

## **Atto Camera**

### **Proposta di atto di indirizzo**

#### **PREMESSO CHE**

In questi ultimi anni è maturato nell'opinione pubblica un forte sentimento di deprivazione rispetto al pieno godimento dei beni comuni quali le spiagge e il mare lungo le coste italiane, anche a causa di un uso eccessivo dello strumento della concessione esclusiva e della mancanza di controlli adeguati da parte degli enti locali sulle effettive modalità di gestione delle concessioni, in assenza di una legislazione uniforme a livello nazionale;

Il lungomare italiano è pressoché ovunque diventato un *lungo-muro*, fisico o ideale: mura e cancelli per chilometri imprigionano il mare e le spiagge, li sottraggono al territorio, ai cittadini, anche solo alla vista e li consegnano allo sfruttamento economico di pochi;

la tutela degli ecosistemi costieri e del paesaggio è stata posta in molti casi in secondo piano rispetto alle logiche del massimo sfruttamento commerciale con risultati disastrosi in termini di erosione e biodiversità;

il diritto delle comunità di accedere liberamente al mare rappresenta un diritto fondamentale su un bene comune in grado di produrre benessere e salute pubblica per i cittadini, già duramente provati dalla crisi sociale ed economica;

queste istanze sono state scarsamente rappresentate fino ad oggi ai diversi livelli di governo, avendo escluso le associazioni ambientaliste e di tutela dei consumatori dai tavoli istituzionali in materia di concessioni balneari, riservando la trattazione di questa materia al solo ambito dello sviluppo economico;

l'affidamento per legge della gestione del demanio marittimo alle regioni e poi ai comuni senza un idoneo stanziamento di risorse, ha prodotto quale risultato la difficoltà a gestire quella parte di territorio così vulnerabile, con un dirottamento sempre crescente nell'affidamento ai privati di servizi pubblici essenziali quali la pulizia e il salvamento, trasformando l'istituto della concessione per servizi alla balneazione in una sorta di diritto proprietario esclusivo, peraltro tramandabile di padre in figlio, in violazione della legge italiana ed europea;

#### **CONSIDERATO CHE**

con le sentenze n. 17 e 18 del 9 Novembre 2021, il Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria ha dichiarato non conformi ai principi eurounitari - precisamente all'art. 12 della Direttiva 2006-123-CE e agli artt. 49,56,106, T.F.U.E. - le proroghe generalizzate alle scadenze delle concessioni demaniali marittime a scopo turistico ricreativo. la Plenaria aveva previsto un intervallo di tempo necessario all'espletamento delle gare idonee a garantire il confronto competitivo, e, con l'auspicio strumentale al riordino della materia da parte del legislatore, decideva che le concessioni demaniali in essere avrebbero prodotto effetti fino al 31 dicembre 2023, ma che, scaduto tale termine, esse si sarebbero ritenute prive di effetti a prescindere dal subentro di soggetti concessionari, e che qualunque proroga legislativa del termine considerato sarebbe stata intesa incompatibile con il diritto europeo e, pertanto, immediatamente non applicabile ad opera non solo del giudice, ma di qualsiasi organo

amministrativo, *doverosamente legittimato a considerare, da quel momento, “tamquam non esset” le concessioni in essere.*

non viene inficiato il contenuto sostanziale espresso dalle due sentenze dell'Adunanza Plenaria del C.D.S. n. 17 e 18 del 9 Novembre 2021 dalla recente sentenza della Corte di Cassazione a Sezioni Unite n. 32559 del 23.11.2023 in quanto essa ha annullato per diniego di giurisdizione la sola sentenza della Plenaria n. 18 (in ogni caso la n. 17 non ha subito nessun provvedimento caducatorio), restando fermi i principi sanciti che riflettono gli orientamenti espressi dalla Corte di Giustizia e dalla consolidata giurisprudenza come del resto immediatamente rilevato non solo dal T.A.R. Lazio -Sez. V Ter-, del T.A.R. Lazio, Sez. II, Latina con le sentenze n.19051 del 15 Dicembre 2023 e 882 del 20 Dicembre 2023 e Tar Liguria n. 1003 del 21.12.2023, Tar Veneto, I, Ord, n. 11 dell'11.01.2024, ma addirittura dal Consiglio di Stato, Sezione VI, con la sentenza n. 11200 del 27 dicembre 2023.

Il recente PARERE MOTIVATO della Commissione U.E. del 16.11.2023 -INFR (2020)4118 (2023)7231 -indirizzato alla Repubblica italiana ai sensi dell'articolo 258 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea in merito al quadro normativo che disciplina le autorizzazioni per l'utilizzo di beni demaniali marittimi, lacuali e fluviali per attività turistiche e ricreative, ha riconfermato il totale scostamento dello stato membro Italia alla normativa unionale in tema di concorrenza ribadendo la non conformità di proroghe generalizzate alla scadenza delle concessioni demaniali marittime a scopo turistico ricreativo.

il Consiglio di Stato con sentenze rispettivamente n. 2192 del 1° marzo 2023, 7992 del 28 Agosto 2023, n. 11200 del 27 dicembre 2023 riprese dalle recentissime sentenze n. 3940 del 30.04.2024 e 3963 del 2 maggio 2024; il Tar Puglia, Sezione I, Bari, n.753 del 11 Maggio 2023, il Tar Liguria Sezione I, n. 685 del 3 Luglio 2023, il Tar Campania, Sezione VI, Napoli, n. 4610 del 31 Luglio 2023 e il Tar Campania – Salerno, II, n. 1306 del 6 Giugno 2023 e il già menzionato Tar Veneto, I, Ord, n. 11 dell'11.01.2024, hanno ribadito tale scadenza al 31.12.2023 affermando non compatibile con il diritto eurounitario, e quindi disapplicando ai casi loro sottoposti, anche le proroghe previste dalla legge “Draghi” n. 118-2022 (efficacia concessioni al 31.12.2024) e dalla legge “Meloni” n. 14-2023 (31.12.2025).

la cessazione di efficacia delle concessioni demaniali marittime dal primo di Gennaio 2024 comporta *il rientro del bene demaniale nella piena disponibilità della Pubblica Amministrazione territorialmente competente e – per essa – della collettività* e il dovere per l'ente locale di prendere atto da oggi della carenza di titolo per l'occupazione degli immobili da parte degli ex concessionari: (*Consiglio Giustizia Amministrativa Regione Sicilia, sez. giur., 22 maggio 2023, n. 350*).

## **RITENUTO CHE**

il ritardo nell'approvazione di una normativa di riordino della materia del demanio marittimo da parte dello Stato Italiano ha compromesso la sana gestione di un bene pubblico quali sono le spiagge e le aree costiere di fatto escludendo la rotazione tra i beneficiari della gestione di un bene pubblico altamente remunerativo e la necessaria indizione delle gare per i tratti di spiaggia su cui le amministrazioni hanno determinato l'affidamento in concessione;

come si evince, tra le altre fonti, dall'articolo 3, comma terzo, del Trattato sull'Unione Europea e dall'articolo 120 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, il regime di concorrenza imposto per l'individuazione degli esercenti di attività economiche, in particolare di quelle di interesse pubblico, è volto non solo a tutelare il libero accesso delle imprese al mercato, ma anche a garantire "un'efficace allocazione delle risorse", vale a dire, nel caso di specie, il contenimento dei costi per il consumatore-bagnante e l'innalzamento della qualità del servizio.

la previsione di una proroga delle concessioni, specialmente reiterata, e al contempo l'inerzia dello Stato in tutte le sue articolazioni lede innanzitutto il diritto dei cittadini a poter fruire di un servizio erogato da operatori che sono stati selezionati, fra altri, mediante una procedura competitiva realmente imparziale e che, quindi, in alcun modo avvantaggi i prestatori uscenti, come più volte stabilito dalla Corte di Giustizia Europea (ad esempio sentenza su Cause riunite C-458/14 e C-67/15 e C-348/22)

#### **impegnano il Governo:**

- 1. ad adottare una normativa unitaria di riordino della materia demaniale che:**
  - **tenga conto degli aspetti ambientali e sociali prima di quelli economici sancendo la preminenza della libera e gratuita fruizione collettiva del demanio marittimo e incentivi forme di gestione che prevedano la progressiva rinaturalizzazione degli arenili e la decementificazione dei paesaggi costieri;**
  - **orienti l'istituto concessorio sempre più verso il modello della concessione di servizi , escludendo ogni forma di occupazione esclusiva del suolo;**
  - **stabilisca in modo uniforme a livello nazionale una quota minima di spiagge libere da garantire in ogni ambito omogeneo in cui è suddiviso il territorio di ciascun comune costiero, non inferiore al 50% delle spiagge fruibili ed idonee alla balneazione;**
  - **escluda la possibilità di sub-concessioni;**
  - **stabilisca criteri di determinazione dei canoni concessori in base alla effettiva redditività del bene in concessione;**
  - **riconda il servizio di salvamento nell'alveo dei pubblici servizi;**
  - **detti criteri e modalità uniformi per il rilascio delle concessioni, in grado di tutelare i piccoli imprenditori locali;**
- 2. a garantire ai comuni, onerati del maggior sforzo logistico, pianificatorio e finanziario nella gestione delle concessioni, una idonea quota di risorse erariali, per una efficiente gestione delle spiagge libere e dei servizi pubblici collegati, a vantaggio della collettività;**
- 3. tutelare il comparto dei lavoratori delle spiagge in modo da riconoscere le giuste tutele ai prestatori di lavoro stagionale con un salario minimo adeguato ai contratti previsti dagli ordinamenti in vigore e la previsione di clausole sociali nei nuovi bandi, allontanando ogni forma di sfruttamento e illiceità;**
- 4. sancire l'obbligo della partecipazione delle associazioni, di rilievo nazionale, ambientaliste e per la tutela dei consumatori o comunque rappresentative di interessi diffusi strettamente connessi alla materia del demanio marittimo , a ogni tavolo di concertazione nazionale, regionale e comunale nonché nelle fasi preliminari di adozione di provvedimenti amministrativi**