



MARE LIBERO APS

Via delle Zattere 37 – 00121 Roma

C.F. 96437810581 | info@marelibero.eu | www.marelibero.eu

Roma, 25 marzo 2026

8^a Commissione Permanente (Lavori pubblici, comunicazioni)
Senato della Repubblica – XIX Legislatura

OSSERVAZIONI E PROPOSTE DI EMENDAMENTO

all'art. 8 del d.l. 11 marzo 2026, n. 32

“Disposizioni urgenti in materia di concessioni demaniali marittime”

in sede di conversione del d.l. n. 32/2026 (AS 1832)

1. PREMESSA

Mare Libero APS (C.F. 96437810581), associazione di promozione sociale con sede in Roma, iscritta al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore, impegnata nella tutela dell'ambiente marino e costiero e nella difesa del diritto di accesso libero e gratuito alle spiagge come beni comuni, presenta le seguenti osservazioni all'art. 8 del d.l. 11 marzo 2026, n. 32.

L'associazione ha intrattenuto una proficua interlocuzione con la Commissione europea nell'ambito della procedura di infrazione INFR(2020)4118, ha depositato e discusso una petizione al Parlamento europeo, e ha promosso ricorsi giurisdizionali avverso piani spiaggia e bandi ritenuti illegittimi, tra cui il Ricorso Straordinario al Presidente della Repubblica avverso il Piano dell'Arenile del Comune di Rimini (agosto 2025) e le osservazioni al Piano Attuativo del Comune di Agropoli (marzo 2026).

L'art. 8 del d.l. n. 32/2026 delega al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti la predisposizione di uno schema di bando-tipo per le procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime, da sottoporre alla Conferenza unificata per il previsto parere. Si tratta del passaggio normativo più rilevante dell'intero decreto per le comunità costiere: il bando-tipo orienterà l'azione di centinaia di Comuni costieri per il prossimo decennio.

Tuttavia, nella sua attuale formulazione, la disposizione non stabilisce alcun contenuto minimo obbligatorio, né alcuna garanzia di conformità al diritto dell'Unione europea e alla normativa nazionale vigente. Questo silenzio normativo apre la strada a uno schema che replica i vizi già censurati dalla Commissione europea (lettera del 7 luglio 2025, Ares(2025)5434411) e dal Consiglio di Stato (parere n. 750/2025 del 22 luglio 2025), con il rischio concreto di prolungare la procedura di infrazione INFR(2020)4118, aperta dal 2020, e di aumentare l'importo dell'eventuale sanzione già a carico dello Stato.

Le presenti osservazioni sono articolate in otto temi, ciascuno corredato da una proposta di emendamento in testo.



2. IL TESTO DELL'ART. 8 E LA SUA PORTATA NORMATIVA

L'art. 8 del d.l. n. 32/2026, nella sua attuale formulazione, dispone:

«Al fine di promuovere condizioni omogenee di affidamento delle concessioni demaniali di cui all'articolo 4, comma 1, della legge 5 agosto 2022, n. 118, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del presente decreto il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sottopone alla Conferenza unificata, per l'acquisizione del parere ai sensi dell'articolo 2 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, uno schema di bando-tipo per l'avvio delle procedure di affidamento di cui al medesimo articolo 4, comma 4, della legge n. 118 del 2022.»

Né la legge delega né il presente decreto specificano il contenuto minimo del bando-tipo, lasciando al MIT una discrezionalità pressoché illimitata nella sua redazione. Va sottolineato che il bando-tipo è uno schema di riferimento che, di fatto, viene adottato dalle amministrazioni locali come modello, trasferendo su di esse la responsabilità delle scelte contenute.

OSSERVAZIONE I – RESPONSABILITÀ DEI COMUNI E CLAUSOLA DI CONFORMITÀ EUROPEA

Il bando-tipo è, per sua natura, un atto che trasferisce la responsabilità applicativa ai Comuni. L'amministrazione comunale che adotta uno schema ministeriale nella convinzione di essere "al sicuro" rispetto al diritto europeo può tuttavia vedersi esposta a ricorsi e annullamenti qualora quello schema contenga disposizioni contrarie alla direttiva 2006/123/CE o ai principi del TFUE.

La Corte di Giustizia UE ha stabilito in modo inequivoco che le amministrazioni nazionali — inclusi i Comuni — sono tenute a disapplicare le norme interne contrarie al diritto dell'Unione (CGUE, 20 aprile 2023, C-348/22; Cons. Stato, Ad. Plen., nn. 17 e 18/2021). Ne consegue che un bando-tipo impropriamente redatto non esonera il Comune dalla responsabilità, ma vi aggiunge quella dell'amministrazione centrale per aver predisposto un modello difforme dalla normativa sovranazionale.

La procedura INFR(2020)4118, aperta dal 2020, rischia di produrre sanzioni molto elevate a carico dello Stato. Un bando-tipo che incorpori criteri contrari al diritto UE potrebbe rendere sistematicamente illegittimi i bandi di centinaia di Comuni costieri, aggravando ulteriormente la posizione dell'Italia.

I.1 Emendamento proposto – Clausola di conformità europea

All'art. 8, dopo le parole "uno schema di bando-tipo", inserire:

“... conforme ai principi di imparzialità, trasparenza, par condicio e non discriminazione sanciti dalla direttiva 2006/123/CE (Bolkestein) e dagli artt. 49 e 56 TFUE, che contenga i principi e i contenuti minimi inderogabili indicati ai commi seguenti. Lo schema è predisposto in modo da garantire che i Comuni che vi si conformino non incorrano in violazioni del diritto dell'Unione europea e della normativa nazionale vigente. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti



assicura l'aggiornamento dello schema ogniqualvolta intervengano pronunce giurisdizionali o orientamenti della Commissione europea che ne richiedano la revisione.”

OSSERVAZIONE II – IMPARZIALITÀ ASSOLUTA: NESSUN VANTAGGIO AL CONCESSIONARIO USCENTE

II.1 Il divieto di indennizzi eccessivi

La Commissione europea, nella lettera del 7 luglio 2025 (Ares(2025)5434411), ha respinto con fermezza ogni meccanismo di indennizzo al concessionario uscente che superi il valore degli investimenti non ancora ammortizzati. Il Consiglio di Stato, nel parere n. 750/2025 del 22 luglio 2025, ha confermato che un indennizzo comprensivo dell'avviamento e del valore d'impresa costituisce una barriera all'ingresso incompatibile con le regole della concorrenza. La CGUE, nella sentenza dell'11 luglio 2024 (C-598/22), ha fornito criteri vincolanti in materia.

Il bando-tipo non può quindi prevedere criteri di valutazione che premino chi offra una maggiorazione dell'indennizzo al concessionario uscente, come segnalato anche dall'AGCM nel Bollettino n. 32 del 12 agosto 2024: tale meccanismo altera la par condicio tra concorrenti.

II.2 Il divieto di esperienza pregressa specifica come criterio premiale

Il Consiglio di Stato, con sentenza n. 2907 del 4 aprile 2025, ha chiarito che attribuire punteggi premianti per l'esperienza nella gestione specifica di stabilimenti balneari “chiude gli spazi partecipativi, limitandoli ai soggetti con pregressa esperienza specifica nel settore”, in contrasto con il principio di par condicio (CGUE, C-348/22; Cons. Stato, Sez. VII, n. 4638/2023). Questa esperienza si è formata in un contesto di mercato chiuso per decenni: non può tradursi in vantaggio competitivo. L'esperienza professionale maturata in settori analoghi (ristorazione, turismo, gestione di impianti sportivi o spazi pubblici) deve essere valorizzata su base paritaria.

II.3 Il divieto assoluto di prelazione

Qualsiasi forma di prelazione a favore del concessionario uscente — compresa quella mascherata da “diritto di prelazione del promotore” nel project financing — è incompatibile con la direttiva Bolkestein (CGUE, C-458/14 e C-67/15; Cons. Stato, Ad. Plen., nn. 17 e 18/2021).

II.4 Emendamento proposto – Principio di imparzialità assoluta

All'art. 8 inserire il seguente comma 2:

2. Lo schema di bando-tipo assicura in ogni caso:
 - a) che nessun punteggio premiale sia attribuito al titolare della concessione uscente in ragione della pregressa titolarità della medesima concessione o di altra concessione demaniale marittima a scopo turistico-ricreativo;
 - b) che l'esperienza professionale rilevante ai fini della valutazione sia quella maturata nei settori del turismo, della ristorazione, della gestione di impianti sportivi o di aree di pubblico utilizzo, senza che sia richiesta la specifica provenienza dal settore balneare;



- c) che l'eventuale indennizzo a carico del concessionario subentrante sia limitato al valore degli investimenti non ancora ammortizzati, verificato da un perito indipendente nominato dall'ente concedente, con esclusione di qualunque componente a titolo di avviamento, perdita di chance o valore d'impresa;
- d) che nessun criterio di valutazione tenga conto dell'entità dell'indennizzo offerto al concessionario uscente;
- e) che sia esclusa qualunque forma di prelazione o riserva di proroga in favore del concessionario uscente.”

OSSERVAZIONE III – DIVIETO DI PROCEDURE ALTERNATIVE ALLA GARA: “RENDE NOTO” E PROJECT FINANCING

III.1 La pratica del “rende noto”

La pratica del “rende noto” — consistente nella semplice pubblicazione di un avviso sull’albo pretorio comunale senza una vera procedura competitiva aperta — è stata censurata dal TAR Campania (n. 1187/2023), dal TAR Sicilia (n. 3535/2022) e dall’AGCM in quanto non soddisfa i requisiti di trasparenza, pubblicità europea e competitività imposti dalla direttiva 2006/123/CE. Come documentano le osservazioni di Mare Libero al PAD di Agropoli, questa pratica consolida sistematicamente le posizioni dei concessionari uscenti senza alcuna reale apertura al mercato.

III.2 Il project financing con diritto di prelazione

Il project financing (art. 193 del d.lgs. n. 36/2023) prevede per il promotore un diritto di prelazione: può adeguarsi all’offerta migliore e aggiudicarsi la concessione pur non essendo il miglior offerente. Applicato al demanio marittimo, questo istituto reintroduce surrettiziamente un vantaggio per il concessionario uscente — tipicamente il promotore — in contrasto con la direttiva Bolkestein. Il TAR Lazio, sede di Latina (n. 701/2025, caso Comune di Gaeta), ha già censurato l’uso improprio di questo strumento.

III.3 Emendamento proposto – Divieto di procedure alternative alla gara

All’art. 8 inserire il seguente comma 3:

3. Il bando-tipo stabilisce che le procedure di affidamento delle concessioni demaniali marittime a scopo turistico-ricreativo si svolgono esclusivamente mediante gara pubblica ad evidenza pubblica, con criteri oggettivi e predeterminati. Non sono ammesse:
- a) procedure di ‘rende noto’ o di manifestazione d’interesse prive dei requisiti di trasparenza, pubblicità europea e competitività previsti dalla direttiva 2006/123/CE, anche se previste da leggi regionali;
 - b) procedure di project financing ai sensi dell’art. 193 del d.lgs. n. 36/2023 che conferiscano al promotore un diritto di prelazione sulla concessione demaniale marittima;
 - c) assegnazioni dirette, proroghe o rinnovi in favore del concessionario in corso al di fuori delle procedure di cui alla legge n. 118/2022.”



OSSERVAZIONE IV – CAUSE DI ESCLUSIONE OBBLIGATORIE

L'esperienza applicativa dimostra che molti bandi comunali omettono cause di esclusione fondamentali, consentendo la partecipazione a soggetti che hanno commesso abusi edilizi sul demanio, violato gli obblighi concessori o non rispettato le disposizioni sul libero accesso alla battigia. Un corretto sistema di cause di esclusione deve pertanto essere reso obbligatorio nel bando-tipo, affinché i principi già presenti in alcune procedure locali trovino applicazione uniforme su tutto il territorio nazionale.

IV.1 Emendamento proposto – Cause di esclusione obbligatorie

All'art. 8 inserire il seguente comma 4:

4. Il bando-tipo prevede l'esclusione obbligatoria dalla partecipazione dei soggetti che:
- a) abbiano riportato condanne penali, anche non definitive, per reati ambientali, edilizi, fiscali o per violazione delle norme in materia di sicurezza sul lavoro, relativi alla gestione di aree demaniali marittime;
 - b) siano stati destinatari, nei cinque anni precedenti la pubblicazione del bando, di revoca, decadenza o annullamento di concessioni demaniali per inadempienza degli obblighi concessori (art. 47 Cod. Nav.);
 - c) abbiano realizzato opere abusive non sanate sull'area demaniale, accertate in via definitiva;
 - d) abbiano violato in modo reiterato le disposizioni sul libero accesso alla battigia (art. 1, commi 250–257, l. n. 296/2006; art. 11, l. n. 217/2011);
 - e) risultino in mora nel pagamento dei canoni demaniali relativi a precedenti o attuali concessioni.”

OSSERVAZIONE V – ADEGUATO EQUILIBRIO TRA SPIAGGE LIBERE E SPIAGGE IN CONCESSIONE

L'art. 1, comma 254, della legge n. 296/2006 impone di individuare “un corretto equilibrio tra le aree concesse a soggetti privati e gli arenili liberamente fruibili”. L'art. 4, comma 2, lett. a), della legge n. 118/2022 richiede di “assicurare l'adeguato equilibrio tra le aree demaniali in concessione e le aree libere o libere attrezzate”. Questi principi sono rimasti finora lettera morta.

Come documentano le osservazioni di Mare Libero al Piano dell'Arenile del Comune di Rimini (Ricorso Straordinario al PdR, settembre 2025), il litorale riminese riserva meno del 10% dell'arenile alla libera fruizione, mentre circa il 90% è in concessione. La Provincia di Rimini, nel proprio parere tecnico, ha definito la dotazione di spiagge libere “estrema-mente contenuta” e “inferiore ai parametri di riferimento”. Il TAR Campania, con sentenze nn. 869 e 870 del 2 febbraio 2026, ha ribadito che “l'accesso libero al mare costituisce una manifestazione di un diritto fondamentale della persona”.

Il bando-tipo deve imporre come presupposto delle procedure di affidamento la verifica del rispetto di una quota minima del 50% di spiaggia libera per ciascun ambito omogeneo comunale, calcolata in metri lineari di costa e non solo in superficie, e che le spiagge libere



siano distribuite in posizioni di qualità equivalente a quelle concesse. Il Protocollo GIZC del Mediterraneo, ratificato con legge n. 162/2025 e recepito nel diritto UE con Decisione 2010/722/UE, impone di garantire l'accesso libero e gratuito del pubblico alla riva e alle spiagge (art. 12).

V.1 Emendamento proposto – Equilibrio e quota minima di spiagge libere

All'art. 8 inserire il seguente comma 5:

5. Il bando-tipo stabilisce che:

- a) le procedure di affidamento sono precedute dalla verifica del rispetto del principio di adeguato equilibrio tra aree demaniali in concessione e aree libere o libere attrezzate di cui all'art. 4, comma 2, lett. a), l. n. 118/2022 e all'art. 1, comma 254, l. n. 296/2006;
- b) tale verifica è condotta in termini di metri lineari di costa per ciascun ambito omogeneo del Comune, e la quota di spiagge liberamente e gratuitamente fruibili non deve essere inferiore al 50% dell'arenile balneabile per ciascun ambito;
- c) le spiagge libere sono distribuite in posizioni di qualità equivalente a quelle delle aree in concessione, con larghezza sufficiente alla fruizione collettiva, esposizione solare adeguata e accessibilità garantita;
- d) in caso di accertata insufficienza della quota minima, il Comune è tenuto a ridurre le aree concedibili prima di procedere all'indizione dei bandi.”

OSSERVAZIONE VI – CRITERI AMBIENTALI: STRUTTURE AMOVIBILI, BIODIVERSITÀ ED EROSIONE COSTIERA

Lo Schema di indirizzo di Mare Libero APS per i piani spiaggia evidenzia come il 43% delle spiagge sabbiose italiane sia occupato da stabilimenti balneari, con circa 11.000 opere rigide di difesa costale che aggravano l'erosione. Le Linee Guida ISPRA raccomandano esplicitamente la preferenza per soluzioni di ingegneria naturalistica. Il PUAD della Regione Campania vieta già strutture fisse nelle nuove concessioni (art. 3, comma 1, punto 9): tale impostazione deve essere generalizzata dal bando-tipo.

VI.1 Emendamento proposto – Criteri ambientali obbligatori

All'art. 8 inserire il seguente comma 6:

6. Il bando-tipo include tra i criteri di valutazione e le condizioni obbligatorie della concessione:

- a) il requisito di strutture completamente amovibili e rimosse al termine della stagione balneare o alla scadenza della concessione, a spese del concessionario; sono vietate fondazioni in cemento armato e strutture di difficile rimozione;
- b) la valutazione dell'impatto sulle specie protette presenti sull'area demaniale, incluse *Charadrius alexandrinus* (fratino) e *Caretta caretta*, e sugli habitat dunali;
- c) per le aree ricadenti in SIC o ZPS ai sensi delle direttive 92/43/CEE e 2009/147/CE, la subordinazione di ogni concessione all'esito favorevole della Valutazione di Incidenza Ambientale (VINCA);



- d) la preferenza per tecniche di ingegneria naturalistica rispetto a opere rigide di difesa costiera;
- e) la valutazione dello stato erosivo del tratto di costa interessato come presupposto dell'affidamento.”

OSSERVAZIONE VII – CLAUSOLA SOCIALE E TUTELA DEI LAVORATORI

Il passaggio da un sistema di proroghe a un sistema di gare competitive non deve scaricare sui lavoratori — addetti alla ristorazione, al servizio spiaggia e in particolare sui marinai di salvataggio — i costi di una transizione che è conseguenza di scelte politiche nazionali. La clausola sociale di cui all'art. 57 del d.lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici) costituisce uno strumento già previsto dall'ordinamento per garantire la continuità occupazionale nei cambi di gestione: il bando-tipo deve estenderne l'applicazione obbligatoria alle concessioni demaniali marittime, assicurando che il mutamento del concessionario non si traduca in un deterioramento delle condizioni di lavoro del personale già impiegato.

VII.1 Emendamento proposto – Clausola sociale e servizio di salvamento

All'art. 8 inserire il seguente comma 7:

- 7. Il bando-tipo prevede obbligatoriamente:
 - a) una clausola di continuità occupazionale che riconosce priorità, in capo al concessionario subentrante, all'assunzione del personale già impiegato sulla medesima area demaniale, a condizioni contrattuali non peggiorative;
 - b) l'obbligo di applicare contratti collettivi nazionali di lavoro coerenti con le mansioni effettivamente svolte e di garantire la tracciabilità dei rapporti di lavoro;
 - c) la decadenza della concessione in caso di violazioni gravi e reiterate in materia di lavoro, ivi incluso il lavoro irregolare;
 - d) l'obbligo di garantire il servizio di assistenza ai bagnanti e salvamento in mare secondo gli standard del d.m. 15 giugno 2024, n. 85.”

OSSERVAZIONE VIII – CONCESSIONI AGLI ENTI DEL TERZO SETTORE

L'art. 4, comma 4, della legge n. 118/2022 menziona già gli enti del Terzo Settore tra i potenziali affidatari. Tuttavia, nella prassi applicativa, gli ETS sono sistematicamente svantaggiati da criteri di valutazione fondati sul fatturato storico o sulla disponibilità di risorse finanziarie. Il bando-tipo deve prevedere lotti riservati agli ETS per la gestione di spiagge libere attrezzate e criteri calibrati per i soggetti senza scopo di lucro.

VIII.1 Emendamento proposto – Enti del Terzo Settore

All'art. 8 inserire il seguente comma 8:

- 8. Il bando-tipo prevede:



- a) che per le aree demaniali da destinare a spiaggia libera attrezzata o a spiaggia libera con servizi, i bandi possano riservare appositi lotti alla partecipazione esclusiva degli enti del Terzo Settore iscritti al Registro Unico Nazionale del Terzo Settore (RUNTS), ai sensi del d.lgs. n. 117/2017;
- b) che i criteri di valutazione economico-finanziaria siano calibrati in modo da non discriminare i soggetti senza scopo di lucro, valorizzando qualità progettuale, sostenibilità ambientale e impatto sociale;
- c) che le cooperative sociali e le associazioni di promozione sociale iscritte al RUNTS siano ammesse alle procedure di co-programmazione e co-progettazione ai sensi degli artt. 55–57 del Codice del Terzo Settore.”

CONCLUSIONI

Le presenti osservazioni convergono su un unico principio ordinatore: il bando-tipo previsto dall'art. 8 del d.l. n. 32/2026 può essere uno strumento di autentica riforma oppure un veicolo di consolidamento dell'esistente, a seconda del contenuto che il legislatore in sede di conversione deciderà di imprimergli.

Mare Libero APS chiede che la Commissione si faccia portatrice, in sede di conversione, delle otto proposte di emendamento qui formulate, che costituiscono nel loro insieme la cornice minima di garanzie necessaria affinché il bando-tipo sia: conforme al diritto europeo e non esponga i Comuni a responsabilità; realmente imparziale, senza vantaggi per chi ha beneficiato di proroghe illegittime; rispettoso del diritto fondamentale della persona all'accesso libero e gratuito al mare; coerente con la funzione pubblica e ambientale del demanio marittimo come bene comune.

Il Presidente

Danilo Ruggiero
Mare Libero APS
Roma, 25 marzo 2026