
Le norme e regole sulla gestione del demanio marittimo

di [Gianfranco Visconti](#)

Publicato il 20 Luglio 2019

Proponiamo una panoramica delle norme relative alla **gestione del demanio marittimo** dato in concessione ai privati per uso turistico (i cosiddetti stabilimenti balneari).

Tali attività imprenditoriali sono centrali per il **settore turismo** del nostro Paese e sono governate da una legislazione specifica che è opportuno illustrare.

Demanio marittimo: normativa di riferimento

La Legge Finanziaria per l'anno 2007 (Legge n. 296 del 2006), ai commi da 249 a 256 del suo primo ed unico articolo, ha ridefinito sia i canoni di **concessione** che una serie di regole sulla **gestione del demanio marittimo** dato in concessione ai privati per finalità turistico-ricreative (essenzialmente, per gli stabilimenti balneari).

Queste norme, attualmente in vigore, hanno modificato la disciplina precedente contenuta nel Decreto Legge n° 400 del 1993, convertito nella Legge n° 494 sempre del 1993.



Si tenga presente, inoltre, che la gestione del demanio marittimo rientra, ai sensi del comma 3 dell'articolo 117 della Costituzione riformato nel 2001, nella materia “*governo del territorio*” di legislazione concorrente fra Stato e Regioni, per cui tocca allo **Stato** la determinazione dei **principi fondamentali** di essa ed alle **Regioni** la **legislazione di dettaglio**, attuativa di questi principi.

Demanio marittimo: regole di gestione delle zone in concessione

Prima di esaminare la disciplina dei canoni vediamo quella delle regole di **gestione delle aree date in concessione**.

La novità più importante rispetto alla disciplina precedente è stata quella contenuta dal comma 254 della Legge 296/2006 che prescrive l'obbligo, per i titolari delle concessioni demaniali marittime, di “*consentire il libero e gratuito accesso e transito, per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione (quindi non ricompresa in essa), anche al fine di balneazione*”.

Questa norma metteva fine, in senso positivo, alla disputa sulla possibilità di **attraversare non solo la battigia (si veda nota 1) in senso orizzontale, ma anche l'area demaniale concessa ad uno stabilimento balneare in senso verticale per giungere alla battigia** e di poter fare il bagno anche nella zona di mare di fronte alla battigia corrispondente allo stabilimento (si veda nota 2), portando con sé solo gli effetti personali necessari (per esempio, uno zainetto con asciugamano, il portafogli e le chiavi dell'auto), visto che la norma in esame non prevede, anche e per esempio, la possibilità di stendersi sulla sabbia a prendere il sole.

Il principio è, quindi, che la **battigia deve essere liberamente fruibile a tutti**.

Il comma 254, per l'esattezza, prevede che “*le Regioni [...] devono individuare le modalità e la collocazione dei varchi necessari al fine di consentire il libero e gratuito accesso e transito, per il raggiungimento della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione*”.

Per fare un esempio di legislazione regionale in materia, questa modalità, in Puglia, è stata prevista per la prima volta dalla lettera e) del 1° comma dell'art. 11 della Legge Regionale n° 17 del 2006 sulla tutela e l'uso della costa ed oggi è prevista dalla lettera d) del 5° comma dell'art. 10 della Legge Regionale n° 17 del 2015 sulla stessa materia (che ha abrogato e sostituito la precedente) che stabilisce che il concessionario deve garantire il transito libero e gratuito al pubblico per l'accesso alla battigia ed al mare territoriale solo qualora non esistano accessi alternativi in un ambito superiore a metri 150.

A nostro parere, in casi come questo la norma statale può e deve essere interpretata in senso favorevole al soggetto più debole, vale a dire il consumatore – turista, nel senso che essa vuol dire che ogni stabilimento balneare deve avere **almeno una zona di passaggio per permettere alle persone diverse dai clienti di raggiungere la battigia** anche al fine della balneazione.

Ricordiamo, infine, che la norma regionale citata riguarda solo l'attraversamento in senso verticale dell'area dello stabilimento verso la battigia e non quello in senso orizzontale della battigia stessa che è stato sempre consentito dalle Ordinanze Regionali sulla stagione balneare emanate ogni anno, di solito nei primi giorni del mese di Aprile in Puglia ed in tutte le altre Regioni italiane.

Spiaggia libera

Oltre a quanto detto sopra il comma 254 prevede anche che *“le Regioni [...] devono altresì individuare un corretto equilibrio tra le aree concesse a soggetti privati e gli arenili liberamente fruibili”*, confermando in tal modo, per esempio, le norme di cui ai commi 5°, 6° e 7° dell'art. 14 della Legge Regionale pugliese 17/2015 sopra citata che stabiliscono che una **quota non inferiore al 60%** del territorio demaniale marittimo di ogni singolo comune costiero della regione è riservata all'uso pubblico ed alla libera balneazione e che tale valore è determinato in metri lineari, con riferimento alla linea di costa ed al netto della porzione di costa inutilizzabile e non fruibile ai fini della balneazione, quindi, essenzialmente, della costa alta, di quella rocciosa e di quella portuale.

Il comma 253 (che introduce il comma 4°-bis nell'art. 03 del DL 400/1993) stabilisce poi che le concessioni demaniali marittime possono avere durata **superiore a sei anni**, com'è stato finora, **ma non**

superiore a venti se ciò è giustificato in ragione della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base dei piani di utilizzazione del demanio marittimo predisposti dalle Regioni (per esempio, in Puglia il Piano regionale delle Coste – PRC, disciplinato dall’art. 3 della citata Legge Regionale 17/2015).

Questi piani regionali di utilizzazione del demanio marittimo furono introdotti già dal DL 400/1993, ma molte regioni sono state finora inadempienti.

Durata delle concessioni

Ricordiamo, infine, che, fatto salvo quanto stabilito dal comma 253 citato, la durata delle concessioni demaniali marittime in essere al 31 Dicembre 2009 e di quelle in scadenza entro il 31 Dicembre 2015 è stata **prorogata fino al 31 Dicembre 2020** dal comma 18° del Decreto-Legge n° 194 del 2009 (il c.d. Decreto “Milleproroghe” per l’anno 2010), convertito nella Legge n° 25 del 2010, in attesa del riordino della normativa sul rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico – ricreative.

Questo comma 18° ha abrogato, inoltre, il secondo periodo del comma 2° dell’art. 37 del Codice della Navigazione che stabiliva il principio della preferenza, in sede di rinnovo delle concessioni, alle concessioni già rilasciate rispetto alle nuove istanze, il c.d. “**diritto di insistenza**”, che contrastava coi principi di concorrenza e di libertà di stabilimento sanciti dalla Direttiva CE n° 123 del 2006, la c.d. Direttiva “Bolkestein” (in particolare dall’art. 12, 1° e 2° comma, di essa attuato dall’art. 16, 1° e 4° comma, del Decreto Legislativo n° 59 del 2010), per il mercato interno dei servizi dell’Unione Europea.

Infine, la Legge n° 145 del 2019 (Legge di bilancio per il 2020), ai commi 675 – 685 del suo articolo 1° (in particolare, ai commi 682, 683 e 684) ha stabilito che **tutte le concessioni demaniali marittime in essere alla data di entrata in vigore di essa, vale a dire il 1° Gennaio 2019**, comprese quelle per finalità residenziali e abitative, **avranno una durata di quindici anni a partire da tale data, vale a dire fino al 1° Gennaio 2034**, norma su cui sussistono dubbi di costituzionalità.

Tali dubbi derivano dalla possibile violazione del 1° comma dell’art. 117 Costituzione perché tali norme non rispettano “*i vincoli derivanti dall’ordinamento comunitario*” che le leggi statali e regionali italiane

devono rispettare, e precisamente il *principio di libertà di stabilimento dei cittadini dell'Unione Europea* ed il *principio di libertà di concorrenza* stabiliti dagli artt. 3, 49, 101, 102 e 106 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) e dall'art. 12 della Direttiva CE 123/2003 citato anche nel precedente capoverso (si veda nota 3).

Casi di revoca

Altre innovazioni della Legge 296/2006 sono state la revoca obbligatoria della concessione qualora il concessionario sia responsabile di **gravi violazioni edilizie** che costituiscono inadempimento degli obblighi derivanti dalla concessione ai sensi del 1° comma dell'art. 5 del DPR n° 296 del 2005 sui criteri e le modalità di concessione in uso e in locazione di beni immobili dello Stato, dichiarata dalla filiale dell'Agenzia del Demanio competente per territorio entro 60 giorni dall'accertamento dell'inadempimento, e l'**obbligo di indennizzo** (oltre all'applicazione delle misure sanzionatorie vigenti, compreso il ripristino dello stato dei luoghi) quando vengano realizzate sulle aree demaniali delle opere inamovibili in difetto assoluto di titolo abilitativo (cioè dell'attuale permesso di costruire, che prima si chiamava concessione edilizia) o se questo ha un contenuto incompatibile con la destinazione e la disciplina del bene demaniale.

L'indennizzo dovuto dal privato è commisurato al valore di mercato dell'opera realizzata (commi 249 e 256).

Ricordiamo, inoltre, che l'Agenzia del Demanio, ai sensi del 2° e del 4° comma dell'art. 5 del DPR 296/2005, deve effettuare **accertamenti periodici** in ordine all'esatto adempimento degli obblighi assunti dal concessionario ed all'osservanza delle prescrizioni, previste dall'atto di concessione e dalla legge, concernenti le modalità di utilizzazione del bene, secondo le procedure previste dal DPR n° 367 del 1998 (si veda nota 4) e che essa, dando un termine di preavviso di sei mesi al concessionario, può procedere alla revoca della concessione in caso di sopravvenienza di esigenze di carattere governativo, salvo il rimborso per le eventuali migliorie del bene preventivamente concordate col ed apportate dal concessionario.

A cura di Gianfranco Visconti

Martedì 16 Luglio 2019

Note

Nota 1.

Intesa come quella parte della spiaggia raggiunta normalmente dalle onde del mare e larga, di solito e come previsto dalle norme regionali, da tre a cinque metri.

Nota 2.

Diritto, almeno quest'ultimo, riconosciuto da diverse sentenze della Corte di Cassazione, soprattutto dalla n° 611 del 16 Febbraio 2001 (in "Rivista Giuridica dell'Ambiente", 201, 5, 621, con nota di A. Montagna) secondo la quale si rende colpevole del reato previsto dall'art. 1161 del Codice della Navigazione, cioè dell'impedimento dell'uso pubblico di un bene del demanio marittimo o delle zone portuali, colui che, anche senza occupare direttamente una zona demaniale, ne impedisca l'uso pubblico mediante l'esecuzione sulla propria proprietà (o sull'area datagli in concessione) di opere, quali sbarramenti, recinzioni, cancelli e simili, che di fatto ostacolano l'esercizio della facoltà di raggiungere la zona demaniale e di usufruirne secondo la destinazione che gli è propria, sottraendola così alla generalità degli aventi diritto e riservandola a soggetti determinati, come, per esempio, i clienti di uno stabilimento balneare.

Ricordiamo pure che il principio contenuto nella norma citata della Legge 296/2006 è stato ribadito dalla lettera *d*) dell'art. 11 della Legge n° 217 del 2011 (Legge Comunitaria per il 2010) che prevede sia

rispettato, in assoluto, “*il diritto libero e gratuito di accesso e di fruizione della battigia, anche al fine di balneazione*”.

E pure questa è una indicazione importante, anche se la delega legislativa al Governo per il riordino della disciplina delle concessioni demaniali marittime che l'articolo citato conteneva non è stata poi utilizzata ed è decaduta con la fine della legislatura 2008 - 2013.

Nota 3.

Si veda, come esempio in materia, la sentenza n° 40 del 2017 della Corte Costituzionale.

Nota 4.

Il comma 3° dell'art. 3 del DPR 367/1998 sul “*procedimento di presa in consegna di immobili e compiti di sorveglianza sugli immobili demaniali*” prevede che, nell'espletamento dell'attività di vigilanza, gli incaricati della stessa possono accedere ai fondi rustici ed alle altre proprietà immobiliari dello Stato e disporre su questi tutti gli accertamenti che ritengono opportuni.

Gli incaricati della vigilanza possono essere i dipendenti dell'Agenzia del Demanio, quelli degli Uffici del Territorio e, per gli immobili del demanio marittimo, anche i dipendenti dell'autorità marittima, vale a dire delle Capitanerie di Porto, come prevede il 2° comma dell'art. 1° del DPR 367/1998, che richiama gli artt. 30, 34 e 698 del Codice della Navigazione.