni; alla Direzione generale Porti del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, di illustrare la funzionalità del Sistema informativo del demanio, eventualmente esponendo le criticità dell’attuale contesto regolatorio e le soluzioni praticabili; alla Conferenza delle Regioni, di ricostruire, alla luce della legislazione regionale in materia, il ruolo attribuito alla concessione nell’ambito della pianificazione dell’utilizzazione del demanio, con riguardo ad elementi quali la durata, la previsione di procedure di selezione competitiva dei concessionari, la previsione di criteri ambientali per la scelta del concessionario; all’Associazione nazionale comuni italiani (Anci), di ricostruire eventuali aspetti problematici nella gestione amministrativa, con particolare riguardo alle concessioni, di evidenziare i costi amministrativi derivanti*

---

<sup>47</sup> Riferimenti normativi: Artt. 42 e 44 del codice della navigazione. Art. 1, comma 2-ter, decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494.

<sup>48</sup> La Repubblica.it (13/05/2011), “Concessione ridotta a 20 anni. Fai e Wwf: «C’è l’inganno»”, Affari&Finanza.  
[http://www.repubblica.it/economia/2011/05/13/news/spiagge\\_concessioni\\_per\\_20\\_anni-16180496/](http://www.repubblica.it/economia/2011/05/13/news/spiagge_concessioni_per_20_anni-16180496/)

*dallo svolgimento dei relativi compiti e di far conoscere eventuali punti di vista o suggerimenti in relazione alle proposte di compartecipazione ai canoni.*<sup>49</sup>

Questo procedimento di concertazione tra le diverse parti in campo, dovrebbe riuscire ad avviare il tanto atteso processo di riforma della normativa in materia di concessioni.

La riforma della normativa dovrebbe riguardare tutti gli strumenti che permettono il governo del provvedimento concessorio, anche quelli meno evidenti. La questione della gestione delle concessioni balneari è accesa per quanto riguarda le condizioni di rinnovo. Altri aspetti, tuttavia, sono ingiustamente tralasciati. Esistono, infatti, altri strumenti capaci di condizionare la gestione delle spiagge. Essi sono il libero passaggio e godimento delle spiagge e i prezzi degli stabilimenti balneari; fondamentali al fine di tutelare il beneficio collettivo e le modalità di fruizione del bene spiaggia. Nei paragrafi seguenti si analizzeranno questi tre strumenti.

### **3.2 La condizione di rinnovo come garanzia di efficacia ed efficienza**

La condizione di rinnovo è uno strumento di governo delle concessioni, in quanto può consentire la gestione del bene pubblico in modo efficace ed efficiente.<sup>50</sup> Attraverso alcune condizioni che si possono prevedere per l'assegnazione della concessione è possibile, infatti, spingere il concessionario a tenere determinati comportamenti (per esempio fargli adottare accorgimenti volti alla sostenibilità ambientale o vincolarlo a determinate attività di interesse pubblico) o comunque a far sì che anch'esso trovi conveniente attuarli e questo grazie al potere contrattuale esercitabile dalla Pubblica Amministrazione nel momento della gara. **Con questa procedura è possibile, inoltre, selezionare il concessionario sulla base di alcuni parametri congeniali alla P.A. che vadano oltre alla mera misura del canone offerto.**

---

<sup>49</sup> De Benedetto Maria (2011), *Spiagge in cerca di regole: Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, Il Mulino.

<sup>50</sup> Per efficacia si intende la capacità di raggiungere un determinato obiettivo; per efficienza si intende la capacità di raggiungere l'obiettivo con il minor impiego di risorse.

In passato (fino al 2010)<sup>51</sup>, come si è visto, era usuale il rinnovo automatico delle concessioni allo scadere del provvedimento, di conseguenza il bene veniva concesso in uso ad un operatore per un lungo periodo di tempo senza verificare in modo appropriato che questa fosse la gestione più efficiente del bene. Inoltre la disposizione dell'art. 37, comma 2, del codice della navigazione restringeva l'accesso a potenziali nuovi gestori e costituiva un limite alla scelta della pubblica amministrazione del soggetto che poteva offrire maggiori garanzie di proficua utilizzazione del bene. L'orientamento era stato quello di confermare il favore al precedente concessionario sulla base del suddetto "diritto di insistenza" nel caso in cui tutte le domande per l'ottenimento della concessione assicurassero l'eguale soddisfazione dell'interesse pubblico. Al fine di chiudere la procedura di infrazione comunitaria (n. 2008/4908) il Governo italiano ha adeguato le disposizioni del codice della navigazione con l'articolo 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009 (convertito nella legge n.25/2010), eliminando la preferenza del concessionario uscente nell'ambito della procedura dell'attribuzione delle concessioni<sup>52</sup>.

La normativa comunitaria prevede, infatti, delle gare per l'assegnazione di questo diritto d'uso esclusivo del demanio. L'Autorità Garante per la Concorrenza ed il Mercato, con la segnalazione del 3 dicembre 2008 AS 491, aveva affermato la **necessità di un'apertura del settore attraverso modifiche della disciplina che portassero all'assunzione di procedure di gara o di evidenza pubblica ed il superamento della proroga automatica. Questo diverso assetto della regolazione consentirebbe una periodica concorrenza per l'affidamento con i relativi vantaggi, in particolare in termini di migliori servizi offerti all'utenza.** La legge 15 dicembre 2011, n.217<sup>53</sup>, all'articolo 11, espone i criteri e principi direttivi di affidamento e durata delle concessioni ai gestori di stabilimenti e locali sulle spiagge. Vengono stabiliti una serie di criteri e parametri allo scopo di garantire la concorrenza e la libertà di stabilimento in aggiunta alla valorizzazione delle attività imprenditoriali e quindi alla tutela degli investimenti.

---

<sup>51</sup> Facendo seguito all'avvio della procedura di infrazione n.2008/4908, il 21 gennaio 2010 il Governo italiano ha notificato alla Commissione l'articolo 1, comma 18, del D.L. n. 194/2009 (convertito nella legge n. 25/2010), volto ad adeguare le disposizioni del codice della navigazione oggetto di rilievi, eliminando, in particolare, la preferenza in favore del concessionario uscente nell'ambito della procedura di attribuzione delle concessioni.

<sup>52</sup> Inoltre, dato un rinvio indiretto che si faceva all'art.1, comma 2, del D.L. n.400/1993, che stabiliva il rinnovo automatico delle concessioni in scadenza, con l'articolo 11 della legge n. 217/2011 (legge comunitaria 2010), è stato abrogato il già citato comma 2 dell'articolo 01 del D.L. n. 400/1993.

<sup>53</sup> G.U. 02.01.2012, "Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee – Legge comunitaria 2010."

### 3.2.1 Un Fondo per la valorizzazione dei beni demaniali e la selezione dei concessionari

La normativa (art.33 della legge 111/2011) stabilisce che i Comuni potranno conferire i propri beni demaniali marittimi in un Fondo immobiliare chiuso a cui sarà affidata la valorizzazione immobiliare e quindi anche la gestione del demanio attraverso locazioni o contratti di godimento. **Il Fondo di investimento dovrebbe essere tenuto a rispettare i principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità nell'individuare i gestori, senza l'obbligo di affidare il servizio a chi offre il canone maggiore.** Emerge, quindi, un terzo soggetto (il fondo immobiliare) tra ente pubblico che rilascia la concessione demaniale e privato imprenditore che aspira a tale concessione. Poiché il fondo immobiliare non è obbligato alle procedure comunitarie di gara, diventa possibile far riemergere un criterio di preferenza, così come altri criteri per la selezione, a favore dei soggetti già concessionari, che si impegnino a valorizzare il demanio, investendovi risorse e capacità.<sup>54</sup>

Questo modo di procedere potrebbe riservare maggiori spazi agli attuali concessionari, valutando per esempio l'esperienza maturata, e considererebbe, allo stesso tempo, i concessionari italiani che non avrebbero le possibilità finanziarie per superare le offerte di molti investitori stranieri. 30 000 piccole imprese familiari potrebbero continuare, quindi, a contribuire alla tipicità del prodotto balneare italiano.

Il sistema balneare italiano è molto apprezzato dai turisti italiani e stranieri<sup>55</sup> ed è alla base del successo del turismo italiano. Il rischio è anche quello della chiusura di moltissime aziende che operano nel nostro territorio. Il fatto di dare la concessione ad altri comporterebbe, comunque, l'apertura di altre aziende; il "danno" potrebbe crearsi nel momento in cui rischiano di chiudere quelle attività integrate con territorio tanto da entrare a far parte del tessuto sociale (come, per esempio, la realtà dei campeggi che costituisce la tipicità e l'attrattiva del litorale del Cavallino -VE). Si porrebbe, per esempio, il problema per i campeggi caratteristici del litorale di Cavallino-Treporti (VE), in quanto proprietari dei fondi retrostanti le spiagge, nel caso in cui un altro operatore prendesse in concessione l'area. Si dovrebbe far fronte, in questo caso, ad una

---

<sup>54</sup> Il Sole 24Ore (21/07/2011), G.Sa., "Fondi in prima linea sui beni demaniali". [http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2011-07-21/fondi-prima-linea-beni-064015\\_PRN.shtml](http://www.ilsole24ore.com/art/norme-e-tributi/2011-07-21/fondi-prima-linea-beni-064015_PRN.shtml)

<sup>55</sup> Come si è visto nel primo capitolo, le località balneari sono al 2° posto per presenze di turisti stranieri, mentre, al 1° posto, la preferenza degli stranieri va alle città di interesse storico ed artistico.

drastica riduzione di spazi liberi e ad una forte penalizzazione per i campeggi, i quali rappresentano la realtà economica più rilevante per il litorale (in termini di occupazione ed indotto).

**Attraverso questo strumento si potrebbe favorire la scelta del concessionario facendo emergere e applicando alcuni criteri di selezione convenuti dalla Pubblica Amministrazione.** Con questi stessi criteri, si supporterebbero, le piccole-medie imprese nazionali e si garantirebbe contemporaneamente il rispetto della normativa europea con il risultato di migliorare l'efficienza nell'organizzazione e nella produzione di servizi, assicurare garanzie e certezze giuridiche alle imprese che vi operano, riqualificare e rilanciare l'offerta. Sarebbe, comunque, previsto un procedimento pubblico e trasparente che garantisca la concorrenza, ma con la necessità di considerare le realtà territoriali, in quanto lo scopo ultimo resta comunque la tutela della collettività.

### **3.2.2 Pubblicità e trasparenza: convenienti per tutti**

**Le normative regionali si sono mosse quasi tutte, stabilendo l'avviamento di procedure di evidenza pubblica e di pubblicità** al fine della selezione dei concessionari nella fase successiva alla presentazione della domanda di concessione da parte del singolo interessato in modo tale da stimolare la formulazione di progetti concorrenti.

**La trasparenza nella procedura di assegnazione delle concessioni balneari porta, inoltre, la riduzione degli oneri amministrativi.** Attualmente, infatti, si vedono alti livelli di contenzioso tra l'Amministrazione e gli operatori e, quindi, un'incidenza significativa degli oneri amministrativi.

### 3.2.3 Due principi cardine per la concessione: l'utilità sociale e la tutela ambientale

La sottoposizione delle concessioni ad una procedura pubblica e trasparente a favore della libera concorrenza sembrerebbe, quindi, la soluzione migliore. **È necessario però tenere presente, nella valutazione dei possibili concessionari, alcune situazioni di utilità sociale.** La concessione, infatti, potrebbe essere attribuita preferibilmente a soggetti che metterebbero in atto degli utilizzi meritevoli di tutela come per esempio società sportive dilettantistiche senza scopo di lucro, nonché concessioni a favore di enti di beneficenza o, più semplicemente, ad attività di cui la società sente la necessità e ne fa richiesta. Questo criterio si potrebbe attuare inserendolo tra i prioritari nel bando di gara o, come visto in precedenza, potrebbe essere uno dei criteri valutati dal Fondo immobiliare chiuso.

**La tutela ambientale si pone, inoltre, come fattore di cui tenere conto nell'assegnazione del diritto di utilizzo del bene pubblico per l'esercizio dell'attività privata.** Gli opportuni criteri di preferenza per la scelta del concessionario andrebbero valutati nella prospettiva della salvaguardia della costa, ad esempio: la tutela paesaggistico-ambientale e la valorizzazione turistico-economica, attraverso condizioni specifiche come l'utilizzo di attrezzature non fisse e completamente amovibili. La normativa dell'Emilia Romagna risulta interessante al riguardo perché stabilisce i principi di salvaguardia ambientale con la legge regionale 31 maggio 2002 n.9, all'art.1:

*“4. l'utilizzazione delle aree demaniali marittime deve garantire la conservazione e la valorizzazione dell'integrità fisica e patrimoniale del bene pubblico oggetto dell'uso e deve pertanto essere esercitata in coerenza con criteri ed interventi finalizzati al ripristino dei litorali nelle singole unità fisiografiche.”*

e delinea, attraverso la delibera della Giunta regionale del 17 febbraio 2003, n.226, i criteri di selezione dei concessionari in modo tale da privilegiare i progetti eco-compatibili:

**“B)** di individuare i seguenti criteri per il rilascio delle concessioni demaniali marittime di aree divenute libere a seguito di diniego di rinnovo, dichiarazione di decadenza, revoca, rinuncia o riconsegna, nonché nell'ipotesi prevista dall'art. 3, comma 5 della L.R. 9/02:

[...]

2) al fine della valutazione in ordine alla proficua utilizzazione dell'area richiesta in concessione e del più rilevante interesse pubblico, l'Amministrazione concedente può prendere in considerazione i seguenti elementi progettuali: I. realizzazione di strutture che utilizzano materiali eco-compatibili, ovvero allestimento di servizi a vantaggio della qualità dell'ambiente (es. raccolta differenziata dei rifiuti); II. realizzazione di strutture che consentono risparmio energetico e che utilizzano energia pulita (es. pannelli solari e impianti fotovoltaici); III. realizzazione di strutture certificate di qualità ai sensi della normativa europea; IV. esercizio dell'attività per l'intero anno solare; V. maggiore qualificazione dell'offerta turistica rispetto alle strutture già presenti sul territorio comunale e/o regionale (opportunità mancanti o insufficienti); VI. Realizzazione di servizi fruibili da parte delle categorie deboli o svantaggiate (es. portatori di handicap, donne in stato di gravidanza, neonati, ecc.), ulteriori rispetto a quelli prescritti dalla l. 494/93”.

Risulta, inoltre, degna di nota la normativa della Regione Campania rispetto alla tematica ambientale, la quale stabilisce con la delibera n.2189/2007:

#### **Art. 7**

##### *Materiali e tecnologie*

*“1. Nel rispetto della vigente normativa urbanistica, edilizia, paesaggistica ed ambientale, i manufatti architettonici, con le dimensioni stabilite in base a criteri formulati secondo le diverse esigenze dei Comuni, sono realizzati con tipologie costruttive, materiali e caratteri architettonici che tengano conto della morfologia del luogo e delle tradizioni costruttive degli impianti turistico-balneari della costa tirrenica, facendo ricorso, prioritariamente, a: a) opere di ingegneria naturalistica e bioarchitettura; b) soluzioni tecnologiche non invasive, improntate al risparmio energetico, mediante l'utilizzo di energie alternative, come ad esempio, pannelli solari c) sistemi di biofitodepurazione in sostituzione di impianti tradizionali nel caso sia impossibile un collegamento con l'impianto fognario esistente; d) materiali ecocompatibili quali la pietra, l'argilla, il legno, il sughero; 2. Nel rilascio di nuove CDM sono preferite le richieste che prevedono la realizzazione di opere non fisse e facilmente amovibili. 3. Nelle zone che conservano ancora caratteri naturali di pregio si possono utilizzare elementi vegetali che mantengano l'equilibrio dell'ambiente e modalità di piantagione che riproducano il più possibile la disposizione naturale. In particolare, nel rispetto dell'equilibrio ecologico, le essenze vanno individuate tra le specie vegetali autoctone, rustiche, con ridotte necessità idriche e di mantenimento [...].”*

Criteri come questi permetterebbero il mantenimento dei paesaggi al loro stato naturale che costituisce l'elemento fondamentale dell'esperienza del turista balneare e del fruitore abituale della spiaggia.

### **3.2.4 Criteri di valutazione per l'assegnazione della concessione tramite la gara pubblica**

**I Comuni nel momento in cui esaminano l'istanza al fine di valutare l'opportunità di rilascio o di rinnovo della concessione balneare, dovrebbero tenere in considerazione il tipo di insediamento proposto e gli standard dei servizi e accertare quindi la compatibilità con i vincoli di carattere territoriale, urbanistico, ambientale e, in particolare, la compatibilità con:**

- ✓ elementi strutturali, con riferimento alla precarietà o meno degli impianti e alla qualità dei manufatti;
- ✓ aspetti igienico-sanitari;
- ✓ rispetto della normativa sull'abbattimento delle barriere architettoniche e miglioramento della fruibilità e accessibilità;
- ✓ dinamica evolutiva del paesaggio;
- ✓ indicatori dei servizi proposti, quali densità degli ombrelloni, servizi igienici, salvataggio e soccorso, servizi medico-sanitari, sport;
- ✓ garanzia di sviluppo dell'economia del luogo, preferibilmente con l'impiego di manodopera del luogo nella gestione delle aree assegnate;
- ✓ idoneità tecnica ed economica del richiedente.

L'offerta più idonea alla gestione dell'area in concessione verrà selezionata dal Comune sulla base di indici quali: la valutazione degli standard qualitativi dei servizi; il piano degli investimenti del concessionario; la capacità di interazione con il sistema turistico-ricettivo; la durata della concessione; la qualità degli impianti e dei manufatti; la presentazione di progetti di valorizzazione e tutela delle aree in oggetto. Data la natura diversa dei parametri da considerare, essi verranno valutati con pesi differenti.

Questa importazione è realistica, in quanto non è di difficile applicazione. Le variabili sopraelencate sono tutte, o quasi, di semplice valutazione in sede di presentazione della candidatura e verrebbero fornite dal richiedente (minimizzando quindi la spesa della Pubblica Amministrazione per reperirle).

### **3.2.5 Procedura ad evidenza pubblica con qualche riserva?**

La trasparenza e la pubblicità favoriscono la concorrenza e la proposta di gestioni innovative in relazione, in particolare, all'impiego di energie rinnovabili, al rispetto dell'ambiente, allo sviluppo economico dell'area. È auspicabile, quindi, l'evidenza pubblica nella determinazione della gara, tuttavia nei casi in cui la gestione delle spiagge libere attrezzate venga affidata a soggetti di diritto pubblico, piuttosto che il caso in cui il Comune abbia identificato alcuni candidati con requisiti degni di nota, è preferibile indicare la licitazione privata<sup>56</sup> come procedura ordinaria in merito ai criteri di aggiudicazione delle concessioni.

In conclusione, sullo sfondo di una gara pubblica e trasparente, è necessario garantire in qualche modo tradizione, innovazione, tutela paesaggistica e ambientale, sviluppo economico territoriale (anche in termini di occupazione), qualità dell'offerta e interazione tra soggetti economici e società. Resta, però, il dubbio se questo sia fattibile giuridicamente.

### **3.2.6 In Francia: prelazione in favore dell'Ente Pubblico e garanzia di tutela ambientale**

La Francia ha una normativa articolata in merito alle concessioni balneari che per la sua complessità può essere confrontata alla regolazione italiana. In Francia, lo Stato è il responsabile della conservazione del demanio pubblico marittimo. A livello centrale l'amministrazione competente è la Direzione del trasporto marittimo, dei porti e del

---

<sup>56</sup> La licitazione privata, detta anche gara ad inviti, è un sistema di scelta del contraente della pubblica amministrazione.

A differenza dell'asta pubblica, dove il pubblico incanto è aperto a tutti gli interessati che rispettano i requisiti fissati dal bando, la licitazione privata è una gara nella quale sono invitati a partecipare solamente i soggetti (in questo senso è privata) che sono considerati idonei, in base ad una valutazione in via preliminare, a concludere il contratto.

Nella licitazione privata è l'amministrazione a definire lo schema negoziale, per cui il privato non può negoziare i contenuti del contratto.

litorale, il prefetto è quindi l'autorità che regola localmente l'utilizzo del demanio marittimo pubblico, ne permette l'occupazione da parte dei privati e ne assicura la difesa. **La necessità di preservare il litorale come elemento del patrimonio di interesse nazionale e di permettere la creazione di valore in un quadro economico nazionale è una priorità.** In particolare nella scelta degli impianti si tiene conto dell'accettabilità dei progetti per le generazioni future in un'ottica di sviluppo sostenibile e durevole. Nel caso francese, i principi che regolano la gestione del demanio pubblico marittimo sono diversi a seconda che il bene faccia parte del demanio artificiale, il cui utilizzo è prevalentemente economico e commerciale, o naturale, la cui destinazione fondamentale è il libero uso pubblico. Si permette ai privati l'uso esclusivo di una parte del demanio se la fruizione del litorale è compatibile con il suo uso normale, in quanto le spiagge devono essere utilizzate secondo la loro destinazione fondamentale.

Il titolo che legittima l'occupazione è temporaneo, soggetto a canone e revocabile se l'interesse dello Stato o un interesse generale lo giustificano; la sua durata e le sue caratteristiche devono essere adatti all'importanza dell'opera realizzata o dell'attività svolta. Le concessioni costituiscono deleghe di servizio pubblico e sono accordate nel rispetto delle procedure di libera concorrenza e di pubblicità previste dalla legge. Le attività vengono gestite direttamente dal Comune o dai privati. Al fine di migliorare la qualità dei servizi offerti agli utenti delle spiagge, le procedure di attribuzione dei contratti comportano una condizione preliminare di pubblicità e la messa in concorrenza dei candidati. Il Decreto n.608 del 26/5/2006 mira a promuovere la concessione come strumento di valorizzazione delle spiagge, seguendo i principi di sostenibilità e di offerta che rispondano a standard minimi qualitativi e quindi segue il principio di una migliore spartizione tra gli utilizzatori di questo bene inestimabile che sono le spiagge francesi. I Comuni hanno una priorità nel beneficiare delle concessioni, una sorta di diritto di prelazione, ma se il Comune rinuncia il prefetto ricorre ad una procedura che comporta pubblicità e messa in concorrenza attraverso un bando pubblico.

Il beneficiario della concessione può svolgere lui stesso l'attività o darla in subappalto, rimanendo però responsabile. I concessionari sono tenuti a rispondere agli obblighi di servizio pubblico balneare che comprendono la conservazione e il mantenimento del demanio, lo sviluppo dell'economia turistica, la salubrità e la

sicurezza dello stabilimento balneare. Il fine di questo tipo di procedura è apportare un miglioramento del servizio e delle condizioni di sfruttamento.

Per quanto concerne la procedura di assegnazione del provvedimento di concessione, la Francia adotta il bando pubblico in regime di concorrenza, pubblicità e trasparenza. La differenza maggiore tra il sistema italiano e quello francese, tuttavia, riguarda gli stringenti limiti di estensione geografica degli stabilimenti, messo in opera in Francia, di cui si tratterà più avanti. Nei seguenti paragrafi, infatti, si porterà l'attenzione su due strumenti di governo delle concessioni balneari che restano nell'ombra rispetto a quelli di cui si è trattato finora: la libera fruizione della spiaggia e i prezzi applicati dagli stabilimenti balneari.

### 3.3 Assetto del territorio razionale tra spiagge libere e concessioni

**Il razionale assetto, l'organizzazione e la gestione degli spazi lungo la fascia costiera portano a innegabili risultati sotto il profilo economico, con il rafforzamento del turismo balneare<sup>57</sup>, e sotto il profilo della qualità ambientale, attraverso la qualificazione delle aree demaniali.** Una questione rilevante è costituita, infatti, dall'occupazione del litorale in termini di spiagge libere e spiagge date in concessione e dall'area occupata nella singola spiaggia dall'attività del concessionario e da come essa incide sul diritto di godimento della collettività. La gestione di questo aspetto è fondamentale per permettere l'uso pubblico del bene demaniale; **solamente garantendo la presenza di spiagge libere lungo la costa e di aree della spiaggia prive di strutture è possibile consentire, infatti, il libero utilizzo da parte della collettività.** Dal diritto di accesso alla battigia, che dovrebbe essere, comunque, garantito in presenza di concessioni, si distingue il diritto di godimento della spiaggia, che necessita di tratti di spiaggia liberi. Per quanto riguarda quest'ultimo, in particolare, si mette in dubbio il fatto che, con l'attuale distribuzione delle attività imprenditoriali legittimate dalle concessioni, la collettività abbia a disposizione delle aree dove poter

---

<sup>57</sup> Attraverso un assetto studiato del territorio e una ripartizione dei tratti della costa tra spiagge libere, attrezzate o occupate dagli stabilimenti, è possibile rispondere meglio alla domanda turistica. I turisti potranno trovare una condizione in cui sono liberi di scegliere tra spiaggia libera o spiaggia in concessione sulla base della propria preferenza fra le due condizioni, in quanto entrambe equamente presenti sul territorio ed equamente distribuite. Ossia, la spiaggia libera dovrà trovarsi in zone centrali e ad alta valenza turistica, così come vi sono spiagge in concessione.

avvalersi del proprio diritto di libera fruizione. Per la Pubblica Amministrazione i principi della fruizione collettiva dei beni del demanio marittimo e della tutela di interessi sovraordinati, tra cui quello ambientale, devono essere la guida nella definizione della normativa e della pianificazione della costa.

### 3.3.1 La ripartizione dei litorali: differente da Regione a Regione

Al fine di una pianificazione ragionata è necessario valutare lo stato attuale della costa italiana. **Si può notare che i tratti di litorale libero sono generalmente pochi; tuttavia, la situazione varia da Regione a Regione.** A sostegno di questa affermazione, una ricerca del WWF, compiuta tra il 1995 e il 1997 dalla Goletta Oloferne, trovò con difficoltà tratti di costa ancora selvaggi e naturali. Oltre la metà dell'intero litorale nazionale, almeno il 58%, era occupato in maniera intensiva da abitazioni e infrastrutture mentre il 13% era interessato da un'occupazione definita estensiva. Appena il 29% del totale era libero dall'edilizia o dagli stabilimenti balneari (considerando che in questo 29% erano comprese anche le coste rocciose "inutilizzabili"). I chilometri di litorali sabbiosi non occupati dall'edilizia o dagli stabilimenti balneari erano pochi.<sup>58</sup> Il WWF (citando uno studio della Doxa svolto con la società di ricerche economiche Mercury specializzata nel settore turistico) ha ricordato che gli stabilimenti balneari nel 2001 erano 5.368 mentre oggi sono praticamente raddoppiati (anche considerando che, nell'attuale novero dei 12.000 stabilimenti, vengono ricomprese situazioni di ogni tipo). In media, in Italia, è presente uno stabilimento ogni 350 metri di costa utile alla balneazione. Si calcola che complessivamente gli stabilimenti balneari occupino non meno di 900 km di costa, ovvero quasi un quarto della costa idonea complessiva. La media è comunque alta e sono presenti differenze notevoli tra Regioni; alcune di esse, infatti, hanno un rapporto tra spiagge libere e spiagge oggetto di concessione demaniale pari a 2 a 10. La Liguria, che ha dovuto imporre il tetto del 40% di spiagge libere sul totale, vede rispettato il vincolo solo da 12 dei suoi 63 comuni con picchi come per esempio Santa Margherita

---

<sup>58</sup> WWF (2012), "Dossier coste. Il profilo fragile dell'Italia".  
[http://www.cngeologi.it/wp-content/uploads/2012/08/WWF\\_DOSSIERCOSTE\\_profilofragile\\_2012.pdf](http://www.cngeologi.it/wp-content/uploads/2012/08/WWF_DOSSIERCOSTE_profilofragile_2012.pdf)

Ligure che dedica agli spazi liberi solo l'11% del totale<sup>59</sup>. La Francia, per attuare un confronto, ha un tetto massimo di spiagge in concessione pari al 20%.<sup>60</sup>

Una ricerca condotta nel 2007 dalla Società Nazionale di Salvamento in collaborazione con la Protezione Civile, ha fornito un quadro verosimile della situazione generale anche se frutto di un censimento parziale. Attraverso analisi del territorio italiano, è stato rilevato che le coste italiane idonee alla balneazione (penisola e isole) rappresentano circa il 65,7% dell'intero litorale nazionale, raggiungendo circa 4.898 km su un totale di circa 7.456 km. Ai fini della ricerca sono stati presi a riferimento 632 Comuni costieri (secondo criteri quali la vocazione turistica, la potenzialità delle strutture di accoglienza, ecc.), i quali rappresentano il 52% dei circa 1200 Comuni italiani costieri e dispongono di uno sviluppo complessivo di litorale di circa 3636 km, pari al 48,8% del totale di 7.456 km, dei quali idonei alla balneazione sono circa 2426 km, pari al 66,7% di 3636. Con riferimento alla normativa attualmente vigente in materia di gestione amministrativa delle spiagge, è stato stimato che dei 2426 km di litorale balneabile, 915 km attengono alle spiagge gestite da privati in regime di concessione demaniale, 1329 km sono quelle liberamente fruibili dalla collettività (le cosiddette spiagge libere), mentre 178 km circa sono le spiagge libere attrezzate,<sup>61</sup> parimenti gestite da privati.<sup>62</sup>

---

<sup>59</sup> WWF (2012), "Spiagge d'Italia: bene comune, affare privato", per un Mediterraneo di qualità, [mediterraneo.wwf.it](http://mediterraneo.wwf.it).

[http://regionali.wwf.it/UserFiles/File/AltriSitiWWF/Lazio/SPIAGGE\\_D%27ITALIA\\_13lug12\\_PDF.pdf](http://regionali.wwf.it/UserFiles/File/AltriSitiWWF/Lazio/SPIAGGE_D%27ITALIA_13lug12_PDF.pdf)

<sup>60</sup> Sanna Francesco (22/06/2014), "Spiagge libere e concessioni, in Italia tutto ok. Finché l'UE non tornerà a controllare", *Il Fatto Quotidiano*.

<http://www.ilfattoquotidiano.it/2014/06/22/spiagge-libere-e-concessioni-in-italia-tutto-ok-finche-leuropa-non-tornera-a-controllare/1003266/>

<sup>61</sup> Ai fini demaniali, l'utilizzo balneare libero può essere esercitato nelle seguenti tipologie di spiagge:

- spiaggia libera: si intende per tale ogni area demaniale marittima non data in concessione idonea per la balneazione e disponibile liberamente e gratuitamente all'uso pubblico.
- spiaggia libera attrezzata: si intende per tale ogni area demaniale marittima in concessione a ente pubblico o soggetto privato che eroga servizi legati alla balneazione direttamente o con affidamento a terzi. La spiaggia libera attrezzata è caratterizzata da accesso libero e gratuito. Il concessionario deve garantire i seguenti servizi minimi, che sono forniti gratuitamente:

1. pulizia
2. sorveglianza
3. salvamento
4. servizi igienici.

Regione Liguria, "Linee guida per le spiagge libere e libere attrezzate e criteri per la concessione di nuovi stabilimenti balneari", Deliberazione della Giunta regionale n.512 del 21 maggio 2004.

<sup>62</sup> Società Nazionale di Salvamento (2007), "Campagna Informativa per la Pianificazione della Sicurezza Balneare", Genova.

<http://www.salvamento.it/index.php/progetti-e-attivita/pianificazione-della-sicurezza-balneare.html>

Tabella 8 Tipologia ed estensione delle spiagge suddivise per Regione

TIPOLOGIA DELLE SPIAGGE				
Dei 2.246,46 Km di COSTA BALNEABILE PRESI IN ESAME				
REGIONE	SPIAGGIA IN CONCESSIONE (Km)	SPIAGGIA LIBERA (Km)	SPIAGGIA LIBERA ATTREZZ. (Km)	TOTALE COSTA BALNEABILE (Km)
ABRUZZO	58,55	38,70	2,60	100,85
BASILICATA	14,50	2,50	16,00	33,00
CALABRIA	119,20	217,18	2,00	330,38
CAMPANIA	82,30	121,75	8,30	212,35
EMILIA ROMAGNA	77,90	24,00	2,40	103,80
FRIULI VENEZIA GIULIA	12,40	1,10	0,00	13,50
LAZIO	48,26	62,23	5,15	127,64
LIGURIA	112,48	19,13	3,03	135,64
LOMBARDIA	0,10	2,50	2,40	5,00
MARCHE	47,20	25,50	11,74	84,44
MOLISE	3,77	23,68	0,00	27,45
PIEMONTE	---	---	---	---
PUGLIA	103,19	315,27	12,00	427,56
SARDEGNA	30,10	160,65	56,50	247,25
SICILIA	53,51	139,25	31,94	225,70
TOSCANA	89,01	118,10	15,29	222,40
TRENTINO ALTO ADIGE	---	---	---	---
UMBRIA	---	---	---	---
VALLE D'AOSTA	---	---	---	---
VENETO	62,90	57,65	8,95	129,50
<b>ITALIA</b>	<b>915,37</b>	<b>1.329,19</b>	<b>178,30</b>	<b>2.426,46</b>

Fonte: Società Nazionale di Salvamento, “Campagna Informativa per la Pianificazione della Sicurezza Balneare”.

Dai dati ottenuti dalla ricerca della Società Nazionale di Salvamento, si può notare che la prevalenza di spiagge libere, libere attrezzate o in concessione varia da Regione a Regione. La prevalenza di concessioni si nota soprattutto in Liguria, Emilia Romagna, Basilicata e Marche. Si mantengono molte spiagge libere, invece, in Molise, Lazio, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Il processo decisionale in merito alla ripartizione dei litorali spetta, comunque, ai singoli Comuni, i quali hanno il compito di amministrare il demanio marittimo a fini turistico-ricreativi (con le modalità che si vedranno nei paragrafi successivi).

Tornando alla questione sulle differenze di spartizione del territorio tra spiagge libere e in concessione, ci si chiede se questa possa avere una ricaduta anche in termini di sicurezza dei bagnanti.

### 3.3.2 La sicurezza è garantita nelle spiagge libere?

Gli aspetti amministrativi della gestione delle spiagge si rivelano significativi in particolare per quanto riguarda la sicurezza dei bagnanti. **Mentre le spiagge in concessione prevedono obbligatoriamente<sup>63</sup> la presenza dei bagnini di salvataggio** (uno ogni 80 metri di spiaggia), **quelle libere non hanno nessun obbligo a riguardo** (fatte salve le iniziative meritorie di alcuni Comuni o del volontariato<sup>64</sup>), mentre per le spiagge libere attrezzate, pur non sussistendo alcun obbligo, si è rilevato che alcuni gestori offrono in qualche misura ai propri clienti un servizio di vigilanza. La Figura 3 consente di assumere che le spiagge in concessione risultano localizzate per lo più sulla costa settentrionale del Mare Adriatico e del mar Ligure, mentre le spiagge libere e le attrezzate prevalgono soprattutto al centro-sud (Tirreno centrale e meridionale, Adriatico meridionale, Ionio e isole). Atteso il diverso regime normativo per quanto concerne la sorveglianza ai fini della sicurezza, si desume che una parte del territorio potrebbe essere penalizzata dal punto di vista della sicurezza laddove non sia vigente l'obbligo della presenza dei bagnini di salvataggio<sup>65</sup>.

---

<sup>63</sup> Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, “Ordinanza di sicurezza balneare”.

Capitaneria di porto – Guardia costiera, Imperia, n. 14/2013.

[http://www.comune.sanbartolomeoalmare.im.it/upl/files/Area\\_Tecnica/Demanio\\_marittimo/2013/Ordinanza\\_Sicurezza\\_Balneare\\_14-2013.pdf](http://www.comune.sanbartolomeoalmare.im.it/upl/files/Area_Tecnica/Demanio_marittimo/2013/Ordinanza_Sicurezza_Balneare_14-2013.pdf)

Ufficio Circondariale Marittimo, Genova, n.72/2006.

[http://www.portofinoamp.it/it/images/stories/download/Ordin\\_72\\_2006.pdf](http://www.portofinoamp.it/it/images/stories/download/Ordin_72_2006.pdf)

<sup>64</sup> Capitanerie di porto – Guardia costiera, prevede linee guida nazionali; ogni Comune ha la propria ordinanza in materia di sicurezza balneare.

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ufficio circondariale marittimo Jesolo, Ordinanza di “sicurezza balneare” n.08/2012.

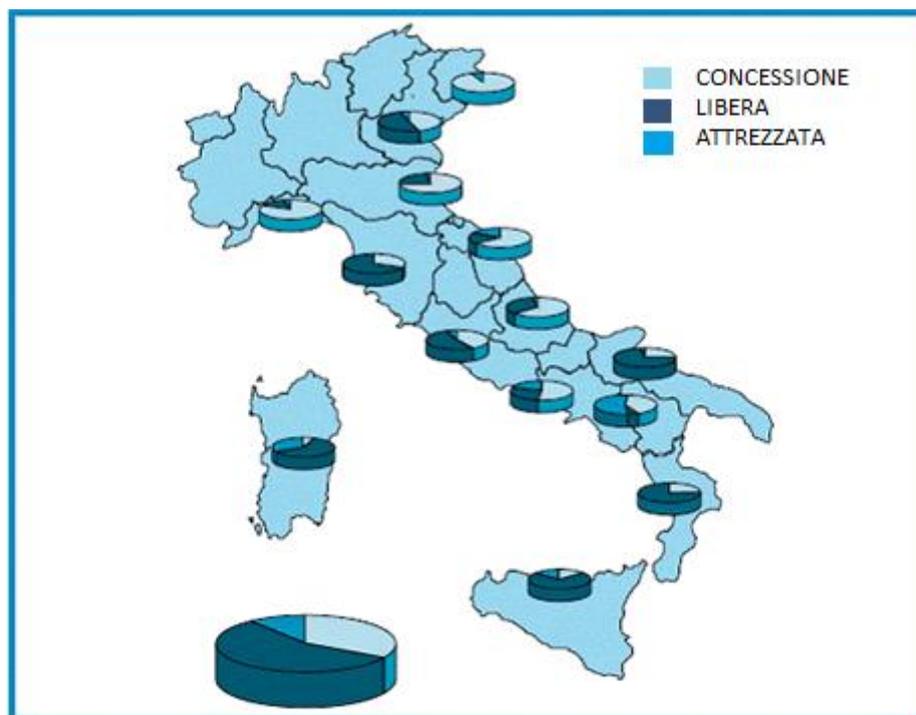
*Art.1 Disposizioni generali*

*2. Durante i periodi di apertura al pubblico per la balneazione, i concessionari di strutture ricettive che offrono servizi in spiaggia inerenti le attività balneari - e le amministrazioni comunali per i tratti di arenile destinati alla libera fruizione e non offerti in concessione - DEVONO ATTIVARE e GARANTIRE il servizio di salvataggio, secondo gli orari e le modalità disciplinate dai Comuni competenti per territorio.*

<sup>65</sup> Società Nazionale di Salvamento (2007), “Campagna Informativa per la Pianificazione della Sicurezza Balneare”, Genova.

<http://www.salvamento.it/index.php/progetti-e-attivita/pianificazione-della-sicurezza-balneare.html>

Figura 3 Percentuale di costa balneabile delle singole Regioni italiane suddivisa in spiagge in concessione, libere e attrezzate



Fonte: Società Nazionale di Salvamento, “Campagna Informativa per la Pianificazione della Sicurezza Balneare”.

Alcuni Comuni (per esempio Jesolo –VE) come accennato prima, prevedono già con ordinanze proprie (degli uffici circondariali marittimi nel Comune) che *“durante i periodi di apertura al pubblico per la balneazione, i concessionari di strutture ricettive che offrono servizi in spiaggia inerenti le attività balneari e le amministrazioni comunali per i tratti di arenile destinati alla libera fruizione e non offerti in concessione devono attivare e garantire il servizio di salvataggio.”*<sup>66</sup> La spiaggia libera, quindi, non significa necessariamente minore sicurezza; così come non si deve pensare che la concessione sia la risposta alla garanzia di sicurezza, in quanto, essa può essere garantita con altre forme.

Considerando la rilevante entità dell’affluenza di bagnanti nelle spiagge italiane nei mesi estivi, la sicurezza è un aspetto che andrebbe messo in rilievo nella definizione della normativa riguardante le diverse tipologie di spiagge. Si potrebbe, per esempio, almeno porre l’obbligo di offrire servizi di salvataggio e di apporre la segnaletica (sottoforma di cartelli informativi riguardanti, per esempio, il limite della acque

<sup>66</sup> Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Ufficio circondariale marittimo Jesolo, Ordinanza di “sicurezza balneare” n.08/2012. *Art.1 Disposizioni generali*, comma 2.

interdette alla navigazione o il limite della acque sicure) anche alle attività che operano nelle spiagge libere attrezzate.

Ai fini di queste previsioni riguardanti le disposizioni in materia di spiagge libere o libere attrezzate, è necessario avere un piano che identifichi la destinazione delle singole aree costiere e, quindi, la distribuzione di queste tipologie di spiagge.

### **3.3.3 Il Piano delle Coste: una programmazione accurata a garanzia di un buon assetto del territorio**

Un aspetto che predomina nelle politiche di gestione del demanio è l'assetto del territorio. **È opportuno che la pubblica amministrazione, in particolare le Regioni, o i Comuni da queste ultime delegati, stabilisca una suddivisione del demanio al fine di garantirne un uso che risponda alle diverse esigenze.** Il piano deve essere redatto sulla base di un complesso di studi propedeutici e di analisi che consentono di interpretare il territorio a livello di ambiti paesistici. In questo modo si limita la trasformazione del territorio e si garantisce l'efficienza del sistema economico con la dotazione di servizi e infrastrutture adeguate.

**I principi della fruizione libera e gratuita degli spazi demaniali e della valorizzazione turistica ed economica delle spiagge si possono perseguire entrambi attraverso l'individuazione delle aree fruibili del litorale da lasciare libere** (quindi da non dare in concessione ad alcun soggetto) e attraverso l'individuazione delle diverse tipologie di spiagge. Si distinguono, dalle spiagge libere e da quelle in concessione, le spiagge libere attrezzate, che rispondono principalmente all'esigenza del libero accesso al mare ma devono anche soddisfare il bisogno di un'adeguata gestione dei tratti di litorale sotto il profilo dell'igiene, della sicurezza, del decoro, dell'ordine pubblico.

In Italia, i Piani di Utilizzazione degli Arenili, istituiti dal decreto legge 5 ottobre 1993 n.400, modificato successivamente dalla legge 4 dicembre 1993 n.494, sono lo strumento di pianificazione del turismo balneare sulle coste.<sup>67</sup> Il Piano di Utilizzazione dell'arenile costituisce, infatti, l'attuazione del Piano Territoriale Paesistico della costa

---

<sup>67</sup> Decreto-legge 5 ottobre 1993, n.400 (legge di conversione 4 dicembre 1993, n.494), Art. 6  
3. *Ai fini di cui al presente articolo, le regioni predispongono, sentita l'autorità marittima, un piano di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, dopo aver acquisito il parere dei sindaci dei comuni interessati e delle associazioni regionali di categoria, appartenenti alle organizzazioni sindacali più rappresentative nel settore turistico dei concessionari demaniali marittimi.*

ed è rivolto a disciplinare il rilascio e il rinnovo delle concessioni demaniali marittime. Tale Piano si attua attraverso i Piani Spiaggia Comunali, che costituiscono strumenti di natura programmatica al fine della razionale gestione delle relative concessioni, da redigere a cura dei singoli Comuni costieri in coerenza con il piano di utilizzazione e con gli atti di pianificazione di livello locale.<sup>68</sup>

Lo Stato ha dato la competenza sul demanio marittimo a fini turistico-ricreativi alle Regioni; essendo questa materia di competenza esclusiva regionale, ogni Regione delibera autonomamente al riguardo. Per quanto concerne la realizzazione del decentramento amministrativo, è il D.P.R., 24 luglio 1977, n. 616 a dare completa esecuzione al trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni.<sup>69</sup> Ai Comuni, viene assegnato il compito di redigere i Piani degli arenili in modo dettagliato, nel rispetto dei Piani regionali di utilizzazione delle aree del demanio marittimo. Infatti, molte Regioni costiere hanno adottato un piano di utilizzazione del demanio marittimo, talvolta inserendolo in documenti di maggiore ampiezza finalizzati al governo del territorio regionale nel suo complesso. A livello locale, i Comuni, adottano piani attuativi di utilizzazione delle aree del demanio marittimo o piani di gestione delle spiagge sulla base degli indirizzi emergenti dai provvedimenti regionali e dai relativi atti di pianificazione.

---

<sup>68</sup> Becheri Emilio, Becheri Giacomo, Billi Sandro, Gentili Pietro, Iannario Maria et. al. (2007), *Rapporto sulle imprese balneari 2007*, S.I.B., MERCURY s.r.l. – Turistica.

<http://www.fibaconfesercenti.com/INIZIATIVE/rapporto2007impresebalneari.pdf>

<sup>69</sup> Il **D.P.R., 24 luglio 1977, n. 616** opera un trasferimento, non mediante ritagli casuali, bensì attraverso un decentramento per settori organici: ordinamento e organizzazione amministrativa; servizi sociali; sviluppo economico; assetto ed utilizzazione del territorio.

Tale attività di decentramento funzionale, riguarda in parte anche l'amministrazione del demanio marittimo. L'art. 59 recita: *“sono delegate alle Regioni le funzioni amministrative sul litorale marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando la utilizzazione prevista abbia finalità turistiche - ricreative. Sono escluse dalla delega le funzioni esercitate dagli organi dello Stato in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale. La delega di cui al comma precedente non si applica ai porti e alle aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze di navigazione marittima. L'identificazione delle predette aree è effettuata, entro il 31 dicembre 1978, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con i Ministri per la difesa, dei trasporti e della navigazione e per le finanze sentite le regioni interessate. Col medesimo procedimento l'elenco delle aree predette può essere modificato.”*.

Con questa norma pertanto viene trasferite alla Regione la competenza in merito all'amministrazione del Demanio marittimo qualora la sua utilizzazione abbia finalità turistico-ricreative.

La Regione Veneto, con legge regionale del 4 novembre 2002, n. 33, per esempio, prevede, l'utilizzo da parte dei Comuni dei piani degli arenili, la cui somma dà il piano regionale. Al Capo II "Disciplina delle concessioni del demanio marittimo a finalità turistica e degli stabilimenti balneari" si stabilisce:

Art. 47 - Piano regionale di utilizzazione delle aree demaniali marittime.

1. *Il Piano regionale di utilizzazione del demanio marittimo a finalità turistico ricreativa è costituito dalle direttive regionali specificate nell'allegato S/1 e si attua attraverso i piani particolareggiati comunali degli arenili redatti in conformità delle predette direttive regionali.*
2. *Su richiesta dei comuni la Giunta regionale può concedere deroghe alle direttive regionali di cui all'allegato S/1 motivate dalle caratteristiche geofisiche e morfologiche dei luoghi.*
3. *L'adeguamento dei piani alle direttive deve avvenire, entro il 31 dicembre 2005, attraverso la deliberazione di adozione di variante parziale del piano regolatore generale secondo le procedure semplificate previste dai commi da 10 a 14 dell'articolo 50 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 e successive modificazioni.*
4. *Trascorso il termine di cui al comma 3, non possono essere adottati né approvati strumenti urbanistici comunali che non prevedano l'attuazione delle direttive di cui all'allegato S/1.*
5. *In attesa di adeguamento dei piani i comuni possono rilasciare nuove concessioni purché in conformità con le direttive contenute nel piano regionale di utilizzazione delle aree demaniali marittime.*

**Nel rispetto delle linee guida, il P.U.A. regola gli interventi sul litorale al fine di avviare un progetto di riqualificazione e rilancio della costa.** Attraverso questo piano, inoltre, si può garantire la gestione integrata delle zone costiere, la quale costituisce una politica ambientale volta alla tutela degli ecosistemi naturali e, allo stesso tempo, alla promozione del benessere economico e sociale delle zone costiere come auspicato dalla Commissione Europea.<sup>70</sup> Il perseguimento di questa politica permette una distribuzione bilanciata delle attività sulla costa, dando priorità ai servizi pubblici ed a quelli che richiedono una vicinanza al mare considerando criteri per l'utilizzo sostenibile delle zone costiere.

---

<sup>70</sup> Commissione Europea, Direzione generale dell'Ambiente (2001), *L'UE e le zone costiere. Sulle coste d'Europa spira un vento nuovo*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee.

Attraverso il Piano di Utilizzo delle aree Demaniali<sup>71</sup> è possibile creare un'offerta delle zone balneari diversificata che possa rispondere alle diverse esigenze di utilizzo delle spiagge. Il P.U.D., inoltre, fissa gli standard minimi per la definizione della spiaggia libera (spiagge non date in concessione) e della spiaggia libera attrezzata,<sup>72</sup> la cui titolarità è in capo all'ente pubblico, e ne prevede una migliore definizione e regolamentazione attraverso delle linee guida redatte anche a seguito delle consultazioni con gli Enti locali e le associazioni di categoria. Queste linee guida si applicano nella disciplina delle spiagge libere attrezzate, ai tratti di scogliera naturale o di costa artificiale (scivoli, terrazzi, ecc.), che, per caratteristiche morfologiche, di esposizione al moto ondoso e di accessibilità (sono servite da percorsi pubblici), si prestino alla

---

<sup>71</sup> L'istituzione del Piano di Utilizzo del Demanio Marittimo, è stata accompagnata da una serie di linee guida per la sua redazione. In **Sicilia**, il Piano di Utilizzo del Demanio Marittimo, è stato introdotto dalla legge regionale n.15 del 2005, come strumento di gestione e pianificazione delle coste di cui tutti i Comuni costieri devono dotarsi.

[http://www.academia.edu/3299701/Il\\_P.U.D.M.\\_Piano\\_di\\_Utilizzo\\_del\\_Demanio\\_Marittimo\\_comeoccasione\\_di\\_progetto\\_del\\_waterfront\\_urbano\\_il\\_caso\\_di\\_Sant\\_Agata\\_di\\_Militello\\_Me\\_](http://www.academia.edu/3299701/Il_P.U.D.M._Piano_di_Utilizzo_del_Demanio_Marittimo_comeoccasione_di_progetto_del_waterfront_urbano_il_caso_di_Sant_Agata_di_Militello_Me_)

**Regione Liguria**, Piano di Utilizzazione delle aree demaniali marittime, approvato con deliberazione del Consiglio Regionale della Liguria n.18 del 9 aprile 2002.

*Il presente Piano, costituente specificazione attuativa del Piano Territoriale di Coordinamento della Costa, contiene indicazioni per l'esercizio delle funzioni amministrative sul demanio marittimo e sulle zone del mare territoriale conferite alla Regione dall'articolo 105, comma 2, lettera l) del decreto legislativo 31 marzo 1998 n.112 e successive modifiche e da essa conferite ai Comuni ai sensi della legge regionale 28 aprile 1999 n. 13 e successive modificazioni, per tutte le finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia.*

**Regione Veneto** Legge regionale 6 aprile 2001, n. 9 (BUR 32/2001) "Norme per l'attuazione delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo" – Capo I Disciplina delle concessioni demaniali. *Art. 1 Finalità 1. La presente legge disciplina l'esercizio delle funzioni amministrative delegate alle Regioni ai sensi dell'articolo 59 del d.p.r. 24 luglio 1977, n. 616, connesse alla gestione del demanio marittimo nonché l'esercizio delle funzioni conferite alle Regioni ai sensi dell'articolo 105 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. 2. In attuazione dell'articolo 3 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, la presente legge provvede altresì ad individuare le funzioni riservate alla Regione e quelle conferite ai comuni.*

*Art. 4 - Piano regionale di utilizzazione delle aree demaniali marittime.*

*1. Il piano regionale di utilizzazione del demanio marittimo è costituito dalle direttive generali di cui all'allegato A. (si veda allegato D a fine tesi)*

*2. I piani particolareggiati degli arenili dei comuni devono rispettare i contenuti del piano di cui al comma 1.*

*3. L'eventuale adeguamento dei piani particolareggiati al piano di cui al comma 1 deve avvenire, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, attraverso la deliberazione di adozione di variante parziale del piano regolatore generale secondo le procedure semplificate previste dai commi da 10 a 14 dell'articolo 50 della legge regionale 27 giugno 1985, n. 61 e successive modificazioni.*

*4. Trascorso il termine di cui al comma 3 senza che il comune abbia dato attuazione alle disposizioni in esso contenute non possono essere adottati né approvati strumenti urbanistici comunali che non prevedano l'attuazione delle direttive di cui all'allegato A.*

<sup>72</sup> "Patrimonio Pubblico demanio, patrimonio e beni pubblici" (2012) "Può definirsi spiaggia libera attrezzata ogni area demaniale marittima in concessione a ente pubblico, il quale eroga servizi legati alla balneazione direttamente o con affidamento a terzi." "I gestori di spiagge libere attrezzate non sono

balneazione. La ripartizione del demanio tra spiagge libere, spiagge libere attrezzate ed aree in concessione viene fatta prendendo in considerazione la morfologia del territorio costiero.

Nelle spiagge libere sono eventualmente previsti solo alcuni servizi minimi che consentono la libera balneazione; mentre nelle spiagge libere attrezzate un cartello deve illustrare le condizioni di accesso libero e gratuito e i servizi gratuiti e a pagamento. Fermi restando, infatti, il principio del libero accesso agli arenili e la possibilità da parte dei privati cittadini di utilizzare proprie attrezzature, è di rilevante interesse per l'Amministrazione pubblica offrire alla collettività di riferimento un adeguato servizio all'interno delle spiagge libere, con riguardo alla prestazione di compiti di assistenza ai bagnanti, vigilanza, salvamento, pulizia, abbattimento delle barriere architettoniche mediante la posa di passerelle, gestione degli alaggi e collocazione di bagni chimici, al fine di consentire una piena e sicura fruizione degli spazi da parte di tutta l'utenza interessata. Esiste, di fatto, la possibilità di attribuire alle cooperative sociali lo svolgimento dei suddetti servizi e, inoltre, della gestione di piccoli chioschi informativi o di ristoro con lo scopo di apportare un miglioramento rispetto alla situazione precedente dal punto di vista dell'ordine e del decoro di dette aree.

Ai fini di un'ottimale utilizzazione delle spiagge libere attrezzate, il Piano Demaniale Marittimo comunale dispone una procedura per l'affidamento esterno della gestione dei servizi. Si può in questo modo raggiungere l'obiettivo congiunto dell'offerta di un servizio completo ai bagnanti dal punto di vista dell'accoglienza, della sicurezza, del soddisfacimento delle esigenze di ristorazione e di altro tipo e dell'affidamento, da parte dell'Ente pubblico, della gestione delle aree libere attraverso un'apposita candidatura che verrà valutata da una commissione sulla base delle indicazioni riportate dalle cooperative stesse in una relazione riguardante diversi elementi di valutazione.

Nelle spiagge libere attrezzate viene garantito l'accesso al mare in condizioni favorevoli, questo comporta in particolare alcuni obblighi da parte di chi eroga servizi in quell'area. Le attività svolte, infatti, devono avere il minor impatto possibile sull'ambiente in termini di impatto visivo e di occupazione. Il Piano di Utilizzo delle aree Demaniali stabilisce, a questo fine, una ripartizione dell'area. Sulla base delle

---

*assimilabili ai titolari di concessione demaniale marittima, in quanto sono semplicemente parti di un rapporto convenzionale con l'ente pubblico" (nozione recepita dal d.m. n.6/2002)*

caratteristiche e delle dimensioni dell'area in concessione vengono fissate delle modalità di occupazione della zona.

Legambiente Lazio nel 2008 ha sottolineato come sia indispensabile legare il rinnovo delle concessioni all'accettazione preventiva delle condizioni pubbliche stabilite dallo stesso P.U.A, ossia libertà delle visuali, ripristino dei passaggi al mare, accorpamento delle cubature esistenti in modo da liberare aree e visuali. Questi accorgimenti in effetti risultano indispensabili in situazioni come quelle che si sono venute a formare in alcune aree. La tendenza attuale, infatti, risulta essere quella dei titolari delle concessioni di varia natura che aumentano anno dopo anno le file di ombrelloni sull'arenile, i quali, oltre ad essere un servizio a pagamento, modificano la tipologia di offerta turistica che, in particolare in alcune località, era caratterizzata da un tipo di turismo più naturale dove si usufruiva della spiaggia liberamente utilizzando attrezzatura propria o a noleggio. In molte realtà, infatti, i privati occupano la spiaggia con cabine, lettini e ombrelloni rendendo, di fatto, difficile o impossibile la libera fruizione da parte dei cittadini.

In Emilia Romagna il Piano disciplina gli ambiti demaniali marittimi dell'intero territorio comunale destinati ad attività turistico-ricreative, salvo esigenze comunali per le quali si disciplinano anche altre funzioni riferite a singole aree omogenee. Il Piano contiene: l'individuazione delle aree che possono essere oggetto di rilascio di nuove concessioni, le modalità di gestione possibili, le modalità di presentazione delle domande ai fini dell'ottenimento della concessione; in particolare individua le spiagge libere e la definizione dei servizi e delle attrezzature.

In Liguria le linee guida regolano l'esercizio delle funzioni amministrative sul demanio per il rilascio di nuove concessioni e il rinnovo di concessioni esistenti. È stato stabilito che in ogni Comune la spiaggia libera deve mantenere un'estensione significativa e il Comune ha l'obbligo di provvedere alla pulizia, direttamente o attraverso convenzioni, e alla sicurezza della balneazione. La gestione delle attività della concessione della spiaggia libera e la predisposizione delle misure di sicurezza della balneazione sono esercitate direttamente dal Comune con affidamento diretto a istituzioni, aziende speciali anche consortili, società di capitali e associazioni costituite o partecipate dall'ente locale. Con riferimento all'occupazione delle spiagge libere attrezzate, la Regione Liguria attraverso la redazione delle "Linee guida per le spiagge libere e libere attrezzate" stabilisce che almeno il 50% dell'area in concessione e del

fronte mare devono rimanere libere dall'attrezzatura del gestore, per quanto riguarda la superficie occupata dall'attività (con chioschi bar, spogliatoi, docce, servizi ecc.) non si deve superare il 20% dell'area in concessione e, comunque, non deve eccedere 50 mq di superficie coperta. Infine, le attrezzature che vengono poste sulla spiaggia (lettini, ombrelloni...) devono essere rimosse nel momento in cui il cliente non ne fa più uso (Figura 4).<sup>73</sup>

Nel caso di spiagge date in concessione ai privati è ancora più importante tutelare l'ambiente e il diritto di fruizione del mare con una suddivisione dell'area in concessione. A questo proposito, il Piano di utilizzazione degli arenili, approvato dal Comune di Roma nel 2004, aveva indicato che il rapporto spaziale tra visualità del mare e realizzazioni sia stabilito nella proporzione data tra il 60% libero e il 40% occupato.<sup>74</sup>

In definitiva il piano consente la gestione degli arenili e, in particolare, la definizione delle diverse parti del litorale e delle singole aree che compongono il bene demaniale. Si individua, con precisione, la percentuale di spiaggia che viene lasciata libera, la percentuale che viene occupata e il tipo e il volume delle infrastrutture che è possibile installare. Con il Piano possono essere incentivati, infatti, progetti che prevedono la sostituzione delle strutture fisse degli stabilimenti balneari con strutture a basso impatto ambientale.<sup>75</sup>

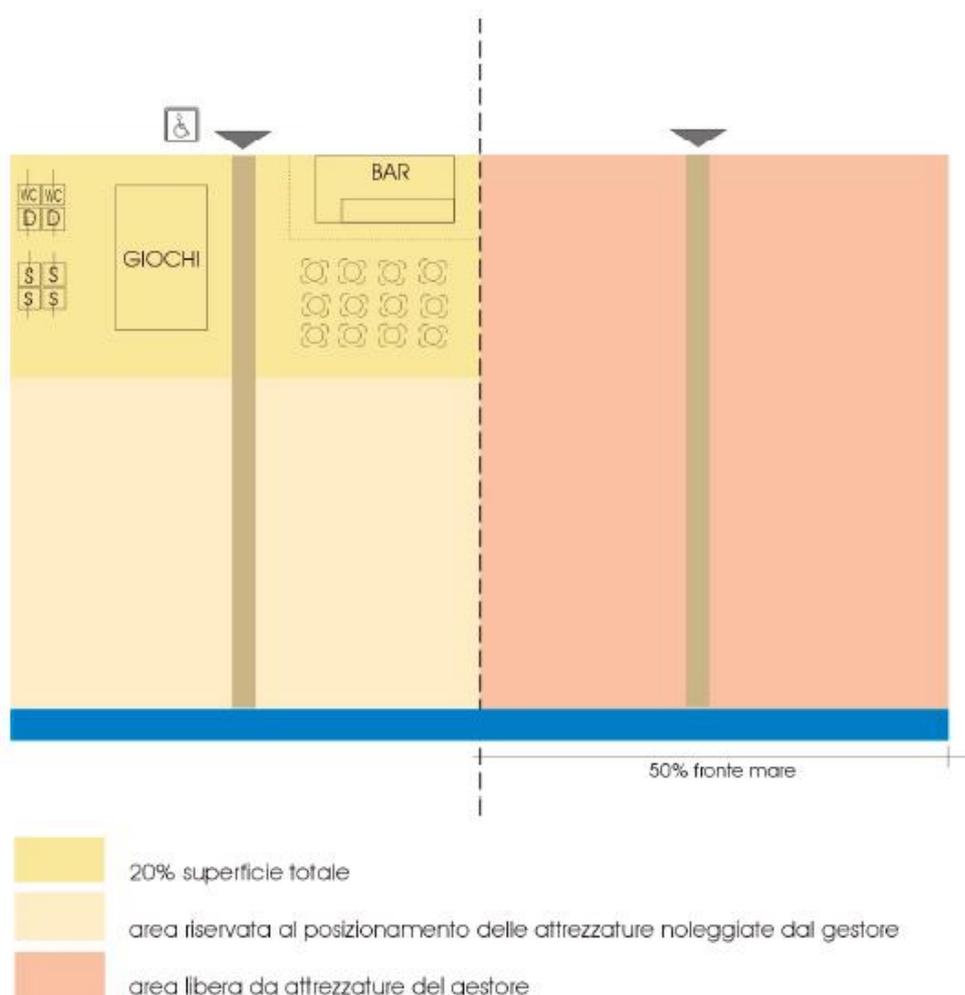
---

<sup>73</sup> Regione Liguria, Dipartimento pianificazione territoriale, paesistica e ambientale, "Linee guida per le spiagge libere e libere attrezzate e criteri per la concessione di nuovi stabilimenti balneari"

<sup>74</sup> Legambiente (31/07/2013), "Mare negato: viaggio nei nove chilometri off-limits del litorale romano" <http://www.legambiente.it/contenuti/mare/mare-negato-viaggio-nei-nove-chilometri-limits-del-litorale-romano>

<sup>75</sup> Becheri Emilio, Becheri Giacomo, Billi Sandro, Gentili Pietro, Iannario Maria et. al. (2007), *Rapporto sulle imprese balneari 2007*, S.I.B., MERCURY s.r.l. – Turistica. <http://www.fibaconfesercenti.com/INIZIATIVE/rapporto2007impresebalneari.pdf>

Figura 4 Schema di suddivisione della superficie in concessione della spiaggia



Fonte: Regione Liguria, Dipartimento pianificazione territoriale, paesistica e ambientale, “Linee guida per le spiagge libere e libere attrezzate e criteri per la concessione di nuovi stabilimenti balneari”

### 3.3.4 Una pianificazione degli arenili più stringente all’Estero

In Francia il decreto n.608 del 26 maggio 2006 ha stabilito che le spiagge devono essere utilizzate secondo la loro destinazione fondamentale: l’uso libero e gratuito da parte della collettività. Con questo fine il decreto aumenta le superfici costiere libere stabilendo che almeno l’80% della lunghezza della riva e l’80% della superficie delle spiagge devono restare libere dalle attrezzature e dalle installazioni nelle spiagge naturali; per quanto riguarda le spiagge artificiali, invece, la percentuale è ridotta ad almeno il 50%. Per conservare il carattere naturale delle spiagge fuori dal periodo

estivo, le attrezzature e le installazioni devono essere smontabili o trasportabili in modo tale da lasciare libere le spiagge all'infuori di un periodo massimo di 6 mesi, viene consentito tuttavia che solo gli impianti sanitari e di sicurezza possano essere costituiti da strutture fisse. Costituiscono delle eccezioni le stazioni balneari aperte tutto l'anno o le attrezzature che contribuiscono all'accoglienza dei visitatori o all'attrattività del luogo. I concessionari delle spiagge sono per la maggior parte i Comuni che determinano, in accordo con il prefetto, un piano di gestione nel quale vengono definiti il numero e l'ubicazione delle aziende autorizzate. **Nella redazione del piano viene perseguito il principio di una gestione che garantisca la conservazione del territorio, lo sviluppo dell'economia turistica, l'igiene e la sicurezza.**

A differenza di quanto avviene in Italia, in **Spagna, lo svolgimento di attività sul litorale da parte di soggetti privati deve tendenzialmente essere esercitato fuori dall'area della spiaggia**, nel rispetto delle dimensioni e delle distanze stabilite dalla norma. Le spiagge sono considerate libere in tutta la loro estensione, quindi non vengono rilasciate concessioni su tratti di spiaggia in quanto tali ma hanno ad oggetto l'occupazione della zona interna del demanio situata al termine della spiaggia vera e propria. Viene stabilito, inoltre, che l'occupazione della spiaggia con installazioni di qualsiasi tipo non può spingersi oltre la metà della superficie disponibile e le medesime strutture devono essere distribuite in modo omogeneo ed uniforme nello spazio. Questo tipo di politica permette il libero utilizzo delle spiagge da parte della collettività senza problemi di spazio o di eccessivo sfruttamento dell'ambiente naturale.

### **3.3.5 Il libero passaggio: un diritto della collettività**

I diritti di accesso alla battigia, come già detto, sono il presupposto da cui si parte nella definizione della disciplina dei beni demaniali marittimi. Questo diritto risponde ad un'esigenza di rilevanza pubblica e, allo stesso tempo, può essere utilizzato nella definizione della gestione del provvedimento di concessione per l'utilizzo dei beni demaniali.

**Il libero e gratuito accesso al mare dovrebbe essere garantito in qualunque situazione; chiunque deve avere accesso al mare nelle migliori condizioni.** Anche nel caso di aree concesse ad uso esclusivo di privati devono essere garantiti dei passaggi che permettono il raggiungimento della spiaggia. È opportuno anche provvedere al

mantenimento di questi passaggi liberi. Il problema nasce dal fatto che in molte parti del litorale si forma un susseguirsi continuo di stabilimenti balneari, campeggi, villaggi turistici e altre strutture che precludono l'accesso al mare se non attraverso i loro viali e, quindi, a seguito di un pagamento da parte di chi, in linea teorica, avrebbe un diritto che si scontra con questa situazione di fatto. Provvedere alla creazione degli accessi verso il mare potrebbe spettare all'ente pubblico così come al privato titolare della concessione; in quest'ultimo caso l'obbligo da parte del privato dovrebbe essere riportato nel provvedimento di concessione come prestazione a fronte di un pubblico interesse. Non bisogna dimenticare, infatti, che l'attività redditizia che il privato svolge, si realizza grazie all'occupazione di un bene pubblico che inoltre dà al concessionario un beneficio di monopolio, risultato della particolare localizzazione e della natura stessa del bene.

### 3.3.6 L'occupazione da parte delle strutture turistico-balneari risulta eccessiva?

**In molte aree del litorale l'equilibrio tra stabilimenti in concessione e spiagge libere non è stato garantito dai Comuni**, sebbene questo corrisponda a quanto stabilito dalla Legge Finanziaria del 2007 all'art.1, comma 254, nel quale si prevede che spetta ai piani dei Comuni e delle Regioni *“un corretto equilibrio tra aree concesse ai privati e arenili direttamente fruibili”*. **In questi casi si ritrova spesso una situazione in cui l'accesso al mare è possibile solo attraverso gli stabilimenti balneari, i quali, nella maggior parte dei casi, chiedono il pagamento di un prezzo anche solo per il transito.**

In Italia la Liguria risulta essere la regione con il maggior numero di stabilimenti; su 135,64 chilometri solo 19,13 sono liberi, 3,03 attrezzati e 112,48 km sono in concessione (83%). Segue l'Emilia Romagna dove 77,90 chilometri su 103,80 (75%) sono occupati da bagni privati: la sola provincia di Rimini, su 33 chilometri di costa, ha circa 445 bagni, più di un terzo (151 stabilimenti) solo nel Capoluogo di Provincia. Anche in Friuli Venezia Giulia, nonostante siano stati rilevati dall'indagine condotta dalla Società Nazionale di Salvamento solamente 13,50 km di costa balneabile,

12,40km sono spiagge in concessione e costituiscono, quindi, circa il 92% del totale balneabile.<sup>76</sup>

Queste situazioni hanno portato al verificarsi di alcuni episodi spiacevoli; ai cittadini che volevano raggiungere la spiaggia veniva chiesto il pagamento di un biglietto d'ingresso poiché per usufruire del mare sarebbero dovuti passare attraverso uno stabilimento privato. Questo atteggiamento non era, ovviamente, legittimo, ai sensi della legge Finanziaria del 2007, art. 1, comma 251, il quale fa chiarezza in merito al diritto di accesso e prevede: *“È fatto obbligo per i titolari delle concessioni di consentire il libero e gratuito accesso e transito per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione anche al fine della balneazione”*. Mentre, quindi, l'accesso alla battigia dovrebbe essere libero e gratuito, si riscontra una situazione di fatto per cui gli stabilimenti balneari fanno pagare un biglietto di ingresso anche per il semplice transito. Tuttavia i proprietari degli stabilimenti dichiarano di avere la necessità di controllare gli ingressi, verificare chi effettivamente usufruisca dei loro servizi, che per loro rappresentano dei costi e per i quali, di conseguenza, esigono il pagamento di un prezzo, e garantire la sicurezza e la tranquillità ai clienti all'interno del proprio stabilimento. Finora un atteggiamento che è stato adottato è la richiesta di un documento d'identità all'ingresso dello stabilimento per consentire il transito. Questa richiesta dà la possibilità di soddisfare parte delle esigenze dei titolari della concessione e, in particolare, di sapere quanto tempo si ferma chi chiede di passare per raggiungere la spiaggia, tuttavia non può rappresentare una risposta al problema. La corretta applicazione della legge comporterebbe un controllo ulteriore da parte del concessionario che costituirebbe un costo ulteriore in termini di impiego di personale.

### **3.3.7 Una suddivisione ragionata della costa e il rispetto dei diritti pubblici grazie ai Piani territoriali**

**La soluzione potrebbe essere raggiunta con la semplice applicazione della normativa e quindi attraverso una buona strutturazione dell'accessibilità con un'alternanza di spiagge libere e stabilimenti ad accesso gratuito** (spiagge che offrono servizi a pagamento), in questo modo si renderebbero accessibili il mare e la

---

<sup>76</sup> Dati ricavati dal progetto condotto dalla Società Nazionale di Salvamento, “Campagna Informativa per la Pianificazione della Sicurezza Balneare”. <http://www.salvamento.it/index.php/progetti-e-attivita/pianificazione-della-sicurezza-balneare.html>

costa alla cittadinanza come sostenuto in precedenza. Si deve considerare, infatti, la necessità che “il numero e le dimensioni degli stabilimenti balneari siano limitati in modo da garantire aree libere sufficienti a soddisfare tutta l’utenza, che in una determinata località intende usare il lido, senza perciò dover incorrere nei servizi offerti dal concessionario”.<sup>77</sup>

Inoltre, aumentare la sicurezza e l’ordine e permettere a tutti di passeggiare liberamente lungo la spiaggia consente di evitare che si utilizzino i servizi degli stabilimenti gratuitamente e allo stesso tempo di far lavorare maggiormente le varie attività che possono trovarsi in quell’area. Far fronte a queste questioni significa stabilire per legge un corretto equilibrio tra aree concesse ai privati e arenili direttamente fruibili. **I Piani Comunali sono il mezzo più appropriato per garantire una presenza significativa delle spiagge libere, la loro localizzazione anche in aree centrali e agiate e di conseguenza la presenza dei liberi accessi.** La pubblica amministrazione, infatti, dovrebbe conciliare le pretese agli usi esclusivi e selezionare quelle compatibili con le esigenze di fruizione collettiva delle spiagge secondo una distribuzione spaziale e temporale dell’utilizzo e mantenendo quale parametro la produzione di benefici ed agevolazioni per la collettività.<sup>78</sup>

Ai fini di una corretta redazione dei Piani della costa è necessario avvalersi di uno strumento informativo capace di raccogliere in modo puntuale le diverse informazioni provenienti da Stato, Regioni, Comuni e Autorità portuali. L’intervento e la gestione della costa è possibile, infatti, solo grazie alla conoscenza dettagliata delle aree demaniali marittime e delle loro caratteristiche (in termini di ambiente e di attrattività del luogo), degli atti ad esse relativi, dei provvedimenti concessori adottati dei comportamenti dei titolari delle concessioni, dei pagamenti effettuati, delle eventuali occupazioni abusive.

A questo scopo era stato avviato nel 1993, a cura del Ministero della Marina Mercantile (ora Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti), il S.i.d. (Sistema Informativo Demanio Marittimo). Il Sistema nasce con apposito provvedimento legislativo (legge 44/1991), che in ragione dell’importanza, anche in termini numerici, dei beni demaniali marittimi, delegava l’allora Ministero della Marina Mercantile alla

---

<sup>77</sup> M. Olivi (2006), *Il demanio marittimo tra Stato e autonomie territoriali*, in “Il Foro amministrativo-Cds”, p.2435.

<sup>78</sup> De Benedetto Maria (2011), *Spiagge in cerca di regole: Studio d’impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, Il Mulino.

definizione ed attuazione di un intervento di inventariazione e di classificazione degli stessi in una specifica banca dati amministrativa e cartografica, nel presupposto di dare certezza alla estensione della demanialità ed ai suoi confini.<sup>79</sup>

La finalità del Sistema è di permettere un'efficace gestione dei beni del demanio marittimo attraverso la puntuale identificazione e conoscenza dell'uso reale, disponendo, per l'intero territorio nazionale, di una cartografia catastale aggiornata.<sup>80</sup>

Il Sistema Informativo Demanio marittimo (S.I.D.) nasce con la finalità di fornire supporto condiviso alle PP.AA. (Ministeri, Regioni, Comuni, Capitanerie di porto, Autorità portuali, ecc.), interessate alla gestione/tutela dei beni demaniali marittimi e trasparente accesso ai cittadini interessati alla loro fruizione.<sup>81</sup> I dati di aggiornamento derivanti dall'espletamento sia dell'attività di gestione amministrativa, da parte delle Amministrazioni competenti) sia delle procedure catastali (da parte degli Uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio) confluiscono nel S.I.D. automaticamente. Il Sistema, in tal modo, rende disponibili, sull'intero territorio nazionale banche dati che consentono la conoscenza dello stato d'uso del demanio marittimo insieme con procedure automatizzate di aggiornamento delle informazioni *on line* da parte delle PP.AA. competenti. L'utilizzo del Sistema, per la cui gestione è competente lo Stato, è gratuito per le PP.AA. e per i cittadini. Inoltre, sono resi gratuitamente disponibili, su questo sito, i modelli di domanda normalizzati e gli applicativi di supporto alla loro compilazione, il cui utilizzo è obbligatorio dal 2009. Il provvedimento dell'Agenzia

---

<sup>79</sup> Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2012), "S.I.D. Informazioni sul sistema".

<http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=322>

<sup>80</sup> "La banca dati è stata creata, secondo le indicazioni fornite dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, attraverso una capillare raccolta di copie "validate", con appositi verbali sottoscritti dalle Autorità competenti, di tutti gli atti ufficiali utilizzati per il controllo e la gestione del tratto di competenza demaniale di tutte le Capitanerie di Porto d'Italia. [...]"

*Il Sistema, per tutti gli aspetti di natura catastale fa riferimento alle decisioni assunte dal Gruppo Operativo di Lavoro costituito dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, dall'Agenzia del Territorio e dall'Agenzia del Demanio ed è stato sviluppato secondo le indicazioni del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione ex AIPA ed è costantemente monitorato secondo la normativa prevista dal D.Lgs. 39/93.*"

Girone Giuseppe, Direzione centrale Affari Legali ANAS, "Brevi note sul demanio marittimo e sulle procedure di informatizzazione".

<http://www.contabilita->

[pubblica.it/Dicembre/INFORMATIZZAZIONE%20DEL%20DEMANIO%20MARITTIMO.htm](http://www.contabilita-pubblica.it/Dicembre/INFORMATIZZAZIONE%20DEL%20DEMANIO%20MARITTIMO.htm)

<sup>81</sup> "L'area di intervento interessa la zona demaniale marittima e la relativa fascia di rispetto dell'intero territorio nazionale per uno sviluppo di circa 7.500 km di costa con riferimento alla quale è stata realizzata cartografia catastale aggiornata e revisionata, attualmente in conservazione presso gli Uffici provinciali dell'Agenzia del Territorio."

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione Generale per i Porti (2014), "S.I.D. Sistema Informativo Demanio Marittimo".

<http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=1143>

delle Entrate n. 2012/59763 del 3 maggio u.s. conferma il S.I.D., in coerenza con il quadro normativo vigente, come unico strumento per tutte le Amministrazioni, centrali e periferiche, per la gestione amministrativa dei beni demaniali marittimi. Questo Provvedimento, che introduce nuove modalità di comunicazione all'anagrafe tributaria dei dati riguardanti le concessioni di aree demaniali marittime da parte delle PP.AA. che ne gestiscono il rilascio o rinnovo, prevede infatti che per tale adempimento, obbligatorio ai sensi dell'art.6 primo comma lettera e) del DPR n. 605/1973, le PP.AA. interessate “*si avvalgano esclusivamente del Sistema informativo del demanio marittimo – S.I.D.*”.<sup>82</sup> Il sistema informativo è, quindi, una struttura interattiva di produzione degli atti di concessione e non solo un archivio.

La dimensione territoriale, la capillarità delle informazioni e la qualità dei dati, inserite nella banca dati del S.I.D. possono costituire lo strumento di riferimento per la gestione del demanio marittimo, di interesse per larghi settori della Pubblica Amministrazione centrale e locale.<sup>83</sup>

Questo sistema informativo dovrebbe poter generare, aggiornare, controllare i dati di interesse dei diversi soggetti coinvolti (dati di origine catastale, dati demaniali relativi ai procedimenti amministrativi, dati quantitativi relativi ai versamenti dei canoni, dati anagrafici dei concessionari) per consentire una efficace gestione dei beni del demanio marittimo attraverso l'individuazione precisa del loro stato fisico, amministrativo e d'uso, grazie alla realizzazione di una cartografia catastale aggiornata del territorio costiero nazionale. Tuttavia è necessaria una manutenzione e un potenziamento del

---

<sup>82</sup> “*Il termine di cui sopra è stato prorogato al 31 marzo 2013 con provvedimento dell'Agenzia delle Entrate n. 2013/3331 del 10 gennaio 2013.*”

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, Direzione Generale per i Porti (2014), “S.I.D. Sistema Informativo Demanio Marittimo”.

<http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=1143>

<sup>83</sup> “*La realizzazione del S.I.D. si è intersecata con la recente evoluzione normativa (D.Lgs. 112/98) relativa al Pubblico Demanio Marittimo, la quale ha significativamente mutato l'assetto istituzionale, coinvolgendo altre pubbliche amministrazioni nella sua gestione. Il citato decreto legislativo mantiene allo Stato le funzioni relative al Sistema la cui gestione sarà regolata mediante Protocolli di Intesa con le Regioni ai sensi dell'art. 6 del D.Lgs. 281/97. Fermo restando il rispetto dell'autonomia delle singole amministrazioni, il S.I.D., con riferimento all'iter connesso con il rilascio/rinnovo di concessioni, prevede l'acquisizione di tutti i dati delle fasi essenziali dei procedimenti amministrativi:*

- *domanda;*
- *rilascio del relativo provvedimento;*
- *gestione del profilo economico;*
- *chiusura della pratica.*”

Girone Giuseppe, Direzione centrale Affari Legali ANAS, “Brevi note sul demanio marittimo e sulle procedure di informatizzazione”.

<http://www.contabilita-pubblica.it/Dicembre/INFORMATIZZAZIONE%20DEL%20DEMANIO%20MARITTIMO.htm>

sistema che realizzino una nuova cartografia, operazioni di censimento dei beni, su base catastale, della loro localizzazione, delle concessioni e degli abusi eventualmente rilevati. Così facendo si può delineare la separazione tra il demanio marittimo e le altre proprietà denominata “dividente demaniale”, necessaria per la gestione e la tutela dei beni demaniali.<sup>84</sup>

Il risultato principale è quello di disporre di tutti gli elementi geografici, economico-commerciali, urbanistici ecc. che consentono alla Pubblica Amministrazione di predisporre un efficace piano di controllo e governo delle attività costiere finalizzato ad una distribuzione delle risorse, ad un controllo tempestivo del rispetto delle norme e alla prevenzione dei rischi di danno.

### 3.3.8 Come si pone il sistema francese al riguardo?

**In Francia il pubblico utilizzo del litorale è il presupposto alla concessione del bene demaniale.** Il libero e gratuito utilizzo delle spiagge costituisce, infatti, la loro destinazione fondamentale, la quale viene garantita dallo Stato attraverso una gestione opportuna della costa. L’art. L2124-1 del “*Code général de la propriété des personnes publiques*” prevede che si decida l’uso per una certa porzione di demanio sulla base della vocazione delle zone interessate nonché di quelle limitrofe e, allo stesso tempo, degli obiettivi di conservazione del litorale e delle risorse biologiche presenti. L’amministrazione competente viene, quindi, guidata nella programmazione da tali criteri, ricordando che l’uso libero e gratuito da parte della collettività costituisce la finalità delle spiagge così come la loro destinazione alle attività di pesca e maricoltura.

### 3.4 Prezzi minimi e massimi dei servizi equi

A differenza della questione del canone sui beni demaniali marittimi, la questione dei prezzi resta un po’ in ombra probabilmente anche a causa della disparità di forza tra i cittadini e le associazioni di categoria. La questione viene evidenziata in particolare all’inizio stagione estiva, quando ci si trova davanti ad un aumento dei prezzi per i beni e i servizi di cui si usufruisce sulla spiaggia. In questi ultimi anni tante famiglie si vedono

---

<sup>84</sup> De Benedetto Maria (2011), *Spiagge in cerca di regole: Studio d’impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, Il Mulino.

costrette a rinunciare ad andare al mare per gli elevati costi. Di fatto, le vacanze in Italia risultano tra le più costose di tutto il mediterraneo. Infatti, prezzi medi per gli abbonamenti stagionali degli ombrelloni, lettini e cabina varia tra i 1000 ed i 2000 euro.<sup>85</sup> Gli accessi ai beni pubblici risultano essere sempre più limitati e soprattutto più costosi. Sarebbe opportuno, dunque, un deciso **intervento da parte dello Stato** che possa da una parte garantire la libera iniziativa economica e **che al contempo garantisca ai cittadini il godimento dei beni pubblici in modo equo.**<sup>86</sup> Anche i prezzi minimi o massimi applicati ai servizi erogati dai vari stabilimenti, quindi, hanno rilevanza come strumento di governo delle concessioni.

### 3.4.1 Il prezzo come strumento di tutela e valorizzazione

**Il biglietto di ingresso, in alcuni casi, può essere considerato utile o addirittura necessario soprattutto se percepito da un soggetto pubblico.** In molte isole e, in particolare, in molti territori di particolare pregio, spesso caratterizzati da un ecosistema delicato, si trova un'ideale risposta al problema dell'eccessiva affluenza di turisti nel controllo delle presenze attraverso l'accesso a numero chiuso. Si tratta di casi eccezionali ma che è, comunque, opportuno considerare. Viene data la possibilità di fruire del territorio contro il pagamento di un prezzo e si consente, in questo modo, il mantenimento del sito. Questo corrispettivo per l'ingresso viene giustificato, quindi, dalla necessità di tutelare alcune aree del territorio che potrebbero altrimenti venire danneggiate dall'eccessivo afflusso di turisti. I prezzi per limitare l'accesso nei territori a bassa capacità di carico non dovrebbero, in ogni caso, costituire uno strumento di discriminazione bensì dovrebbero rappresentare un mezzo di valorizzazione; il loro importo, perciò, deve rimanere irrisorio.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Cioffi Andrea, *capogruppo M5S in Commissione VIII, Lavori pubblici e comunicazioni* (12/08/2014), "Stabilimenti balneari, è ora di pensare all'adeguamento del canone!". <http://www.beppegrillo.it/movimento/parlamento/trasporticomunicazioni/2014/08/stabilimenti-balneari-e-ora-di-pensare-alladeguamento-del-canone.html>

<sup>86</sup> Cioffi Andrea, *capogruppo M5S in Commissione VIII, Lavori pubblici e comunicazioni* (12/08/2014), "Stabilimenti balneari, è ora di pensare all'adeguamento del canone!". <http://www.beppegrillo.it/movimento/parlamento/trasporticomunicazioni/2014/08/stabilimenti-balneari-e-ora-di-pensare-alladeguamento-del-canone.html>

<sup>87</sup> È controversa la questione in materia di sviluppo territoriale e sostenibilità, riguardante l'equità di mettere un prezzo a questo tipo di beni (in genere si ragiona in termini di destinazioni o attrattive turistiche). La soluzione alternativa a cui si tende è l'accesso su prenotazione. Questo argomento comunque sconfinava l'ambito della tesi e si rimanda ad altra sede.

### 3.4.2 Con l'applicazione dei prezzi d'ingresso il diritto pubblico soccombe al beneficio privato?

Nella quasi totalità dei casi, tuttavia, il biglietto d'ingresso che viene pagato agli stabilimenti balneari rappresenta il corrispettivo dell'ingresso allo stabilimento o della fruizione di un servizio. La normativa risulta chiara stabilendo che è illegittimo richiedere un pagamento per l'accesso al mare, mentre si dice poco (o niente) riguardo la questione dei prezzi applicati dagli stabilimenti. **Si pone la questione se sia giusto chiedere un prezzo di accesso a beneficio di un privato per un bene di valenza pubblica e quale valore dovrebbe avere.** Trattandosi della fruizione di un bene la cui utilità è pubblica i prezzi d'accesso che ne permettono l'utilizzo devono essere equi e non sottostare alla logica speculativa dei privati, condizione che non sembra venire rispettata.

### 3.4.3 L'importo dei prezzi praticati rappresenta un vincolo per la collettività

Dal 1991<sup>88</sup> le spiagge italiane sono in un regime di liberalizzazione dei prezzi e i privati si limitano a dichiarare una tariffa minima ed una massima ad inizio stagione. Anche nella stessa località, quindi, i prezzi di lettini, sedie a sdraio, ombrelloni e cabine possono risultare molto differenti da stabilimento a stabilimento e cambiare in base alla localizzazione (centrale o periferica), alla prossimità dell'acqua (fila), ai servizi messi a disposizione, talvolta compresi e talvolta opzionali per il cliente e a seconda del periodo stagionale di riferimento. Si nota che i prezzi variano anche a seconda delle Regioni di riferimento e i prezzi al Nord risultano più elevati rispetto ai prezzi praticati al Sud Italia. Come risulta evidente anche dalla Figura 3 nelle Regioni del sud le spiagge libere prevalgono sulle spiagge date in concessione mentre nel nord questo rapporto si inverte creando quindi una situazione per cui i cittadini si trovano quasi nell'impossibilità di scegliere un'alternativa al pagamento del prezzo degli stabilimenti balneari.

I prezzi sono liberi e dovrebbero essere rapportati alla qualità dei servizi, ma ci si chiede se vengano mantenuti dai gestori al di sopra di quello che dovrebbe essere un giusto riconoscimento per il servizio. Questo farebbe sì che **i prezzi praticati all'utenza e comunicati al Comune prima della stagione balneare non siano equi e rappresentino, quindi, una vera e propria barriera economica.** In effetti, talvolta i

---

<sup>88</sup> Decreto Ministeriale 16 ottobre 1991 (in Gazz. Uff., 28 ottobre, n. 253).

prezzi risultano essere molto alti o comunque tali da costituire un ostacolo dal punto di vista economico per molte persone. La varietà di offerta e di prezzo dei servizi degli stabilimenti balneari è riconducibile ai diversi livelli di qualità dei servizi stessi. In media il costo per una famiglia italiana di una giornata al mare varia dai 15 ai 20€ (che in genere costituisce il costo per il noleggio dell'ombrellone e del lettino), mentre l'ingresso allo stabilimento balneare più esclusivo può costare anche 80€ al giorno (comprensivi di cabina, lettino e ombrellone).

L'Osservatorio prezzi del Ministero dello sviluppo economico ha rilevato, elaborando un dossier nell'agosto del 2011, i rincari di alcune voci tipicamente estive come l'affitto di ombrelloni e sdraio presso gli stabilimenti balneari (+11.6% congiunturale<sup>89</sup>), i pacchetti vacanza (+8.5%), il soggiorno presso agriturismi (+9.7%) e campeggi (+20.6%).<sup>90</sup> Nel mese di luglio, l'indice nazionale dei prezzi al consumo per l'intera collettività (NIC) registra un tasso di inflazione pari al 2,7% su base annua, dato stabile rispetto a giugno.<sup>91</sup> Gli aumenti dei prezzi dei servizi privati prestati lungo le coste risultano, quindi, considerevoli in confronto all'aumento generale dei prezzi. Nel valutare cosa possa giustificare tali aumenti si considera che, probabilmente, essi sono possibili anche grazie al vantaggio costituito da un bene unico e limitato come sono le spiagge, le quali offrono agli stabilimenti privati una localizzazione particolare per le sue caratteristiche. Inoltre al fine di contrastare tali prezzi **i consumatori potrebbero decidere di non usufruire dei servizi offerti ma spesso questa alternativa non esiste** e, in ogni caso, lo spazio rappresenta una forma di monopolio locale. Sarebbe opportuno verificare le reali condizioni che hanno portato a questi prezzi e constatare se gli

---

<sup>89</sup> Gli indicatori utilizzati per misurare l'evoluzione ciclica di un'economia o, più in generale, per individuare l'andamento di breve periodo (ovvero su un arco di tempo che può andare da pochi mesi a poco più di un anno) della situazione economica di un paese o di specifici settori produttivi vengono usualmente definiti indicatori congiunturali.

In questo caso si fa riferimento ad un aumento di prezzo che si ha nel periodo considerato.

Con il termine "**variazione congiunturale**" invece si intende la variazione di una grandezza rispetto al periodo di rilevazione precedente. Se una grandezza viene per esempio rilevata mensilmente, la sua variazione congiunturale sarà la variazione di un mese rispetto al mese precedente. Se invece la rilevazione fosse trimestrale, si tratterebbe della variazione di un trimestre rispetto al precedente. In questo modo si vuole evidenziare l'andamento progressivo, di rilevazione in rilevazione, della grandezza, considerando l'andamento della sua "congiuntura".

<sup>90</sup> Dati a cura dell'Osservatorio Prezzi e mercati dell'Istituto Nazionale di Distribuzione e Servizi (INDIS-Unioncamere) Ministero dello Sviluppo Economico (31/08/2011), Prezzi & Consumi.

[http://osservaprezzi.sviluppoeconomico.gov.it/documenti/newsletter/2011/agosto/Newsletter\\_n8\\_2011.pdf](http://osservaprezzi.sviluppoeconomico.gov.it/documenti/newsletter/2011/agosto/Newsletter_n8_2011.pdf)

<sup>91</sup> Rivaluta.it, *Dettaglio inflazione media 2012 - INDICI NAZIONALI DEI PREZZI AL CONSUMO (NIC con tabacchi)-ISTAT*, [http://www.rivaluta.it/dettaglio-inflazione-media.asp?t=NIC\\_T&y=2012](http://www.rivaluta.it/dettaglio-inflazione-media.asp?t=NIC_T&y=2012)

operatori del settore abbiano o meno adottato pratiche commerciali finalizzate all'aumento coordinato dei prezzi.

#### 3.4.4 Prezzi elevati in contrapposizione a canoni irrisori

Esiste un'effettiva disparità tra ciò che si ricava con i prezzi praticati e il costo per l'occupazione della spiaggia. **Mentre i canoni risultano irrisori in rapporto al fatturato degli stabilimenti** (come si è visto nella Tabella 3, nel capitolo 2) **e sono rimasti sostanzialmente invariati, i prezzi sono aumentati.** L'aumento tendenziale dei prezzi è stato leggermente minore dal 2012 al 2014.<sup>92</sup> La causa di questo si ravvisa, nel calo dei consumi, a cui gli stabilimenti hanno, però, fatto fronte con una politica di sconti e offerte speciali (anziché diminuendo i prezzi). Un esempio dell'aumento dei prezzi che si ha avuto tra il 2011 e il 2014 lo si può vedere dalla Tabella 9 che riporta i prezzi degli stabilimenti balneari di Alba Adriatica (Abruzzo) diffusi dall'Oba (associazione operatori balneari di Alba Adriatica). Dai dati risulta in media una variazione del +12% dal 2011 al 2013.

---

<sup>92</sup> Inoltre, l'estate 2014 è stata tra le più piovose dell'ultimo secolo, provocando un calo delle presenze. I dati diffusi dal Sindacato italiano Balneari registrano un calo delle presenze sulle spiagge italiane (nei lidi e negli stabilimenti balneari) rispetto all'estate 2013 (dati di luglio) che va dal -15% (Sardegna, Sicilia, Veneto), al -20% (Puglia, Basilicata), al -25% (Calabria), al -30% (Emilia Romagna, Lazio, Molise), al -40% (Abruzzo, Friuli Venezia Giulia), al -50% (Liguria, Toscana), fino al -60% (Marche) e addirittura -70% (Campania).

Torriani Luigi (2014), "Turismo. Le stime Federalberghi per l'estate 2014", *UniversoFood.net*.  
[http://www.universofood.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1001%3A%20turismo-i-dati-federalberghi-per-lestate-2014&Itemid=59](http://www.universofood.net/index.php?option=com_content&view=article&id=1001%3A%20turismo-i-dati-federalberghi-per-lestate-2014&Itemid=59)

**Tabella 9 Prezzi degli stabilimenti balneari di Alba Adriatica – Anni 2011 e 2014**

	2011	2014	Variazione %
<b>Intera stagione</b>			
Ombrellone 1 <sup>a</sup> fila	440,00€	450,00€	+ 2,27%
Ombrellone 2 <sup>a</sup> fila	330,00€	340,00€	+ 3,03%
Ombrellone file successive	250,00€	285,00€ - 275,00€	+ 14 - 10%
<b>Alta Stagione</b>			
Un mese	200,00€	210,00€	+ 5%
Due settimane	135,00€	140,00€	+ 3,70%
Una settimana	75,00€	73,00€	-2,67%
Un giorno	10,50€	10,50€	0%
<b>Bassa stagione</b>			
Ombrellone 1 <sup>a</sup> fila x 2settimane	70,00€	78,00€	+ 11,43%
Lettingo	80,00€ mese - 170,00€ stagione	85,00€ mese - 180,00€ stagione	+ 6,25% - + 5,88%
Sdraio	50,00€ mese - 110,00€ stagione	65,00€ mese - 150,00€ stagione	+ 30% - + 36,36%

Fonte: elaborazione personale del listino prezzi Oba – Operatori Balneari Alba Adriatica.<sup>93</sup>

Nel 2011, secondo un'indagine dell'Osservatorio prezzi di Codici (associazione di consumatori), gli italiani hanno speso dal 2% al 6% in più rispetto al 2010; per esempio ad Ostia una famiglia di 4 persone per una giornata al mare ha pagato in media 84€, il 2,4% in più rispetto all'anno precedente. Gli altri aumenti registrati dall'indagine sono osservabili dalla Tabella 10. Inoltre, l'indagine ha rilevato che, per gli abbonamenti mensili, il costo si aggira tra i 545 e i 650 €, mentre i prezzi degli abbonamenti stagionali variano dagli 850 ai 1.260 €, con un aumento percentuale, in entrambi i casi, che può arrivare anche al 5% rispetto al 2010.<sup>94</sup>

<sup>93</sup> Oba – Operatori Balneari Alba Adriatica, “Listino prezzi 2014”

<http://www.obabalneatori.it/prezzi.asp?rol=5>

Zaroli Luca (13/06/2011), “Alba Adriatica, estate 2011: prezzi invariati per ombrellone e sdraio”, *CityRumors.it Abruzzo*. <http://www.cityrumors.it/notizie-teramo/cronaca-teramo/34054-alba-adriatica-estate-2011-nessun-aumento-per-affitto-di-ombrellone-e-sdraio.html>

<sup>94</sup> CODICI Centro per i diritti del cittadino (07/07/2014), “Estate 2011: aumenti per i servizi balneari”. <http://www.codici.org/i-comunicati/item/337-estate-2011-aumenti-per-i-servizi-balneari.html>

**Tabella 10 Variazione % dei prezzi degli stabilimenti balneari dal 2010 al 2011**

	<b>Variazione %</b>
<b>Ombrellone</b>	+ 3,4%
<b>Lettino</b>	+ 0,7%
<b>Sdraio</b>	+ 2%
<b>Ingresso</b>	+ 4,3%
<b>Abbonamenti stagionali</b>	+ 5%

Fonte: elaborazione personale su dati dell'Osservatorio prezzi di Codici

Secondo un monitoraggio dall'Osservatorio Nazionale Federconsumatori sui prezzi negli stabilimenti balneari, nel 2014 si sono verificati aumenti del costo del lettino (+3%) e degli abbonamenti stagionale (+18%) e giornaliero (+11%), mentre il prezzo dell'ombrellone rimane piuttosto invariato (in media 11€) e lo sdraio, sempre meno richiesto anche causa crisi, segna una contrazione del 10% (4,5-5€).<sup>95</sup>

Dato che il costo del canone è risultato incidere poco nel fatturato degli stabilimenti (Tabella 3), i prezzi dovrebbero essere piuttosto competitivi; tuttavia, nel 2007, il Codacons, un'associazione di consumatori, ha constatato che in Italia uno stabilimento di medio livello costa 37€ al giorno, a differenza di uno stabilimento in Croazia dove, a parità di servizi, si spendono mediamente 20€, in Grecia 23€, in Spagna e Turchia 25€ (solo in Francia e in Germania la spesa è maggiore). Il settore balneare risulta essere, inoltre, piuttosto redditizio. Le cabine sono mediamente affittate ad un prezzo che varia dai 1.500 ai 3.000 euro a stagione. Solo con 100 cabine si ricavano tra 150.000 e 300.000 euro a cui si aggiungono ingressi, lettini, sdraio, ombrelloni, ristoranti, piscine, caffè, gelati, bibite.<sup>96</sup>

Per avere un'idea generale dei prezzi, si possono osservare le seguenti tabelle riportanti alcuni dati del 2011, dell'indagine dell'Osservatorio prezzi di Codici. Nella Tabella 11 vengono presentati i prezzi di due località della Liguria, rispettivamente Portofino e Varazze, dove i prezzi sono più bassi.

<sup>95</sup> Pezzone Natalia (29/05/2014), "Vacanze a mare: in aumento gli abbonamenti e i lettini", *SOSTariffe.it* <http://www.sostariffe.it/news/vacanze-a-mare-in-aumento-gli-abbonamenti-e-i-lettini-106549/>

<sup>96</sup> Verdi (01/06/2007), *L'accesso al mare è un diritto, nessuno lo può negare. Manuale di autodifesa del bagnante.*

**Tabella 11 Prezzi degli stabilimenti balneari in Liguria - anno 2011**

Liguria	Portofino	Varazze
Ingresso singolo giornaliero	5 – 9 €	
Ombrellone + 2 sdraio	25 – 50 €	22 - 30 €
Cabina + ombrellone + 2 sdraio 1 mese	950 €	170 – 345 €

Fonte: elaborazione personale su dati dell'Osservatorio prezzi di Codici

Come si può vedere dalla Tabella 12; prezzi inferiori alle medie nazionali sia per i singoli servizi che per gli abbonamenti si registrano nelle Marche. In Toscana, invece, si registrano prezzi piuttosto alti: per affittare un ombrellone e due sdraio in uno stabilimento balneare in Versilia si pagano dai 900 ai 1900 € a stagione (se si aggiunge una cabina si arriva fino a 2.900 € a stagione). In Sardegna lungo l'arenile che si estende fra i comuni di Cagliari e Quartu Sant'Elena il costo per tutta la stagione varia da 514 € (per l'ombrellone più un pezzo) a 700 € (per ombrellone più due pezzi).<sup>97</sup>

**Tabella 12 Prezzi degli stabilimenti balneari nelle Regioni: Marche, Toscana, Sardegna - anno 2011**

	Marche	Toscana Versilia	Sardegna Cagliari e Quartu Sant'Elena
Abbonamento mensile	180 – 350 €		
Abbonamento stagionale	420 – 700 €	900 – 1900 € 2900 €	514 – 700 €
Ombrellone o lettino	5 – 8 €		
Sdraio	3 – 7 €		
Cabina	7 – 13 €		

Fonte: elaborazione personale su dati dell'Osservatorio prezzi di Codici

<sup>97</sup> CODICI Centro per i diritti del cittadino (07/07/2014), "Estate 2011:aumenti per i servizi balneari". <http://www.codici.org/i-comunicati/item/337-estate-2011-aumenti-per-i-servizi-balneari.html>

In definitiva **si ritrova una situazione per cui i prezzi aumentano di anno in anno e gli unici a beneficiarne sono i titolari delle concessioni visto che i loro costi non sembrano avere una rilevanza tale da giustificare gli incrementi nei prezzi.**

Da un'indagine condotta dal Sindacato Italiano Balneari nel 2007 si sono ottenuti i costi degli stabilimenti balneari divisi per categoria.

**Tabella 13 Suddivisione dei costi degli stabilimenti balneari per tipologia**

	Italia	Nord Ovest	Nord Est	Centro	Sud e Isole
personale	31,9	30,6	37,9	30,0	30,5
materie prime ristorante o bar	19,6	16,2	17,1	14,1	24,6
manutenzione ordinaria	15,6	12,7	14,4	17,6	15,4
manutenzione straordinaria	10,7	15,7	8,8	13,0	9,4
utenze (luce, telefono, gas)	15,9	10,6	16,1	18,1	15,4
altri costi	6,3	14,2	5,8	7,2	4,8
<b>totale</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: SIB, Mercury Srl Turistica, Rapporto sulle imprese balneari 2007.

L'onere principale nella gestione degli stabilimenti balneari è rappresentato dal costo del personale che, a livello nazionale, pesa intorno al 32% con un massimo nel Nord Est (37,9%), e mantenendosi invece pressoché uguale, 30% circa, nelle altre macroaree. Considerando le caratteristiche strutturali e la dislocazione degli stabilimenti balneari, è notevole il peso delle manutenzioni ordinarie che, insieme a quelle straordinarie, coprono tra il 23,2% nel Nord Est e il 30,6% nel Centro dei costi totali. L'approvvigionamento per il bar e i ristoranti varia tra il 14,1% (Centro) e il 24,6% (Sud e Isole), in considerazione anche della diversa offerta di servizi e di organizzazione all'interno degli stabilimenti, che vede i primi maggiormente centrati sulla spiaggia (cabine, ombrelloni, sdraio), mentre i secondi prestano una maggiore attenzione agli aspetti della ristorazione e del bar. Le utenze risultano incidere solo per il 10,6% al Nord Ovest e fino al 18,1% al Centro. La percentuale di costi che residua è per lo più irrisoria; l'incisione maggiore si ha nel Nord Ovest con il 14,2% dei costi totali.<sup>98</sup> Si nota che, tra i costi, non è compreso il canone di concessione come voce specifica nonostante gli operatori lo considerino una delle principali minacce all'attività svolta a quanto risulta da un'indagine SIB svolta nel 2007. Il livello dei canoni demaniali viene

<sup>98</sup> Becheri Emilio, Becheri Giacomo, Billi Sandro, Gentili Pietro, Iannario Maria et. al. (2007), *Rapporto sulle imprese balneari 2007*, S.I.B., MERCURY s.r.l. – Turistica.  
<http://www.fibaconfesercenti.com/INIZIATIVE/rapporto2007impresebalneari.pdf>

considerato, infatti, la principale difficoltà dell'attività nel complesso nazionale, in particolare al Nord, mentre al Centro e al Sud è rispettivamente al secondo e al terzo posto tra le preoccupazioni.

Nell'indagine non è stato specificato cosa rientri nella voce "altri costi", d'altra parte si può supporre che sia compreso l'onere del canone di concessione come costo comune dato che non figura nelle altre voci. Un'ulteriore dato a supporto di questa affermazione è la distribuzione che hanno i costi nelle zone d'Italia. L'incisione maggiore, infatti, si ha al Nord Ovest (14,2%) mentre il peso minore della voce di costo si ha al Sud e nelle Isole (4,8%). Era stato constatato che gli oneri versati allo Stato dalle Regioni del Sud Italia sono inferiori a quelli versati dalle Regioni del Nord Italia e questo è causato da una valorizzazione e gestione inadeguata delle spiagge da parte degli Enti Locali.

#### 3.4.5 Si possono contenere i prezzi?

Le Associazioni, rappresentanti circa il 90% degli stabilimenti in esercizio, si dicono disposte a collaborare per il contenimento e la trasparenza dei prezzi praticati negli stabilimenti balneari. Questo verrebbe attuato attraverso una politica di offerte differenziate. Le Associazioni si impegnano, infatti, ad invitare le imprese associate ad intensificare le offerte promozionali, come praticare uno sconto del 50% dei prezzi giornalieri sui servizi forniti dagli stabilimenti balneari (in particolare ingresso, affitto ombrelloni, lettini e sedie a sdraio) nella fascia pomeridiana; oppure formule diverse di riduzione dei prezzi dei servizi. Si è rilevato, infatti, che le fasce orarie di maggiore affluenza di bagnanti sono, a seconda delle località, la fascia oraria che va dalle 10.00 alle 14.00 per il 35,5% dei bagnanti, e la fascia oraria che va dalle 10.00 alle 18.00 per il 56,6%. Il restante 7,9% fruisce della spiaggia nella fascia oraria dalle 14.00 alle 18.00.<sup>99</sup>

Le offerte devono essere esplicitamente rese note all'utenza. Tuttavia **una politica di sconti non può rappresentare una soluzione** ma è solamente un mezzo a cui si ricorre spesso, in particolare nelle aziende produttrici di beni di consumo, quando il prezzo viene calcolato con il full cost.

---

<sup>99</sup> Società Nazionale di Salvamento (2007), "Campagna Informativa per la Pianificazione della Sicurezza Balneare", Genova.  
<http://www.salvamento.it/index.php/progetti-e-attivita/pianificazione-della-sicurezza-balneare.html>

**L’Ente pubblico potrebbe avere un controllo sul fattore prezzi attraverso il bando per l’assegnazione della concessione balneare.** Si potrebbe considerare, infatti, l’idea di applicare un vincolo nel bando pubblico, il quale preveda una dichiarazione da parte dei concorrenti del *range* di prezzi che intendono applicare. I prezzi minimi e massimi degli stabilimenti entrerebbero, in questo modo, a far parte delle condizioni da osservare per l’assegnazione della concessione e si potrebbe, inoltre, vincolare il *range* ad un livello stabilito dall’Ente pubblico.

#### **3.4.6 Come può essere garantito il rapporto prezzo/qualità?**

Un gruppo di lavoro tecnico è stato incaricato di analizzare le componenti strutturali che determinano i prezzi con lo scopo di rendere disponibili i dati alle Associazioni. I prezzi, infatti, per essere equi dovrebbero rispecchiare la qualità del servizio e la posizione sul mercato dell’impresa; in modo tale che sarà necessario solamente operare una differenziazione di prezzo a seconda della stagione, della località o di altri fattori. Il rapporto qualità/prezzo rileva molto per i turisti e, più in generale, per i fruitori delle spiagge come fattore di apprezzamento dell’offerta. Uno stabilimento, così come una località turistica, può essere scelto anche sulla base del rapporto qualità/prezzi, ossia quanto si è ottenuto in termini di qualità rispetto a quanto è stato pagato.

Come previsto dalla normativa della Regione Liguria con la delibera della Giunta n.512 del 21 maggio 2004, recante le “Linee guida per le spiagge libere e libere attrezzate e criteri per la concessione di nuovi stabilimenti balneari”, si stabilisce che il tetto massimo delle tariffe dei servizi legati alla balneazione (noleggio sdraio e ombrelloni, docce, ecc.) è fissato dal Comune secondo criteri che garantiscano l’economicità della gestione e l’uso sociale della spiaggia. **Le tariffe dei servizi, tuttavia, dovrebbero essere fissate nel quadro di libera concorrenza, in modo tale da garantirne la trasparenza e l’effettiva corrispondenza prezzo/qualità.**

Inoltre si deve garantire la disponibilità dell’informazione sui prezzi al consumatore, al fine di garantire il loro confronto, e una classificazione armonizzata degli stabilimenti balneari in base alla tipologia e alla qualità dei servizi offerti.

### 3.4.7 Una riforma che “liberalizzi”: condizioni di assegnazione, fruizione della spiaggia e prezzi

In **conclusione**, sono stati analizzati gli strumenti di governo delle concessioni balneari più o meno noti, al fine di garantire una riforma normativa che li consideri tutti. Sarebbe opportuno considerare un tavolo di dibattito aperto a diverse categorie di operatori che possano dare il loro contributo in relazione alle loro competenze specifiche. Questa concertazione avrebbe lo scopo di garantire la completezza delle informazioni in sede di riforma. La revisione normativa includerà (oltre agli aspetti visti nel capitolo 2) le condizioni di assegnazione e di rinnovo delle concessioni; la libera fruizione della spiaggia e il libero passaggio e, infine, i prezzi degli stabilimenti balneari. In merito a questi tre strumenti sono state tratte diverse conclusioni. Per quanto riguarda i criteri di selezione del concessionario è importante, ai fini di avere maggiori garanzie di proficua utilizzazione del bene, avviare un procedimento pubblico, trasparente ed imparziale. È altresì importante, valutare diversi criteri per l’assegnazione o il rinnovo del titolo concessorio, diversi dal mero canone; questi criteri fanno riferimento, in particolare, alla tutela ambientale, all’utilità sociale, alla valorizzazione turistico-economica, allo standard qualitativo dei servizi, al tipo di insediamento proposto. Sono indispensabili, inoltre, le garanzie di libera fruizione della spiaggia e di libero passaggio. Questi aspetti si possono garantire attraverso una ripartizione ragionata della costa, attraverso l’utilizzo dei piani degli arenili comunali. Infine, per quanto concerne i prezzi degli stabilimenti balneari, è stato constatato che questi ultimi operano un tendenziale rialzo dei prezzi e che i loro costi sono in maggioranza costi di gestione. I prezzi sono fissati in regime di liberalizzazione, tuttavia, si potrebbe pensare ad un minimo controllo per garantire che il mercato sia concorrenziale e la previsione della comunicazione dei prezzi minimi e massimi, sia in sede di gara per l’assegnazione delle concessioni, sia dopo l’assegnazione. Sarebbe l’Ente pubblico, in questo caso, a determinare il *range* di prezzi ammissibile.

## Capitolo 4 **L'analisi economica può aiutare a stabilire regole di gestione**

Dopo aver considerato i singoli strumenti di gestione delle concessioni balneari vengono valutate la convenienza del dare la spiaggia in concessione, comparandola all'opportunità di lasciarla libera. L'analisi economica è un supporto alla fissazione delle regole di gestione in materia di concessioni. A questo scopo, nei paragrafi successivi, viene esposta l'analisi costi-benefici applicata all'ambito delle concessioni balneari.

### **4.1 La valutazione del “progetto concessione”**

L'obiettivo generale della concessione è fornire servizi ai fruitori della spiaggia che aumentino il loro benessere. Dopo aver definito gli obiettivi specifici, sarà possibile prendere in considerazione una varietà di differenti approcci, in termini di progetti alternativi da comparare, per conseguire quegli obiettivi e per superare le criticità.

Nella valutazione di un progetto esistono diversi tipi di analisi. Al fine di supportare la valutazione del contributo di un progetto al benessere economico della collettività vengono considerate le analisi osservabili nella Tabella 14.

**Tabella 14 Tipi di analisi per la valutazione di un progetto**

	<b>Finalità</b>	<b>Soggetti referenti</b>
<b>Analisi finanziaria</b>	Valuta se e fino a che punto il progetto è capace di ripagare l'investimento e di finanziare attraverso i ricavi le spese correnti.	Diversi a seconda del progetto in esame (operatore pubblico o privato).
<b>Analisi economica</b>	Struttura gli effetti economici attesi dal progetto.	La società intera.
<b>Analisi ambientale</b>	Stima gli impatti del progetto sull'ambiente nelle fasi di realizzazione e di esercizio.	

Fonte: elaborazione personale su definizioni tratte da "Guida alla valutazione economica di progetti di investimento nel settore dei trasporti".<sup>100</sup>

Un'analisi finanziaria avrebbe come referenti soggetti diversi a seconda del progetto in esame. Se venisse svolta per conto di un operatore privato, titolare di un'attività commerciale, avrebbe lo scopo di valutare se la gestione di un'attività sull'area in concessione ripaga gli investimenti. Si considererebbero come costi la realizzazione e la gestione delle strutture necessarie all'attività e il canone di concessione mentre le entrate deriverebbero dai ricavi ottenuti attraverso la fornitura di servizi e vendita di beni. Dal punto di vista dell'operatore pubblico, invece, è opportuno valutare se e in che termini dare la spiaggia in concessione è in grado di ripagare in termini di beneficio; i ricavi diretti sarebbero i canoni di concessione mentre le uscite sarebbero costituite dai costi di gestione e i costi amministrativi che sopportano gli enti locali. L'analisi economica, invece, considera la società intera. Dato l'argomento, ha particolare rilevanza l'analisi ambientale al fine di valutare gli effetti che un'eventuale attività potrebbe apportare al litorale italiano e le opere di mantenimento (ed in alcuni casi di miglioramento) dell'ambiente che possono essere fatte dal privato in questione.

L'obiettivo generale per lo Stato è il raggiungimento di un benessere sociale maggiore ed è necessario prendere in considerazione, oltre al progetto in esame, anche le alternative tecniche che possono realizzarlo. Ogni alternativa, infatti, è caratterizzata

<sup>100</sup> Maffii Silvia, Parolin Riccardo, Scatamacchia Rosario (2011), *Guida alla valutazione economica di progetti di investimento nel settore dei trasporti*, Franco Angeli, Economia e Management.

da diversi costi di investimento ed esercizio e soprattutto da diversi impatti sull'ambiente e sulla domanda dei fruitori della spiaggia. In questa sede si considerano due opzioni: attuare il progetto o meno.<sup>101</sup> In linea di principio, l'opzione "senza progetto", anche detta soluzione di riferimento, dovrebbe comunque contenere gli interventi che fanno parte della normale gestione e manutenzione, in particolare il ripascimento della spiaggia per compensare l'erosione.<sup>102</sup>

#### **4.1.1 Analisi e previsioni di domanda dei fruitori della spiaggia**

Dando la spiaggia in concessione, lo Stato potrebbe mirare a migliorare il benessere collettivo attraverso la possibilità di usufruire di servizi e la valorizzazione della risorsa pubblica; per raggiungere questo obiettivo è necessario effettuare analisi e previsioni di domanda. Al fine della valutazione del progetto, è necessario, infatti, fare una stima della domanda attuale e prevedere quella futura, ossia quanti fruitori sceglieranno la spiaggia a pagamento e quanti, invece, opteranno per la spiaggia libera e come cambia il benessere collettivo anche in termini di mantenimento del bene pubblico. In questo caso specifico si potrebbero considerare due diversi segmenti di domanda distinguendo la domanda dei fruitori della spiaggia libera da quella di chi utilizza i servizi degli stabilimenti balneari. La stima della domanda e la sua previsione sono compiti complessi che necessitano di adeguate metodologie e risorse. È necessario, infatti, il ricorso a modelli di simulazione realizzati con software specifici.

Si devono considerare, comunque, la domanda e le caratteristiche che la influenzano maggiormente, le quali possono essere il prezzo per la fruizione dei servizi sulla spiaggia (alte tariffe sulla spiaggia in concessione possono indurre l'utente a scegliere la spiaggia libera) e l'occupazione, ossia il livello di affollamento di una data spiaggia che potrebbe portare i fruitori a scegliere un'altra tipologia di spiaggia; per esempio, si potrebbe essere spinti a pagare il prezzo di ingresso di uno stabilimento se la spiaggia libera dovesse risultare troppo affollata. Anche la lontananza della spiaggia e, quindi, i tempi contano, in quanto spesso si sceglie una meta in base alla sua localizzazione.

---

<sup>101</sup> Ci dovrebbero essere più di due opzioni ma per ragioni di chiarezza e semplicità espositiva si assumerà che esse siano solo due.

<sup>102</sup> L'opzione "senza progetto" generalmente prende anche il nome di soluzione di riferimento e si tratta di uno scenario che prevede gli investimenti e la manutenzione necessaria per mantenere il sistema senza un deterioramento eccessivo.

#### 4.1.2 L'orizzonte spaziotemporale di analisi

Per quanto riguarda la durata dell'analisi è necessario considerare tutto il lasso di tempo durante il quale un determinato intervento produce effetti.<sup>103</sup> La zona di influenza che vale la pena considerare è la singola località balneare e, in particolare, la specifica suddivisione del litorale tra spiagge libere e spiagge in concessione. Le singole spiagge vicine, sia appartenenti alla stessa località, come anche a località vicine, possono essere ritenute concorrenti in quanto un cambiamento in una data variabile di una specifica spiaggia può influenzare i comportamenti delle attività vicine e generare degli effetti indotti su queste. Preso atto delle considerazioni fatte finora, i seguenti paragrafi saranno incentrati sull'analisi economica del progetto di concessione.

#### 4.1.3 Confronto costi-benefici per la spiaggia in concessione

L'analisi economica valuta il contributo di un progetto al benessere economico della collettività. Con l'intento di valutare un'effettiva applicabilità di una politica concessoria, è opportuno svolgere un'analisi costi-benefici. Si procede identificando le varie voci come costi o benefici; si individuano, quindi, gli impatti del progetto dal punto di vista economico; ad ogni voce si deve dare un valore e capirne l'attribuzione temporale; si quantificano fisicamente gli impatti (nel caso in cui non esista un valore di mercato si possono utilizzare metodi che considerano la *willingness to pay*); attraverso un tasso di sconto si attualizzano i valori economici; una volta resi omogenei si sommano e si valuta se i benefici attesi superano i costi<sup>104</sup>. Per considerare vantaggioso per la collettività il concedere una spiaggia in uso esclusivo ad un operatore, i benefici che ne derivano devono essere superiori ai costi (espressi come costi opportunità). Considerando i diversi attori si riportano nelle tabelle seguenti le varie voci di costo e beneficio.

---

<sup>103</sup> La durata dell'analisi potrebbe essere pari alla durata prevista per la concessione, ma nel caso in cui il progetto avesse delle ricadute che vanno oltre questo termine (per esempio ricadute economiche per l'apporto di un beneficio all'economia locale che dura nel tempo più della concessione stessa, oppure un eventuale progetto per l'ambiente), sarebbe giusto considerare un lasso di tempo superiore.

<sup>104</sup> Il processo di attualizzazione dei benefici e dei costi consiste nell'ottenere il valore attuale di voci monetarie future con l'applicazione di un fattore di sconto:  $\sum_{t=0}^n \frac{B_i - C_i}{(1+i)^t}$  dove B sono i benefici, C le voci di costo,  $i$  il tasso d'interesse o saggio di sconto applicato,  $t$  l'istante temporale in cui si manifesta il flusso monetario,  $a_t = (1+i)^{-t}$  è il fattore di sconto decrescente al tempo.



**Tabella 15 Costi e benefici del dare la spiaggia in concessione**

Concessionari		Amministrazione pubblica	
Costi	Benefici	Costi	Benefici
Costi operativi Corrispettivo canone	Ricavi d'attività		Corrispettivo canoni

Fruitori spiaggia		Altri agenti economici	
Costi	Benefici	Costi	Benefici
Costo del biglietto Esternalità di congestione nella spiaggia libera	Maggiore comfort	Minore competitività della destinazione (prezzo) Minore disponibilità di reddito netto	Occupazione
		Minore o maggiore competitività per qualità (dipende)	

Fonte: elaborazione personale

Le voci riportate nella tabelle riguardano soggetti economici diversi: lo Stato, i fruitori del bene spiaggia e dei servizi dei concessionari, i concessionari stessi e gli altri soggetti economici della destinazione. Per quanto riguarda i **benefici** si possono prevedere: come beneficio per i **consumatori**, la presenza di servizi disponibili sulla spiaggia; lo **Stato** otterrà un beneficio dai canoni di concessione ricevuti e dal fatto che il concessionario può contribuire alle spese di mantenimento e pulizia del bene demaniale; gli **stabilimenti** e le altre attività beneficeranno degli introiti ottenuti dallo sfruttamento della spiaggia; gli **altri agenti** economici potrebbero beneficiare di un aumento dell'occupazione e quindi del loro reddito.

Per quanto riguarda i **costi**, invece, si possono prevedere, per i **fruitori**, i prezzi pagati per i servizi offerti e un'esternalità negativa della concessione dovuta alla possibile congestione delle spiagge libere. Si avrebbe una **destinazione** meno competitiva in termini di prezzi, in quanto ci sarebbe un innalzamento dei prezzi contro la gratuità della spiaggia libera; inoltre, il pagare un prezzo per la spiaggia comporta necessariamente meno reddito da spendere nella località; l'aspetto riguardante il posizionamento turistico in funzione del prezzo, dà la percezione che le concessioni costino care, tuttavia esse, qualificando l'offerta, possono posizionare la destinazione in modo migliore, appunto, più qualificato (questo effetto non è sicuro, dipende da come si pone il concessionario). Un ulteriore costo è il *tear and wear*, ossia il consumo fisico del luogo dovuto principalmente alle attività commerciali che si svolgeranno lì dopo la concessione. L'impatto fisico e visivo di alcune strutture sull'ambiente; sarebbero dovuti, in particolare, alla costruzione di edifici o strutture di vario tipo sulla costa e al posizionamento di attrezzature; questi ultimi impatti possono essere definiti costi se si considera il consumo del suolo o un impatto negativo sulla visuale, ma possono rappresentare dei benefici nel caso in cui le strutture siano piacevoli alla vista o particolari tanto da costituire un'attrattiva turistica.

Il **concessionario** sopporta i costi di investimento e i costi operativi da cui emergono i costi del canone, di mantenimento dell'area, gli stipendi. Gli **enti locali** hanno come costi solamente le spese amministrative e di gestione. Un ulteriore costo difficilmente misurabile che si dovrebbe considerare è il costo opportunità, costituito dai benefici mancati che una scelta alternativa avrebbe potuto portare, ossia i benefici che si sarebbero avuti dal mantenimento della spiaggia libera.

I costi che hanno rilevanza maggiore, in genere, sono quelli di mantenimento delle spiagge in particolare per quanto riguarda alcune località che devono affrontare le spese di ripascimento.

La Regione Veneto sosterrà finanziariamente e parteciperà alla realizzazione degli interventi di ripascimento manutentivo del litorale di Bibione, nel comune di San Michele al Tagliamento (Venezia), da foce Tagliamento a foce Baseleghe. Il Comune, unitamente ai tre concessionari, si è fatto promotore di un progetto manutentivo del litorale per un periodo di tre anni (2014-2016), che prevede la realizzazione di opere fisse (sabbiodotto e relative stazioni di rilancio della sabbia) ed opere di manutenzione mediante ripascimento, oltre che a monitoraggi e rilievi prima e dopo l'intervento. Si prevede, in particolare, che la Regione realizzi le opere fisse, mentre al Comune e alle tre società concessionarie del litorale competeranno i ripascimenti manutentivi annuali ed il loro monitoraggio. Le risorse finanziarie necessarie nel triennio 2014-2016, per l'attuazione di tale progetto manutentivo, ammontano complessivamente a 3.225.000 €, di cui 2.100.000 a carico della Regione e il resto a carico del Comune di San Michele al Tagliamento (120.000 €) e dei concessionari (Bibione Spiaggia 855.000€; Bibione Mare 90.000€; Fraterna 60.000€).<sup>105</sup>

Vengono percepiti, inoltre, molto elevati anche i prezzi che devono pagare i consumatori per fruire della spiaggia occupata da stabilimenti balneari o attività affini, i quali effettivamente vengono incrementati ogni anno.

Nell'analisi costi-benefici si applica una regola per cui le imposte e i sussidi vengono considerati trasferimenti che si compensano senza influire quindi sui risultati; per cui la tassazione viene trascurata al fine della valutazione economica della concessione.<sup>106</sup>

#### **4.1.4 La valutazione dei costi del progetto come "prezzi ombra"**

I costi del progetto sono valutati ai prezzi di mercato ma potrebbe essere che vengano modificati in presenza di distorsioni di mercato, per esempio situazioni di

---

<sup>105</sup> Regione Veneto, Comunicato stampa N° 2233 del 06/10/2014, "Bibione. Firma in Regione per progetto di ripascimento del litorale."

[http://www.regione.veneto.it/web/guest/comunicati-stampa/dettaglio-comunicati?\\_spp\\_detailId=2769443](http://www.regione.veneto.it/web/guest/comunicati-stampa/dettaglio-comunicati?_spp_detailId=2769443)

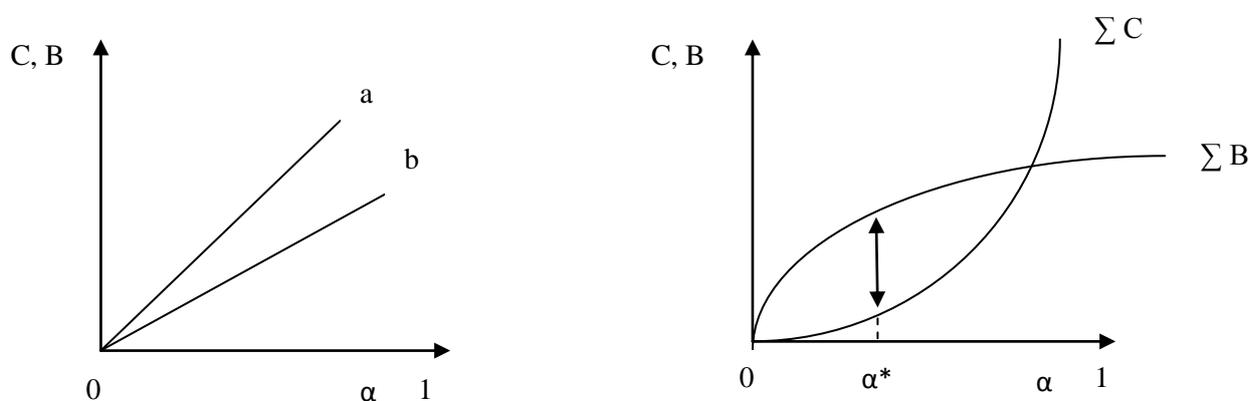
<sup>106</sup> "A rigore, sussiste un costo opportunità dei fondi pubblici. I costi-opportunità dei fondi pubblici possono essere considerati una misura del costo "reale" del finanziamento pubblico."

"Gli investimenti pubblici finanziati da tassazione portano ad una diminuzione di efficienza." Massiani, Picco (2013), "The opportunity cost of public funds: concepts and issues".

concorrenza imperfetta, risorse non utilizzate o presenza di beni pubblici, in quanto si potrebbe ritenere che il prezzo di mercato non sia un buon indicatore del costo opportunità delle risorse impiegate. Nell'analisi economica quindi, anziché i prezzi osservati, si possono usare i cosiddetti “prezzi ombra”, ossia valori che dipendono dalle condizioni del contesto in cui è realizzato un progetto.

#### 4.1.5 La necessità di un bilanciamento tra spiaggia libera e in concessione

Figura 5 Rappresentazione delle curve di costi e benefici



I benefici (a) e i costi (b) possono essere rappresentati graficamente con delle curve crescenti mano a mano che aumenta  $\alpha$ , ossia la percentuale di spiaggia occupata dalle attività in concessione (Figura 5). Nel secondo grafico, ad una certa quantità di spiaggia in concessione i costi iniziano a superare i benefici e l'investimento non sarebbe più consigliabile. Esiste un punto di beneficio massimo  $\alpha^*$  nel quale il benessere collettivo sarà il massimo ottenibile grazie ad una ripartizione efficiente del litorale tra spiaggia libera e in concessione. Il beneficio collettivo massimo, infatti, sarà raggiungibile solo mantenendo una condizione di equilibrio tra queste due tipologie di spiaggia legata alle preferenze dei consumatori.

La spiaggia data in concessione apporta dei benefici, tuttavia questo progetto è positivo fino ad un certo livello. Dopo tale soglia i costi e le esternalità negative crescerebbero in modo esponenziale, superando i benefici (rappresentati da una curva crescente e concava). Si ipotizza l'andamento non lineare delle variabili di interesse

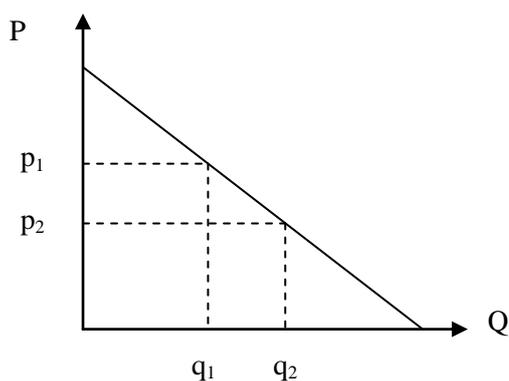
perché, ad esempio, all'aumentare della quantità di spiagge in concessione, aumenterà più che proporzionalmente l'esternalità di congestione nella spiaggia libera.

Ci sarà sempre la necessità di mantenere una certa quantità di spiagge libere e in concessione al fine di soddisfare i gusti dei fruitori. La concessione può far aumentare il beneficio della collettività finché l'area concessa, considerando l'intero litorale, non supera una certa soglia oltre la quale si otterrà solamente una perdita di beneficio collettivo. Ci sarà sempre la necessità di mantenere una quantità di spiagge libere che mantengano la situazione di equilibrio.

#### 4.1.6 La misurazione del beneficio sociale

I benefici sono espressi dall'aggregazione delle preferenze individuali, le quali vengono rappresentate dalla disponibilità a pagare dei consumatori. La curva di domanda rappresenta, infatti, la disponibilità a pagare corrispondente ad una certa quantità ed è, quindi, l'utilità, o il beneficio lordo. La differenza tra la disponibilità a pagare e quanto realmente pagato è il beneficio netto, ossia il surplus del consumatore, il quale rappresenta un beneficio del progetto.

Figura 6 Curva di domanda



I benefici che il dare la spiaggia in concessione dovrebbe apportare si possono vedere anche graficamente con un aumento del surplus del consumatore, ossia con l'aumento dell'area tra la curva di domanda e i prezzi effettivamente pagati (Figura 6). Nel caso in cui non ci si trovi in una situazione di mercato perfetto e ci sia l'intervento di altri soggetti economici, come i produttori o lo Stato, il beneficio totale deve considerare i

benefici o le perdite di tali soggetti che sommati algebricamente a quelli dei consumatori determineranno il beneficio sociale.

I benefici apportati dalla concessione vengono stimati attraverso le variazioni di surplus di tutti gli operatori economici: i consumatori, i produttori e lo Stato. La curva di domanda del fruitore della spiaggia è decrescente e inversamente proporzionale al prezzo; essa rappresenta la quantità  $Q$  di servizi o semplicemente di spiaggia che si avrà in corrispondenza ad un prezzo generalizzato  $P$  (Figura 6).

Il prezzo generalizzato è quel prezzo che pagherà il fruitore della spiaggia. La quantità di litorale da dare in concessione dovrebbe essere una percentuale che viene stabilita dall'Ente pubblico e dovrebbe essere proporzionata alla quantità di spiagge lasciate libere.<sup>107</sup>

Si potrebbe creare una situazione di oligopolio, data la presenza di pochi concessionari, la quale potrebbe provocare un aumento dei prezzi considerando che al momento del bando si garantiscono i canoni e non i prezzi. Il rischio di collusione, però, si potrebbe risolvere con il bando stesso introducendo un vincolo per i partecipanti di dichiarare i prezzi minimi e massimi che si intendono applicare.<sup>108</sup>

Nonostante la possibilità che limitare il numero di concessioni (con la fissazione da parte dell'Ente pubblico di una percentuale fissa di spiagge da dare in concessione) provochi un aumento dei prezzi, bisogna considerare anche il fatto che le spiagge libere sarebbero un numero maggiore portando un doppio beneficio: il prezzo medio risulterebbe inferiore se considerato come media ponderata tra i prezzi applicati dalle attività in concessione e la gratuità delle spiagge libere; inoltre, chi è disposto a pagare di più per avere i servizi sulla spiaggia apporterà un maggior beneficio al concessionario mentre chi non è disposto a pagare tale prezzo otterrà un surplus dato dalla maggiore disponibilità di spiagge libere.

---

<sup>107</sup> Oltre all'aspetto quantitativo, rileva l'aspetto qualitativo. Questo significa che oltre al numero di spiagge libere in una data località, è importante stabilire le caratteristiche, la localizzazione e l'accessibilità di queste spiagge. La costa dovrebbe essere equamente ripartita tra spiagge libere, libere attrezzate e in concessione e queste tre dovrebbero essere equamente distribuite.

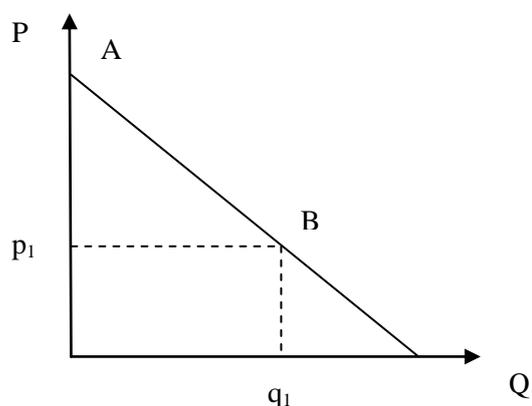
<sup>108</sup> Resta il dubbio sulla fattibilità giuridica di questo procedimento. Si precisa, comunque, che l'obbligo di dichiarare e rendere pubblici i prezzi che verranno applicati sussiste già, per esempio, per gli stabilimenti balneari e le strutture turistico ricettive (es. art. 59 e art.34, legge regionale Veneto, 4 novembre 2002 n.33). Al comma 6, art.59 l.r. 33/2002, si prevede già che: "6. Per i nuovi stabilimenti balneari o in caso di subingresso, la comunicazione dei prezzi deve essere presentata contestualmente alla comunicazione di inizio attività.". L'unica riserva si ha sulla legalità di un giudizio sui prezzi (per esempio un tetto massimo sul prezzo di ingresso) da parte dell'Ente pubblico.

---

## Approfondimento

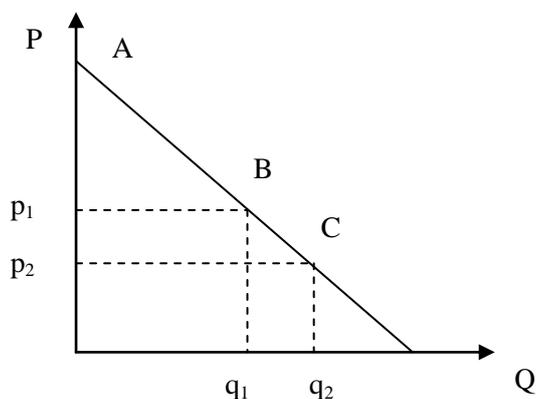
La curva di domanda raffigura anche la disponibilità a pagare, in quanto essa è maggiore a sinistra e diminuisce mano a mano che si va verso destra. Il surplus del consumatore è costituito dalla differenza tra la disponibilità a pagare e il prezzo che effettivamente viene pagato. Graficamente il surplus del consumatore è rappresentato dal triangolo  $ABp_1$  nella Figura 7.

**Figura 7 Surplus del consumatore**



Supponendo che i redditi e i prezzi negli altri mercati siano costanti, si potrebbe assumere che anche dare la spiaggia in concessione, con i limiti riguardanti il mantenimento di una data percentuale di spiaggia libera e di un vincolo sui prezzi nel bando pubblico (se giuridicamente possibile), potrebbe portare ad una riduzione del prezzo da  $p_1$  a  $p_2$  (Figura 8).

**Figura 8 Variazione del surplus del consumatore**



Il surplus del consumatore diventerebbe quindi il triangolo  $ACp_2$  e la variazione di benessere è rappresentata dal trapezio  $p_1BCp_2$ , essa si può calcolare con la seguente formula:  $(q_1 + q_2) \cdot (p_1 - p_2) \cdot \frac{1}{2}$ . La variazione di quantità è data da quella parte di fruitori che preferiscono godere di un maggiore comfort sulla spiaggia ma non sono disposti a pagare più di  $p_2$ . Al fine di definire la curva di domanda per poter stabilire con una certa probabilità quanta parte dei consumatori preferisce la spiaggia in concessione e quanta quella libera è necessario effettuare delle indagini sulle preferenze dichiarate dei fruitori.

---

**L'analisi costi-benefici riguarda anche il surplus del produttore, determinato da variazioni negli utili e nelle perdite, e dello Stato, la cui variazione deriva da cambiamenti nelle entrate pubbliche** (in genere tasse o sussidi). Il surplus del produttore è dato dall'eccedenza dei ricavi sui costi, che, nel caso in cui ottenesse la concessione e avviasse l'attività, ci dovrebbe essere altrimenti non ci sarebbe interesse da parte sua di avere a disposizione la spiaggia. Se la spiaggia dovesse restare libera, il produttore non avrebbe la possibilità di ottenere questi profitti. Il confronto del beneficio derivante dalla concessione si potrebbe fare con il costo opportunità degli eventuali profitti che avrebbe potuto avere esercitando un'attività alternativa. Il beneficio maggiore che ricava lo Stato dal concedere una determinata area ad un privato, invece, è costituito dalla percezione del canone e dalla tassazione.

Le considerazioni fatte sostengono l'ipotesi secondo cui la realizzazione della concessione apporta dei benefici ma solo se a questa fa fronte la garanzia di spiagge libere e liberi accessi al mare a disposizione. L'Ente locale dovrebbe, quindi, fissare una certa percentuale di costa da mantenere libera e studiarne la distribuzione sul territorio.

Oltre all'aspetto quantitativo, infatti, bisogna considerare l'aspetto qualitativo. Questo significa che oltre al numero di spiagge libere in una data località, è importante stabilire le caratteristiche, la localizzazione e l'accessibilità di queste spiagge. La costa dovrebbe essere equamente ripartita tra spiagge libere ed in concessione e dovrebbero essere equamente distribuite.

## 4.2 Analisi ambientale

Una parte importante dell'analisi economica riguarda gli effetti esterni indotti dalla concessione sull'ambiente. Questi effetti sono rilevanti per la società ma la difficoltà nella valutazione sta nel fatto che non hanno un valore di mercato. La valutazione dei costi e dei benefici ambientali prevede la quantificazione degli impatti sull'ambiente e la stima del valore monetario che corrisponde ad essi. Gli effetti ambientali che si possono verificare sulla costa, a seguito dell'utilizzo da parte di un concessionario dell'area, sono principalmente: l'impatto visivo, la perdita di siti di interesse naturalistico o storico<sup>109</sup>, il deterioramento del paesaggio, l'inquinamento del suolo e delle acque, l'inquinamento acustico e atmosferico (questi ultimi in misura trascurabile)<sup>110</sup>.

### 4.2.1 Gli impatti della concessione

Un'attività commerciale sulla spiaggia comporta, nella maggior parte dei casi, l'utilizzo di strutture fisse o amovibili di vari tipo, le quali generano principalmente danni riguardanti l'impatto visivo. Esso, infatti, è il più evidente con questo tipo di progetto; dagli stabilimenti, ai chioschi, agli sdraio ed ombrelloni fissi, ai giochi per bambini, per finire con le aree recintate con paletti e catenelle o corde. L'impatto visivo potrebbe anche non essere negativo nel caso in cui gli stabilimenti adoperino una configurazione geometrica dei loro impianti. La giustapposizione di elementi naturali o una geometria spinta all'estremo potrebbe generare scenari di interesse visivo. Tuttavia, l'immagine che si ha della spiaggia naturale i cui unici elementi del paesaggio sono: sabbia, mare, scogli e la vegetazione retrostante ormai rischia di restare solamente nella nostra testa.<sup>111</sup> Un altro effetto imputabile in parte alle attività dei concessionari è l'erosione del suolo, in quanto l'esercizio di un'attività commerciale, l'attrazione di turisti e soprattutto il posizionamento di strutture più o meno rimovibili causa

---

<sup>109</sup> L'affermazione fa riferimento ad alcuni tratti di costa in cui è stato costruito troppo (anche illegalmente) e si sono perse le caratteristiche naturali del luogo, con il rischio anche di crolli di tratti di costa. Alcuni di questi tratti di costa potevano avere un particolare interesse naturalistico o storico.

<sup>110</sup> Normalmente vengono valutati solamente l'inquinamento atmosferico, acustico e il riscaldamento globale; ad altri impatti ambientali viene assegnato raramente un valore monetario data la difficoltà a stimare il danno sociale che provocano.

<sup>111</sup> Le concessioni si insediano in contesti antropizzati (per esempio: strada di lungomare). Ci sono, tuttavia, ancora tratti di litorale liberi che hanno mantenuto le caratteristiche naturali, in cui, però, alcune attività (per esempio i chioschi) tendono ad espandere sempre di più l'area in concessione posizionando le loro strutture (sdraio, ombrelloni, ecc.).

un'alterazione ed un consumo del suolo e dell'ambiente in generale. L'inquinamento è presente ma non è trascurabile rispetto agli altri effetti.

#### 4.2.2 La concessione e i suoi vantaggi

La concessione ad un privato può apportare anche un beneficio rilevante, ossia la presa in carico della cura e del mantenimento dell'area. Un problema molto sentito in alcune zone, infatti, è l'erosione della spiaggia, in questi casi le operazioni di ripascimento sono fondamentali e comportano degli oneri basati sulla dimensione dell'erosione. Considerati i costi, i gestori non avranno la reale capacità di finanziare lavori di questo tipo. Questi interventi rimarranno sulle spalle delle amministrazioni locali, tuttavia i concessionari contribuiranno economicamente e operativamente sgravando l'Ente locale di parte della spesa.

È opportuno effettuare l'analisi ambientale di volta in volta e valutare, a seconda del tipo di progetto che si intende realizzare e della fragilità dell'ambiente, se la concessione potrebbe apportare un beneficio collettivo oppure un danno sociale. Bisogna considerare, infatti, le caratteristiche di ogni costa. Più di un terzo della costa è costituita da coste alte che si sviluppano, secondo varie morfologie, con tratti rocciosi molto spesso articolati e frastagliati, presenti prevalentemente sulle due isole maggiori, Sardegna e Sicilia, e sulle regioni tirreniche, Liguria, Toscana e Campania. Le coste basse, sabbiose e rocciose, sono generalmente diffuse su tutta la costa, spesso si alternano a tratti alti rocciosi o sono racchiuse tra due promontori, con eccezione della costa adriatica costituita quasi esclusivamente da lunghi tratti rettilinei di litorali sabbiosi o deltizi e dai più estesi ambienti lagunari del Paese.<sup>112</sup> La riviera adriatica del Friuli-Venezia Giulia, per esempio, è caratterizzata da lunghe spiagge di sabbia che si estendono dal Tagliamento all'Isonzo; mentre la riviera triestina è dominata da scogli rocciosi. Anche la linea costiera della Liguria è caratterizzata da spiagge sabbiose e rocciose. Sono molte, quindi, le coste rocciose dove la balneabilità è assicurata tramite la "cementificazione delle rocce" o, per meglio dire, la messa in concessione dell'area e la relativa fornitura di comfort per la fruizione della spiaggia.

---

<sup>112</sup> ISPRA - Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2011), "Mare e ambiente costiero".  
[http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/tematiche2011/05\\_%20Mare\\_e\\_ambiente\\_costiero\\_2011.pdf](http://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/tematiche2011/05_%20Mare_e_ambiente_costiero_2011.pdf)

La concessione, quindi, in questi casi apporta una valorizzazione del bene demaniale in termini di contribuzione alla spesa per il suo mantenimento e di fornitura di servizi in aree che, altrimenti, sarebbero di difficile fruizione.

#### **4.2.3 Dopo la perdita degli elementi naturali della costa, ora è il turno della spiaggia stessa**

Le caratteristiche naturali della costa, ormai, si possono ammirare in poche località balneari. Molte destinazioni, nella zona retrostante le spiagge, hanno passeggiate lungomare, strutture ricettive e strade su cui si affacciano negozi, bar e varie attività commerciali.

Molto spesso, infatti, la fascia di territorio a ridosso della costa vede una massiccia presenza di attrezzature turistiche, strutture ricettive e di svago, in particolare campeggi o alberghi, i quali occupano aree estremamente ampie. Anno dopo anno, anche le spiagge stesse vengono sempre più utilizzate per il posizionamento di strutture più o meno fisse e di vario impatto. Si nota infatti la diffusa presenza di file continue di sdraio ed ombrelloni, giochi per bambini, bar sulla spiaggia e la difficoltà di raggiungere un tratto piuttosto esteso di spiaggia libera. Gli stabilimenti balneari, così come altri esercizi commerciali minori, fanno spesso richiesta di allargare la superficie a disposizione delle loro concessioni e questo porta ad una riduzione dei tratti di spiaggia libera.

Le aree con presenza di vegetazione naturale o semi-naturale, in molti casi, esistono ancora grazie alla loro classificazione come sito di interesse comunitario (SIC), che pone dei vincoli all'area. Nel comune di Cavallino-Treporti (VE), per esempio, è stato istituito il SIC IT3250003 - "penisola del Cavallino: biotipi litoranei" comprendente le dune sabbiose, particolarità unica e preziosa del litorale in cui cresce la macchia mediterranea autoctona e vi trovano rifugio diverse varietà faunistiche, e alcune zone che si affacciano al lato lagunare della penisola. Quasi ovunque, comunque, la vegetazione legata agli ambienti dunali, e le dune stesse, sono stati compromessi dallo sfruttamento turistico. Il turismo balneare di massa (esploso nell'ultimo dopoguerra), infatti, è uno dei fattori che più incisivamente hanno trasformato i paesaggi costieri ed è il principale fattore di degrado e distruzione delle dune costiere. Favoriti dalla mancanza di regolamenti e di controlli, le strade, gli alberghi, le seconde case e le altre strutture

ricettive sono state costruite direttamente sui cordoni dunari, che sono stati quasi sempre totalmente spianati. Questo processo ha riguardato anche le dune vive fronte mare, che normalmente si trovano tra la spiaggia e il fronte edificato. Di pari passo con l'urbanizzazione litoranea, gli arenili sono stati occupati con le attrezzature balneari (bagni, ombrelloni, bar, ristoranti, ecc.) o sono diventati spazi di ricreazione e svago complementari alle spiagge. Le poche dune rimaste, anche nei tratti di spiaggia libera, sono state incise dalle strade di accesso all'arenile o da percorsi longitudinali.<sup>113</sup> A partire da qualche anno, si sono iniziate ad effettuare alcune opere di riqualificazione naturalistica (per esempio sbancamenti, ricostruzione di dune e impianti di alcuni tipi di vegetazione) su alcuni tratti della fascia dunale. Opere di recupero dei sistemi dunali sono state avviate, per esempio, nella zona di Punta Sabbioni a Cavallino-Treporti (Venezia), nel parco costiero di Rimigliano, Comune di San Vincenzo (Livorno) o a Porto Cesareo (Lecce).

In questi anni in cui si parla spesso di una notevole riduzione della biodiversità si possono notare alcuni esempi di aree a noi vicine la cui mantenuta naturalità ha permesso di preservare gli habitat delle specie autoctone, i quali contribuiscono al mantenimento della flora e della fauna locale e, allo stesso tempo, della spiaggia stessa. Il sistema di dune che in molti luoghi rischia la scomparsa è un ambiente caratteristico delle zone costiere e sorge (o in molti casi sarebbe più corretto dire "sorgeva") alle spalle della striscia sabbiosa che costituisce le spiagge italiane<sup>114</sup>. Le spiagge sono una forma di superficie terrestre soggetta a rapide variazioni dovute prevalentemente allo spostamento della sabbia da e verso la riva. La vegetazione che nasce spontaneamente nelle dune permette di trattenere il terreno sabbioso che altrimenti subirebbe un'erosione dovuta agli agenti atmosferici o all'azione umana. La costruzione di opere marittime (per esempio: porti, pennelli, moli, scogliere parallele), infatti, ha prodotto degli effetti negativi sul bilancio sedimentario dei tratti di litorale. Queste strutture comportano un'erosione di ampi tratti di spiagge in quanto queste bloccano il flusso di sedimenti lungo la riva, inoltre aumentano la turbolenza delle acque antistanti che

---

<sup>113</sup> Cencini Carlo, "Degrado e conservazione lungo le coste italiane: il problema delle dune", (1995) "Memorie Geografiche", pp. 63-95.

<sup>114</sup> «Ancora sul finire del secolo scorso le dune sabbiose erano la principale componente morfologica dei paesaggi litoranei del nostro Paese, e la loro superficie ammontava a circa mezzo milione di ettari» (Senni, 1950).

provoca la dispersione al largo dei materiali sedimentari.<sup>115</sup> La maggior parte delle pinete che si possono trovare nei litorali italiani sono frutto delle opere di rimboschimento che hanno avuto inizio con la prima legge forestale del 1877. Laddove quindi il terreno sabbioso è stato fissato ed è stato accelerato il processo di consolidamento delle dune contribuendo quindi alla creazione del paesaggio che ancora oggi è possibile ritrovare nei litorali italiani, va riconosciuto anche che le pinete litoranee non sono formazioni naturali e possono comportare alcune alterazioni. Questi processi di rinaturalizzazione dei litorali sono realizzabili solamente lasciando libere le spiagge interessate, ossia rinunciando alla concessione.

Le spiagge sono una delle risorse paesaggistiche, ma anche economiche e sociali, più importanti del nostro Paese. Il litorale italiano, infatti, ha un patrimonio naturale inestimabile fatto di arenili, sistemi dunali e coste rocciose<sup>116</sup>. L'eccessiva pressione antropica però, con l'infrastrutturazione di molti tratti per agevolare l'uso turistico, ne sta modificando l'aspetto originario, che è proprio la ragione per cui milioni di persone scelgono le coste italiane come luogo di vacanza. Le strutture fisse o amovibili, la cui presenza è dovuta alla concessione, sono forse una delle parti meno impattanti di questo complesso. Tuttavia l'effetto sui litorali c'è ed è innegabile, così come l'effetto visivo degli edifici costruiti sulla fascia retrostante le spiagge. Se dal mare si volge lo sguardo verso la fascia dunale e retrodunale, infatti, sono molto poche le località dove si può godere della vista della vegetazione mediterranea.

#### **4.2.4 La valorizzazione per mezzo della pianificazione territoriale**

In conclusione, l'analisi economica permette di valutare gli effetti economici della concessione balneare, mentre quella ambientale stima gli impatti che la concessione può avere sulla spiaggia. Entrambe apportano il loro contributo alla valutazione del progetto e portano ad affermare la necessità di una pianificazione del territorio da parte degli Enti locali, i quali sono il soggetto più adatto a stabilire una porzione del litorale da lasciare libera e quanta parte dare in concessione. Sarebbe opportuno, inoltre, riconoscere quali zone necessitino di tutela per gli elementi di naturalità che presentano, quali bisognerebbe rinaturalizzare e, infine, quali sarebbero valorizzate e fruite solo in presenza di concessione.

---

<sup>115</sup> Pranzini Enzo, "Cause naturali ed antropiche nelle variazioni del bilancio sedimentario dei litorali", (1995) "Memorie Geografiche", pp. 47-62.

<sup>116</sup> Legambiente (maggio 2008), "Spiagge blindate", dossier.

### 4.3 Analisi microeconomica della gestione delle spiagge

Un supporto alla formulazione di regole per la concessione balneare può essere dato dalla formulazione di un modello microeconomico. Al fine di questa tesi, dati i tempi e le risorse disponibili, il modello non sarà così specifico e dettagliato ma si propone comunque un modello economico generale utile alla formulazione di alcune ipotesi, da approfondire eventualmente in un'altra sede.

#### 4.3.1 Può un modello economico dare un valore al bene pubblico?

Posto che l'obiettivo finale è la massimizzazione del beneficio sociale e che si può raggiungere con una ripartizione ragionata degli arenili, è possibile formulare un modello con lo scopo di ottenere un valore indicativo della quantità (espressa in termini percentuali) di spiaggia di un litorale che dovrebbe essere data in concessione. Si considerano diverse variabili quali: il reddito ricavato dall'occupazione della spiaggia, per esempio i prezzi di ingresso negli stabilimenti balneari; il benessere che si ha per il fatto che la spiaggia viene mantenuta libera; il vantaggio che si ottiene dai servizi di cui si può fruire nella spiaggia attrezzata. Al fine dell'applicazione del modello si dovrebbero distinguere di volta in volta le diverse località data la diversità della configurazione dei litorali italiani sia per quanto riguarda l'aspetto ambientale sia per quanto riguarda il loro sviluppo economico e quindi le diverse strutture che negli anni si sono localizzate nell'ambito costiero. Avrebbe poco senso, infatti, applicare il modello all'intera costa italiana.

Nel modello sono presenti variabili che possono essere a seconda del caso qualitative o quantitative. Si dovrebbero trovare i valori numerici che sostituiscono ogni variabile e, risolvendo l'equazione, verrà restituito il valore riguardante la parte di spiaggia che sarebbe auspicabile dare in concessione poiché massimizzerebbe l'utilità dei fruitori. Assumendo, quindi, il punto di vista della collettività (utenti) il beneficio pubblico collettivo è dato dalla somma tra il beneficio derivante dall'utilizzo della spiaggia libera e dal beneficio netto dato dalla fruizione della spiaggia in concessione (Equazione 4.1).

#### Equazione 4.1

$$B_{pubblico} = \alpha (B_c + (P_c - (C_c + t_c)) - P_c + t_c) + (1 - \alpha)B_l$$

Dove:

$\alpha$  è la parte di spiaggia in concessione,

$(1-\alpha)$  è la parte del litorale che resta disponibile come spiaggia libera,

$B_c$  è il beneficio che ha l'utente per l'esistenza della concessione,

$B_l$  è il beneficio che si ottiene per il fatto di avere la spiaggia libera,

$P_c$  è il prezzo degli stabilimenti balneari,

$C_c$  rappresenta i costi unitari di produzione,

$t_c$  il canone di concessione, visto come costo per l'imprenditore e beneficio per lo Stato.

Si suppone in questo caso che sia possibile trovare  $\alpha$  indicativo. Al fine di massimizzare il beneficio collettivo, qualsiasi sia  $\alpha$ , si ottimizza l'uso della spiaggia se si verifica che il beneficio netto che deriva dalla presenza della concessione è uguale al beneficio netto ottenuto dalla spiaggia libera. Esistono persone con un beneficio dalla spiaggia in concessione maggiore del beneficio della spiaggia libera e, viceversa, persone nella situazione contraria.

- $\exists$  persone con  $B_{c,i} > B_{l,i}$
- $\exists$  persone con  $B_{l,i} > B_{c,i}$

La percentuale ottimale di spiaggia da dare in concessione viene rappresentata con  $\alpha^*$  (Equazione 4.2).

#### Equazione 4.2

$$\frac{\delta B}{\delta \alpha} = 0 \Rightarrow \alpha^*$$

La quale (attraverso alcune semplificazioni) implica che:

$$(B_c - C_c) - B_l = 0$$

$$B_c - C_c = B_l$$

Il beneficio netto degli utenti dallo sfruttamento della spiaggia si eguaglia fra  $c$  e  $l$ , ossia diventa la stessa quantità fra spiaggia libera e spiaggia in concessione

### 4.3.2 Il Modello la definizione del bene pubblico

Si introduce la congestione, ossia il disagio dovuto alla presenza di troppe persone in spiaggia, dove  $N$  è il numero totale di fruitori,  $N_l$  è il numero di fruitori della spiaggia libera e  $N_c$  è il numero delle persone che fruiscono della spiaggia in concessione (Equazione 4.3).

#### Equazione 4.3

$$N = N_l + N_c$$

Il beneficio degli utenti della spiaggia rispettivamente libera e in concessione diventa, quindi, funzione di  $\alpha$  in quanto dipende dalla congestione. Il benessere per ogni utente dipende dalla densità di occupazione delle spiagge rappresentata con le seguenti formulazioni:

$$\frac{N_c}{\alpha} \quad (1) \qquad \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \quad (2)$$

Dove la (1) è la densità di occupazione che si osserva nella spiaggia in concessione mentre la (2) è la densità di occupazione nella spiaggia libera. Se è presente un'alta densità il beneficio derivante dalla fruizione sarà minore e potrebbe portare ad uno spostamento delle persone da una spiaggia all'altra. Se, per esempio, la spiaggia libera risultasse troppo affollata alcuni fruitori potrebbero scegliere di spostarsi alla spiaggia in concessione in quanto il loro beneficio derivante dall'utilizzo di quest'ultima sarebbe maggiore. Gli spostamenti, comunque, non sono possibili con le notazioni dove  $N$  è fissa. Il modello viene modificato di conseguenza nell'Equazione 4.4.

#### Equazione 4.4

$$B_{pubblico}: \alpha \left( B_c \cdot \left( \frac{N_c}{\alpha} \right) \cdot N_c + (P_c \cdot N_c - C_c \cdot N_c - t_c) - P_c \cdot N_c + t_c \right) + (1 - \alpha) \cdot B_l \cdot \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right) \cdot (N - N_c)$$

La variazione del beneficio derivante dalla fruizione della spiaggia libera varia in maniera inversa al variare dell'area destinata alla spiaggia in concessione, ossia all'aumentare di quest'ultima si verifica una diminuzione del beneficio dato dalla spiaggia libera, in quanto l'area destinata a spiaggia libera sarà minore (e probabilmente la densità di occupazione sarà più elevata). La quantità del bene pubblico in questione infatti è limitata ed è necessario operare la suddivisione su una lunghezza data del litorale. Il rapporto marginale osservato è quindi negativo:

$$\frac{\delta B_l \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right)}{\delta \alpha} < 0$$

Derivando il modello si verificano i seguenti rapporti (Equazione 4.5):

#### Equazione 4.5

$$\begin{aligned} \frac{\delta B}{\delta \alpha} = 0 \Rightarrow & \left( B_c \cdot \left( \frac{N_c}{\alpha} \right) \cdot N_c - C_c \cdot N_c \right) + \alpha^* \cdot \left( \frac{\delta B_c \left( \frac{N_c}{\alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot N_c \right) + \frac{\delta B_l \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right)}{\delta \alpha} \\ & \cdot (N - N_c) - \left( B_l \cdot \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right) + \alpha^* \cdot \frac{\delta B_l \cdot \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right)}{\delta \alpha} \right) \cdot (N - N_c) = 0 \end{aligned}$$

Portando a sinistra l'alfa ottimo si ottiene:

$$\begin{aligned} \alpha^* \cdot \left( -\frac{\delta B_c \left( \frac{N_c}{\alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot N_c + \frac{\delta B_l \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot (N - N_c) \right) \\ = B_c \cdot \left( \frac{N_c}{\alpha} \right) \cdot N_c - C_c \cdot N_c + \frac{\delta B_l \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot (N - N_c) - B_l \cdot \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right) \cdot (N - N_c) \end{aligned}$$

#### Equazione 4.6

$$\alpha^* = \frac{B_c \cdot \left( \frac{N_c}{\alpha} \right) \cdot N_c - C_c \cdot N_c + \frac{\delta B_l \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot (N - N_c) - B_l \cdot \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right) \cdot (N - N_c)}{-\frac{\delta B_c \left( \frac{N_c}{\alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot N_c + \frac{\delta B_l \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot (N - N_c)}$$

Si verificano le seguenti condizioni di causa-effetto:

se il costo unitario di produzione  $C_c$  aumenta,  $\alpha^*$  si riduce (questo fenomeno si potrebbe spiegare con una situazione di minor convenienza per gli operatori privati ad operare se i costi sono più elevati);

se il beneficio derivante dalla fruizione della spiaggia libera  $B_l$  aumenta,  $\alpha^*$  si riduce in quanto più le persone sono sensibili alla spiaggia libera, più la percentuale ottima che dovrebbe essere data in concessione dovrebbe ridursi;

per lo stesso motivo se il beneficio della spiaggia in concessione  $B_c$  aumenta,  $\alpha^*$  aumenta a sua volta.

Considerando il denominatore, più sono infastiditi dalla spiaggia in concessione, più  $\alpha^*$  aumenta  $\rightarrow$  questo risultato non è coerente.

Possibili semplificazioni:

$$1. B_c \cdot \left(\frac{N_c}{\alpha}\right) = \left(\frac{N_c}{\alpha}\right)^a$$

$$2. N = N_c + N_l \qquad N_c = \beta N \qquad N_l = (1 - \beta)N$$

Sotto poche condizioni:

$$\alpha^* = \frac{N_c}{N_c + N_l}$$

I beneficiari della spiaggia libera e i beneficiari della spiaggia in concessione hanno la stessa sensibilità, per esempio se ho il 60% di N deve essere dato il 60% in concessione.

Seguono alcune considerazioni sull'equazione dell'  $\alpha^*$  (Equazione 4.6) (per il fatto che non venivano coerenti i risultati del denominatore, in quanto veniva negativo il beneficio dato dalla concessione  $B_c$  e positivo  $B_l$  ad un incremento di  $\alpha$ ).

Se aumenta  $\alpha$  (% spiaggia occupata in concessione): in generale si verifica una diminuzione del beneficio da spiaggia libera  $B_l$ , perché la percentuale di spiaggia libera sarà di conseguenza inferiore, e diminuirà quindi anche  $N_l$ , il numero di fruitori della spiaggia libera; questi ultimi potrebbero decidere di spostarsi nella spiaggia in

concessione (per poter usufruire di più spazio) con un conseguente aumento dei fruitori della spiaggia in concessione  $N_c$ :

$\uparrow \alpha \Rightarrow \downarrow B_l$

$\uparrow N_c \quad \downarrow N_l \Rightarrow \downarrow (N - N_c)$  diventa più piccolo

$\downarrow 1 - \alpha$

Il rapporto  $(N - N_c) / (1 - \alpha)$  si può considerare più o meno stabile visto che diminuisce sia denominatore che numeratore.

Se  $\uparrow \alpha$ :

- il fattore dell'equazione 4.6:  $\frac{\delta B_l \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot (N - N_c)$  si riduce  $\Rightarrow \downarrow \alpha^*$
- se  $\uparrow \alpha \Rightarrow \uparrow N_c$  :  $B_c \cdot \left( \frac{N_c}{\alpha} \right) \cdot N_c$  resta stabile; lo stesso vale per:  $-B_l \cdot \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right) \cdot (N - N_c)$  .
- $-\frac{\delta B_c \left( \frac{N_c}{\alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot N_c$  ; se  $\uparrow \alpha \Rightarrow \uparrow N_c$  ,  $\uparrow \alpha$  resta stabile il rapporto  $N_c / \alpha$   
 $-\frac{\delta B_c \left( \frac{N_c}{\alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot N_c \Rightarrow$  aumenta ed è  $< 0$
- $+\frac{\delta B_l \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot (N - N_c)$  ; se  $\uparrow \alpha \Rightarrow \downarrow (N - N_c)$  ,  $\downarrow (1 - \alpha)$  resta stabile il rapporto  $(N - N_c) / (1 - \alpha)$  ma è più piccolo.  $\downarrow B_l$  e  $\uparrow \alpha$  il rapporto intero si riduce ed è  $> 0$

Nel complesso: se  $\uparrow \alpha \Rightarrow \downarrow \alpha^*$

Quando aumenta la percentuale di spiaggia in concessione i fattori variano in modo tale da ottenere una riduzione di  $\alpha^*$  (percentuale ottima da dare in concessione) e si tende quindi ad un equilibrio.

Il passo successivo sarebbe considerare gli spostamenti fra spiagge libere e spiagge in concessione.

Al fine di ricavare una funzione di domanda si possono utilizzare:

$$N_c(\alpha)$$

Oppure:  $N_c \left( B \cdot \left( \frac{N_c}{\alpha} \right) \right)$  la quale non è ottimale dato che si trova una situazione per cui  $N_c$  è funzione di  $N_c$  stesso.

$$U = \frac{N_l}{1 - \alpha} + \frac{N_c}{\alpha} + x$$

s.c. :  $px - pc < R$

$$U = B_c \cdot U \cdot \left( \frac{N_c}{\alpha} \right) + (1 - \beta) \cdot U \cdot \left( \frac{N_l}{1 - \alpha} \right) + x$$

Dove:

**U** è l'utilità del consumatore,

**R** il reddito,

**x** rappresenta gli altri beni.

La percentuale ottimale degli utenti che scelgono la spiaggia libera  $l$  oppure in concessione  $c$  in funzione di:  $\beta^*$  e  $x^*$

Beneficio collettivo

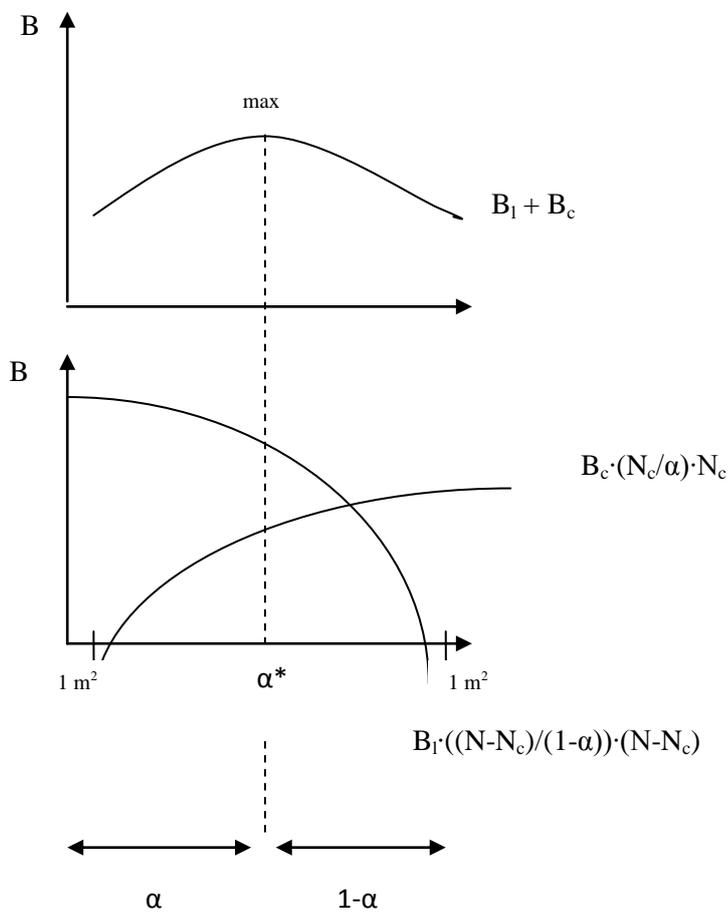
$$\left( \left( B_c \cdot \left( \frac{N_c}{\alpha} \right) - P_c \right) \cdot N_c + P_c \cdot N_c - C_c \cdot N_c - t + t \right) + B_l \cdot \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right) \cdot (N - N_c)$$

$$\frac{\delta}{\delta \alpha} = 0 \Rightarrow \frac{\delta B_c \left( \frac{N_c}{\alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot N_c + \frac{\delta B_l \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot (N - N_c) = 0$$

$$\frac{\delta B_c \left( \frac{N_c}{\alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot N_c = - \frac{\delta B_l \left( \frac{N - N_c}{1 - \alpha} \right)}{\delta \alpha} \cdot (N - N_c)$$

Massimizzando il beneficio collettivo, ottenuto dalla somma del beneficio per i fruitori della spiaggia libera e dal beneficio dato dalla spiaggia in concessione, si trova il punto in cui il beneficio è massimo e, quindi, una qualsiasi condizione diversa da questa porterebbe ad un minor benessere. Esaminando la Figura 9 è possibile vedere graficamente la ripartizione ideale del litorale:  $\alpha$  rappresenta la percentuale di spiaggia di un dato litorale da destinare alla concessione e, per differenza,  $1-\alpha$  è la spiaggia che resta libera.

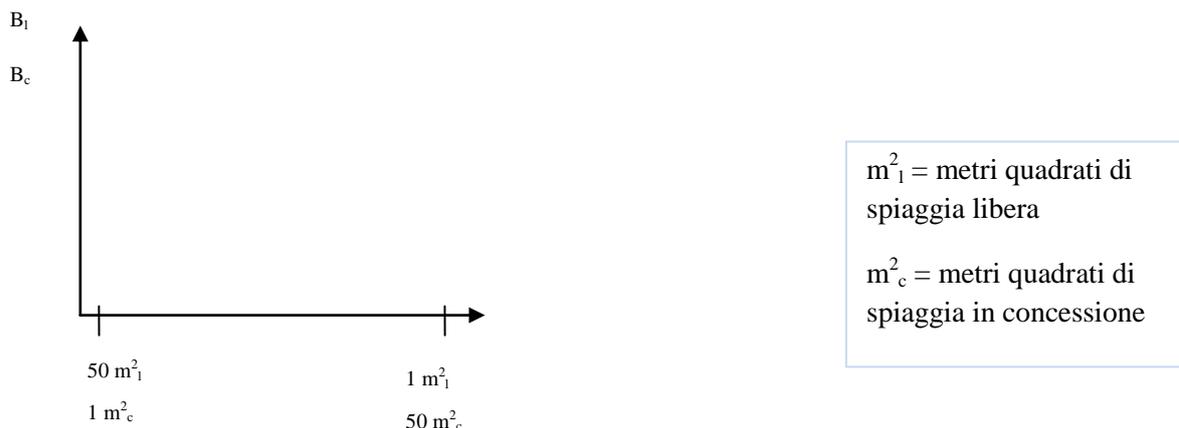
Figura 9 Massimizzazione del beneficio collettivo



Nel secondo grafico della Figura 9 viene considerato il beneficio marginale, ossia quel beneficio ottenuto dall'ultimo  $\text{m}^2$  di spiaggia che viene destinato rispettivamente a concessione o a spiaggia libera. L'ultimo  $\text{m}^2$  di spiaggia che viene dato in concessione conta molto per il beneficio derivante dalla spiaggia libera,  $B_1$ , perché destinandolo alla

concessione resta sempre meno spiaggia libera (è un  $m^2$  che si toglie alla spiaggia libera). Date queste considerazioni, i metri del litorale disponibili vengono visti in modo inverso per la spiaggia libera e per quella in concessione (Figura 10).

**Figura 10 Ripartizione dei  $m^2$  tra spiaggia libera e spiaggia in concessione**



Se  $\alpha$  (percentuale di spiaggia in concessione) aumentasse, si potrebbe verificare che i fruitori della spiaggia libera decidano di usufruire della spiaggia in concessione pagando in molti casi un biglietto di ingresso. In questo caso il numero di persone che preferiscono la spiaggia in concessione,  $N_c$ , aumenterebbe. L'equilibrio si raggiunge nuovamente in quanto tali spostamenti porterebbero ad un aumento della densità di occupazione della spiaggia in concessione e quindi ad una diminuzione del beneficio dall'utilizzo di quella spiaggia, di conseguenza il numero di fruitori tenderà a stabilizzarsi.

#### 4.4 Uno studio di ripartizione della costa

La soluzione per ottenere il massimo beneficio collettivo è legata alla ripartizione dei litorali. La ripartizione ottimale tra spiaggia libera e spiaggia in concessione si trova quando il beneficio netto derivante dalla spiaggia in concessione e il beneficio da spiaggia libera si eguagliano. Uno spostamento da questa condizione porterebbe ad un minore beneficio sociale.

Un modello microeconomico dettagliato potrebbe essere di supporto all'Ente locale nella definizione di una normativa che preveda delle percentuali spiaggia da mantenere libere e da dare in concessione. Il mantenimento delle proporzioni fissate per legge dovrebbe garantire il massimo beneficio sociale.

---

## Approfondimento

### Sostenibilità e definizione del livello ottimo di uso delle risorse

Definire e rappresentare teoricamente il problema della ricerca del livello ottimale di utilizzo delle risorse, culturali o ambientali, è possibile riprendendo alcuni concetti di economia del turismo.<sup>117</sup> I servizi forniti grazie alle risorse pubbliche presentano alcune caratteristiche e condizioni che devono essere considerate nella elaborazione di politiche:

- a) Sono condivisi da diverse tipologie di utilizzatori (residenti, pendolari, visitatori ecc.);
- b) Spesso non si collocano sul mercato, o meglio, sono offerti a prezzo zero;
- c) Possono essere soggetti a diverse scelte di utilizzazione: non utilizzazione, utilizzazione parziale, utilizzazione per fini diversi.

Nel sistema turistico, inoltre, sono coinvolti attori diversi, quali: popolazione ospitante, enti pubblici, imprese private, turisti. Essi sono variamente rappresentati con significativi problemi di frammentazione e consenso e sono portatori, come già detto in precedenza, di diversi interessi e obiettivi. Al fine di individuare il livello d'uso è fondamentale considerare questi soggetti. Nella Figura 9 è rappresentato il grafico che descrive gli aspetti teorici riportando sull'asse delle ordinate i benefici marginali e i costi marginali e sull'asse delle ascisse i livelli d'uso del turismo. Si immagina che il beneficio cresca all'aumentare del livello d'uso. Tuttavia, aumentando il livello d'uso, la qualità dell'esperienza turistica tenderà a diminuire e quindi l'aumento marginale sarà decrescente a causa degli aumentati livelli di congestione o di compresenza di più tipologie di utenti nello stesso luogo. Si può raggiungere il punto limite, oltre il quale il

---

<sup>117</sup> P. Costa, M. Manente (2000), *Economia del turismo*, Touring Editore, Milano 2000, capitolo 4, pag.125.

beneficio marginale si annulla, ossia la presenza di un turista in più porterebbe un beneficio negativo per la collettività.

Considerando la curva dei costi marginali, che si ipotizza associata all'esistenza di livelli crescenti d'uso, a cui corrispondono costi di manutenzione, costi correnti e di ricostruzione della risorsa utilizzata via via più alti e che possono diventare addirittura insopportabili oltre certi limiti. Questa curva potrà presentare anche una tendenza asintotica verso l'infinito e trovare un limite nel livello d'uso il cui superamento potrebbe distruggere la risorsa stessa e rendere i costi di ricostruzione infiniti.

Considerando il tema trattato si può constatare che un'affluenza eccessiva di bagnanti nella spiaggia provocherebbe un disagio per i fruitori dovuto allo spazio limitato e ad un degrado ambientale che ne riducono drasticamente l'attrattività.

---

## Conclusione

Ormai è indispensabile che il Governo italiano si attivi per una revisione e un riordino della legislazione relativa alle concessioni demaniali marittime che preveda delle disposizioni chiare in merito a: canoni di concessione rivisti e, quindi, aumentati e, dove possibile, adattati alle diverse situazioni; una durata minima e massima che resti nel periodo medio-breve; una gara pubblica e trasparente che favorisca la concorrenza e allo stesso tempo che consideri diversi parametri (compreso ciò che può garantire ogni realtà aziendale in base alle singole caratteristiche); la garanzia del libero passaggio e della effettiva fruizione di tutto il litorale e una ripartizione tra spiagge libere e spiagge in concessione che veda una maggiore considerazione delle prime rispetto a quanto è stato fatto finora; un controllo sul *range* di prezzi applicabile dalle aziende in concessione ponendo questo fattore tra le condizioni della gara ad evidenza pubblica.

Questi aspetti dovrebbero essere generalmente fattibili giuridicamente e politicamente. Tuttavia, restano delle riserve, in termini di fattibilità giuridica, per quanto riguarda la procedura per l'assegnazione (e il rinnovo) della concessione e la valutazione dei prezzi degli stabilimenti da parte della Pubblica Amministrazione. La fattibilità politica, invece, riguarderà principalmente la durata del provvedimento amministrativo, su cui persistono molte controversie, e la ripartizione dei litorali tra spiagge libere e spiagge in concessione.

### 5.1 La riforma necessaria con la priorità del beneficio sociale

La difficoltà di una gestione per le amministrazioni locali non proviene dall'apparente complessità degli strumenti giuridici o delle procedure applicabili ma dalla difficoltà a legare, al momento della decisione puntuale, preoccupazioni spesso contraddittorie tra l'interesse generale e l'interesse privato<sup>118</sup>, tra protezione del litorale e sviluppo locale delle attività legate al mare.

---

<sup>118</sup> Lo Stato si trova in una situazione per cui deve garantire come priorità l'interesse pubblico; è opportuno, però, considerare anche le richieste dei concessionari, al fine di una riforma condivisa dalle parti. La contemperazione di questi interessi presenta difficoltà notevoli.

In un'ottica di applicazione corretta degli strumenti che permettono la gestione del provvedimento di concessione è possibile realizzare entrambi gli interessi, in particolare l'interesse pubblico per la fruizione del litorale. La regolazione dell'uso del demanio marittimo deve considerare diverse esigenze, quali la tutela dell'ambiente attraverso la conservazione delle aree oggetto di sfruttamento economico; la valorizzazione delle concessioni e, quindi, del patrimonio pubblico; la tutela della concorrenza evitando privilegi ingiustificati nell'uso dei beni necessari allo svolgimento delle attività economiche. Il contemperamento di queste esigenze può ottenersi mediante la rivalutazione della normativa in materia, come si vedrà di seguito.

### 5.1.1 L'aumento e la ripartizione dei canoni

Per quanto riguarda gli oneri di concessione, è risultato che le associazioni degli imprenditori si sono dette disponibili ad una rivalutazione dei criteri per la determinazione del **canone** purché si stabilisse una maggiore articolazione delle aree demaniali, in particolare per quanto riguarda la diversità di valenza turistica tra le coste. Le classificazioni approvate attualmente costituiscono un limite nel definire le diverse situazioni in cui operano le diverse attività. La valenza turistica, infatti, dovrebbe essere determinata considerando altre variabili come il numero di presenze della zona, l'attrattività, la centralità, la raggiungibilità e la facilità di collegamento con altri luoghi di interesse, la qualità e quantità dei servizi, l'utilità che ne deriva e quindi, il reddito che un'attività potrebbe trarne in caso di normale gestione. Parametri, questi, da considerare anche nella valutazione di quali spiagge lasciare libere o meno, in considerazione del fatto che, oltre alla quantità di spiagge libere, è necessario valutare la qualità di queste.

L'onere di concessione deriva, inoltre, da una concertazione tra diversi soggetti quali lo Stato, gli Enti Locali e le Associazioni di categoria, in modo tale da contemperare le diverse esigenze e, soprattutto, apportare un giusto beneficio al settore pubblico. Questo si potrà ottenere definendo una ripartizione dell'importo a seconda delle attività svolte dai diversi soggetti della Pubblica Amministrazione, in particolare tra Stato e Comuni, i quali sarebbero incentivati a garantire la corretta applicazione degli importi stabiliti. In particolare, l'Anci (associazione nazionale comuni italiani), in occasione di consultazione, ha evidenziato l'esigenza che una percentuale consistente degli importi

derivanti dalla riscossione del canone venisse assegnata ai Comuni costieri per favorire lo svolgimento delle funzioni amministrative delegate ad essi dalle Regioni.

### 5.1.2 Durata medio-breve del provvedimento

La **durata** della concessione costituisce un punto delicato riguardo la tutela del bene stesso. Considerati gli investimenti effettivamente fatti dai privati o, comunque, gli investimenti legittimati in un ambiente fragile come le spiagge, si può stabilire che una durata breve della concessione a finalità turistico-ricreative che potrebbe andare in media da 1 a 6 anni (allo scadere dei quali la concessione verrebbe posta nuovamente sul mercato) può essere sufficiente per ottenere una tutela sia del privato che dell'ambiente.

### 5.1.3 Pubblicità, trasparenza ed imparzialità delle procedure

Al fine di consentire una gestione efficace ed efficiente del bene pubblico si devono riconsiderare le **condizioni di rilascio e di rinnovo** del provvedimento di concessione. Una procedura pubblica e trasparente di attribuzione, già applicata in Europa, garantisce il rilascio della concessione al soggetto che può usufruire nel modo migliore della spiaggia. La gara a pubblica evidenza può comunque essere fatta anche valutando determinati requisiti, quali, in particolare: l'esperienza maturata, la gestione precedentemente svolta, la nuova proposta di utilizzo dell'area, le strutture di cui necessita l'attività (si valuta, quindi, se le strutture sono rimovibili facilmente o meno e se hanno un basso impatto sull'ambiente), la presa in carico da parte del privato di questioni riguardanti la tutela dell'ambiente. È opportuno, inoltre, valutare possibili situazioni di pubblica utilità che potrebbero manifestarsi (per esempio società o enti senza scopo di lucro esercitanti attività a beneficio della collettività) e la valorizzazione turistico-economica che si può apportare al territorio. In questo modo si sottoporrebbe il provvedimento ad un procedimento di libera concorrenza, considerando, anche, diverse variabili per la scelta del concessionario (o del rinnovo). Questo, al fine di ottenere le maggiori garanzie di proficua utilizzazione del bene e di garantire, quindi, una fruizione efficiente della costa.

#### 5.1.4 Garanzie di libero utilizzo con la tutela delle spiagge libere

La destinazione delle spiagge è, principalmente, quella del **libero e pubblico utilizzo**; questo è realizzabile mediante strumenti quali il Piano di Utilizzo delle aree del Demanio marittimo. I Comuni hanno il compito di redigere un piano che faccia una suddivisione delle aree di utilizzo della costa sulla base della loro destinazione d'uso. Con questo documento vengono definite, inoltre, le caratteristiche delle spiagge libere, che dovranno essere mantenute in una misura significativa rispetto alle altre tipologie prevalenti (stabilimento o spiaggia libera attrezzata) in ogni litorale comunale. La redazione di un Piano della costa è indispensabile per la regolazione e la definizione della distribuzione degli spazi. Stabilendo, infatti, per esempio che solo il 20% dell'area in balneabile possa essere occupato dalle attività del gestore si garantirebbe la libertà di chi fruisce della spiaggia in termini di posizionamento, visuale e di godimento di un bene naturale quale è la spiaggia, in quanto l'80% della costa resterebbe libera. Il quantitativo, tuttavia, è molto ambizioso. Per quanto riguarda le spiagge in concessione, una proposta di più facile applicazione potrebbe essere la misura di 60% di visibilità spaziale libera e 40% occupata (che indicava il P.U.A. del Comune di Roma nel 2004).<sup>119</sup>

La pianificazione del territorio risponde, quindi, alle esigenze della collettività attraverso una ripartizione adeguata degli spazi del litorale e della singola spiaggia, con il risultato di garantire il libero accesso pubblico e il mantenimento del carattere naturale dell'ambiente.

Attraverso il Piano di Utilizzo delle coste è possibile definire che una data percentuale della costa deve rimanere libera e questo può essere stabilito, oltre che per ragioni di importanza del patrimonio naturale dell'area, anche per ragioni di libero accesso.

---

<sup>119</sup> Legambiente (31/07/2013), "Mare negato: viaggio nei nove chilometri off-limits del litorale romano" <http://www.legambiente.it/contenuti/mare/mare-negato-viaggio-nei-nove-chilometri-limits-del-litorale-romano>

### 5.1.5 L'equità dei prezzi

Infine è opportuno un controllo sui **prezzi** per evitare che si vengano a creare situazioni di speculazione grazie al vantaggio derivante dalla rendita di posizione di cui godono i concessionari. Questo può essere fatto al momento della gara pubblica di assegnazione delle concessioni ponendo un vincolo sul *range* di prezzi massimi e minimi da applicare. Una volta avvenuta la concessione, tali importi e le relative differenziazioni di prezzo vanno comunicate ai Comuni e opportunamente rese note al pubblico in modo tale da consentire un confronto tra le diverse strutture.

## 5.2 Vantaggi e svantaggi degli operatori economici

Una gestione così definita si propone di consentire la tutela e la fruizione delle spiagge garantendo il diritto di libero e pubblico utilizzo e, allo stesso tempo, la loro valorizzazione economica.

Questo tipo di regolazione comporta dei **vantaggi** e degli **svantaggi** agli attori del settore. L'**Amministrazione centrale** potrebbe avvalersi di procedure certe di riscossione e di ripartizione delle entrate, della certezza dei tempi di durata e di rinnovo della concessione, otterrebbe una riduzione del contenzioso e il trasferimento della maggior parte degli oneri amministrativi ai Comuni. A questi vantaggi si contrappongono i rischi di allungamento dei tempi della procedura, soprattutto in presenza di dissensi con i Comuni (in particolare riguardo la determinazione dei canoni diversificati che richiedono un calcolo più dettagliato rispetto alla semplice tabella utilizzata attualmente, i piani delle coste e quindi la ripartizione delle aree ecc.). Gli **Enti locali** (Comuni) come vantaggi otterrebbero: introiti finanziari certi; la condivisione del processo decisionale di pianificazione con la Regione, i cittadini, i consumatori e le imprese; il rispetto di più rigorosi standard qualitativi e ambientali. Gli svantaggi sarebbero costituiti da: oneri aggiuntivi per la predisposizione delle gare ed il monitoraggio delle prescrizioni ivi contenute, la possibilità di collusione tra gli operatori ai fini di vanificare la gara pubblica, il possibile aumento del contenzioso sullo svolgimento delle gare. Gli **operatori economici del settore** avrebbero i vantaggi della certezza delle procedure, della riduzione del contenzioso relativo ai livelli dei canoni fissati dall'attuale normativa e dell'innalzamento della produttività media del settore;

mentre vedrebbero l'annullamento del diritto di insistenza, una sensibile riduzione della durata media della concessione e la riduzione di eventuali rendite di posizione come svantaggi. Infine i **consumatori** avrebbero consistenti vantaggi in termini di partecipazione al processo decisionale di pianificazione (al momento della procedura preliminare di consultazione), coinvolgimento nelle procedure di rinnovo delle concessioni, tendenziale riduzione delle tariffe a seguito della maggior concorrenza nel settore e, soprattutto, l'innalzamento del livello qualitativo dei servizi erogati.<sup>120</sup>

### 5.3 Una riforma normativa che qualifichi il demanio marittimo

La parte economica proposta, infine, è di sostegno ad una proposta di gestione del provvedimento amministrativo concessorio e sottolinea l'importanza del mantenimento di un equilibrio fra la spiaggia in concessione e la spiaggia libera ai fini del beneficio sociale.

Avviare una procedura per arrivare alla riforma normativa riguardante le concessioni balneari che permetterebbe di qualificare ulteriormente l'offerta del Paese e di renderlo, quindi, più competitivo è possibile e necessario. Resta, tuttavia, la questione della capacità della Pubblica Amministrazione di coordinarsi e di procedere alla tanto sentita modifica alla regolamentazione delle concessioni balneari. Con questo lavoro si auspica lo stimolo all'attivazione di un dibattito anche critico e si spera di indurre un arricchimento in termini di sensibilità alla questione nell'ambito di un contesto necessariamente in evoluzione e che ci riguarda molto da vicino. La speranza è quella che, non resti un dibattito, ma si concretizzi in azioni regolatorie.<sup>121</sup>

---

<sup>120</sup> De Benedetto Maria (2011), *Spiagge in cerca di regole: Studio d'impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, Il Mulino.

<sup>121</sup> Al fine della stesura del secondo e del terzo capitolo sono state riprese le considerazioni fatte in occasione della tesi di laurea "*Governo delle concessioni balneari in Italia: quali regole per garantire la valorizzazione economica e l'interesse collettivo?*" nel 2012 rivalutate alla luce dei dati raccolti nell'anno corrente 2014 e ampliate con lo scopo di dare maggiore completezza ad un lavoro che merita una trattazione anche dal punto di vista economico, aspetto, questo, che non ha trovato finora molto spazio in letteratura.

## BIBLIOGRAFIA

- Adiconsum (associazione difesa consumatori e ambiente) (2007), “Vademecum sui diritti del bagnante”, Arti Grafiche S.Lorenzo s.r.l., Roma, Anno XIX n.38.
- Antoniol Marco (2011), “Concessioni demaniali marittime”, *www.patrimoniopubblico.it (la rivista del demanio e del patrimonio)*.
- Artom Corinna, Parodi Luca (2003), “Linee guida per le spiagge libere attrezzate e criteri per la concessione di nuovi stabilimenti balneari”, Dipartimento pianificazione territoriale, paesistica e ambientale, Regione Liguria, Settore: pianificazione territoriale.
- Becheri Emilio et. al. (2007), “Rapporto sulle imprese balneari 2007”, S.I.B. (sindacato italiano balneari), Mercury Srl –Turistica, Firenze.
- Boemo Antonio (23/08/2007), “Vandali a Grado contro la spiaggia senza ticket”, *Il Piccolo*, pag.10 sezione: Gorizia.
- Boemo Antonio (27/04/2008), “La spiaggia della Git a Grado resta chiusa ma garantiti gli accessi gratuiti alla battigia”, *Il Piccolo*, pag.8 sezione: Gorizia.
- Boemo Antonio (09/07/2008), “In spiaggia a Grado senza più il ticket”, *Il Piccolo*, pag.8 sezione: Gorizia.
- Boemo Antonio (10/07/2008), “L’accesso gratuito alla spiaggia di Grado piace agli imprenditori”, *Il Piccolo*, pag.5 sezione: Monfalcone.
- Boemo Antonio (22/08/2008), “In 125 contro la rivoluzione voluta dalla Git”, *Il Piccolo*, pag.10 sezione: Gorizia.
- Bonelli Angelo (2007), “L’accesso al mare è un diritto, nessuno lo può negare. Manuale di autodifesa del bagnante”, Federazione nazionale dei Verdi.
- Bonelli Angelo (18/05/2011), “Svendute le coste ai privati”, *Il Sole 24 Ore*, Lazio, In primo piano, Intervista.
- Bruno Eugenio, Pesole Dino (12/05/2011), “Il decreto sviluppo – Le modifiche al testo”, *Il Sole 24 Ore*, In primo piano.
- Bruno Eugenio (06/05/2011), “Spiagge ai privati per 90 anni, edifici nel rispetto dei vincoli”, *Il Sole 24 Ore*, In primo piano.
- Codice civile, Libro Terzo – della Proprietà, Titolo I - Dei beni (Artt. 810-831), Capo II - Dei beni appartenenti allo Stato, agli enti pubblici e agli enti ecclesiastici. *Brocardi.it*  
<http://www.brocardi.it/codice-civile/libro-terzo/titolo-i/capo-ii/art822.html>
- Codice della navigazione (R.D. 30 marzo 1942, n. 327, aggiornato alla legge 222/2007), artt. dal 28 al 61.

- Coloni Elisa (27/08/2007), “Spiagge gratuite: deciderà il Comune”, *Il Piccolo*, pag.15 sezione: Trieste.
- Coloni Elisa (28/08/2007), “Accesso ai bagni gratis, ma senza sostare”, *Il Piccolo*, pag. 20 sezione: Trieste.
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome (2005), “Rideterminazione dei canoni delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative”, *Regioni.it*, Roma.
- D.L. 5 ottobre 1993, n. 400, Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime.
- De Benedetto Maria (2011), *Spiagge in cerca di regole: Studio d’impatto sulle concessioni balneari*, Bologna, Il Mulino.
- De Caprariis Giulio, Ciro Rapacciuolo Ciro, Terzulli Alessandro (2006), “Un’analisi dei problemi strutturali del settore turistico italiano”, Confindustria e SACE S.p.a., Roma. <http://www.econ-pol.unisi.it/opt/Quaderni/N6-decapraris-rapacciuolo-terzulli.pdf>
- Dipartimento pianificazione territoriale, paesistica ed ambientale (2002), “Piano di utilizzazione delle aree demaniali marittime”, Deliberazione del Consiglio Regionale della Liguria n.18 del 9 aprile 2002. [http://www.regione.liguria.it/archivi/archivio-allegati/doc\\_download/12943-piano-di-utilizzazione-delle-aree-demaniali-marittime-pud.html](http://www.regione.liguria.it/archivi/archivio-allegati/doc_download/12943-piano-di-utilizzazione-delle-aree-demaniali-marittime-pud.html)
- Donati Augusto, Mugnai Lorenzo, Dinetti Livio, “Piano di utilizzo delle aree demaniali”, Comune di Monte Argentario (Provincia di Grosseto).
- European Commission (2011), “Proposal for a directive of the European Parliament and of the Council on the award of concession contracts”. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52011PC0897&from=EN>
- Ferrara Maria (2008), “Disciplinare relativo alla gestione delle spiagge libere cittadine”, Dirigente del Settore Provveditorato e Patrimonio, Comune di Pescara.
- Fumagalli Fabrizio (29/06/2011), “Turismo. Risolvere il nodo concessioni dopo lo stralcio del diritto di superficie”, *Il Sole 24 Ore*, Lazio, Commenti e lettere.
- Il Sole 24 Ore (18/05/2011), “Nel Lazio una concessione costa in media 10mila euro l’anno”, *Il Sole 24 Ore*, Lazio, In primo piano.
- Il Vostro Giornale (06/07/2011), “Vacanze al mare, Osservatorio prezzi: aumenti per i servizi balneari”, *Il Vostro Giornale*, articolo n. 173628. <http://www.ivg.it/2011/07/vacanze-al-mare-osservatorio-prezzi-aumenti-per-i-servizi-balneari/>
- La Repubblica (05/05/2011), “Spiagge in concessione per 90 anni. Insorgono ambientalisti e opposizioni”, *la Repubblica.it*, Affari&Finanza. [http://www.repubblica.it/economia/2011/05/05/news/sviluppo\\_spiagge-15819124/](http://www.repubblica.it/economia/2011/05/05/news/sviluppo_spiagge-15819124/)
- La Repubblica (13/05/2011), “Concessione ridotta a 20 anni, Fai e Wwf: «C’è l’inganno»”, *la Repubblica.it*, Affari&Finanza. [http://www.repubblica.it/economia/2011/05/13/news/spiagge\\_concessioni\\_per\\_20\\_anni-16180496/](http://www.repubblica.it/economia/2011/05/13/news/spiagge_concessioni_per_20_anni-16180496/)

- Le Monde (09/07/2006), “le nid à contentieux du décret plages”, *Le Monde.fr*,  
[http://somni.blog.lemonde.fr/2006/07/09/2006\\_07\\_la\\_parution\\_du\\_/](http://somni.blog.lemonde.fr/2006/07/09/2006_07_la_parution_du_/)
- Legambiente (2008), “Spiagge blindate”, *Dossier*.
- Legambiente Lazio (2008), “Spiagge blindate: dossier sull’inaccessibilità degli arenili di Roma e del Lazio”, *Goletta Verde*.
- Legge dello Stato 4 dicembre 1993, n. 494, Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, recante disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime.
- Lillo Marco (2006), “La Spiaggia dei Pirati”, *L’Espresso*.
- Lirosi Antonio et. al. (29/07/2008), “Intesa per il contenimento e la trasparenza dei prezzi negli stabilimenti balneari”, Ministero dello Sviluppo Economico, SIB-Confcommercio, FIBA-Confesercenti, ASSOBALNEARI-Federturismo-Confindustria, OASI-Confartigianato, Roma.
- Maffii Silvia, Parolin Riccardo, Scatamacchia Rosario (2011), *Guida alla valutazione economica di progetti di investimento nel settore dei trasporti*, Economia e Management, Franco Angeli, Milano.
- Ministero della Salute (2010), “Rapporto Acque di balneazione 2010”, pubblicazione 24 giugno 2010.
- Ministero dei Trasporti e della Navigazione (2001), Circolare n.120 “Sistema informativo del demanio marittimo – S.I.D. – Centro Operativo Nazionale – C.O.N. – Delega di funzioni amministrative conferite alle regioni – Articolo 59 del D.P.R. 24 luglio 1977, n.616 – Legge 15 marzo 1997, n.59 – Articoli 104 e 105 del decreto legislativo n.112 del 31 marzo 1998 (c.d. pacchetto Bassanini)”, Roma, Circolare n.120, Serie I, Prot. n. DEM2A-1268.
- Nep-mct (01/06/2011), “(ECO) DI sviluppo: si valuta alleggerimento ganasce e stralcio norma spiagge”, *Il Sole 24 Ore*, Radiocor-Agenzia giornalistica economico-finanziaria.
- Nep-mct (29/06/2011), “Ddl Comunitaria: relatore, su spiagge legge quadro più norme regionali”, *Il Sole 24 Ore*, Radiocor-Agenzia giornalistica economico-finanziaria.
- Opale Surf Casting (2004), “Le domaine public maritime et sa gestion”,  
[http://www.opalesurfcasting.net/legislation/le\\_domaine\\_public\\_maritime\\_et\\_sa\\_gestion\\_article339.html](http://www.opalesurfcasting.net/legislation/le_domaine_public_maritime_et_sa_gestion_article339.html)
- Perben Dominique, “Un partage équitabile du littoral. La nouvelle réglementation des concessions de plage (décret n°2006-608 du 26 mai 2006)”, Direction générale de la Mer et des Transports.
- Prisco Francesco (14/05/2011), “Confronto a Napoli. Federalismo alla ricerca di contenuti”, *Il Sole 24 Ore*, Norme e tributi.
- Querci Elena Orsetta (1996), *Le concessioni di beni demaniali marittimi e la legge 7 agosto 1990, n.241: modificazioni procedurali*, Modena, Mucchi.

- R TAL (14/05/2011), “Le reazioni. Gli ambientalisti «Così si incoraggia la cementificazione»”, *Il Sole 24 Ore*, Stampa, Eco, Intervista Sebastiano Venneri –vicepresidente di Legambiente.
- S P (14/05/2011), “I gestori dei bagni: «Senza futuro certo lavorare è difficile.» Le reazioni”, *Il Sole 24 Ore*, Stampa, Eco, Intervista a Riccardo Borgo -Presidente del Sib.
- Sacrestano Alessandro (01/06/2011), “Rilancio del turismo affidato ai distretti con tassazione di gruppo e programmi triennali”, *Il Sole 24 Ore*, Guida normativa, Speciale - dl sviluppo guida pratica.
- Santilli Giorgio (08/05/2011), “Demanio marittimo. Wwf e Legambiente: “Libertà di cementificare, intervenga Napolitano””, *Il Sole 24 Ore*, In primo piano.
- Saporito Guglielmo (07/08/2011), “Demanio. Le nuove regole della Comunitaria 2010”, *Il Sole 24 Ore*, Norme e tributi Prima pagina.
- Sburlino Giovanni, Cazzin Laura, Gamper Ulrike (2007), “Rilievo della vegetazione presente sulle isole di Ca’ Roman, Pellestrina e Lido (Comune di Venezia) e sulla penisola del Cavallino (Comune di Cavallino Treporti) ed individuazione del suo valore naturalistico a fini gestionali”, Dipartimento di Scienze Ambientali, Università degli studi di Venezia.  
[http://www.silvenezia.it/webgis/custom/upload/metadati/56/allegati/1216310402/Vegetazione\\_litorali\\_laguna.pdf](http://www.silvenezia.it/webgis/custom/upload/metadati/56/allegati/1216310402/Vegetazione_litorali_laguna.pdf)
- Silvestri Primo (28/06/2011), “Spiagge e concessioni”, Il blog di Primo Silvestri sull’economia e lo sviluppo locale. <http://www.riminifuturo.it/spiagge-e-concessioni/>
- Zatterin Marco (07/05/2011), “La commissione europea contesta il provvedimento: Roma rischia il deferimento e una condanna”, *Il Sole 24 Ore*, Stampa, Cri.

## Allegato A

Nel 2013, l'andamento dei flussi turistici è stato negativo per la componente residente della domanda turistica, con una diminuzione in termini di arrivi e di presenze, sia negli esercizi alberghieri sia negli esercizi extra-alberghieri. In particolare, negli esercizi alberghieri, si registra per i clienti residenti un calo sia delle presenze (-3,4 %) sia degli arrivi (-2,6%) rispetto al 2012. Relativamente agli esercizi extra-alberghieri, si nota un calo sostenuto in termini di arrivi e di presenze per la componente residente (rispettivamente -2,4% e -5,4%). I dati sono raffigurati nelle tabelle seguenti.

**Tabella 16 Arrivi e presenze negli esercizi alberghieri per residenza dei clienti**

Anni 2009-2013, variazioni percentuali rispetto all'anno precedente

ANNI	Arrivi			Presenze		
	Residenti	Non residenti	Totale	Residenti	Non residenti	Totale
2009	0,5	-3,1	-1,1	-1,0	-3,3	-2,0
2010	1,5	7,3	4,0	-0,2	4,4	1,8
2011	1,6	8,5	4,6	0,3	7,6	3,5
2012	-2,9	2,3	-0,5	-5,0	2,2	-1,7
2013 (a)	-2,6	2,8	-0,0	-3,4	2,9	-0,4

Fonte: Istat, Indagine sul movimento dei clienti negli esercizi ricettivi (R)  
(a) Dato provvisorio.

**Tabella 17 Arrivi e presenze negli esercizi extra-alberghieri per residenza dei clienti**

Anni 2009-2013, variazioni percentuali rispetto all'anno precedente

ANNI	Arrivi			Presenze		
	Residenti	Non residenti	Totale	Residenti	Non residenti	Totale
2009	4,2	4,5	4,3	1,1	2,6	1,8
2010	-0,1	3,3	1,4	-1,0	1,9	0,2
2011	4,9	8,0	6,3	-0,4	5,2	2,0
2012	0,2	4,2	2,0	-4,7	2,5	-1,5
2013 (a)	-2,4	4,0	0,6	-5,4	1,0	-2,5

Fonte: Istat, Indagine sul movimento dei clienti negli esercizi ricettivi (R)  
(a) Dato provvisorio.

Nel periodo 2009-2012, la componente non residente della clientela aumenta considerevolmente, passando da circa 159,5 milioni di presenze nel 2009 a 180,6 milioni nel 2012 (+13,2%); in particolare un forte aumento si registra nel biennio 2010-2011, nel quale la variazione rilevata è pari a +6,8 % (Tabella 18).<sup>122</sup>

<sup>122</sup> Sistema statistico nazionale, Istituto nazionale di statistica (2014), "Annuario statistico italiano 2014", Capitolo 19 Turismo, ISTAT. <http://www.istat.it/it/files/2014/11/Asi-2014.pdf>

**Tabella 18 Presenze dei turisti non residenti per paese di residenza. Anni 2009-2012**

PAESI DI RESIDENZA	2009		2010		2011		2012	
	Presenze	Quote percentuali						
<b>UNIONE EUROPEA</b>								
Austria	8.078.701	5,1	8.226.147	5,0	8.670.900	4,9	8.505.045	4,7
Belgio	4.434.026	2,8	4.425.339	2,7	4.614.934	2,6	4.749.059	2,6
Danimarca	3.208.729	2,0	3.311.712	2,0	3.139.703	1,8	3.375.537	1,9
Francia	10.447.586	6,6	10.623.637	6,4	11.432.007	6,5	11.369.866	6,3
Germania	47.278.488	29,6	47.801.927	28,9	50.199.797	28,4	51.752.263	28,7
Grecia	1.022.691	0,6	971.217	0,6	952.829	0,5	845.787	0,5
Irlanda	1.706.869	1,1	1.533.856	0,9	1.448.777	0,8	1.507.394	0,8
Paesi Bassi	10.875.329	6,8	10.674.451	6,5	11.043.799	6,3	11.303.681	6,3
Polonia	3.400.700	2,1	3.736.189	2,3	3.883.908	2,2	3.742.801	2,1
Regno Unito	10.469.045	6,6	10.337.206	6,3	10.795.101	6,1	11.131.968	6,2
Repubblica Ceca	2.841.017	1,8	3.077.661	1,9	3.168.776	1,8	3.248.662	1,8
Romania	1.691.056	1,1	1.848.827	1,1	2.037.579	1,2	2.092.480	1,2
Spagna	4.833.065	3,0	5.063.013	3,1	5.264.488	3,0	4.698.626	2,6
Svezia	2.013.300	1,3	2.193.686	1,3	2.311.576	1,3	2.278.494	1,3
Ungheria	1.366.001	0,9	1.453.372	0,9	1.482.498	0,8	1.348.087	0,7
Altri paesi Unione europea	4.187.724	2,6	4.360.727	2,6	4.684.999	2,7	4.653.885	2,6
<b>Totale</b>	<b>117.854.327</b>	<b>73,9</b>	<b>119.638.967</b>	<b>72,4</b>	<b>125.131.671</b>	<b>70,9</b>	<b>126.603.635</b>	<b>70,1</b>
<b>PAESI EUROPEI EXTRA UE</b>								
Liechtenstein e Svizzera	7.309.392	4,6	7.530.097	4,6	8.145.329	4,6	8.734.765	4,8
Norvegia	1.255.530	0,8	1.316.970	0,8	1.366.480	0,8	1.455.664	0,8
Russia	3.294.957	2,1	4.208.604	2,5	5.318.880	3,0	6.179.785	3,4
Altri paesi europei	3.785.614	2,4	3.919.452	2,4	4.330.459	2,5	4.501.629	2,5
<b>Totale</b>	<b>15.645.493</b>	<b>9,8</b>	<b>16.975.123</b>	<b>10,3</b>	<b>19.161.148</b>	<b>10,9</b>	<b>20.871.843</b>	<b>11,6</b>
<b>PAESI EXTRA EUROPEI</b>								
Australia	1.572.543	1,0	1.861.752	1,1	2.081.771	1,2	2.157.363	1,2
Brasile	1.137.182	0,7	1.427.733	0,9	1.809.011	1,0	1.848.507	1,0
Canada	1.612.960	1,0	1.798.679	1,1	2.024.178	1,1	1.948.324	1,1
Cina	1.254.039	0,8	1.564.035	0,9	2.089.115	1,2	2.496.287	1,4
Giappone	2.534.836	1,6	2.593.846	1,6	2.665.424	1,5	2.765.414	1,5
Stati Uniti d'America	10.080.117	6,3	10.807.293	6,5	11.515.881	6,5	11.449.446	6,3
Altri paesi extra europei	7.802.369	4,9	8.535.070	5,2	9.995.863	5,7	10.454.169	5,8
<b>Totale</b>	<b>25.994.046</b>	<b>16,3</b>	<b>28.588.408</b>	<b>17,3</b>	<b>32.181.243</b>	<b>18,2</b>	<b>33.119.510</b>	<b>18,3</b>
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>159.493.866</b>	<b>100,0</b>	<b>165.202.498</b>	<b>100,0</b>	<b>176.474.062</b>	<b>100,0</b>	<b>180.594.988</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Istat, Indagine sul movimento dei clienti negli esercizi ricettivi (R)

Nel 2013 il **turismo internazionale ha proseguito la sua crescita sia per quanto riguarda gli arrivi sia gli introiti**, lasciandosi definitivamente alle spalle la flessione del 2009. Uno studio dell'ENIT colloca l'Italia al 5° posto per gli arrivi internazionali e al 6° posto per gli introiti valutari nella graduatoria 2013 delle destinazioni turistiche mondiali più frequentate.<sup>123</sup> Sul versante dei flussi turistici stranieri in Italia i dati Istat indicano che la stagione 2013 mostra un'ulteriore crescita di arrivi internazionali che hanno raggiunto quota 50,2 milioni con un incremento del 3,1% rispetto al 2012 e un andamento dei pernottamenti pari a 184,8 milioni (+2,3%).

<sup>123</sup> Studio dell'Agenzia Nazionale del Turismo – ENIT (2013), “Il turismo straniero in Italia”, a cura della Direzione Centrale Programmazione e Comunicazione. <http://www.enit.it/en/studies-and-research.html>

Secondo la Banca d'Italia, **la spesa dei viaggiatori stranieri in Italia nel 2013 prosegue il trend positivo** registrato nell'anno precedente: i viaggiatori stranieri hanno apportato complessivamente 33.064 milioni di euro, con un incremento del 3,1% rispetto al 2012. L'aumento percentuale è ben superiore (+ 6,9%) se si rileva la spesa dei viaggiatori stranieri solo per motivi di vacanza. Nei primi 8 mesi del 2014 la spesa dei viaggiatori stranieri in Italia è cresciuta del 3,3% che sale al +4,9% se si considera quella per motivi di vacanza (Tabella 19).<sup>124</sup>

**Tabella 19 Spesa dei viaggiatori stranieri in Italia**

Spesa dei viaggiatori stranieri - Serie storica

Anno	Entrate valutarie (milioni di euro)	Variazione %
2008	31.090	-0,1
2009	28.856	-7,2
2010	29.257	+1,4
2011	30.891	+5,6
2012	32.056	+3,8
2013	33.064	+3,1
gen-set 2014	27.746	+3,1

Fonte: dati Banca d'Italia

Fonte: Studio dell'Agenzia Nazionale del Turismo – ENIT (2013), “Il turismo straniero in Italia”.

<sup>124</sup> Studio dell'Agenzia Nazionale del Turismo – ENIT (2013), “Il turismo straniero in Italia”, a cura della Direzione Centrale Programmazione e Comunicazione. <http://www.enit.it/en/studies-and-research.html>

## Allegato B

La normativa è stata modificata, con decorrenza 1 gennaio 2007, dalla legge finanziaria 2007 (legge del 27 dicembre 2006, n.296, art.1, commi 251-257), come si è visto nel paragrafo precedente. Essa ha avuto un'applicazione travagliata e controversa, a causa, secondo le valutazioni del Ministero dei trasporti, di una serie di ragioni che "hanno reso difficile mantenere sotto controllo la corrispondenza tra l'azione amministrativa e l'attività di determinazione e riscossione dei canoni". Il Ministero ha individuato tali difficoltà, in particolare, nella complessità della disciplina da applicare, in quanto derivante dalla successione di una serie di disposizioni legislative e regolamentari, come anche nelle problematiche connesse al trasferimento, prima per delega e poi per diretto conferimento, alle Regioni, e da queste ai Comuni, delle competenze amministrative in materia di gestione del demanio marittimo.

Nel periodo precedente alla legge finanziaria 2007, il Governo aveva elaborato una riforma dei criteri e delle misure dei canoni per le concessioni turistico-ricreative, senza alcun seguito. Il progetto di legge, tra le altre cose, prevedeva un aumento del 300% dei canoni relativi alle tabelle di cui al D.M. del 1998. La disciplina introdotta dal 1 gennaio 2007, con la legge n.296/2006, art.1, comma 252, presenta alcuni aspetti degni di nota. Sono stati mantenuti il criterio della suddivisione delle aree costiere a seconda della loro "valenza turistica", con identificazione da farsi da parte della Regione ed il criterio della applicazione di tabelle di canoni a mq differenziate tra aree scoperte, aree con opere amovibili o di facile rimozione, aree sulle quali insistono opere inamovibili o di difficile rimozione e specchi acquei. Inoltre, è stata eliminata la categoria della valenza turistica minore, ma è restata la differenziazione tra categoria A e B, rispettivamente ad alta e normale valenza turistica, con l'applicazione degli importi di canone previsti per la categoria B (valenza turistica normale) in caso di mancata identificazione da parte della Regione.<sup>125</sup>

---

<sup>125</sup> Girone Giuseppe, Condirezione Generale Legale e Patrimonio Anas (04/02/2009), "Brevi note sulla recente delibera n.29-2008 della Corte Conti relativa alla gestione della riscossione dei canoni nelle concessioni del demanio marittimo".

## Allegato C

*Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti*

Dipartimento per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici  
Direzione generale per i porti  
Divisione IV – Demanio marittimo

3 marzo 2014

Circolare n. 63

*Titolo: Demanio marittimo*

Prot.: M-INF/PORTI/2244

Oggetto: Articolo 04 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 - Aggiornamento delle misure unitarie dei canoni annui relativi alle concessioni demaniali marittime - Anno 2014.-

RIFERIMENTI : circolare n.62 prot. n. M-INF/PORTI/13890

*“Si trasmette in allegato, per conoscenza e norma, il decreto del 5 dicembre 2013 registrato alla Corte dei conti il 9 gennaio 2014 (Reg.n.1 Fog.106) e pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 34 dell'11 febbraio 2014 (erroneamente riportato Fog. N. 105) con il quale è stato determinato in - 0,5% (menozerovirgolacinqueper cento) l'adeguamento delle misure unitarie dei canoni per rilascio/rinnovo delle concessioni ovvero l'adeguamento delle stesse per l'anno 2014.*

*Con lo stesso decreto si è proceduto all'aggiornamento della misura minima di canone prevista dall'articolo 9 del Decreto Interministeriale del 19 luglio 1989 che è stata adeguata ad €359,27 (trecentocinquantanove/27) a decorrere dal 1 gennaio 2014.*

*Gli uffici regionali sono pregati di effettuare le comunicazioni corrispondenti agli enti territoriali competenti ai quali subdelegano la relativa funzione amministrativa.*

*Si ritrasmettono le tabelle, già anticipate con la nota in riferimento, e si prega di voler utilizzare esclusivamente le misure unitarie contenute nelle allegato tabelle, che vanno a sostituire tutte le precedenti tabelle elaborate negli anni precedenti da questa Amministrazione. In proposito si rammenta che le tabelle contenenti le misure unitarie dei canoni di cui all'articolo 1, comma 251, lett. b) punto 1) della legge 27 dicembre 2006, n. 296 sono state rielaborate sugli importi di base anno 1998 ai quali applicare gli aggiornamenti ISTAT maturati dal 1 gennaio 1999 al 31 dicembre 2006, secondo le indicazioni fornite dall'Agenzia del demanio con note prot. nn. 2009/389°/DAO/CO/BD del 10 febbraio 2009 e 2009/22570/DAO-CO/BD in data 27 maggio 2009; gli importi risultanti vanno applicati per la determinazione dei canoni per le concessioni ad uso turistico-ricreativo e nautica da diporto con decorrenza dal 1 gennaio 2007.”*

Canoni relativi a concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative e per le strutture destinate alla nautica da diporto				
Legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) (G.U. n. 299 del 27-12-2006 - Suppl. Ordinario n.244) - (Art. 1, commi 251-252) + Circolari Agenzia del Demanio prot. 2007/71 62/DAO in data 21 febbraio 2007; prot n. 2007/9801 in data 9 marzo 2007; prot n. 2009/5894 in data 10 febbraio 2009 e prot n. 2009/22570/DAO-CO/BD in data 27 maggio 2009 - Circolari Serie I Titolo: Demanio Marittimo n. 15 in data 9 agosto 2007 del Ministero dei Trasporti; nn. 22 e 26 in data 25 maggio e 23 luglio 2009 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).				
Misure di canone tabellari - introdotte al punto 1) lettera b del comma 1 innovato dal comma 251 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - rivalutate con gli indici istat dal 1999 al 2007 da applicare con decorrenza 1° gennaio 2007.				
Tipologia concessoria	Importo per m <sup>2</sup> /anno			
	Anno/ISTAT		Categoria "A"	Categoria "B"
	Anno	Incremento ISTAT %	Euro	Euro
Area scoperta	2007		€ 2,28319	€ 1,14159
	2008	2,55%	€ 2,34141	€ 1,17070
	2009	5,50%	€ 2,47019	€ 1,23509
	2010	-3,40%	€ 2,38620	€ 1,19310
	2011	2,80%	€ 2,45302	€ 1,22650
	2012	3,75%	€ 2,54500	€ 1,27250
	2013	2,85%	€ 2,61754	€ 1,30876
	2014	-0,50%	€ 2,60445	€ 1,30222
Aree e specchi acquei occupati con impianti/opere di facile rimozione	2007		€ 3,80531	€ 1,90266
	2008	2,55%	€ 3,90235	€ 1,95118
	2009	5,50%	€ 4,11697	€ 2,05849
	2010	-3,40%	€ 3,97700	€ 1,98850
	2011	2,80%	€ 4,08835	€ 2,04418
	2012	3,75%	€ 4,24167	€ 2,12084
	2013	2,85%	€ 4,36255	€ 2,18128
	2014	-0,50%	€ 4,34074	€ 2,17038
Aree e specchi acquei occupati con impianti/opere di difficile rimozione nonché dalle pertinenze demaniali marittime non destinate ad attività commerciali, terziario-direzionali e di produzione di beni e servizi	2007		€ 5,06966	€ 3,25293
	2008	2,55%	€ 5,19894	€ 3,33588
	2009	5,50%	€ 5,48488	€ 3,51935
	2010	-3,40%	€ 5,29839	€ 3,39970
	2011	2,80%	€ 5,44675	€ 3,49489
	2012	3,75%	€ 5,65100	€ 3,62594
	2013	2,85%	€ 5,81205	€ 3,72928
	2014	-0,50%	€ 5,78299	€ 3,71064

Canoni relativi a concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative e per le strutture destinate alla nautica da diporto			
Legge 27 dicembre 2006, n. 296 - Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007) (G.U. n. 299 del 27-12-2006 - Suppl. Ordinario n.244) - (Art. 1, commi 251-252) + Circolari Agenzia del Demanio prot. 2007/71 62/DAO in data 21 febbraio 2007; prot n. 2007/9801 in data 9 marzo 2007; prot n. 2009/5894 in data 10 febbraio 2009 e prot n. 2009/22570/DAO-CO/BD in data 27 maggio 2009 - Circolari Serie I Titolo: Demanio Marittimo n. 15 in data 9 agosto 2007 del Ministero dei Trasporti; nn. 22 e 26 in data 25 maggio e 23 luglio 2009 del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti).			
Misure di canone tabellari - introdotte al punto 1) lettera b del comma 1 innovato dal comma 251 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - rivalutate con gli indici istat dal 1999 al 2007 da applicare con decorrenza 1° gennaio 2007.			
Tipologia concessoria	Importo per m <sup>2</sup> /anno		
	Anno	Incremento ISTAT %	Euro
Per ogni metro quadrato di mare territoriale per specchi acquei delimitati da opere che riguardano i porti così come definite dall'articolo 5 del testo unico di cui al regio decreto 2 aprile 1885, n. 3095, e comunque entro 100 metri dalla costa;	2007		€ 0,88381
	2008	2,55%	€ 0,90635
	2009	5,50%	€ 0,95620
	2010	-3,40%	€ 0,92369
	2011	2,80%	€ 0,94955
	2012	3,75%	€ 0,98516
	2013	2,85%	€ 1,01323
	2014	-0,50%	€ 1,00817
	Anno	Incremento ISTAT %	Euro
Tra 101 e 300 metri dalla battigia	2007		€ 0,63831
	2008	2,55%	€ 0,65459
	2009	5,50%	€ 0,69059
	2010	-3,40%	€ 0,66711
	2011	2,80%	€ 0,68579
	2012	3,75%	€ 0,71151
	2013	2,85%	€ 0,73178
	2014	-0,50%	€ 0,72812
	Anno	Incremento ISTAT %	Euro
Oltre i 300 metri dalla battigia	2007		€ 0,50328
	2008	2,55%	€ 0,51611
	2009	5,50%	€ 0,54450
	2010	-3,40%	€ 0,52599
	2011	2,80%	€ 0,54071
	2012	3,75%	€ 0,56099
	2013	2,85%	€ 0,57698
	2014	-0,50%	€ 0,57409
	Anno	Incremento ISTAT %	Euro
Specchi acquei utilizzati per il posizionamento di campi boa per l'ancoraggio delle navi al di fuori degli specchi acquei di cui al punto d.	2007		€ 0,25778
	2008	2,55%	€ 0,26435
	2009	5,50%	€ 0,27889
	2010	-3,40%	€ 0,26941
	2011	2,80%	€ 0,27695
	2012	3,75%	€ 0,28734
	2013	2,85%	€ 0,29553
	2014	-0,50%	€ 0,29405

Misura minima del canone applicabile (Articolo 9 del Decreto Interministeriale 19 luglio 1989, attuativo delle disposizioni della legge 5 maggio 1989, n. 160)			
Misure unitarie attualizzate al 2014 con gli incrementi ISTAT dall'anno 2000			
Anno	Incremento ISTAT %	Lire	Euro
1989		500.000	
1990		500.000	
1991		500.000	
1992		500.000	
1993		500.000	
1994		500.000	
1995		500.000	
1996		500.000	
1997		500.000	
1998		500.000	
1999		500.000	
2000	1,30%	506.500	€ 261,58542
2001	4,65%	530.100	€ 273,77380
2002	1,50%		€ 277,88041
2003	1,55%		€ 282,18756
2004	1,75%		€ 287,12584
2005	2,80%		€ 295,16536
2006	2,85%		€ 303,57757
2007	3,75%		€ 314,96173
2008	2,55%		€ 322,99326
2009	5,50%		€ 340,75789
2010	-3,40%		€ 329,17212
2011	2,80%		€ 338,38894
2012	3,75%		€ 351,07852
2013	2,85%		€ 361,08426
2014	-0,50%		€ 359,27884

Canoni demaniali marittimi - Applicazione da parte delle Autorità Portuali			
Art. 18 L. 84/94	UTILIZZAZIONI TURISTICHE (Decreto ministeriale 5 agosto 1998, n. 342 attuativo dell'articolo 03, comma 1 del D.L. 400/93, convertito, con modificazioni, nella Legge 4 dicembre 1993, n. 494 • Articolo 1, commi 250-256 della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 a decorrere dal 1° gennaio 2007(Legge Finanziaria 2007)- PESCA (D.I. 15 novembre 1995, n. 595 attuativo dell'articolo 03, comma 2, della legge 4 dicembre 1993, n. 494- Art. 23 del decreto legislativo 26 maggio 2004, n° 154)- CANTIERISTICA (Decreto interministeriale 15 novembre 1995, n. 595 attuativo dell'articolo 03, comma 2 del D.L. 400/93, convertito, con modificazioni, nella Legge 4 dicembre 1993, n. 494 Legge 23 dicembre 1996, n. 647, di conversione del D.L. 21 ottobre 1996, n. 535)	Utilizzazioni né turistiche né Porti Turistici né ex art. 18 L.84/94	Porti turistici
<p>           Criteri di cui allo stesso articolo (In attesa del decreto non ancora emanato dal Ministero dei Trasporti si applicano, nel minimo, i criteri previsti dal Decreto interministeriale 19 luglio 1989, attuativo delle disposizioni della legge 5 maggio 1989, n.160 con gli aggiornamenti di cui agli artt. 1 e 04 Legge n.494/1993)         </p>	<p>           Criteri autonomi ma con limite minimo di cui all'art. 7 L. 494/93 e limite massimo di cui all'art. 13, c. 1 lett. a), 2° periodo            IN PRATICA CANONI UGUALI A QUELLI APPLICATI DALLE CAPITANERIE DI PORTO         </p>	<p>           Criteri autonomi con limite minimo ex art. 7 L. 494/93 (Decreto interministeriale 19 luglio 1989, attuativo delle disposizioni della legge 5 maggio 1989, n.160 con gli aggiornamenti di cui agli artt. 1 e 04 Legge n.494/1993)         </p>	<p>           Criteri autonomi ma con limite minimo ex art. 7 L. 494/93 (Decreto interministeriale 19 luglio 1989, attuativo delle disposizioni della legge 5 maggio 1989, n.160 con gli aggiornamenti di cui agli artt. 1 e 04 Legge n.494/1993)         </p>

# Allegato D

Regione Veneto

## Legge regionale 6 aprile 2001, n. 9 (BUR 32/2001)<sup>126</sup> NORME PER L'ATTUAZIONE DELLE FUNZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI DEMANIO MARITTIMO

### ALLEGATO - A - Parametri minimi per piani particolareggiati degli arenili.

#### I) Direttive a carattere generale

- 1) Il piano deve indicare almeno la presunta linea del confine demaniale che individua l'ambito minimo del piano stesso;
- 2) vanno escluse dal piano le aree demaniali marittime retrostanti l'arenile non funzionali alla balneazione ed assoggettate a Piano regolatore generale (PRG) comunale;
- 3) per tutto l'ambito di piano deve essere evidenziata la preesistenza di vincoli derivati da leggi o strumenti di pianificazione (d.lgs. 29 ottobre 1999, n. 490, vincolo idrogeologico, vincolo ambientale da Piano territoriale regionale di coordinamento (PTRC) o Piano d'area), nonché la tipologia d'uso e di gestione a cui è diversamente sottoposta nelle sue parti. (Aree in concessione, aree libere, stabilimenti balneari, ecc.);
- 4) le valutazioni e indicazioni (analitiche e del progetto) di piano devono riguardare le infrastrutture puntuali e a rete, con particolare riferimento a:
  - a) viabilità di penetrazione;
  - b) viabilità meccanica controllata;
  - c) individuazione dei percorsi, distinti per tipologia di utilizzo (pedonali, ciclabili, eventualmente dedicati ad altre specifiche attività di carattere ricreativo e/o sportivo, di visitazione);
  - d) accessi al mare;
  - e) parcheggi;
  - f) reti tecnologiche e modalità di scarico;
- 5) le previsioni di piano devono riguardare tutto l'ambito d'intervento e possono essere articolate per settori e/o comparti, la cui progettazione deve avere carattere unitario, pur tenendo presente che i relativi lavori ed interventi possono essere eseguiti, tramite apposita regolamentazione, anche per lotti funzionali e per opere compiute;
- 6) il piano comunale deve considerare secondo criteri unitari le aree per la balneazione e suoi servizi complementari già sottoposte a concessione tenendo conto delle aree libere intercluse, prevedendo percorsi pedonali (larghezza minima: ml. 1,50) e ciclabili di raccordo con andamento tendenzialmente parallelo alla battigia, nonché quelli posti normalmente alla stessa (larghezza minima: ml. 1,00);
- 7) deve essere indicato l'assetto distributivo delle principali strutture di servizio connesse all'attività balneare prevedendo una o più strutture di coordinamento (generale) e sorveglianza della spiaggia, sedi di Pronto soccorso, uffici informazioni e ricerca bambini, postazioni per gli addetti alla sorveglianza ed al salvataggio, come previsti dalle ordinanze delle Capitanerie di porto;
- 8) le attrezzature balneari possono essere suddivise, in linea di massima, per fasce funzionali parallele al mare che abbiano le seguenti caratteristiche:
  - a) **Arenile di libero transito**: costituito dalla fascia di arenile con superficie variabile, che va dalla battigia al limite delle attrezzature, con un minimo di ml. 5 di profondità. In tale fascia non sono ammesse installazioni di alcun tipo, né disposizioni di ombrelloni, o sedie a sdraio o qualsiasi altra attrezzatura anche se precaria al fine di permettere il libero transito delle persone. Nella predetta zona di lido è comunque vietato qualsiasi attività o comportamento che limiti o impedisca il transito delle persone, nonché dei mezzi di servizio e di soccorso sia lungo il lido sia dalla spiaggia verso il mare e viceversa;
  - b) **Soggiorno all'ombra**: una fascia avente profondità variabile e comunque coincidente con la profondità delle aree in concessione il cui limite a mare dovrà coincidere con la linea ideale di demarcazione della fascia di arenile libero di cui al precedente punto a). I sostegni per gli ombrelloni dovranno essere posti al vertice di maglie aventi dimensioni uguali o superiori a ml. 4.00 x 4.00, ad eccezione delle zone impossibilitate a rispettare tali parametri dove le dimensioni minime dei lati potranno essere ridotte fino a ml. 2.50 x 3.00 con il lato minore parallelo al mare;
  - c) **Servizi di spiaggia** - Tale fascia ha quale limite a monte il percorso di servizio e/o la passeggiata a mare e sono prevedibili le seguenti attrezzature:
    - cabine spogliatoio;
    - deposito per sedie, ombrelloni, ed altri arredi mobili da spiaggia, compreso l'ufficio del gestore e le eventuali tende;
    - servizi igienici;
    - tende da ombra per bagnanti, collocate in aggiunta agli ombrelloni (nell'area di spiaggia compresa tra due blocchi consecutivi di cabine spogliatoio);
    - docce;
    - capanne;In tale fascia c), possono inoltre essere collocati, oltre ai servizi generali, di soccorso pubblico e di spiaggia precedentemente indicati, anche chioschi-bar (secondo le tipologie delle tabelle merceologiche per i pubblici esercizi) che devono avere la zona vendita e per la preparazione cibi, nonché magazzini e servizi igienici per il personale. I chioschi devono essere previsti ad una distanza reciproca minima di ml. 120, indicata dallo strumento urbanistico comunale e negli elaborati grafici e/o tramite adeguata regolamentazione normativa; le dimensioni massime dei chioschi-bar sono di ml. 7,50 x 5,50 con un massimo di mq. coperti 42,00, per un totale complessivo minimo di 90 mq. e altezza totale inferiore a ml. 5.00);

<sup>126</sup> [http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi\\_storico/2001/011r0009.html](http://www.consiglioveneto.it/crvportal/leggi_storico/2001/011r0009.html)

9) nel Piano d'arenile ogni amministrazione comunale deve stabilire inoltre proposte progettuali-tipo inerenti le componenti d'arredo delle strutture poste in arenile, criteri per la loro realizzazione e ogni altra indicazione per disciplinare, assieme al Regolamento edilizio comunale, la definizione dei progetti esecutivi e al fine di migliorare l'immagine d'insieme degli interventi previsti;

10) le nuove concessioni devono avere un fronte mare minimo di ml. 200. Tale misura potrà variare in diminuzione in presenza di tratti di arenile di completamento, o interclusi tra altre concessioni, eccezion fatta per le aree antistanti a singoli complessi ricettivi a gestione unitaria confinanti con l'arenile, nel qual caso la lunghezza dell'area in concessione potrà essere di pari misura;

11) la percentuale comunale delle aree libere deve essere pari al 20 % del fronte mare delle aree concesse per stabilimenti balneari;

12) ogni 5 concessioni deve esserci un ingresso libero al mare ed in ogni caso almeno 1 ogni ml. 200 con esclusione dei tratti privi di accessi all'arenile;

13) tenuto conto che il piano si pone, tra gli altri, l'obiettivo di qualificare l'immagine del litorale, è necessario che lo strumento preveda un arredo del verde; questo in particolare si deve prefiggere di utilizzare essenze tipiche dell'ambiente litoraneo.

#### **II) Direttive particolari sugli standard dei servizi**

1) Gli stabilimenti balneari, in particolare, devono garantire un'offerta minima di:

- 1 WC ogni 100 ombrelloni;

- 1 doccia ogni 80 ombrelloni;

- 1 cabina spogliatoio ogni 100 ombrelloni;

- un'area attrezzata per gioco e svago pari ad almeno un quinto della superficie utilizzata a sosta all'ombra;

- di norma si predisporranno isole di servizio per WC, docce, cabine spogliatoi ecc.;

- 1 posto auto ogni 5 ombrelloni, da realizzarsi nel raggio di ml 500 dall'ingresso dello stabilimento (ove possibile);

2) le cabine per spogliatoio e per i servizi igienici hanno dimensione massima ml. 1,50 x 1,20 e altezza di ml. 2,50;

3) nel caso in cui il Piano comunale preveda l'installazione di capanne a noleggio le dimensioni massime devono essere di ml. 1,90 x 1,80 e altezza massima di ml. 2,50 con possibilità di verandine di dimensioni massime di ml. 1,80 x 1,80;

4) l'eventuale ufficio magazzino può avere dimensioni massime di ml. 5,00 x 5,00 e altezza massima di ml. 2,50;

5) per la fruizione da parte dei portatori d'handicap (oltre alle eventuali indicazioni degli schemi progettuali tipo) devono essere rispettati i seguenti standard minimi:

- per ogni nucleo attrezzato / stabilimento balneare almeno un servizio igienico ed una cabina per spogliatoio attrezzati e di dimensioni secondo le vigenti norme;

- almeno un percorso verticale ogni 150 ml. con piazzola di sosta all'ombra pavimentati secondo le indicazioni dei progetti tipo;

- apposita segnaletica per servizi e percorsi.