



## **DISEGNO DI LEGGE**

**d'iniziativa della senatrice GRANAIOLA**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 28 LUGLIO 2011 (\*)**

Modifiche al codice civile e al codice della navigazione in materia di definizione di arenili

---

(\*) *Testo ritirato dal presentatore.*

ONOREVOLI SENATORI. - L'Assemblea del Senato ha approvato, nella seduta antimeridiana del 5 maggio 2011, un ordine del giorno *bipartisan*, riconoscendo che gli stabilimenti balneari e le aziende ad uso turistico-ricreativo costituiscono una realtà fondamentale per il sistema turistico nazionale, una vera e propria eccellenza dell'offerta turistico-ricettiva italiana.

In quella occasione è stato altresì riconosciuto:

- che il ricorso all'istituto della concessione per gli stabilimenti balneari è motivato dalla natura del bene, appartenente allo Stato, *ex* articolo 822 del codice civile, e destinato, tra l'altro, a soddisfare interessi pubblici;

- il ruolo svolto dai gestori di stabilimenti balneari a tutela dell'ambiente naturale costiero e in particolare nelle azioni di pulizia estiva, ma anche invernale, degli arenili, di sicurezza a mare; pubblica incolumità; salvaguardia del profilo costiero e paesaggistico; tutela dell'ambiente;

- che la conduzione di uno stabilimento balneare deve essere considerata una vera e propria attività imprenditoriale complessa, caratterizzata da rilevanti investimenti di carattere strutturale e occupazionale anche finalizzati allo svolgimento dei servizi di sicurezza dei bagnanti e di manutenzione ambientale dei tratti di costa di propria competenza, che rendono tali imprese sostanzialmente diverse da semplici attività di servizio;

- che per le caratteristiche descritte, gli stabilimenti balneari italiani si distinguono profondamente da quelli del resto dei Paesi mediterranei a maggiore vocazione turistica, come Francia, Spagna e Grecia, dove la diffusione è assai più contenuta e in molti casi sono gestiti direttamente dagli alberghi e

sono a disposizione esclusivamente della loro clientela;

- che la normativa in tema di concessioni ha dato progressivamente sempre più stabilità alla concessione demaniale, al punto che si è passati da una durata annuale ad una durata quadriennale, per poi arrivare ad una durata di sei anni, rinnovabile in modo automatico di sei anni in sei anni e così ad ogni successiva scadenza, salvo la revoca per motivi legati ad un pubblico interesse;

- che al rinnovo automatico della concessione demaniale marittima ad uso turistico-ricreativo si legava anche il cosiddetto «diritto di insidenza» che dava la preferenza alle precedenti concessioni, già rilasciate, in sede di rinnovo rispetto alle nuove istanze;

- che il quadro normativo più certo ha dato la possibilità di investire diversi milioni di euro nelle strutture turistiche ricettive, soprattutto a partire dal 2006, anno in cui si è assistito a un forte rinnovamento delle strutture balneari che, grazie al rinnovo automatico, hanno permesso agli istituti bancari di iscrivere ipoteca sulle strutture (previo nulla osta degli uffici demaniali) per mutui di durata anche ventennale.

Nel 2008 la Commissione europea ha aperto una procedura di infrazione (n. 2008/4908) nei confronti dell'Italia, sollevando la questione di compatibilità con il diritto comunitario della normativa italiana in materia di concessioni del demanio marittimo con finalità turistico-ricreative, nonché delle conseguenti iniziative legislative assunte dalle regioni. In particolare, l'articolo 37, secondo comma, del codice della navigazione, nell'ambito delle procedure di affidamento in concessione di beni del demanio marittimo (con finalità turistico-alberghiere), attribuiva, nel testo vigente a quella data, preferenza -

il cosiddetto diritto d'insistenza - al concessionario uscente.

Al fine di superare le censure sollevate nel 2008 dalla Commissione europea, il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, all'articolo 1, comma 18, ha abrogato il secondo periodo del secondo comma dell'articolo 37 del codice della navigazione e, nel contempo, ha disposto una proroga estensibile, per la specificità del territorio italiano, alle concessioni in atto sino al 2015.

La Commissione europea, in sede di esame delle disposizioni notificate dall'Italia, ha rilevato alcune discrepanze tra il testo del decreto-legge n. 194 del 2009 e quello della rispettiva legge di conversione la quale, in particolare, nelle modifiche apportate all'articolo 1, comma 18, reca un rinvio indiretto - non previsto nel decreto-legge n. 194 del 2009 - all'articolo 01, comma 2, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, e ha osservato che il combinato disposto delle norme citate, oltre a rimettere in discussione l'abrogazione del diritto di insistenza - intesa ad adeguare la normativa italiana a quella dell'UE - crea un quadro giuridico ambiguo per gli operatori economici. Pertanto, alla luce delle suddette considerazioni, la Commissione ha deciso, il 5 maggio 2010, di inviare all'Italia una lettera di messa in mora complementare.

Il nuovo quadro normativo deve tenere conto di due fattori specifici e fondamentali:

- l'Italia è l'unico Paese europeo nel quale l'attività balneare è diffusa su migliaia di chilometri di coste, ciò non accade in nessun altro Paese europeo e tale peculiarità deve essere difesa e tutelata per il bene del nostro turismo;

- l'ordinamento italiano ha teso nel tempo, attraverso il «diritto di preferenza» prima e il «diritto di insistenza» dopo, a sviluppare un principio di stabilità del rapporto

concessorio (codice della navigazione, decreto-legge n. 400 del 1993, convertito dalla legge n. 494 del 1993, legge 16 marzo 2001, n. 88, legge 29 marzo 2001, n. 135, e legge 27 dicembre 2006, n. 296) cui si sono fino ad ora ispirate le stesse linee di politica economica del settore.

Tale costante ed uniforme attività legislativa ha determinato nelle imprese balneari la legittima aspettativa di avere davanti un orizzonte temporale, più lungo del 2015, per poter effettuare gli investimenti per l'ammodernamento e il rinnovamento delle strutture e delle attrezzature.

Si tratta, pertanto, non solo di ammortizzare e remunerare i capitali investiti, ma anche di non veder repentinamente dissolta la prospettiva economica di tantissime famiglie e, con essa, l'attività peculiare e creativa che negli anni ha consentito di promuovere un modello turistico virtuoso, nonché la crescita e lo sviluppo di realtà socio-economiche del tutto diverse da quelle di altre realtà europee.

Devono dunque essere salvaguardati i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento.

In definitiva le imprese del settore turistico balneare, per investire e crescere, hanno l'esigenza di ottenere una disciplina innovativa che, nel rilascio delle nuove concessioni o di quelle in scadenza, preveda la giusta tutela degli operatori che hanno investito o che si impegnano a fare nuovi investimenti a tutto beneficio del pubblico demanio e dello sviluppo turistico delle aree turistiche interessate.

L'approvazione del cosiddetto federalismo demaniale ha evidenziato l'urgenza di costruire un nuovo quadro normativo per l'intero settore, richiesto, in data 7 ottobre 2010, dalla Conferenza delle regioni nel documento preparatorio alla IV Conferenza nazionale sul turismo, che sia in grado di assicurare quelle certezze di durata e di sopravvivenza che rappresentano la condizione indispensabile per favorire gli investimenti e

la crescita delle imprese interessate, che, con la loro peculiarità tutta italiana, hanno fatto la storia e determinato il successo del turismo balneare del nostro Paese.

Il Governo, nell'accogliere l'ordine del giorno del 5 maggio 2011, si era impegnato:

- ad agire, in sede comunitaria, per sensibilizzare l'Unione europea sulle peculiarità che caratterizzano le imprese del settore turistico-balneare in Italia e per le quali potrebbero essere individuate soluzioni differenti rispetto a quelle previste dalla «direttiva servizi», proponendo alla Commissione europea modifiche volte a escludere le concessioni demaniali ad uso turistico-ricreativo dalla «direttiva servizi» o a prevedere per esse una diversa applicazione della direttiva medesima, in virtù della specificità del settore, caratterizzato da rilevanti investimenti materiali e occupazionali, della sua unicità a livello europeo, dei motivi di interesse generale, di sicurezza e tutela ambientale previsti dalla direttiva medesima quali fattori di esclusione, del sussistere della libertà di stabilimento in ragione della vastità delle risorse naturali presenti lungo le coste italiane e della conseguente possibilità di rilascio di nuove concessioni;

- a valutare ogni più opportuna iniziativa al fine di non penalizzare il settore turistico-balneare e i relativi livelli occupazionali;

- a promuovere l'introduzione di una norma transitoria di lungo periodo al fine di realizzare e garantire il principio della tutela dell'affidamento derivante dalla certezza del diritto in considerazione degli investimenti ancora in essere eseguiti dagli attuali concessionari;

- alla luce dell'esigenza di armonizzazione della disciplina codicistica con i principi di derivazione comunitaria, a valutare l'opportunità di una revisione della parte prima del codice della navigazione, con particolare riguardo all'articolo 49, nella parte in cui esclude ogni indennizzo per il conces-

sionario in caso di devoluzione delle opere allo Stato;

- a tenere in considerazione, nella definizione delle opere di facile e difficile rimozione, del progresso tecnologico legato a tali opere;

- a proseguire nell'impegno di raggiungere un accordo tra Esecutivo, regioni e rappresentanti delle organizzazioni del settore turistico-balneare sulle problematiche legate alle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo, al fine di giungere alla definizione di un quadro legislativo per il settore fondato su una durata delle concessioni proporzionata all'entità degli investimenti e che salvaguardi gli investimenti effettuati dalle imprese stesse.

A tutt'oggi non risulta che il Governo abbia preso alcuna iniziativa in sede europea né che sia ancora giunto alla definizione di un nuovo quadro legislativo per il settore, pertanto con il presente disegno di legge si intende individuare una nuova proposta, di facile attuazione che, attraverso una contestuale modifica del codice civile e del codice della navigazione consentirebbe di risolvere il problema del superamento della direttiva servizi e l'opposizione della Commissione europea.

Attualmente l'articolo 822 del codice civile e l'articolo 28 del codice della navigazione, nell'occuparsi di demanio pubblico, stabiliscono che 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. Non rientrano in tale novero gli arenili che sono in verità proprio la parte normalmente occupata dagli stabilimenti balneari.

Pertanto il presente disegno di legge definisce:

- il lido del mare quale parte di terraferma che, quotidianamente bagnata dalle acque del mare, anche a causa di moti dovuti a

maree, è destinata ad essere utilizzata soltanto per i pubblici usi del mare legati alla pesca, alla navigazione e all'uso, gratuito, indistinto e generalizzato, da parte della collettività;

- la spiaggia quale fascia di terra che è compresa tra il lido del mare ed il territorio del comune immediatamente confinante e corrisponde allo spazio fisico che, durante l'anno, viene coperto dal movimento che le acque del mare fanno verso terra, anche se causato da mareggiate, esclusi comunque eventi eccezionali legati a calamità naturali;

- l'arenile quale tratto di terra dal quale il mare si è ritirato da tempo memorabile o da non meno di cinquanta anni che, previa delimitazione, può essere trasferito al patrimonio disponibile dello Stato. Su di esso, l'autorità amministrativa può costituire diritti a favore di terzi con preferenza alle attività imprenditoriali esistenti e ai programmi di utilizzazione del bene.

In tal modo si lascia campo libero a una maggiore libertà di utilizzo degli arenili che potrebbero essere ceduti o affittati agli attuali concessionari demaniali evitando in tal modo gli obblighi previsti dalla direttiva servizi.

I beni patrimoniali degli enti pubblici si distinguono infatti in indisponibili e disponibili. I primi sono destinati a una funzione o servizio pubblico e, per questo, sono sottratti alla disciplina del diritto comune, ad esempio, un immobile sede del comune, della regione, della provincia.

I beni patrimoniali disponibili non sono destinati a svolgere una funzione o servizio pubblico e, pertanto, sono assoggettati alla disciplina del diritto comune e suscettibili

di tutti i negozi di diritto privato previsti dal codice civile. Possono pertanto essere concessi in locazione, diritto di superficie, eccetera.

Il regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, all'articolo 3, prevede che «I contratti dai quali derivi un'entrata per lo Stato debbono essere preceduti da pubblici incanti, salvo che per particolari ragioni, delle quali dovrà farsi menzione nel decreto di approvazione del contratto, e limitatamente ai casi da determinare con il regolamento, l'amministrazione non intenda far ricorso alla licitazione ovvero nei casi di necessità alla trattativa privata».

Nell'ottica del federalismo demaniale, pensando a una gestione regionale o, per delega, comunale, delle autorizzazioni d'uso dei beni ex demaniali, che dovrebbero diventare patrimoniali, le regioni con legge o i comuni con delibera consiliare, potrebbero, per la specificità delle attuali concessioni, mantenere in essere gli attuali titoli concessori demaniali, che hanno ad oggetto gli arenili, a trattativa privata.

La presente proposta intende porsi quale alternativa all'attuale rapporto concessorio che scadrà nel 2015, con la conseguenza che le strutture, tutte precarie e amovibili, insistenti sugli arenili, dovranno essere demolite, tenuto conto dell'impegno preso da ogni concessionario nel momento in cui ha sottoscritto la concessione o licenza le quali prevedono la restituzione del terreno allo Stato, libero e pulito. In difetto lo Stato dovrà provvedere in proprio, senza indennizzi per il concessionario ai sensi dell'articolo 49 del codice della navigazione.

## DISEGNO DI LEGGE

---

### Art. 1.

1. All'articolo 822 del codice civile, dopo il primo comma sono inseriti i seguenti:

«Il lido del mare è quella parte di terraferma che, quotidianamente bagnata dalle acque del mare, anche a causa di moti dovuti a maree, è destinata ad essere utilizzata soltanto per i pubblici usi del mare legati alla pesca, alla navigazione e all'uso, gratuito, indistinto e generalizzato, da parte della collettività.

La spiaggia è la fascia di terra che è compresa tra il lido del mare ed il territorio del comune immediatamente confinante e corrisponde allo spazio fisico che, durante l'anno, viene coperto dal movimento che le acque del mare fanno verso terra, anche se causato da mareggiate, esclusi comunque eventi eccezionali legati a calamità naturali.

L'arenile è il tratto di terra dal quale il mare si è ritirato da tempo immemorabile o da non meno di cinquanta anni che, previa delimitazione, può essere trasferito al patrimonio disponibile dello Stato. Su di esso, l'autorità amministrativa può costituire diritti a favore di terzi con preferenza alle attività imprenditoriali esistenti e ai programmi di utilizzazione del bene.

Per pubblici usi del mare si intendono quelli legati alla pesca, anche se effettuata dalla terraferma, alla navigazione in genere e all'uso, indistinto e generalizzato, da parte della collettività».

2. All'articolo 28 del codice della navigazione, dopo il primo comma, sono aggiunti i seguenti:

«Il lido del mare è quella parte di terraferma che, quotidianamente bagnata dalle ac-

que del mare, anche a causa di moti dovuti a maree, è destinata ad essere utilizzata soltanto per i pubblici usi del mare legati alla pesca, alla navigazione e all'uso, gratuito, indistinto e generalizzato, da parte della collettività.

La spiaggia è la fascia di terra che è compresa tra il lido del mare ed il territorio del comune immediatamente confinante e corrisponde allo spazio fisico che, durante l'anno, viene coperto dal movimento che le acque del mare fanno verso terra, anche se causato da mareggiate, esclusi comunque eventi eccezionali legati a calamità naturali.

L'arenile è il tratto di terra dal quale il mare si è ritirato da tempo immemorabile o da non meno di cinquanta anni che, previa delimitazione, può essere trasferito al patrimonio dello Stato.

Per pubblici usi del mare si intendono quelli legati alla pesca, anche se effettuata dalla terraferma, alla navigazione in genere e all'uso, indistinto e generalizzato, da parte della collettività».

