

Mozione n. 102

presentata in data 16 luglio 2026

a iniziativa dei Consiglieri Nobili, Catena, Cesetti, Caporossi, Mancinelli, Mangialardi, Mastrovincenzo, Piergallini, Ruggeri, Seri, Vitri

Il mare come bene comune: tutela, incremento e qualificazione delle spiagge libere e garanzia dell'accesso universale e gratuito al litorale marchigiano

L'ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE

Premesso che

- il lido del mare, le spiagge, i porti e le rade appartengono allo Stato e fanno parte del demanio marittimo ai sensi dell'articolo 822 del codice civile e dell'articolo 28 del codice della navigazione; si tratta di beni pubblici destinati, per loro natura, alla fruizione collettiva;

- ai sensi dell'articolo 823 del codice civile, i beni demaniali non possono formare oggetto di diritti in favore di terzi se non nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge, mentre l'articolo 36 del codice della navigazione consente all'amministrazione di attribuirne l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, soltanto compatibilmente con le esigenze del pubblico uso;

- la concessione demaniale non trasferisce la proprietà della spiaggia, ma attribuisce, per un periodo determinato, un diritto particolare di utilizzazione su un bene che rimane pubblico e il cui uso deve restare compatibile con l'interesse generale e con le esigenze del pubblico uso;

- l'attività svolta dagli stabilimenti balneari riveste una rilevanza economica, occupazionale e turistica che deve essere riconosciuta, ma non può determinare una compressione sproporzionata della possibilità, per ogni persona, di accedere al mare e di utilizzare gratuitamente una parte adeguata, dignitosa e concretamente fruibile dell'arenile;

- il mare e la spiaggia costituiscono beni ambientali e sociali essenziali, la cui fruizione incide sul benessere, sulla salute, sulla socialità e sulla qualità della vita delle persone, soprattutto dei bambini, degli anziani e delle famiglie che non possono sostenere quotidianamente il costo dei servizi balneari;

- gli articoli 2 e 3 della Costituzione riconoscono i diritti inviolabili della persona e impegnano la Repubblica a rimuovere gli ostacoli economici e sociali che limitano, di fatto, la libertà e l'eguaglianza;

- l'articolo 9 della Costituzione attribuisce alla Repubblica il compito di tutelare il paesaggio, l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni;

- l'articolo 42 della Costituzione riconosce che la proprietà può essere pubblica o privata e ne orienta la disciplina alla funzione sociale;

- l'articolo 1, comma 251, lettera e), della legge 27 dicembre 2006, n. 296, ha introdotto l'obbligo, per i titolari delle concessioni demaniali marittime, di consentire il libero e gratuito accesso e transito per raggiungere la battigia antistante l'area concessa, anche ai fini della balneazione;

- l'articolo 1, comma 254, della legge n. 296 del 2006 impone alle Regioni, nella predisposizione dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo, di individuare un corretto equilibrio tra le aree concesse a soggetti privati e gli arenili liberamente fruibili e di definire modalità e collocazione dei varchi necessari al libero e gratuito accesso e transito verso la battigia;

- l'articolo 11, comma 2, lettera d), della legge 15 dicembre 2011, n. 217, afferma il diritto libero e gratuito di accesso e di fruizione della battigia, anche ai fini della balneazione;

- il decreto-legge 16 settembre 2024, n. 131, convertito con modificazioni dalla legge 14 novembre 2024, n. 166, ha ridefinito la disciplina delle procedure selettive per l'affidamento delle concessioni demaniali e ha previsto l'efficacia delle concessioni in essere fino al 30 settembre 2027, con la possibilità, nei soli casi e nei limiti stabiliti dalla legge, di un differimento comunque non oltre il 31 marzo 2028;

- la legge regionale 17 maggio 1999, n. 10, disciplina il riparto delle funzioni amministrative tra Regione ed enti locali; la legge regionale 11 febbraio 2010, n. 7, disciplina le funzioni amministrative in materia di demanio marittimo; la legge regionale 14 luglio 2004, n. 15, disciplina le funzioni regionali in materia di difesa della costa;

- il Piano di gestione integrata delle zone costiere della Regione Marche, approvato con deliberazione amministrativa dell'Assemblea legislativa n. 104 del 6 dicembre 2019 e successivamente modificato, costituisce lo strumento regionale di pianificazione e indirizzo cui devono conformarsi i piani particolareggiati di spiaggia dei Comuni costieri.

Considerato che

- il diritto di raggiungere gratuitamente la battigia e la disponibilità di spiagge libere costituiscono situazioni giuridiche e materiali diverse, che non possono essere confuse;

- il libero transito attraverso un'area in concessione permette infatti di raggiungere il mare e di utilizzare la battigia, ma non assicura la disponibilità di uno spazio nel quale sostare, collocare un ombrellone o altre attrezzature personali e trascorrere gratuitamente la giornata;

- il rispetto formale dell'obbligo di accesso alla battigia non è pertanto sufficiente a garantire il diritto sostanziale alla libera fruizione della spiaggia quando la quasi totalità dell'arenile utilizzabile sia occupata da concessioni o quando gli spazi liberi siano scarsamente estesi, frammentati, marginali o difficilmente accessibili;

- la spiaggia libera non può essere considerata come ciò che residua dopo l'attribuzione delle aree economicamente più appetibili, ma deve costituire una componente essenziale e qualificante della pianificazione costiera regionale e comunale.

Rilevato che

- il consistente aumento del costo dei servizi balneari registrato negli ultimi anni ha accresciuto la domanda di spiagge liberamente fruibili e ha reso ancora più evidente la dimensione sociale del diritto di accesso al mare;

- il dibattito pubblico emerso nel luglio 2026 intorno alle limitazioni introdotte da alcuni stabilimenti rispetto al consumo di alimenti portati da casa ha evidenziato il rischio che la fruizione del mare venga progressivamente associata all'obbligo di acquistare una pluralità di servizi e divenga economicamente insostenibile per una parte crescente della popolazione;

- la libertà dell'utente di scegliere se acquistare servizi balneari e di ristorazione deve essere preservata e non può trasformarsi, direttamente o indirettamente, in una condizione per accedere al mare o permanere sulla spiaggia;

- l'esistenza di imprese balneari efficienti e qualificate non è incompatibile con una significativa presenza di spiagge pubbliche, ma presuppone una pianificazione equilibrata che riconosca dignità, qualità e servizi anche agli spazi destinati alla libera fruizione.

Evidenziato che

- la Regione Marche dispone di oltre 170 chilometri di costa, caratterizzati da situazioni ambientali e urbanistiche molto diverse, comprendenti spiagge sabbiose, litorali ghiaiosi, tratti rocciosi, falesie, aree portuali, foci fluviali e zone soggette a erosione o interdizione;
- la mera indicazione della lunghezza complessiva della costa o della superficie formalmente non concessa può quindi fornire una rappresentazione fuorviante dell'effettiva disponibilità di spiagge libere;
- nel calcolo delle aree destinate alla libera fruizione non possono essere indifferentemente conteggiati tratti rocciosi, scogliere, falesie, foci, aree portuali, zone interdette, superfici non raggiungibili o arenili non concretamente utilizzabili per la balneazione;
- la valutazione deve riguardare la costa effettivamente balneabile, accessibile e fruibile e deve tenere conto non soltanto della superficie, ma anche della distribuzione territoriale, della continuità, della qualità ambientale, della vicinanza ai centri abitati e ai sistemi di trasporto e dell'accessibilità per le persone con disabilità o ridotta mobilità;
- non risulta attualmente disponibile, in forma unitaria e facilmente consultabile, una banca dati regionale pubblica, organica e aggiornata che permetta di conoscere, per ciascun Comune costiero, la reale proporzione tra aree in concessione, spiagge libere, spiagge libere attrezzate e tratti di costa materialmente non fruibili.

Considerato inoltre che

- con la deliberazione n. 44 del 27 gennaio 2025, la Giunta regionale ha avviato l'iter di modifica del Piano GIZC, proponendo di innalzare da 100 a 200 metri l'estensione massima del fronte mare delle singole concessioni e da 200 a 400 metri la distanza massima entro la quale deve essere salvaguardato un accesso pubblico al mare;
- la Giunta regionale ha motivato tale proposta con l'esigenza di non modificare radicalmente l'organizzazione storica delle concessioni in vista delle procedure selettive previste dalla normativa nazionale;
- questa impostazione rischia tuttavia di assumere l'assetto concessorio esistente come parametro prevalente della pianificazione, mentre la riorganizzazione delle concessioni dovrebbe rappresentare l'occasione per verificare preliminarmente quali aree debbano essere conservate o restituite alla libera fruizione pubblica;
- un intervallo massimo di 400 metri tra due accessi pubblici appare eccessivo nei tratti urbanizzati e a maggiore frequentazione e può costituire un ostacolo particolarmente gravoso per le persone anziane, i bambini, le persone con disabilità o ridotta mobilità e gli utenti che trasportano passeggini o attrezzature da spiaggia;
- la possibilità di attribuire concessioni con un fronte mare fino a 200 metri, se non accompagnata da varchi intermedi, dalla continuità del percorso verso la battigia e da adeguati spazi liberi nelle immediate vicinanze, può aumentare la percezione e la realtà materiale di una costa sostanzialmente chiusa.

Valutato che

- la futura attivazione delle procedure selettive non deve limitarsi alla sostituzione o alla conferma degli operatori economici sulle medesime superfici, ma deve essere preceduta dalla verifica dell'interesse pubblico alla concessione di ciascuna area;

- la gara è lo strumento attraverso cui viene selezionato il concessionario, ma non risolve la distinta questione di quali e quante parti del litorale debbano essere sottratte all'uso generale e attribuite all'uso particolare di un operatore economico;
- prima dell'indizione delle procedure selettive occorre pertanto definire, mediante gli strumenti di pianificazione regionale e comunale, la quota e la collocazione delle aree che devono restare libere;
- l'imminente riorganizzazione del sistema concessorio costituisce un'opportunità irripetibile per riequilibrare l'utilizzazione del litorale, incrementare gli spazi pubblici e superare situazioni nelle quali le spiagge libere risultano compresse tra concessioni, concentrate nei tratti periferici o collocate nelle aree meno appetibili.
Ritenuto che
- deve essere affermato un principio di non regressione in base al quale la consistenza complessiva e l'effettiva fruibilità delle spiagge libere esistenti non possano essere ulteriormente ridotte attraverso nuove concessioni, ampliamenti, accorpamenti, concessioni temporanee o mutamenti di destinazione;
- eventuali modificazioni delle aree libere possono essere ammesse soltanto quando siano accompagnate dalla contestuale destinazione alla libera fruizione di superfici equivalenti o superiori sotto il profilo dell'estensione, della qualità, dell'accessibilità e della localizzazione;
- deve essere evitato che porzioni formalmente qualificate come spiagge libere siano occupate stabilmente o stagionalmente da strutture, arredi, attività commerciali o servizi a pagamento tali da ridurre lo spazio concretamente disponibile per l'utilizzo gratuito;
- il modello delle spiagge libere attrezzate può essere positivo soltanto quando i servizi presenti abbiano natura facoltativa e sia garantita una quota prevalente e chiaramente identificabile dell'arenile nella quale sia possibile sostare gratuitamente utilizzando le proprie attrezzature;
- la gestione pubblica delle spiagge libere non può esaurirsi nella pulizia dell'arenile, ma deve comprendere, nei luoghi maggiormente frequentati, accessibilità, servizi igienici, sicurezza della balneazione, informazione, raccolta dei rifiuti e tutela degli ecosistemi;
- le esperienze avviate in altre Regioni dimostrano che è possibile finanziare spiagge pubbliche accessibili, sicure, dotate di passerelle, servizi igienici e presidi di assistenza, mantenendone la piena gratuità.

IMPEGNA

IL PRESIDENTE E LA GIUNTA REGIONALE

1.a predisporre, entro sei mesi dall'approvazione della presente mozione e d'intesa con i Comuni costieri, una ricognizione completa, omogenea e georeferenziata che individui, per ciascun territorio comunale:

- a) la lunghezza e la superficie della costa complessiva e dei tratti effettivamente balneabili, accessibili e fruibili;
- b) le aree in concessione, distinte per finalità e durata, le spiagge libere e le spiagge libere attrezzate;
- c) le aree soltanto formalmente libere ma non concretamente fruibili;
- d) i varchi pubblici, gli accessi attraverso le concessioni e le distanze intercorrenti tra gli accessi;
- e) i servizi presenti e le condizioni di accessibilità per le persone con disabilità o ridotta mobilità;
- f) le aree soggette a erosione, interdizione o altre limitazioni

nonché a rendere tali informazioni pubblicamente consultabili mediante una cartografia digitale regionale costantemente aggiornata;

2.a introdurre, sino alla conclusione della ricognizione e alla conseguente revisione della pianificazione regionale, un indirizzo rivolto ai Comuni affinché non siano assentite nuove concessioni turistico-ricreative, ampliamenti o accorpamenti che comportino una riduzione delle spiagge libere esistenti, prevedendo nel Piano GIZC un principio stabile di non regressione, in base al quale ogni eventuale sottrazione di aree libere sia compensata dalla contestuale restituzione alla pubblica fruizione di superfici almeno equivalenti per estensione e non inferiori per qualità, accessibilità e localizzazione e ad avviare, sulla base dei risultati della ricognizione, la revisione del Piano GIZC e delle relative norme tecniche, prevedendo:

- a) una quota minima regionale complessiva di spiagge libere e spiagge libere attrezzate, calcolata con riferimento alla costa effettivamente balneabile, accessibile e fruibile e articolabile in relazione alle caratteristiche dei diversi territori;
- b) l'obbligo per ogni Comune di garantire una distribuzione equilibrata delle spiagge libere lungo l'intero litorale, evitando la loro concentrazione nei soli tratti periferici, marginali, meno accessibili o maggiormente esposti all'erosione;
- c) una distanza massima ordinaria non superiore a 200 metri tra gli accessi pubblici al mare, riducibile nei centri abitati, nei tratti a elevata frequentazione e in quelli dotati di servizi destinati alle persone con disabilità;
- d) l'obbligo di assicurare accessi pubblici intermedi quando una concessione o un insieme contiguo di concessioni si sviluppi per un fronte mare particolarmente esteso;
- e) la continuità e la riconoscibilità dei percorsi di accesso e il divieto di ostacoli, arredi o strutture che rendano difficoltoso o ambiguo il libero transito;
- f) l'esclusione, dal calcolo della quota minima, dei tratti non balneabili, interdetti, inaccessibili o oggettivamente inadatti alla permanenza;

3.a stabilire che, prima dell'avvio delle procedure selettive per l'affidamento delle concessioni, i Comuni verifichino, nell'ambito dei rispettivi piani di spiaggia, quali aree debbano restare o essere restituite alla libera fruizione e, ove la presenza delle concessioni risulti sproporzionata rispetto agli spazi pubblici disponibili, prevedano la riduzione del fronte mare o della superficie dei lotti da affidare e il recupero di porzioni di arenile da destinare a spiaggia libera, valutando la qualità dell'offerta turistica anche in relazione alla quantità, alla qualità e all'accessibilità degli spazi pubblici;

4.a istituire, a partire dal bilancio regionale 2027, uno specifico programma di finanziamento denominato "Mare libero e accessibile", rivolto ai Comuni costieri per la qualificazione delle spiagge libere e destinato prioritariamente:

- a) alla realizzazione di passerelle, percorsi, servizi igienici e sistemi di supporto alla balneazione accessibili;
- b) ai presidi di assistenza e salvamento nei tratti maggiormente frequentati;
- c) all'installazione di docce e fontanelle, compatibilmente con la disponibilità idrica e con criteri di sostenibilità;
- d) alla pulizia, alla raccolta differenziata e al contrasto dell'abbandono dei rifiuti;
- e) alla realizzazione di rastrelliere per biciclette, collegamenti pedonali e ciclabili e sistemi di trasporto pubblico;

f) alla tutela e al ripristino delle dune e della vegetazione costiera;

g) all'informazione sulla qualità delle acque, sulle regole di utilizzo e sui diritti degli utenti;

riconoscendo priorità ai progetti che incrementino la superficie degli arenili liberamente fruibili e garantiscano l'accessibilità universale;

5.a definire linee guida regionali per le spiagge libere attrezzate che assicurino:

a) la gratuità dell'accesso e della permanenza;

b) l'assenza di qualsiasi obbligo di noleggiare attrezzature o acquistare beni e servizi;

c) la destinazione di una parte prevalente dell'arenile all'utilizzo con attrezzature proprie;

d) la trasparenza dei prezzi dei servizi facoltativi;

e) il divieto di delimitazioni o allestimenti che inducano a ritenere l'area riservata ai soli clienti;

f) procedure pubbliche, trasparenti e temporanee per l'eventuale affidamento dei servizi;

g) controlli effettivi sul mantenimento della funzione pubblica e gratuita dell'area;

6.a promuovere, insieme ai Comuni e alle autorità marittime, una campagna regionale sul libero accesso al mare e sulla fruizione gratuita della battigia, prevedendo:

a) un sistema digitale facilmente accessibile per segnalare accessi impediti, varchi chiusi, occupazioni abusive o limitazioni illegittime;

b) una segnaletica regionale uniforme per tutti gli accessi pubblici, anche in lingua inglese, con pittogrammi facilmente comprensibili e soluzioni accessibili alle persone con disabilità;

c) la trasmissione annuale all'Assemblea legislativa di una relazione sullo stato delle spiagge libere, sull'attuazione dei piani comunali, sulle riduzioni o compensazioni intervenute, sui finanziamenti concessi e sugli esiti dei controlli effettuati.