

An empirical analysis to support the determination of the right fee in bathing concessions

Pierluigi Morano^{1,*}, Leonardo Damiani¹, Paola Amoruso², Debora Anelli³,
Felicia Di Liddo¹, Francesco Tajani³

¹ Department of Civil, Environmental, Land, Construction and Chemistry Engineering, Polytechnic University of Bari, Via Orabona 4, 70125 Bari, Italy; pierluigi.morano@poliba.it; leonardo.damiani@poliba.it; felicia.diliddo@poliba.it

² Department of Economics and Management, LUM Giuseppe Degennaro University, Strada Statale 100 km 18, 70010 Casamassima, Italy; amoruso@lum.it

³ Department of Architecture and Design, Sapienza University of Rome, Via Flaminia 359, 00196 Rome, Italy; debora.anelli@uniroma1.it; francesco.tajani@uniroma1.it

* corresponding author

Keywords

bathing concessions,
concession fee, annual
revenues, Bolkestein
Directive

Abstract

The use of the public State-owned lands for privately managed bathing establishments involves the payment of a properly agreed concession fee and the definition of its duration. On these aspects, Italy appears not to be in line with the current European legislation and therefore an update of the current legal provisions presupposes an investigation to identify the existence and the extent of the imbalances between the paid fee and the real revenues of the bathing activities. Starting from an overview of the international and national regulations on the topic of the bathing concessions, the research intends to provide an empirical analysis of existing gaps between the annual concession fee currently paid by the private operator and the annual revenues deriving from the bathing activity of each facility, for supporting the public administrations in determining the fair bathing concession fee to be paid to the State domain. With reference to a sample of bathing establishment located in the Apulia region (southern Italy) randomly selected through a web survey, the first results are provided and discussed.

1. Introduction

The issue of bathing concessions, with particular reference to the fee paid by private operators to the State domain, is particularly topical given the intentions of the European Community to regulate the granting regime in the short term, in order to ensure greater transparency and free competition in the award process, for the advantage of a more appropriate enhancement of the State domain. The goal of the European Community is to increase the competitive dynamism of the European market, in compliance with the criteria of the Lisbon Strategy, encouraging the free movement of service providers in line with the economic principles already enshrined in the 1957 with the Treaty of Rome. Bathing concessions segment is among the sectors affected by the so-called Bolkestein Directive (European Union Directive No. 2006/123/CE). The framework of the Directive is provided with the aim of identifying common and shared principles, leaving the definition of concrete implementation measures to the Member States.

In the Italian context, the management of the coasts, given their public nature, should be inspired by the principle of maximizing the benefits for the community, especially considering the extensive coastline that characterizes Italy (Agnesi, 2021). The Bolkestein Directive was implemented by Legislative Decree No. 59 of 03/26/2010, published in the Official Journal No. 94 of 04/23/2010. However, the Italian legislator has never properly and fully adapted the existing regulatory framework on bathing concessions to European principles, causing an urgent demand from Europe to comply with established Community standards. The urgent need for transparency and impartiality in the procedures for the award of bathing concessions has not yet been addressed by the Italian system, which is characterized by an excessive duration of concessions, which have historically been followed by automatic renewals, with concession fees deemed to be lower than the profitability of the bathing establishments (Prada, 2022; Caroccia, 2021; Cossiri, 2022; Mooser et al., 2023).

The Court of Justice of the European Union has repeatedly expressed its opinion on the granting of bathing concessions to be carried out through impartial and transparent selection procedures, following the rules of Community law and rendering the divergent national provisions inapplicable. The 2021 State Council Joint Chamber Judgment (State Council, Plenary Session, November 9, 2021, sentences No. 17 and 18) has reaffirmed the violation of the principles of freedom of establishment and protection of the competition imposed from the European law from the Italian State discipline that previews instead the *ex lege* delay of the marine State domain concessions.

In order to allow the transition to a model based on public tender procedures for the award of concessions, a short extension of the concession relations by setting the deadline at 09/30/2027 has been provided. However, the situation is not yet completely clear and the concessionaires remain uncertain about their status. The opening of concessions to competition is an objective of the European Union, but the Italian government is trying to protect the interests of incumbent concessionaires. Many decisions will be made at the local level by the individual municipalities, which will have to organize the tenders and manage the assignments. Currently, discussions are underway on how to handle the «handover» between the outgoing and incoming concessionaires.

2. Aim

This research is part of the outlined framework. Starting from an overview of the international and national regulations on the topic of the bathing concessions, the research intends to provide an empirical analysis of existing gaps between the annual concession fee currently paid by the private operator and the annual revenues deriving from the bathing activity of each facility, for supporting the public administrations aimed at determining the fair (RICS, 2022) bathing concession to correspond to the State domain.

In particular, the study focuses on the territory of the Apulia region (southern Italy) with the aim of a descriptive analysis of the fees currently applied. With reference to a sample of 60 homogeneous bathing establishments along the coast of the Apulia region randomly selected through a web survey, a comparison between the paid concession fees and the daily tariffs is performed. The results obtained could form the basis on which to define, in future research, an evaluation model for determining an appropriate concession fee, identified on the revenues deriving from the bathing activity.

In this light, the work constitutes a reference for the concessionaire (private entity) and the licensor (public entity) for activating equalization-based mechanisms in line with the European directives for overcoming the observed critical issues. The research aims to develop a replicable methodology to identify imbalances between concession fees and revenues in the context of bathing establishments. While the current study focuses on a sample from the Apulia region, the proposed framework is general and adaptable to other geographic and institutional contexts, providing guidelines for policymakers and administrators.

The paper is structured as follows. Section 3 introduces the European and Italian regulatory context to provide a broader perspective and ensure alignment with best practice, by including

benchmarks from selected European countries. These benchmarks allow a comparative assessment of concession systems and provide insights into alternative regulatory frameworks that could inform policy reforms in Italy. In Section 4 the methodology to identify any existing gaps to be mitigated through the adoption of appropriate equalization mechanisms is described. In Section 5, the case study for the application of the proposed methodology to the sample of the 60 bathing establishments located in the Apulia region is presented and in Section 6 the discussion of the obtained results is provided. In Section 7 the conclusions of the work are drawn and future research developments are listed.

3. Regulatory framework

3.1 Europe

The current intention of European Community to regulate the granting regime of bathing concessions aims to ensure greater transparency and free competition in the award process, supporting enhancement of the State domain. In order to reach this goal, the European Union issued the so-called Bolkestein Directive (European Union Directive No. 2006/123/CE), aimed at increasing the competitive dynamism of this market sector, consistently with the criteria of the Lisbon Strategy. Although setting common and shared principles through the Directive, each Member States has freedom of choice in the definition of the measures to be adopted for the concrete implementation of these provisions.

The European framework is characterized by different situations which, in some cases, are partly consistent with the Bolkestein Directive. In Croatia the use of the maritime domain is treated to art. 52 of the Constitution; however, the actual use and exploitation by the property-owning entity or by entities with other rights (such as concessionaires) is regulated at regional level. The conditions of the use of the marine State domain are disciplined by the Maritime Domain and Seaports Act n. 11/2002. The regulatory framework provides that the concession for the commercial use of the maritime domain aimed at carrying out economic activities is awarded at the request of the applicant through a public tender. The duration of the concessions is extremely variable from five to ninety-nine years, depending on the purpose and amount of the necessary investments and all the overall economic effects that will be achieved with the concession to the use of the asset. In addition to the concessions, there is in this legislation another institution that allows the use of the maritime domain for economic purposes called «concession permit»: the applicant obtains the right to use the maritime domain without excluding or limiting the general use of the same. The concession permit is issued for a maximum period of five years.

Under French law, maritime property is governed by the *Code général de la propriété des personnes publiques* (CGPPP), issued by the *Ordonnance* n. 2006-460 of 04/21/2006. The current Code, which entered into force on 07/01/2006, completely repealed the previous *Code du domaine de l'Etat*, modifying the rules applicable to the State domain. The procedure for awarding concessions takes place through locally managed public tenders. The duration of the concessions may not exceed twelve years; sub-concessions may be granted for a period not exceeding that of the main measure. This is the relatively short term compared to Croatia, Portugal and Spain. The determination of the amount of the concession fee is left to the territorial level, generating however remarkable differences among different territorial contexts. The rent, which should be linked to profitability, is therefore extremely variable. The French regulatory framework foresees a minimum threshold of 80% of free coastline, with a marked orientation towards environmental protection.

In Greece, the procedures for authorizing the use of beaches for economic activities are regulated by Law No. 2971 of 2001, which provides for selection procedures that guarantee impartiality and transparency, therefore already in line with the provisions of Directive 2006/123/EC. The awarding of contracts is carried out through public tendering procedures which guarantee impartiality and transparency. In accordance with environmental protection, the administration has the right to withdraw unilaterally if it finds irregularities in terms of alteration of the costal morphological characteristics. The Bolkestein Directive was subsequently implemented by Law 3544 of 2010, thus integrating all European principles into Greek national legislation.

Regarding Spain, in the application of the Law 22/1988 it has been proceeded to the redetermination of the line of demarcation of the marine State domain, originating many litigations with private subjects since numerous private soils are re-entered in the State property area. The Spanish State has therefore granted, as compensation, a concession of 30 years to the private owners of concessionaires. The term of duration has been increased to 75 years with Law 2/2013 which has established a new regime of extraordinary and selective extension of the recognized concessions. The extension of the existing agreements is subject to an environmental report indicative of the effects of employment on the environment and containing the conditions for ensuring the protection of public maritime and land property (Palazón *et al.*, 2018).

In Portugal, the award of maritime concessions is governed by Decree-Law 226-A/2007 of 05/31/2007, implementing Law No. 58/2005 (Lei da Água), which in turn transposed Directive 2000/60/EC (Water Framework Directive). This decree provides, in general, that the exploitation for tourist purposes of the State-owned beaches can only take place following a competition procedure that attributes the relevant title. In the face of this competitive system, there are still advantages for holders of the original concessions. The maximum duration shall be 75 years. Due to the conflict with European principles, the European Commission has initiated infringement proceedings against Portugal.

In Table 1 the main information about the management of the State domain concessions for the mentioned States (Chamber of Deputies of Italian Parliament, 2017) are summarized. The countries were selected based on the relevance of their regulatory frameworks to the EU's Bolkestein Directive, which has a direct impact on Italy's maritime concessions policy; the importance of coastal tourism in their economies, which provides parallels to the Italian context; and the availability of data and existing literature on their concession management practices, which allows for a meaningful comparative analysis. Other countries were excluded due to either insufficient alignment with the Italian regulatory environment or lack of publicly available data for comparison.

Table 1. Main features of beach concession systems of Croatia, France, Spain and Portugal

Croatia	
Choice of procedure of the contractor	The concession for the economic exploitation of the maritime domain must be issued on the basis of a public tender, while the concession for special use is granted at the request of the interested parties. Where a competitive procedure takes place, the issue of the qualification must be based on the opinion of an expert group, appointed by the county concerned or the central government, in accordance with their respective competences.
Ownership of the domain	Art. 52 of the Constitutional Charter adopted in 1990 lays down that the sea, beaches and islands (in addition to other listed natural assets) are of primary interest to the Republic and must enjoy special protection.
Duration of the concessions	The concession is granted for the period from 5 to 99 years, depending on the purpose and amount of the necessary investments and all the overall economic effects that will be achieved with the concession.
France	
Choice of procedure of the contractor	The granting of the concession is carried out by the competent prefect.
Ownership of the domain	The natural maritime public domain includes the soil and subsoil of the sea between the outer limit of the territorial sea and the seashore, the soil and the sub-soil of the salty ponds in direct communication with the sea, certain types of salt lakes and alluvial deposits as well as areas of land reserved for the purpose of satisfying public interest needs of the Maritthyme order, bathing or tourist acquired by the State.
Duration of the concessions	The duration of beach concessions for the exploitation, development and maintenance of specific stretches of coastline shall not exceed 12 years.

Follow **Table 1**. Main features of beach concession systems of Croatia, France, Spain and Portugal

Spain	
Choice of procedure of the contractor	As a general rule, the conduct of bankruptcy proceedings for the granting of concessions is allowed. However, art. 75 of the law it remits to the discretion of the awarding administration the decision relative to the convocation of the contest. The award of concessions is therefore not necessarily based on a public tender.
Ownership of the domain	Among the assets of the State public domain, the maritime zone - land, the beaches, the territorial sea and the natural resources of the economic zone and the continental shelf are
Duration of the concessions	As far as the concession regime is concerned, the maximum duration of the concessions is extended to 75 years.
Portugal	
Choice of procedure of the contractor	The tender is mandatory for certain types of licences and for all concessions. The Portuguese rules allow the former concessionaire to exercise a pre-emptive right when the title is reallocated.
Ownership of the domain	The law laying down rules on the ownership of water resources clarifies that the public water domain includes the maritime State property, the lake and river and the State property of the groundwater.
Duration of the concessions	Art. Article 25 of the Water Ownership Act provides that the maximum duration of concessions shall be 75 years and within this limit, the duration is fixed case by case in relation to the size of the investments associated with the use of the asset and their economic and environmental importance.

3.2. Italy: context and regulatory framework

The term “bathing concession” means a contract whereby the public subject grants the private subject the right of use of the coastal zone, the property of which is in the hands of the State. According to art. 822 of the Civil Code, the coasts are part of the maritime domain of the State and as such, they are inalienable goods, not subject to dispossession and intended for the service of the community.

The Navigation Code (art. 36) regulates in particular the concessions which may be entrusted by the public subject to private individuals, subject to the requirements of public use. These concessions, which are of a temporary nature, are subject to the payment of a fee and are subject to forfeiture for non-compliance with the commitments entered into by the concessionaires, as expressly provided for by law (art. 42). Art. 37 of the Navigation Code provides that the allocation of concessions, in the event of multiple applications, is based on the increased guarantees of profitable use offered by the potential concessionaire. The jurisprudence agrees that the works legitimately carried out by the concessionaire on a State-owned area are to be considered as privately owned assets, destined to be transferred to the State property only at the end of the concession relationship (Constitutional Court of the Italian Republic, 2017); subject to the consent of the granting authority, the private subject may also establish mortgages on them (Navigation Code, art. 41).

Since 1990, the Italian legislation has shown a tendency to favor the stability of concession relations with regard to the right to use the maritime domain for tourist and leisure purposes (Boscolo, 2016). Descending from the above, the recourse to the right of insistence, referred to in the previous version of art. 37 of the Navigation Code, has contributed over time to the adoption of a preferential criterion towards the holders of previous concessions in the presence of a new application for renewal with continuous effects due to the different extensions *ex lege* succession in time (Law n. 296/2006; Legislative Decree n. 179/2012; Law n. 145/2018).

The current legislature at national level is general and lacks precise directives, circumstance that has generated an extremely fragmented normative picture since based on various regional participations successive in the time in order to bridge the present normative void. The complexity

of the reform of the sector legislature is also due to the need to take into account several factors, including the accessibility of the beaches as a public good; the implementation of the number of concessions along the Italian coasts; the spread of coastal erosion processes.

As regards the public accessibility of beaches, in the absence of a national rule laying down the maximum percentage of beaches to be awarded a concession, each region can take its own action by setting limit values, although much of the legislative action taken at local level has not been effective. The resulting regional discretion has created a very heterogeneous environment with different management of the beaches depending on the location: overall, it is estimated that about half of the coastal areas are freely accessible and accessible for bathing, with some cases such as Liguria, Emilia-Romagna and Campania, where about 70% of beaches are occupied by bathing establishments (Legambiente, 2022).

There are also some virtuous cases, such as that of the Apulia Region which, thanks to Regional Law 17/2006 (known as the Minervini law), has established a minimum percentage of free beaches of 60%, higher than the remaining 40% to be allotted under concession. However, this legislative intervention has not met with the favor of several municipalities that have not followed up the application of the rule, generating conflicts with regional legislation.

Lazio with the regional law 8/2015, implemented in 2021 with the Regional Plan of Use of the Beach, has established a limit of 50% of linear meters of free beach, eliminating the possibility of automatic renewal of the marine State property concessions in line with the Bolkestein Directive.

Also the Sardinia Region with the «Guidelines for the preparation of the Plan of use of the coast» referred to in Resolution G.R. 12/8 of 03/05/2013 and Resolution G.R. 10/5 of 02/21/2017, has regulated the criteria for the allocation of concessions in terms of maximum dimensions in function of the morphological and localized characteristics, guaranteeing between 60% and 80% of free beach depending on the type of coast. However, there are several regions (Tuscany, Basilicata, Sicily, Friuli-Venezia Giulia and Veneto) that, to date, have not implemented any legislative action in this regard, as well as cases in which the regional rules introduced have not found concrete application or in any case give inadequate minimum values of free beaches (Liguria, Molise, Calabria, Marche, Campania, Abruzzo, Emilia-Romagna).

In the matter of concession fees, the 2007 budget law (art. 1 of Law 296/2006) introduced the application of a fee for the use of State domain areas subject to annual updating on the basis of ISTAT indices, dividing these areas into two categories according to the tourist value. The fee takes into account the type of area assigned and the category of belonging to the two bands identified or «high tourist value» (A) or «normal tourist value» (B). For 2022, with the update referred to in Ministerial Decree 12/13/2021, an increase of 7.95% was set compared to the 2021 fees (characterized by a reduction of 1.85% compared to the previous year). It is worth remembering that the «August Decree» converted by Law No. 126 of 10/13/2020, established a minimum value of the annual rent for the right to use State property areas of € 2,500.00, increased in 2022 to € 2,698.75. It remains the discretion of individual regions to introduce surcharges against the fee established at State level. For example, Tuscany has introduced a surcharge of 25% of the license fee and the Apulia Region of 10%; there are also regional surcharges in Abruzzo, Lazio, Liguria, Campania. However, the level of fees levied by the Italian State is not comparable to the volumes of revenue generated by economic activities, including bathing establishments, which develop on the coast; according to the report of the Court of Auditors «The management of the revenues deriving from the marine State domain» (2021), the proceeds deriving from the use of the assets of the marine State property to 2020 brought back a provisional data of € 104.8 million against an ascertained figure of € 94.8 million, of which 92.5 million re-quoted. On the other hand, according to a recent survey of Nomisma (2023), the bathing companies in Italy are 6,592 and represent only a part of the companies that use maritime State domain for tourist-receptive purposes, thus excluding the receptive activities that also carry out bathing activities. The analysis provides an average estimated turnover of around € 260,000 per company, 50% attributable to cross-border services such as beach, parking and equipment rental; the remaining part is attributable to the food/bar activity. From the emerged data it would be determined therefore an estimated turnover of the single bathing enterprises of € 1,713,920,000 whose order of magnitude is remarkably advanced regarding the revenues obtained from the State by the

management of the coasts.

The involvement of municipalities in the process of issuing beach concessions is another principle of the current legislation that increases local discretion. The legislative framework, starting from Law 431/1985 and Law 494/1993 as amended, provides that the municipalities are responsible for issuing concessions on the basis of the locally adopted «Plan of use of the coast». The absence of this instrument prevents the issuing of new concessions, residually allowing only the renewal of existing ones. Currently, most municipalities do not have this tool; for example, in Apulia Region the Plan of use of the coasts has been adopted by less than ten Municipalities.

The phenomenon of coastal erosion is another aspect that the new legislature must take into account: according to recent data from ISPRA - Higher Institute for Environmental Protection and Research (2021), Italy has about 8,179 km of coast of which the stretches of coastline in decline are lower than those in progress, however with a greater extension of areas subject to erosion with a total budget of -1.5 km². The data confirm on the one hand the effectiveness of the defense works to protect the coasts carried out, on the other hand the need to implement further solutions to stem the spread of the erosive phenomenon. The growth of coastal erosion processes affects about 46% of sandy coasts with a loss of about 40 million of m² of beaches in the last 50 years (Legambiente, 2022). The problem cannot be separated from the resulting impact in terms of public expenditure, which is not sufficiently supported by the revenue that the State derives from the concession fees currently paid. The circumstance, that it involves a constant variability of the extension of the coastal areas, hinders a punctual perimetration of the areas of the marine State domain. According to the 2021 monitoring data of the State Property Information System (S.I.D.) there are 12,166 concessions for bathing establishments compared to the 10,812 relevant in the previous survey of 2018, with an increase of 12,5% over 3 years, with statistics highly variable between different regions. This is due to the lack of homogeneous criteria for the identification of areas for concession and a maximum employment ratio, as well as State guidelines on environmental protection of the coasts.

The regulation of this matter therefore provides a multiplicity of issues, as important as the economic relevance of the sector within the tourism is crucial. The main problems concern the allocation of administrative rules and the way in which they are carried out, the system of administrative concessions (not only with regard to competition in the choice of concession but also to the duration of the concession), the quality and cost of bathing tourism services, the operation of instruments for integrated coastal control (administrative and environmental), the economic development of the sector, the free use of beaches and the definition of the fair value of the concession fee. Ulterior peculiarities are identifiable regarding the complex topic of the protection of the atmosphere, with the other remarkable interests in matter of marine State domain.

4. Proposed methodology

The phases that make up the assessment procedure aimed at identifying any existing gaps to be mitigated through the adoption of appropriate equalization mechanisms are described below.

Step 1: identification of a sample of bathing establishments currently in operation on the national territory, randomly selected through a web survey, able to represent the heterogeneity of the fees currently incurred by the operators and homogeneously distributed between the coasts of Northern Italy, Central Italy and Southern Italy and the Islands;

Step 2: for each bathing establishment of the sample selected in Phase 1, collection of data referring to:

- number of «standard» stations, i.e. including two sunbeds and an umbrella;
- tariffs applied in the period previously defined (e.g. high season, months in which the establishment is open to the public, etc.);
- annual concession fee currently paid by the operator.

Step 3: for each establishment, determination of the ratio between (i) the annual concession fee and the number of bathing stations and (ii) the annual concession fee and the daily tariff. These ratios serve as indicators of the proportionality and fairness of the fees relative to the services offered. The calculations are standardized to allow comparability across different establishments and regions;

Step 4: Using the ratios obtained in step 3, development of a cluster analysis to identify territorial patterns with similar fee-tariff relationships. This step includes visual mapping of the clusters to assess potential spatial correlations and identify areas of significant imbalance;

Step 5: In the presence of situations of imbalance, the analysis of the incidence of the concession fee currently paid on the estimated annual revenues deriving from bathing activities follows, subject to: i) estimation of the average occupancy rate of the bathing establishments (a) of the reference context (consulting the touristic sector reports) and ii) determination of the average number of days of opening of the bathing establishments in the period considered (b);

Step 6: Considering the daily tariff required by each establishment in the sample (c_i), the estimate of the annual revenues (R_i) deriving from the bathing activity of each facility is conducted as reported in Eq. (1):

$$R_i = a \cdot b \cdot c_i \quad (1)$$

while:

a = average occupancy rate of bathing establishments;

b = average number of days of opening of bathing establishments in the period considered;

c_i = Daily tariff required by each establishment in the sample.

Step 7: Calculation of the incidence of the concession fee paid by each establishment on the estimated average revenues for bathing activities.

It must be underlined that the analysis has been carried out by excluding all those cost items for the private operator and revenues resulting from other activities and/or services that in many cases are provided by the bathing establishment (e.g. bar, restaurant, parking, etc.).

5. Case study

In order to provide a first analysis of the balance between the concession fees and the asked daily rate for each bathing station for the Apulia region, a sample of 60 bathing establishment, randomly selected through a web survey, representative of the existing condition and homogeneously located along the entire Apulian coast, has been collected, as declared in the Phase 1. In Figure 1 the distribution of the sample along the entire Apulian coast is represented. It is possible to identify two different categories of bathing establishments, which, according to their attractiveness and daily tariffs, can be defined as *high* and *normal* tourist value. Throughout the region, however, the tourist value is generally significant. The selection of the sample was based on the following criteria: representation of the heterogeneity of bathing establishments in terms of geographical location, size and type of service; accessibility to publicly available data on concession fees, tariffs and operational details.

Referring to 2021, for each bathing establishment specific features have been brought together into a primary set of information (Phase 2). In particular i) the number of bathing station, composed by 1 umbrella and 2 sunbeds, ii) the daily tariff in "high season" (generally from July to August) required to use a bathing station during the opening hours of the beach establishment, iii) the annual concession fee that each private establishment pays to the public authority for the occupation of State property, have been gathered. All these data are publicly available and accessible through the booking sites, regarding the number of bathing station and rates charged, and to the

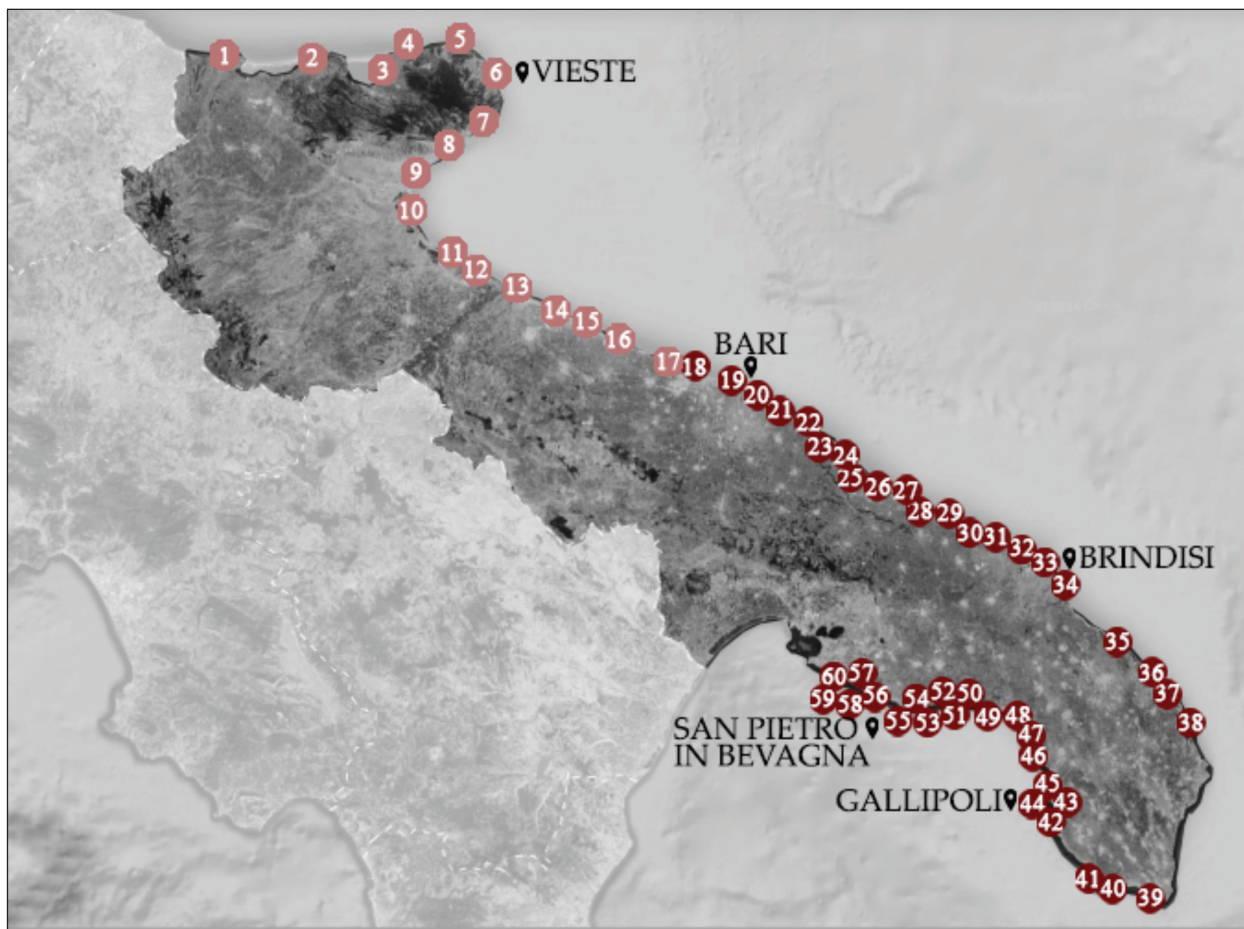


Figure 1. Spatial distribution of the sample of 60 bathing establishments by showing those with the *high* tourist value (dark red) and those with *normal* tourist value (light red).

Ministry of Infrastructure for concession fees (<https://dati.mit.gov.it/catalog/dataset/concessioni-demaniali-marittime-a-maggio-2021>). Vice versa, the costs and the revenues of the activities and/or services (e.g. bar, restaurant, parking, etc.) that in many cases are provided by the bathing establishment have not been considered.

In Table 2 the main statistical parameters (min value, max value, average and standard deviation) of the variables number of bathing station, daily tariff and concession fee, are reported.

Table 2. Main statistical parameters of the retrieved data

Statistical parameter	Number of bathing station [no.]	Daily tariff [€/bathing station]	Concession fee [€/year]
Min value	18.00	10.00	355.21
Max value	504.00	73.00	20,368.12
Average	147.98	30.08	3,482.67
Standard deviation	93.98	14.36	2,986.55

These data are essential for examining if, for each bathing establishment, there is a balance between the annual concession fee and the asked daily tariff for bathing station. In fact, the ratio between the annual concession fee and the number of bathing stations, allows to obtain the annual concession fee for bathing station. Successively, by dividing the annual concession fee per bathing station previously calculated and the known daily tariff it is possible to investigate the possible

existence of a balance for the management of the establishments within the sample (Phase 3). In Table 3 all these data are listed for each of the bathing establishment.

Table 3. Main features of the sample of 60 bathing establishment of the Apulia region

No.	Number of bathing station (A) [no.]	Daily tariff (B) [€/bathing station]	Concession fee (C) [€/year]	Annual concession fee per bathing station (D = C/A) [€/bathing station]	Annual concession fee per bathing station/daily tariff (E = D/B)
1	504	13	3,607.65	7.16	0.55
2	119	15	2,500.00	21.01	1.40
3	112	15	1,998.13	17.84	1.19
4	144	15	1,272.62	8.84	0.59
5	98	53	5,790.44	59.09	1.11
6	302	20	3,259.60	10.79	0.54
7	150	19	2,828.72	18.86	0.99
8	244	18	2,102.83	8.62	0.48
9	149	20	2,604.59	17.48	0.87
10	308	14	4,428.88	14.38	1.03
11	112	35	4,665.77	41.66	1.19
12	148	33	5,355.31	36.18	1.10
13	204	18	3,718.82	18.23	1.01
14	94	30	3,571.38	37.99	1.27
15	151	20	7,345.41	48.65	2.43
16	98	15	1,661.05	16.95	1.13
17	112	42.5	4,629.30	41.33	0.97
18	337	25	5,280.25	15.67	0.63
19	151	51	2,500.00	16.56	0.32
20	160	27.5	2,500.00	15.63	0.57
21	228	57	1,826.06	8.01	0.14
22	38	26	1,625.43	42.77	1.65
23	100	32	4,092.31	40.92	1.28
24	70	73	3,337.67	47.68	0.65
25	103	63	2,202.72	21.39	0.34
26	200	66	2,876.90	14.38	0.22
27	99	33	355.21	3.59	0.11
28	69	40	2,920.24	42.32	1.06
29	105	27	355.21	3.38	0.13
30	118	37	2,439.72	20.68	0.56
31	40	23	1,038.97	25.97	1.13
32	104	27	2,620.61	25.20	0.93
33	180	52	1,709.42	9.50	0.18
34	65	26	2,515.23	38.70	1.49
35	307	20	8,576.70	27.94	1.40
36	38	15	3,568.30	93.90	6.26
37	373	10	1,205.63	3.23	0.32
38	86	63	2,0368.12	236.84	3.76
39	180	20	4,574.72	25.42	1.27
40	163	17	4,241.72	26.02	1.53
41	182	35	3,316.91	18.22	0.52

Follow **Table 3**. Main features of the sample of 60 bathing establishment of the Apulia region

No.	Number of bathing station (A) [no.]	Daily tariff (B) [€/bathing station]	Concession fee (C) [€/year]	Annual concession fee per bathing station (D = C/A) [€/bathing station]	Annual concession fee per bathing station/daily tariff (E = D/B)
42	162	35	1,690.57	10.44	0.30
43	71	20	1,570.02	22.11	1.11
44	72	21	1,643.70	22.83	1.09
45	233	28	2,906.11	12.47	0.45
46	31	30	2,536.95	81.84	2.73
47	57	20	1,682.37	29.52	1.48
48	18	25	4,519.82	251.10	10.04
49	81	20	785.34	9.70	0.48
50	260	30	1,026.09	3.95	0.13
51	43	20	8,950.61	208.15	10.41
52	234	40	1,938.25	8.28	0.21
53	116	35	772.46	6.66	0.19
54	128	35	3,350.12	26.17	0.75
55	144	25	4,781.85	33.21	1.33
56	137	30	8,658.53	63.20	2.11
57	56	40	2,117.87	37.82	0.95
58	144	30	2,407.12	16.72	0.56
59	72	20	2,367.63	32.88	1.64
60	275	40	7,866.40	28.61	0.72

In the considered sample the average number of bathing station is equal to 148, the average daily tariff is 30 € and the usual concession fee paid by the private bathing establishments is 3,482.67 €/year. The highest annual concession fee (C) is 20,368.12 €/year and the maximum daily tariff (B) of the sample is 73 €/bathing station. The largest bathing establishment has about 504 stations. The maximum annual concession fee per bathing station (D) is 251.10 €.

As it is possible to see in Table 3, there some substantial differences among the sample data, especially in terms of concession fees and number of bathing station, therefore, in order to better contextualize also the spatial distribution of the most balanced and unbalanced retrieved situations, in Figure 2 the obtained values for the ratio between the annual concession fee per bathing station and the daily tariff (E) is represented, according to Phase 4.

6. Discussion

The analysis of the results shown in Figure 2 led to the identification of a relevant heterogeneity of the ratio (E) obtained for the Puglia region (Phase 4). This points out a high territorial dispersion of the ratios between the annual concession fee per bathing establishment and the daily tariff, i.e. homogeneous areas of the Apulia region cannot be identified and clustered.

In general terms, it is possible to observe that there is a correspondence of high annual concession fee (major than 3,000 €/year) and elevated ratio of the annual concession fee per bathing station with the daily tariff. This is the case, for example, of the bathing establishments Nos. 48 and 51 for which, respectively, a ratio of 10.04 and 10.41 is obtained and the annual concession fee is

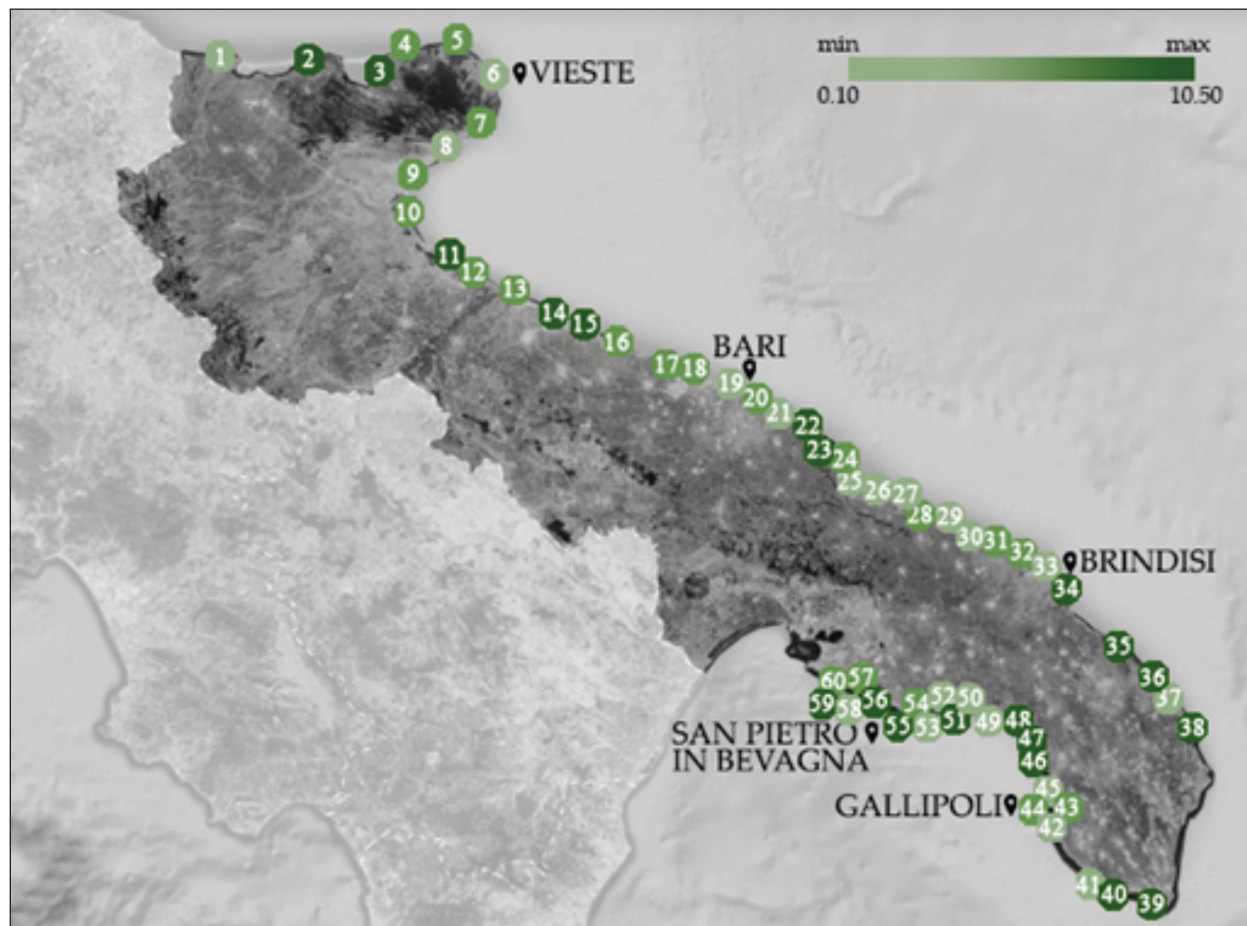


Figure 2. Spatial distribution of the obtained values of the ratio between the annual concession fee per bathing station and the daily rate.

respectively equal to 4,519.82 €/year and 8,950.61 €/year. Both of them are located near the city of San Pietro in Bevagna (TA) on the South-West coast of the region. The daily tariffs and the number of bathing stations are significantly below the average of the sample: 18 bathing stations and 25 € per day for the bathing establishment Nos. 48 and 43 bathing stations; 20 € per day for the bathing establishment No. 51. Low ratio of annual concession fee per bathing station and daily tariff is noticeable for those bathing establishments that have a significant number of bathing stations, a daily tariff similar to the average for the sample and a low concession fee. This is the case of the bathing establishment Nos. 27 and 29, located on the East coast of the region within the territory of the cities of Bari and Brindisi. Both of them have the lowest concession fees of the sample (355.21 €/year), a similar asked daily tariff (33 €/day and 27 €/day) and a high number of bathing stations, equal to 99 for the bathing establishment No. 27, and 105 for the bathing establishment No. 29. The annual concession fees per bathing station are among the smallest ones, respectively 3.59 and 3.38, and the calculated ratios between the annual concession fee per bathing station and the daily tariff are the lowest one, respectively equal to 0.11 and 0.13.

Given the presence of various situations of imbalance between the concession fee and the tariff requested per station, it is useful to conduct an in-depth analysis in order to identify the incidence on annual bathing revenues of the fees currently paid by the managers of the bathing establishments. Therefore, considering an average number of 120 opening days in the summer months and an average occupancy rate of the Apulian bathing establishments equal to 0.7, the amount of annual revenues of each bathing establishment in the study sample deriving from bathing activities alone (Phase 5 and 6) is estimated. It should be noted that the estimate of annual revenues is carried out net of other sources of revenues such as catering and other ancillary services (e.g. parking, bar, etc.). In addition, not all expenses incurred by operators, including taxes and fees,

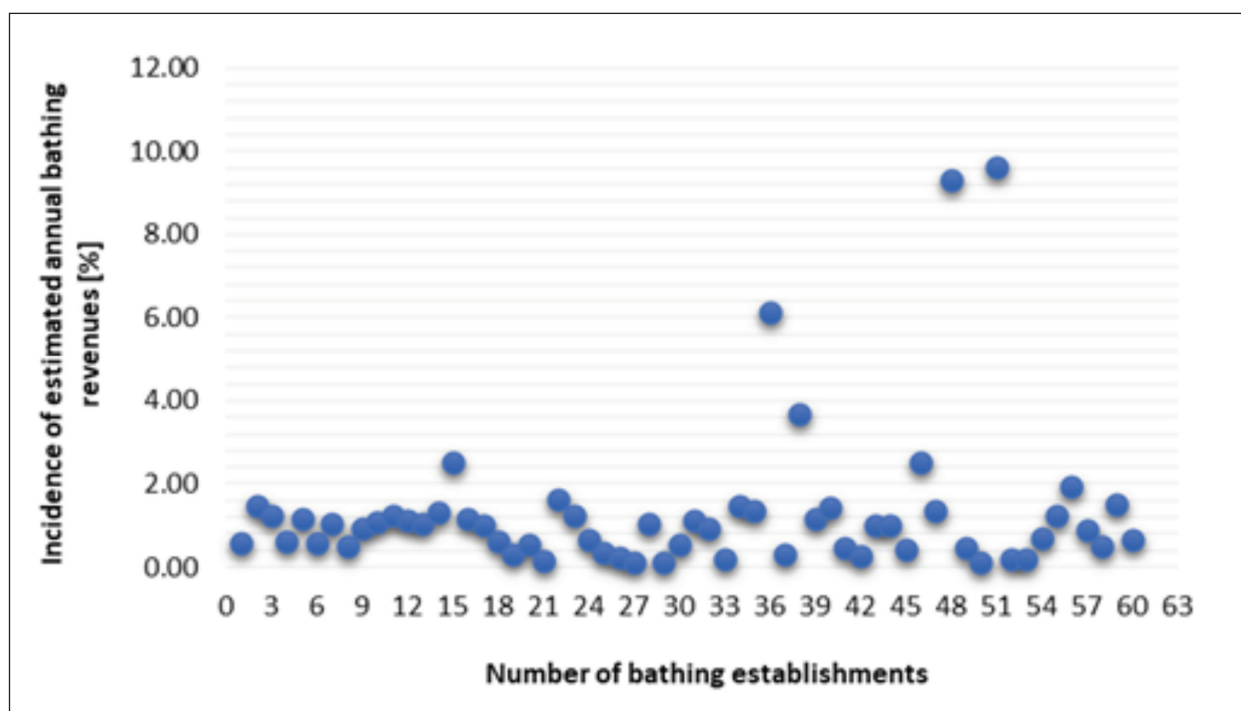


Figure 3. Scatter chart of the incidence of concession fees currently paid on estimated annual revenues.

are considered in this analysis. Figure 3 shows the results obtained, i.e. the incidence of concession fees currently paid on estimated annual revenues (Phase 7).

As can be seen in Figure 3, in most of the establishments within the sample considered - about two-thirds of cases - the incidence does not exceed 1%. The average incidence is 1.61% with a minimum value of 0.13% and a maximum value of 12.39%. The concession fee paid in the first case is 355.21 €/year while in the second case it is 8,950.61 €/year. This result allows to develop some considerations: first of all, it confirms what has been previously observed in step 4 of the proposed methodology, i.e. the actual presence of situations of imbalance between rents paid and potential revenues; secondly, it allows us to quantify the variability, as well as the extent, of the incidence between rents and revenues in the area under consideration and, finally, it allows to highlight the absence of interdependence between fees and revenues from bathing activities.

As previously said, the analysis excludes all the costs and the revenue that could derive from other activities and/or services that in many cases are provided by the bathing establishment (e.g. bar, restaurant, parking, ecc.). These aspects, in fact, must be kept in mind in order to be able to define a more complete picture of the real impact of concession fees on the profitability of each establishment.

The findings of this research contribute to the ongoing debate on the efficient allocation of public resources, particularly in the context of state-owned maritime assets. Even if some Authors (e.g., Agnesi, 2021; Cossiri, 2022) have highlighted the disparities between concession fees and revenues in the bathing establishment segment, a replicable quantitative framework for addressing these imbalances has not been proposed so far. By integrating empirical analysis with policy-oriented recommendations, this study advances the discourse by offering a systematic approach that aligns with principles of economic equity and efficiency. The observed discrepancies between fees and revenues are consistent with findings in other sectors where public assets are leased to private operators (Cossiri, 2022; Prada, 2022). While these studies outline the importance of aligning fees with market potential, the present research provides for a relevant contribution in the field, by proposing a quick reference method that can inform policy reforms at both local and national levels.

6. Conclusions

The management of the payment between private bathing establishments and the State is much

debated both at European and national level. The Bolkestein Directive aims to identify common and shareable principles, delegating to the individual States the definition of the measures to be adopted for the concrete implementation of these provisions. In Italy, despite Legislative Decree No. 59 of 03/26/2010, published in the Official Gazette No. 94 of 04/23/2010 to implement the Bolkestein Directive, the excessive duration of concessions, automatic renewals and concession fees judged to be reduced compared to the profitability of bathing establishments, have provoked an urgent request from Europe to comply with established European standards.

In the outlined framework, the present research has provided a first support to public policies and administration aimed at determining the fair bathing concession fee to be paid between private and State entities for the Apulia region (Italy). The theoretical justification of this study is based on the principles of economic efficiency and equity as outlined in the public economics and valuation literature. The underlying theoretical framework is based on the economic concept of allocative efficiency, which suggests that public resources, such as state-owned coastal areas, should be priced in a way that reflects their economic value while ensuring fairness among stakeholders (RICS, 2022). By identifying and quantifying the gaps between concession fees and revenues, this study seeks to align fee structures with the true market potential of the activities conducted on these properties. The methodology also incorporates principles from valuation standards, such as those proposed by RICS (2024), which emphasize the need for transparent and evidence-based mechanisms for setting fees. This ensures compliance with European Union directives, in particular the Bolkestein Directive, which requires fair and competitive allocation of public assets. By focusing on empirical data, the study takes a practical approach to tackling inequalities, bridging theoretical concepts with actionable insights for policy implementation. In addition, the research draws on the principle of equity by proposing a model in which charges are proportionate to the economic benefits received by operators. This theoretical justification supports the adoption of equalization mechanisms aimed at redressing observed imbalances and improving the equitable distribution of public resources.

Future insights of the research can be developed from the generated outputs, to define an evaluation model for determining a concession fee that is appropriately aligned with the specific market conditions, identified on the basis of the revenues deriving from the bathing activity.

The methodology developed in this study is structured to allow its application beyond the selected sample. Key replicable steps include the i) random selection of a representative sample of establishments, adapted to the specific regional or national context; ii) collection of standardized data on concession fees, facility size, and usage rates, leveraging publicly available databases or surveys; iii) determination of the ratios between fees, revenues, and tariffs to identify imbalances; iv) contextual analysis of results within the regulatory and market framework of the area under study. This step-by-step approach ensures that the quantitative framework can be adapted to diverse socio-economic and legal settings, with adjustments made to account for local conditions.

Author Contributions

The work should be equally attributed to the Authors.

Bibliography

- Agnesi A. (2021). Beach concession and concession fee in Italy: Findings from a meta-analysis for recreation value of coastal areas. *Economia Marche-Journal of Applied Economics*, 40(2).
- Boscolo E. (2016). Beni pubblici e concorrenza: Le concessioni demaniali marittime [Public goods and competition: Maritime domain concessions]. (*Note to sentence: UE Court of Justice, section V, July 14, 2016, case C-67/15*). *Urbanistica e Appalti*, 1217.
- Caroccia R. (2021). Maritime concessions in Italy: The new perspective after the twin rulings of the Council of State. *Slovak Yearbook of European Union Law*, 1, 59-80.
- Chamber of Deputies of Italian Parliament. (2017, May 30). Maritime domain concessions in Croatia, France, Greece, Portugal, and Spain. <https://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/APP17107.htm> (consulted online on March 18, 2024).
- Civil Code, Art. 822. *Italian Official Gazette*, n. 79. April 4, 1942.

- Constitutional Court of the Italian Republic, sentence n. 29. January 27, 2017.
- Cossiri A. (2022). Italian beach concessions: Towards a sustainable epilogue for the natural heritage and the coastal economy?. *Italian Journal of Public Law*, 14, 304.
- Court of Auditors. (2021). The management of the revenues deriving from the marine state domain. Resolution of 21 December 2021.
- European Parliament. (2000, October 23). European Union Directive 2000/60/EC: Water Framework Directive.
- European Parliament. (2006, December 27). European Union Directive No. 2006/123/CE: Bolkestein Directive.
- Higher Institute for Environmental Protection and Research (ISPRA). (2021). ISPRA report on hydrogeological disruption in Italy.
- Law No. 126. *Italian Official Gazette*, n. 253. October 13, 2020.
- Law No. 145, Art. 1. *Italian Official Gazette*, n. 302. December 31, 2018.
- Law No. 296, Art. 1. *Italian Official Gazette*, n. 299. December 27, 2006.
- Law No. 431 of August 8, 1985. *Italian Official Gazette*, n. 197. August 22, 1985.
- Law No. 494 of December 4, 1993. *Italian Official Gazette*, n. 285. December 4, 1993.
- Lazio Region Council. (2021). Regional plan of use of the beach. *Bollettino ufficiale della regione Lazio*, n. 72. July 20, 2021.
- Legambiente. (2022). Rapporto Spiagge.
- Legislative Decree No. 179, Art. 34. *Italian Official Gazette*, n. 245. October 19, 2012.
- Legislative Decree No. 59 of March 26, 2010. *Italian Official Gazette*, n. 94. April 23, 2010.
- Ministerial Decree of December 13, 2021. *Italian Official Gazette*, n. 297. December 15, 2021.
- Ministry of Infrastructure and Transport. (2024, March 4). Concessioni demaniali marittime a maggio 2021. <https://dati.mit.gov.it/catalog/dataset/concessioni-demaniali-marittime-a-maggio-2021>
- Ministry of Infrastructure and Transport. (2024, March 28). State Property Information System (S.I.D.). <https://www.sid.mit.gov.it/>
- Mooser A., Anfuso G., Pranzini E., Rizzo A. & Aucelli P.P. (2023). Beach scenic quality versus beach concessions: Case studies from southern Italy. *Land*, 12(2), 319.
- Navigation Code, Art. 36. *Italian Official Gazette*, n. 93. April 18, 1942.
- Navigation Code, Art. 37. *Italian Official Gazette*, n. 93. April 18, 1942.
- Navigation Code, Art. 42. *Italian Official Gazette*, n. 93. April 18, 1942.
- Navigation Code, Art. 41. *Italian Official Gazette*, n. 93. April 18, 1942.
- Nomisma. (2023, February). Gestione e valorizzazione del demanio costiero: I modelli gestionali [Management and enhancement of the coastal domain: Management models].
- Palazón A., López I., Gilart V., Bañón L. & Aragonés L. (2018). Concessions within the maritime-terrestrial public domain on the beaches of southeastern Spain. *Ocean & Coastal Management*, 161, 156-164.
- Prada F. (2022). The regulation of state-owned maritime property concessions for tourism and recreational purposes: The continuing conflict between Italian and European law. *European Public Law*, 28(4).
- Regional Law No. 17. *Bollettino ufficiale della regione Puglia*, n. 79. June 27, 2006.
- RICS. (2024). *RICS Valuation: Global Standards*. London, 2024. <https://www.rics.org/content/dam/ricsglobal/documents/standards/Red-Book-Global-Standards-incorporating-IVS.pdf>
- Sardinia Region. (2019). Guidelines for the preparation of the plan of use of the coast.
- State Council Joint Chamber Judgment. (2021, November 9). Plenary session, sentences n. 17 and n. 18.

Un'analisi empirica per la determinazione del congruo canone nelle concessioni balneari

Pierluigi Morano^{1,*}, Leonardo Damiani¹, Paola Amoruso², Debora Anelli³,
Felicia Di Liddo¹, Francesco Tajani³

¹ Dipartimento di Ingegneria Civile, Ambientale, del Territorio, Edile e di Chimica, Politecnico di Bari, Via Orabona 4, 70125 Bari, Italia; pierluigi.morano@poliba.it; leonardo.damiani@poliba.it; felicia.diliddo@poliba.it

² Dipartimento di Economia e Management, Università LUM Giuseppe Degennaro, Strada Statale 100 km 18, 70010 Casamassima, Italia; amoruso@lum.it

³ Dipartimento di Architettura e Progetto, Università Sapienza di Roma, Via Flaminia 359, 00196 Roma, Italia; debora.anelli@uniroma1.it; francesco.tajani@uniroma1.it

* corresponding author

Parole chiave

concessioni balneari,
canone concessorio,
ricavi annuali, Direttiva
Bolkestein

Abstract

L'utilizzo del litorale pubblico demaniale per stabilimenti balneari a gestione privata comporta il pagamento di un canone concessorio opportunamente concordato e la definizione della sua durata. A tale riguardo, la normativa italiana non ha attualmente recepito quanto previsto a livello europeo: pertanto, un aggiornamento delle vigenti disposizioni legislative presuppone un'indagine volta ad identificare l'esistenza e l'entità di potenziali squilibri tra il canone corrisposto e gli effettivi ricavi delle attività balneari. Partendo da una disamina della normativa internazionale e nazionale in materia di concessioni balneari, la presente ricerca propone un'analisi empirica degli squilibri esistenti tra il canone concessorio annuo attualmente corrisposto dagli operatori privati ed i ricavi annui generati dalla gestione delle strutture balneari. L'obiettivo è di fornire un utile supporto alle Pubbliche Amministrazioni nella determinazione di un canone concessorio «meritato», da corrispondere all'Ente demaniale. Con riferimento ad un campione di stabilimenti balneari situati nella regione Puglia (Sud Italia) selezionati sistematicamente attraverso un'analisi condotta sul web, sono stati illustrati e discussi i risultati ottenuti.

1. Introduzione

Il tema delle concessioni balneari, con particolare riferimento al prezzo corrisposto dai soggetti utilizzatori, è di particolare attualità viste le intenzioni della Comunità Europea di disciplinare il regime concessorio nel breve periodo, al fine di garantire una maggiore trasparenza e la libera concorrenzialità in sede di aggiudicazione, a vantaggio di una più adeguata valorizzazione del bene demaniale. L'obiettivo della Comunità Europea è incrementare il dinamismo concorrenziale del mercato unico, nel rispetto dei criteri della Strategia di Lisbona, favorendo la libera circolazione dei prestatori di servizi coerentemente ai principi economici già presenti nel Trattato di Roma del 1957. Tra i segmenti di mercato interessati dalla Direttiva Bolkestein rientra quello delle concessioni balneari (Direttiva dell'Unione Europea n. 2006/123/CE). I contenuti di tale Direttiva hanno l'intento di individuare dei principi comuni e condivisibili, demandando agli Stati membri la definizione delle misure da adottare per la concreta attuazione.

Nel contesto italiano, la gestione dei litorali, data la loro natura pubblica, dovrebbe ispirarsi al principio di massimizzazione del beneficio per la collettività, ancor più se si considera la notevole estensione della costa balneabile che caratterizza l'Italia (Agnesi, 2021). In Italia la Direttiva Bolkestein è stata formalmente recepita con il Decreto Legislativo n. 59 del 26 marzo 2010, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 94 del 23 aprile 2010. Tuttavia, il legislatore italiano non ha mai correttamente e pienamente adeguato il quadro normativo vigente sulle concessioni balneari ai principi europei, generando un'incalzante richiesta dell'Europa a conformarsi agli standard comunitari stabiliti. Nel sistema italiano l'impellente esigenza di trasparenza ed imparzialità nelle procedure di aggiudicazione delle concessioni balneari si scontra con un'eccessiva durata delle stesse, alla scadenza delle quali si sono storicamente succeduti rinnovi automatici con canoni concessori esigui rispetto alla capacità reddituale delle attività balneari (Prada, 2022; Caroccia, 2021; Cossiri, 2022; Mooser et al., 2023).

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea si è più volte espressa sull'assegnazione delle concessioni balneari da condurre tramite procedure di selezione imparziali e trasparenti, seguendo le norme di diritto comunitario e rendendo inapplicabili le disposizioni nazionali divergenti. La sentenza a sezioni riunite del Consiglio di Stato del 2021 (Sessione Plenaria del 9 novembre 2021, sentenze nn. 17 e 18) ha ribadito la lesione dei principi di libertà di stabilimento e di tutela della concorrenza imposti dal diritto europeo da parte della disciplina statale italiana che prevede invece la proroga *ex lege* delle concessioni demaniali marittime.

Al fine di consentire la transizione verso un modello basato su procedure di gare pubbliche per l'assegnazione delle concessioni, la citata sentenza ha previsto una breve proroga dei rapporti concessori, fissandone la scadenza al 30/09/2027. Tuttavia, allo stato attuale la situazione non è definita con chiarezza ed i concessionari permangono in uno stato di incertezza. La transizione verso un modello competitivo per l'assegnazione delle concessioni è un obiettivo dell'Unione Europea, ancorché il governo italiano voglia contestualmente tutelare gli interessi degli operatori privati. Il processo decisionale sarà in gran parte demandato a livello locale ai singoli Comuni, che dovranno organizzare i bandi di gara e gestire gli affidamenti. Le discussioni sulle modalità di gestione del "passaggio di consegne" tra i concessionari uscenti e quelli entranti sono attualmente in corso di definizione.

2. Obiettivo

La presente ricerca si inserisce nel quadro delineato. A partire dalla descrizione del *framework* normativo internazionale e nazionale sul tema delle concessioni balneari, il lavoro propone un'analisi empirica del potenziale squilibrio esistente tra il canone concessorio annuale attualmente corrisposto dagli operatori privati ed i ricavi annui derivanti dalle strutture balneari, al fine di fornire un supporto alle Pubbliche Amministrazioni nella determinazione di un canone concessorio equitativo (RICS, 2024), da corrispondere all'Ente demaniale.

In particolare, lo studio si concentra sul territorio della regione Puglia (Italia) con l'obiettivo di sviluppare un'analisi descrittiva dei canoni attualmente applicati: a tale scopo, è effettuata una comparazione tra il canone annuo versato e la tariffa di mercato richiesta per postazione, con riferimento ad un campione di 60 stabilimenti balneari omogeneamente ubicati lungo il litorale della regione. I risultati ottenuti potrebbero costituire la base per la definizione, in future ricerche, di un modello di valutazione per la determinazione di un congruo canone concessorio, individuato in funzione dei ricavi derivanti dalle strutture balneari.

In tal senso, lo scopo del lavoro è quello di costituire un riferimento per il concessionario (soggetto privato) ed il concedente (soggetto pubblico) definendo un meccanismo perequativo che sia coerente con le disposizioni normative europee in tema di concessioni balneari e che possa risolvere le rilevate criticità. La ricerca sviluppa una metodologia replicabile per individuare i potenziali squilibri tra canoni concessori ed i ricavi degli stabilimenti balneari. Sebbene il presente studio si concentri su un campione della regione Puglia, il quadro proposto è generico e pertanto adattabile ad altri contesti geografici e istituzionali, fornendo delle linee guida per *policy maker* e Pubbliche Amministrazioni.

L'articolo è strutturato come segue: la Sezione 3 introduce il contesto normativo europeo e italiano per delineare una prospettiva d'insieme e verificare la rispondenza agli standard comunitari richiesti,

includendo *benchmark* di diversi Paesi europei selezionati. Questi parametri di riferimento consentono una valutazione comparativa dei sistemi concessori e forniscono informazioni su quadri normativi esteri che potrebbero orientare le riforme politiche in Italia. Nella Sezione 4 è descritta la metodologia per individuare eventuali squilibri esistenti tra il canone concessorio ed i ricavi conseguiti dalla gestione delle strutture balneari, che potrebbero essere bilanciati attraverso l'adozione di opportuni meccanismi di perequazione. Nella Sezione 5 è presentato il caso studio, implementando la metodologia sviluppata al campione dei 60 stabilimenti balneari situati nella regione Puglia, e nella Sezione 6 sono illustrati e discussi i risultati ottenuti. Nella Sezione 7 sono esposte le conclusioni del lavoro e sono approfonditi i potenziali sviluppi futuri della ricerca.

3. Quadro Normativo

3.1. Europa

L'attuale intenzione della Comunità Europea di regolamentare il regime concessorio per l'utilizzo dei litorali mira a garantire maggiore trasparenza e libera concorrenza nel processo di affidamento, sostenendo la valorizzazione dei beni demaniali. Per raggiungere questo obiettivo l'Unione Europea ha emanato la cosiddetta Direttiva Bolkestein (Direttiva dell'Unione Europea n. 2006/123/CE), volta a favorire il dinamismo competitivo di questo segmento di mercato, coerentemente ai criteri della Strategia di Lisbona. Pur fissando principi comuni e condivisi attraverso la Direttiva, ciascuno Stato membro ha libertà di scelta nella definizione delle misure da adottare per la concreta attuazione di tali disposizioni.

Il panorama europeo si caratterizza per situazioni differenti che, in alcuni casi, sono parzialmente coerenti con la Direttiva Bolkestein.

In Croazia l'utilizzo del demanio marittimo è trattato all'art. 52 della Costituzione; tuttavia, l'effettivo utilizzo e lo sfruttamento da parte dell'ente proprietario o di soggetti che vantano diritti di altra natura (ad esempio concessionari) è regolato a livello regionale. Le condizioni di utilizzo del demanio marittimo sono state disciplinate dal *Maritime Domain and Seaports Act* n. 11/2002. Il quadro normativo di riferimento prevede che la concessione per l'uso commerciale del demanio marittimo volta allo svolgimento di attività economiche sia assegnata su domanda del richiedente mediante una gara pubblica. La durata delle concessioni è estremamente variabile da 5 a 99 anni, a seconda dello scopo e dell'importo degli investimenti necessari e di tutti gli effetti economici complessivi che saranno raggiunti con la concessione all'utilizzo del bene. Oltre alle concessioni, esiste in tale ordinamento un altro istituto che consente l'uso del demanio marittimo a fini economici, denominato «permesso di concessione»: il richiedente ottiene il diritto di utilizzo del demanio marittimo senza escludere o limitare l'uso generale dello stesso. Il permesso di concessione è rilasciato per un periodo massimo di 5 anni.

Nell'ordinamento francese il demanio marittimo è regolato dal *Code général de la propriété des personnes publiques* (CGPPP), emanato con l'*Ordonnance* n. 2006-460 del 04/21/2006. L'attuale Codice, entrato in vigore il 07/01/2006, ha abrogato interamente il previgente *Code du domaine de l'Etat*, modificando la disciplina applicabile ai beni demaniali. La procedura per l'affidamento delle concessioni avviene tramite gare pubbliche gestite a livello locale. La durata delle concessioni non può eccedere i 12 anni: sono ammesse le sub-concessioni con scadenza non superiore a quella del provvedimento principale. Tale termine di durata è relativamente breve se paragonato a quello previsto in Croazia, Portogallo e Spagna. La determinazione dell'ammontare del canone concessorio è demandata a livello territoriale, generando tuttavia notevoli differenze tra diversi contesti locali. Il canone, che dovrebbe essere connesso alla redditività delle strutture balneari, è quindi estremamente variabile. Il quadro normativo francese prevede una soglia minima di litorale libero pari all'80%, con uno spiccato orientamento alla tutela ambientale.

In Grecia le modalità di autorizzazione all'utilizzo delle spiagge per attività economiche sono regolate dalla Legge n. 2971 del 2001, che prevede delle procedure di selezione che garantiscono imparzialità e trasparenza, pertanto già in linea con quanto sancito dalla Direttiva 2006/123/CE. L'assegnazione delle concessioni avviene con gare pubbliche attraverso procedure di selezione che garantiscono imparzialità e trasparenza. Nel rispetto della tutela ambientale, l'amministrazione ha il diritto di recedere unilateralmente qualora verifichi delle irregolarità in termini di alterazione delle caratteristiche morfologiche

della costa. La Direttiva Bolkestein è stata successivamente attuata con la Legge n. 3544 del 2010, integrando quindi tutti i principi comunitari nella legislazione nazionale greca.

Per quanto riguarda la Spagna, nell'applicazione della Legge n. 22/1988 si è proceduto alla rideterminazione della linea di demarcazione del demanio marittimo, originando molteplici contenziosi con soggetti privati, poiché numerosi suoli privati sono rientrati nell'area demaniale. Lo Stato spagnolo ha quindi riconosciuto, a titolo di compensazione, una concessione di 30 anni ai proprietari privati, divenuti quindi concessionari. Il termine di durata è stato elevato a 75 anni con la Legge n. 2/2013 che ha di fatto stabilito un nuovo regime di proroga straordinaria e selettiva delle concessioni riconosciute. La proroga delle concessioni esistenti è soggetta a un rapporto ambientale indicativo degli effetti dell'occupazione sull'ambiente e contenente le condizioni volte a garantire la protezione del demanio pubblico marittimo e terrestre (Palazón *et al.*, 2018).

In Portogallo, l'affidamento delle concessioni demaniali marittime è disciplinato dal Decreto-legge n. 226-A/2007 del 31/05/2007, attuativo della Legge n. 58/2005 (*Lei da Água*) che, a sua volta, ha recepito la direttiva n. 2000/60/CE (Direttiva Quadro sulle Acque). Tale decreto stabilisce, in linea generale, che lo sfruttamento a fini turistici delle spiagge demaniali può avvenire solo a seguito di un procedimento concorsuale che attribuisca il relativo titolo. A fronte di tale sistema concorrenziale, permangono ancora dei vantaggi riconosciuti ai titolari delle concessioni originarie. La durata massima è stabilita pari a 75 anni. A causa del contrasto con i principi europei, la Commissione Europea ha avviato una procedura d'infrazione nei confronti del Portogallo.

In Tabella 1 sono sintetizzate le informazioni principali circa la gestione delle concessioni demaniali per gli stati menzionati (Camera dei Deputati del Parlamento Italiano, 2017). I Paesi sono stati selezionati in base i) alla rilevanza dei diversi quadri normativi rispetto alla Direttiva Bolkestein, avente un impatto diretto sulle politiche del sistema concessorio in Italia; ii) all'importanza del turismo costiero nelle loro economie, elemento che rappresenta un'analogia con il contesto italiano; iii) alla disponibilità di dati e della letteratura esistente sulle diverse modalità di gestione delle concessioni, che consente lo sviluppo di un'analisi comparativa. Altri Paesi sono stati quindi esclusi a causa delle divergenze con il contesto normativo italiano o dell'indisponibilità di dati di confronto.

Tabella 1. Principali caratteristiche dei sistemi concessori in Croazia, Francia, Spagna e Porto

Croazia	
Scelta di procedura del contraente	La concessione volta allo sfruttamento economico del demanio marittimo deve essere rilasciata sulla base di una gara pubblica, mentre la concessione per uso speciale viene rilasciata su richiesta degli interessati. Qualora si svolga una procedura competitiva il rilascio del titolo abilitativo deve essere basato sull'opinione di un gruppo di esperti, nominato dalla contea interessata o dal governo centrale, secondo le rispettive competenze.
Titolarità del demanio	L'art. 52 della Carta costituzionale adottata nel 1990 stabilisce, infatti, che il mare, le spiagge e le isole (oltre ad altri beni naturali elencati) sono di interesse primario per la Repubblica e devono godere di speciale protezione.
Durata delle concessioni	La concessione viene rilasciata per il periodo da 5 a 99 anni, a seconda dello scopo e dell'importo degli investimenti necessari e di tutti gli effetti economici complessivi che saranno raggiunti con la concessione.
Francia	
Scelta di procedura del contraente	Il procedimento per il rilascio della concessione è condotto dal prefetto competente.
Titolarità del demanio	il demanio pubblico marittimo naturale comprende il suolo ed il sottosuolo del mare compreso tra il limite esterno del mare territoriale e la riva del mare, il suolo e il sottosuolo degli stagni salati in diretta comunicazione con il mare, alcune tipologie di laghi salati e depositi alluvionali nonché le aree di territorio riservate in vista della soddisfazione di bisogni di interesse pubblico di ordine marittimo, balneare o turistico acquisiti dallo Stato.
Durata delle concessioni	La durata delle concessioni di spiaggia finalizzate allo sfruttamento, sviluppo e manutenzione di specifici tratti di litorale non possa eccedere i 12 anni.

Segue **Tabella 1**. Principali caratteristiche dei sistemi concessori in Croazia, Francia, Spagna e Porto

Spagna	
Scelta di procedura del contraente	il sistema spagnolo ammette, in via generale, lo svolgimento di procedure concorsuali per il rilascio delle concessioni. Tuttavia, l'art. 75 della legge rimette alla discrezionalità dell'amministrazione concedente la decisione relativa alla convocazione della gara. L'affidamento delle concessioni non avviene, dunque, necessariamente sulla base di una gara pubblica.
Titolarità del demanio	Tra i tra i beni del demanio pubblico statale, la zona marittimo – terrestre, le spiagge, il mare territoriale e le risorse naturali della zona economica e della piattaforma continentale.
Durata delle concessioni	Per quanto concerne il regime delle concessioni, è elevato il termine massimo di durata delle concessioni che passa a 75 anni.
Portogallo	
Scelta di procedura del contraente	Nel sistema portoghese la gara è obbligatoria per alcuni tipi di licenze e per tutte le concessioni. la disciplina portoghese ammette che il precedente concessionario possa esercitare un diritto di prelazione nel momento in cui si procede alla riassegnazione del titolo.
Titolarità del demanio	La legge recante norme sulla titolarità delle risorse idriche chiarisce che il dominio idrico pubblico comprende il demanio marittimo, il demanio lacustre e fluviale e il demanio delle c.d. restanti acque
Durata delle concessioni	L'art. 25 del decreto – lei n. 266-A/2007 dispone che la durata massima delle concessioni sia di 75 anni e che, entro questo limite, la durata sia fissata caso per caso in relazione alla dimensione degli investimenti associati all'uso del bene ed alla loro rilevanza economica ed ambientale

3.2. Italia: contesto e quadro normativo

Per “concessione balneare” si intende il contratto con cui l'ente pubblico assicura al soggetto privato il diritto d'uso della zona litoranea, la cui proprietà è in capo allo Stato. Secondo l'art. 822 del Codice Civile, le coste rientrano nel demanio marittimo dello Stato ed in quanto tali, sono beni inalienabili, inespropriabili e destinati al servizio della collettività.

Il Codice della Navigazione (art. 36) disciplina in modo particolare le concessioni che possono essere affidate dall'ente pubblico ai privati, compatibilmente con le esigenze di uso pubblico. Tali concessioni, di carattere temporaneo, sono subordinate alla corresponsione di un canone e sono soggette a decadenza per inadempimenti agli impegni assunti dai concessionari, così come espressamente previsto dalla legge (art. 42). L'art. 37 del Codice della Navigazione prevede che l'assegnazione delle concessioni, in caso di presentazione di più domande, avvenga sulla base delle maggiori garanzie di proficua utilizzazione offerte dal potenziale concessionario. La giurisprudenza è concorde nell'affermare che le opere legittimamente realizzate dal concessionario su area demaniale sono da considerarsi come beni di proprietà privata, destinati ad essere trasferiti al demanio statale unicamente alla scadenza del rapporto concessorio (Corte Costituzionale della Repubblica Italiana, 2017); previa autorizzazione dell'autorità concedente, il soggetto privato può anche istituire ipoteche sulle stesse (Codice della Navigazione, art. 41).

Sin dal 1990 la normativa italiana ha manifestato la tendenza a privilegiare la stabilità dei rapporti concessori aventi ad oggetto il diritto di utilizzo, per finalità turistico-ricreative, del demanio marittimo (Boscolo, 2016). In tal senso il ricorso al diritto di insistenza, di cui alla precedente versione dell'art. 37 del Codice della Navigazione, ha contribuito nel tempo all'adozione di un criterio preferenziale verso i titolari di precedenti concessioni in presenza di una nuova istanza di rinnovo, con effetti continuativi a causa delle diverse proroghe *ex lege* succedutesi nel tempo (Legge n. 296/2006; Decreto legislativo n. 179/2012; Legge n. 145/2018).

La legislatura attualmente vigente a livello nazionale risulta per molti aspetti generica e manchevole di precise direttive, circostanza che ha generato un quadro normativo estremamente frammentato, poiché basato su differenti interventi regionali susseguitisi nel tempo per colmare il vuoto

normativo presente. La complessità della riforma della legislatura di settore è dovuta anche all'esigenza di tener conto di diversi fattori, tra cui: l'accessibilità delle spiagge in quanto bene pubblico; l'implementazione del numero di concessioni lungo le coste italiane; la diffusione dei processi di erosione costiera.

Per quanto riguarda l'accessibilità pubblica delle spiagge, in assenza di una norma nazionale che stabilisca la percentuale massima di spiagge da poter assegnare in concessione, ciascuna regione può intervenire autonomamente stabilendo dei valori limite, ancorché gran parte delle azioni legislative intraprese a livello locale non si siano rivelate incisive. La conseguente discrezionalità esistente a livello regionale ha creato un contesto estremamente eterogeneo con differenti gestioni degli arenili in funzione della localizzazione: complessivamente si stima che circa la metà delle aree costiere sia liberamente accessibile e fruibile alla balneazione, con taluni casi come Liguria, Emilia-Romagna e Campania, dove circa il 70% delle spiagge è occupato da stabilimenti balneari (Legambiente, 2022).

Giova annoverare anche taluni casi virtuosi, come quello della regione Puglia che, grazie alla Legge regionale n. 17/2006 (nota come Legge "Minervini"), ha stabilito una percentuale minima di spiagge libere pari al 60%, superiore al restante 40% da poter assegnare in concessione. Tuttavia, tale intervento legislativo non ha incontrato il favore di diversi Comuni che non hanno dato seguito all'applicazione della norma, generando contrasti con la normativa regionale.

Il Lazio con la Legge regionale n. 8/2015, recepita nel 2021 con il "Piano Regionale di Utilizzazione degli Arenili", ha stabilito un limite del 50% di metri lineari di arenile libero, eliminando la possibilità di rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime in linea con la Direttiva Bolkestein.

Anche la regione Sardegna con le "Linee guida per la predisposizione del "Piano di utilizzo dei litorali" di cui alla Deliberazione G.R. n. 12/8 del 5/3/2013 e alla Deliberazione G.R. n. 10/5 del 21/2/2017, ha regolamentato i criteri di assegnazione delle concessioni in termini di dimensioni massime in funzione delle caratteristiche morfologiche e localizzative, garantendo tra il 60% e l'80% di spiaggia libera a seconda della tipologia di litorali. Tuttavia, vi sono diverse regioni (Toscana, Basilicata, Sicilia, Friuli-Venezia Giulia e Veneto) che ad oggi non hanno implementato alcuna azione normativa in tal senso, nonché casi in cui le norme regionali introdotte non hanno trovato concreta applicazione o comunque prevedono valori minimi inadeguati di spiagge libere (Liguria, Molise, Calabria, Marche, Campania, Abruzzo, Emilia-Romagna).

In tema di canoni concessori, la Legge di bilancio 2007 (art. 1 della Legge n. 296/2006) ha introdotto l'applicazione di un canone per l'uso di aree demaniali soggetto ad aggiornamento annuale sulla base degli indici ISTAT, suddividendo tali aree in due categorie a seconda della valenza turistica. Il canone tiene conto della tipologia di area assegnata e della categoria di appartenenza rispetto alle due fasce individuate, ovvero "alta valenza turistica" (A) o "normale valenza turistica" (B). Per il 2022, con l'aggiornamento di cui al D.M. del 13/12/2021, è stato fissato un incremento del 7,95% rispetto ai canoni del 2021 (caratterizzati invece da una riduzione dell'1,85% rispetto all'anno precedente). Vale ricordare che il "Decreto Agosto" convertito dalla Legge n. 126 del 13/10/2020, ha stabilito un valore minimo del canone annuo per il diritto di utilizzazione di aree demaniali pari a 2.500,00 €, incrementato nel 2022 a 2.698,75 €. Resta ferma la discrezionalità delle singole regioni di introdurre delle maggiorazioni rispetto al canone stabilito a livello statale. Ad esempio, la Toscana ha introdotto una sovratassa del 25% del canone concessorio e la Puglia del 10%; sono altresì previste sovrattasse regionali in Abruzzo, Lazio, Liguria, Campania. Tuttavia, l'entità dei canoni riscossi dallo Stato italiano non è comparabile ai volumi di ricavi generati dalle attività economiche, tra cui gli stabilimenti balneari, che si sviluppano sui litorali; secondo la relazione della Corte dei Conti "La gestione delle entrate derivanti dai beni demaniali marittimi", i proventi derivanti dall'utilizzazione dei beni del demanio marittimo al 2020 riportavano un dato previsionale di 104,8 milioni di Euro, a fronte di una cifra accertata di 94,8 milioni di Euro, di cui 92,5 milioni di Euro sono stati riscossi. Di contro, secondo una recente indagine di Nomisma (2023) le imprese balneari in Italia sono 6.592 e rappresentano solo una parte delle aziende che utilizzano i beni demaniali marittimi a fini turistico-ricettivi, escludendo quindi le attività ricettive che svolgono anche attività balneare. L'analisi fornisce una stima media di fatturato di circa 260.000 € ad azienda, riconducibile per il 50% ai servizi tradizionali quali spiaggia, parcheggio e noleggio attrezzature; la restante quota parte è attribuibile all'attività di ristorazione/bar. Dai dati emersi si determinerebbe quindi un fatturato stimato delle

sole imprese balneari di 1.713.920.000 €, il cui ordine di grandezza è notevolmente superiore rispetto ai ricavi conseguiti dallo Stato dalla gestione dei litorali.

Il coinvolgimento dei Comuni nel processo di rilascio delle concessioni balneari è un altro principio della normativa vigente che aumenta la discrezionalità locale. Il quadro legislativo, a partire dalla Legge n. 431/1985 e dalla Legge n. 494/1993 e successive modifiche, prevede che siano i Comuni a rilasciare le concessioni sulla base dei Piani di gestione delle coste adottati localmente. L'assenza di tale strumento impedisce l'emissione di nuove concessioni, consentendo in via residuale solo il rinnovo di quelle esistenti. Attualmente la maggior parte dei Comuni non dispone di questo strumento; ad esempio, in Puglia il "Piano Regionale delle Coste" è stato adottato da meno di 10 Comuni.

Altro aspetto di cui la nuova legislatura deve tener conto è il fenomeno dell'erosione costiera: secondo recenti dati dell'ISPRA – Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (2021), l'Italia presenta circa 8.179 km, di cui i tratti di litorale in arretramento sono inferiori a quelli in avanzamento, tuttavia con una maggior estensione delle aree soggette ad erosione con un bilancio complessivo di -1,5 km². I dati confermano, da un lato, l'efficacia delle opere di difesa a protezione delle coste realizzate, dall'altro, la necessità di implementare ulteriori soluzioni volte ad arginare il propagarsi del fenomeno erosivo. La crescita dei processi di erosione costiera riguarda circa il 46% delle coste sabbiose, con una perdita di circa 40 milioni di metri quadrati di spiagge negli ultimi 50 anni (Legambiente, 2022). La problematica non può prescindere dall'impatto che ne consegue in termini di spesa pubblica, non sufficientemente sostenuta dalle entrate che lo Stato ricava dai canoni concessori attualmente corrisposti. La circostanza, che comporta una costante variabilità dell'estensione delle aree costiere, ostacola una puntuale perimetrazione delle aree del Demanio marittimo. Secondo i dati del monitoraggio al 2021 del Sistema Informativo Demaniale Marittimo (S.I.D.) vi sono 12.166 concessioni per stabilimenti balneari a fronte delle 10.812 rilevate nel precedente sondaggio del 2018, con un incremento del 12,5% in 3 anni, con statistiche estremamente variabili tra le diverse regioni. La circostanza è riconducibile all'assenza di criteri omogenei per l'individuazione di aree suscettibili di affidamento in concessione e di un rapporto di occupazione massima, così come di linee guida statali in tema di tutela ambientale delle coste.

La regolamentazione di questo settore coinvolge, pertanto, una molteplicità di questioni, tanto rilevanti quanto cruciale è l'importanza economica del comparto in seno al settore turismo. Le principali criticità riguardano: l'allocazione e le modalità di svolgimento delle competenze amministrative; il regime della concessione amministrativa (non solo con riguardo alla competizione nella scelta del concessionario ma anche alla durata della concessione); la qualità e il costo dei servizi turistico-balneari; l'operatività di strumenti per il controllo integrato delle coste (amministrativi e ambientali); lo sviluppo economico del settore; la fruizione libera delle spiagge e la definizione del giusto canone di concessione. Ulteriori peculiarità sono individuabili in merito al complesso tema della tutela dell'ambiente, destinato inevitabilmente a confrontarsi con gli altri interessi rilevanti in materia di demanio marittimo.

4. Metodologia proposta

Di seguito vengono descritte le fasi che concorrono alla definizione della metodologia di valutazione finalizzata ad individuare eventuali *gap* esistenti da mitigare mediante l'adozione di opportuni meccanismi di perequazione.

Fase 1: individuazione di un campione di stabilimenti balneari attualmente in funzione sul territorio nazionale, in grado di rappresentare l'eterogeneità dei canoni attualmente pagati dai gestori ed omogeneamente distribuiti tra le coste del Nord Italia, Centro Italia e Sud Italia e Isole.

Fase 2: per ciascuno stabilimento balneare del campione selezionato nella Fase 1, raccolta dei dati riferiti a:

- numero di postazioni "standard", ossia comprensive di due lettini ed un ombrellone;

- tariffe praticate nel periodo preliminarmente definito (per esempio periodo di alta stagione, mesi in cui lo stabilimento è aperto al pubblico, etc.);
- canone di concessione annuo attualmente pagato dal gestore.

Fase 3: per ciascuno stabilimento balneare, determinazione del rapporto tra (i) il canone annuale di concessione e il numero di stabilimenti balneari e (ii) il canone annuale di concessione e la tariffa giornaliera. Tali rapporti servono come indicatori della proporzionalità e dell'equità delle tariffe rispetto ai servizi offerti. I calcoli sono standardizzati per consentire la comparabilità tra diverse strutture e regioni.

Fase 4: impiegando i rapporti ottenuti nella Fase 3, sviluppo di un'analisi dei *cluster* per identificare modelli territoriali con relazioni canone-tariffe similari. Questo *step* include la mappatura visiva dei cluster per valutare potenziali correlazioni spaziali e individuare aree di significativo squilibrio;

Fase 5: in presenza di situazioni di squilibrio, segue l'analisi dell'incidenza del canone di concessione attualmente versato sui ricavi annui stimati derivanti dall'attività balneare, previa: i) stima del tasso di occupazione medio degli stabilimenti balneari (*a*) del contesto di riferimento (consultando i report del settore turistico) e ii) determinazione del numero medio di giorni di apertura degli stabilimenti balneari nel periodo considerato (*b*).

Fase 6: Considerando la tariffa giornaliera richiesta da ogni stabilimento del campione (c_i), il fatturato annuo (R_i) derivante dall'attività di balneazione di ogni struttura è determinato mediante Eq. (1):

$$R_i = a \cdot b \cdot c_i \quad (1)$$

dove:

a = tasso medio di occupazione degli stabilimenti balneari;

b = numero medio di giorni di apertura degli stabilimenti balneari nel periodo considerato;

c_i = tariffa giornaliera richiesta da ogni esercizio del campione.

Fase 7: calcolo dell'incidenza del canone di concessione versato da ciascuno stabilimento sul fatturato medio stimato per l'attività di balneazione.

È doveroso sottolineare che l'analisi è stata effettuata escludendo tutte quelle voci di costo a carico del gestore privato ed i ricavi derivanti da altre attività e/o servizi che in molti casi sono erogati dallo stabilimento balneare (ad esempio bar, ristorante, parcheggio, ecc.).

5. Caso studio

Al fine di fornire una prima analisi della congruità tra i canoni di concessione e la tariffa giornaliera richiesta per ogni postazione balneare della regione Puglia, è stato raccolto un campione di 60 stabilimenti, selezionati in modo casuale tramite una indagine sul web, rappresentativi della condizione esistente ed omogeneamente distribuiti lungo l'intera costa pugliese (Fase 1). In Figura 1 è rappresentata la distribuzione del campione lungo l'intera costa pugliese. È possibile identificare due diverse categorie di stabilimenti balneari, che, in base alla loro attrattività ed alle tariffe giornaliere, possono essere definite ad *alto* e *normale* valore turistico. In tutta la regione, il valore turistico è generalmente significativo. La selezione del campione si è basata sui seguenti criteri: rappresentatività dell'eterogeneità degli stabilimenti balneari in termini di collocazione geografica, dimensione e tipologia di servizio; accessibilità ai dati pubblici in merito ai canoni di concessione ed alle tariffe.

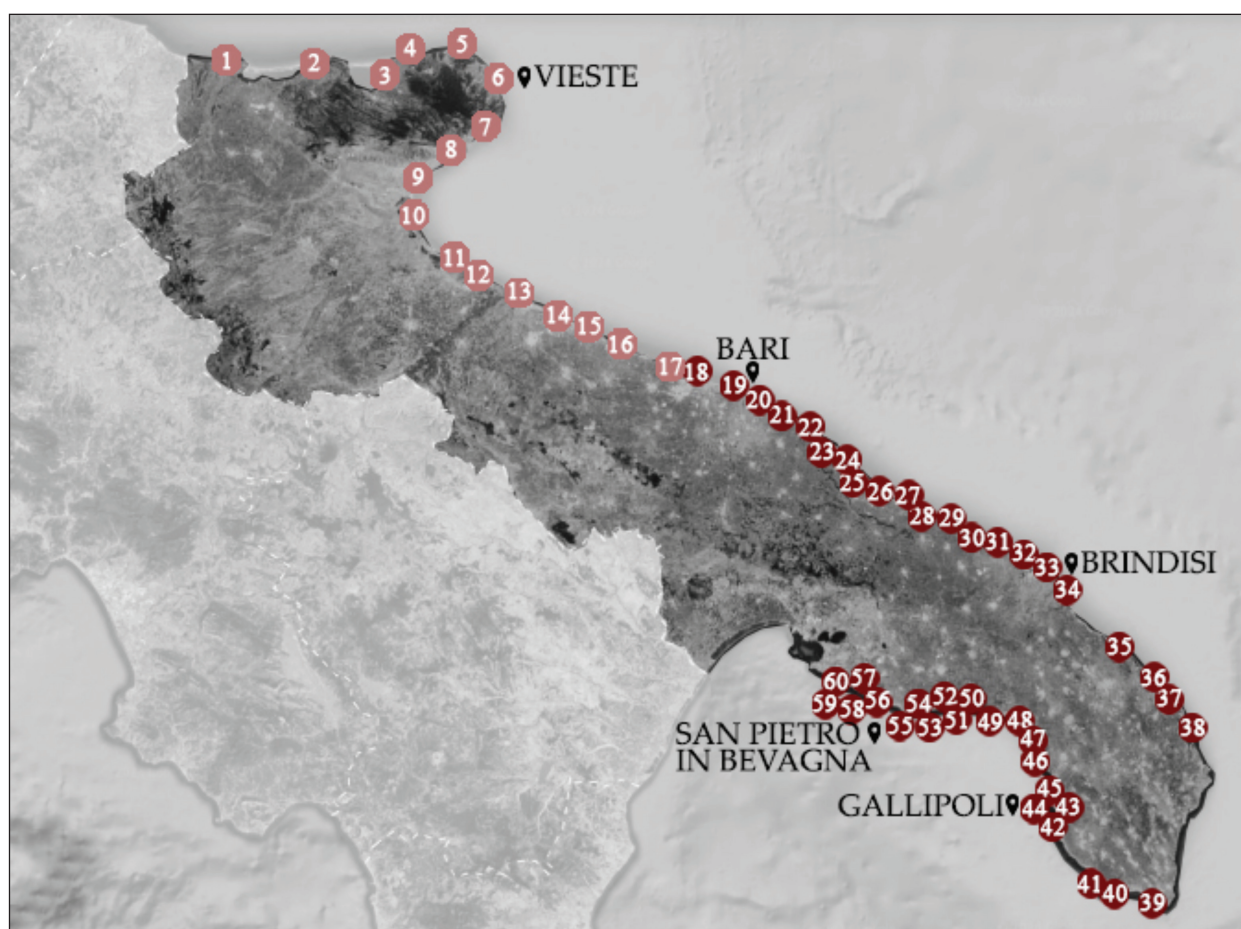


Figura 1. Distribuzione spaziale del campione di 60 stabilimenti balneari distinguendo quelli con *alto* valore turistico (rosso scuro) e quelli con *normale* valore turistico (rosso chiaro).

Con riferimento al 2021, per ogni stabilimento balneare sono state raccolte specifiche caratteristiche in un set primario di informazioni (Fase 2). In particolare, sono stati rilevati i) il numero di postazioni balneari, composte da 1 ombrellone e 2 lettini, ii) la tariffa giornaliera in “alta stagione” (generalmente da luglio ad agosto) richiesta per usufruire di una postazione balneare durante l’orario di apertura dello stabilimento balneare, iii) il canone di concessione annuale che ogni stabilimento privato versa all’ente pubblico per l’occupazione del demanio. Tutti questi dati sono pubblici e consultabili tramite i siti di prenotazione, per quanto riguarda il numero di postazioni balneari e le tariffe applicate, ed il sito del Ministero delle Infrastrutture per i canoni di concessione (<https://dati.mit.gov.it/catalog/dataset/concessioni-demaniali-marittime-a-maggio-2021>). Non sono stati considerati i costi e i ricavi delle attività e/o servizi (es. bar, ristorante, parcheggio, ecc.) che in molti casi sono erogati dallo stabilimento balneare.

In Tabella 2 sono riportati i principali parametri statistici (valore minimo, valore massimo, media e deviazione standard) delle variabili “numero di stabilimenti balneari”, “tariffa giornaliera” e “canone di concessione”.

Tabella 2. Principali parametri statistici dei dati rilevati

Parametri statistici	Numero di stabilimenti balneari [no.]	Tariffa giornaliera [€/postazione balneare]	Canone di concessione [€/anno]
Valore minimo	18,00	10,00	355,21
Valore massimo	504,00	73,00	20.368,12
Media	147,98	30,08	3.482,67
Deviazione standard	93,98	14,36	2.986,55

Questi dati sono essenziali per analizzare, per ogni stabilimento balneare, la congruità del canone annuo di concessione rispetto alla tariffa giornaliera richiesta per la postazione balneare: il rapporto tra il canone annuo di concessione e il numero di postazioni consente di ottenere il canone annuo di concessione per postazione; successivamente, dividendo il canone annuo di concessione per postazione balneare precedentemente calcolato e la tariffa giornaliera nota, è possibile indagare l'eventuale sussistenza di situazioni sperequative all'interno del campione di stabilimenti balneari oggetto di indagine (Fase 3). In Tabella 3 tutti questi dati sono elencati per ciascuno degli stabilimenti balneari.

Tabella 3. Caratteristiche principali del campione di 60 stabilimenti balneari della regione Puglia

No.	Numero di postazioni balneari (A) [no.]	Tariffa giornaliera (B) [€/postazione balneare]	Canone di concessione (C) [€/anno]	Canone annuo di concessione per postazione balneare (D = C/A) [€/postazione balneare]	Canone di concessione annuo per postazione balneare/tariffa giornaliera (E = D/B)
1	504	13	3.607,65	7,16	0,55
2	119	15	2.500,00	21,01	1,40
3	112	15	1.998,13	17,84	1,19
4	144	15	1.272,62	8,84	0,59
5	98	53	5.790,44	59,09	1,11
6	302	20	3.259,60	10,79	0,54
7	150	19	2.828,72	18,86	0,99
8	244	18	2.102,83	8,62	0,48
9	149	20	2.604,59	17,48	0,87
10	308	14	4.428,88	14,38	1,03
11	112	35	4.665,77	41,66	1,19
12	148	33	5.355,31	36,18	1,10
13	204	18	3.718,82	18,23	1,01
14	94	30	3.571,38	37,99	1,27
15	151	20	7.345,41	48,65	2,43
16	98	15	1.661,05	16,95	1,13
17	112	42,5	4.629,30	41,33	0,97
18	337	25	5.280,25	15,67	0,63
19	151	51	2.500,00	16,56	0,32
20	160	27,5	2.500,00	15,63	0,57
21	228	57	1.826,06	8,01	0,14
22	38	26	1.625,43	42,77	1,65
23	100	32	4.092,31	40,92	1,28
24	70	73	3.337,67	47,68	0,65
25	103	63	2.202,72	21,39	0,34
26	200	66	2.876,90	14,38	0,22
27	99	33	355,21	3,59	0,11
28	69	40	2.920,24	42,32	1,06
29	105	27	355,21	3,38	0,13
30	118	37	2.439,72	20,68	0,56
31	40	23	1.038,97	25,97	1,13
32	104	27	2.620,61	25,20	0,93
33	180	52	1.709,42	9,50	0,18
34	65	26	2.515,23	38,70	1,49
35	307	20	8.576,70	27,94	1,40

Segue **Tabella 3**. Caratteristiche principali del campione di 60 stabilimenti balneari della regione Puglia

No.	Numero di postazioni balneari (A) [no.]	Tariffa giornaliera (B) [€/postazione balneare]	Canone di concessione (C) [€/anno]	Canone annuo di concessione per postazione balneare (D = C/A) [€/postazione balneare]	Canone di concessione annuo per postazione balneare/tariffa giornaliera (E = D/B)
36	38	15	3.568,30	93,90	6,26
37	373	10	1.205,63	3,23	0,32
38	86	63	2.036,12	236,84	3,76
39	180	20	4.574,72	25,42	1,27
40	163	17	4.241,72	26,02	1,53
41	182	35	3.316,91	18,22	0,52
42	162	35	1.690,57	10,44	0,30
43	71	20	1.570,02	22,11	1,11
44	72	21	1.643,70	22,83	1,09
45	233	28	2.906,11	12,47	0,45
46	31	30	2.536,95	81,84	2,73
47	57	20	1.682,37	29,52	1,48
48	18	25	4.519,82	251,10	10,04
49	81	20	785,34	9,70	0,48
50	260	30	1.026,09	3,95	0,13
51	43	20	8.950,61	208,15	10,41
52	234	40	1.938,25	8,28	0,21
53	116	35	772,46	6,66	0,19
54	128	35	3.350,12	26,17	0,75
55	144	25	4.781,85	33,21	1,33
56	137	30	8.658,53	63,20	2,11
57	56	40	2.117,87	37,82	0,95
58	144	30	2.407,12	16,72	0,56
59	72	20	2.367,63	32,88	1,64
60	275	40	7.866,40	28,61	0,72

Nel campione considerato il numero medio di stabilimenti balneari è pari a 148, la tariffa media giornaliera è pari a 30 € ed il canone di concessione pagato dagli stabilimenti balneari privati è pari a 3.482,67 €/anno. Il canone di concessione annuale più elevato (C) è pari a 20.368,12 €/anno e la tariffa giornaliera massima (B) del campione è pari a 73 €/postazione balneare. Lo stabilimento balneare di maggiori dimensioni ha circa 504 stazioni. Il canone di concessione annuale massimo per postazione balneare (D) è pari a 251,10 €.

Come si evince da Tabella 3, ci sono delle differenze sostanziali tra i dati del campione, soprattutto in termini di canoni di concessione e numero di postazioni balneari: pertanto, al fine di contestualizzare opportunamente anche la distribuzione spaziale dei casi analizzati, in Figura 2 sono rappresentati i valori ottenuti mediante il rapporto (E) tra il canone di concessione annuale per postazione balneare e la tariffa giornaliera (Fase 4).

6. Discussioni

Le analisi dei risultati mostrati in Figura 2 consentono di identificare una rilevante eterogeneità del rapporto (E) nella regione Puglia. Questo output evidenzia un'elevata dispersione territoriale dei rapporti tra il canone di concessione annuale per stabilimento balneare e la tariffa giornaliera, precludendo la possibilità di identificare aree omogenee nella regione Puglia.

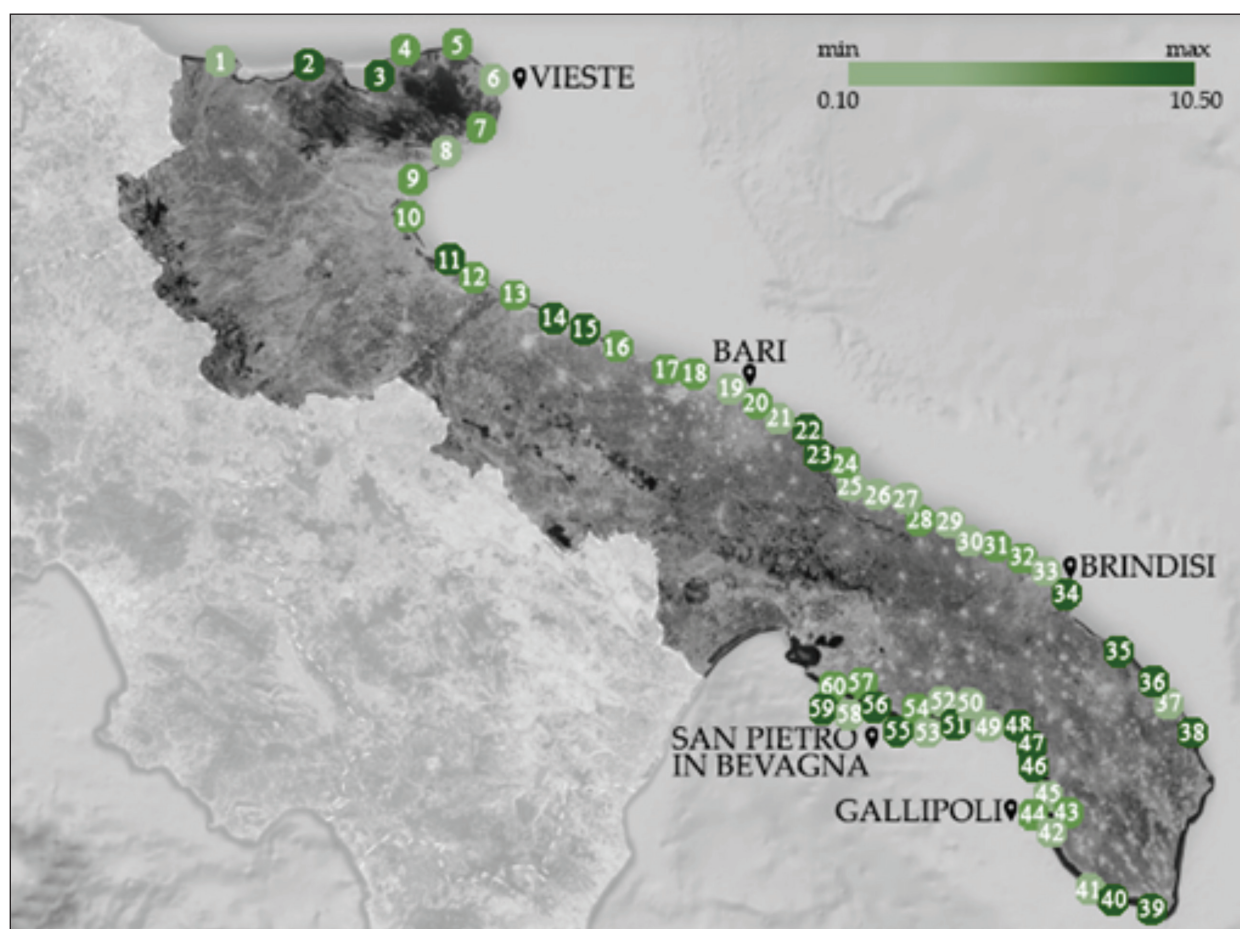


Figura 2. Distribuzione spaziale dei valori ottenuti dal rapporto tra il canone di concessione annuale per stazione balneare e la tariffa giornaliera

In termini generali, è possibile osservare che c'è corrispondenza tra valori elevati del canone di concessione (maggiore di 3.000 €/anno) e valori del rapporto (E). Questo è il caso, ad esempio, degli stabilimenti balneari nn. 48 e 51, per i quali si ottiene, rispettivamente, un rapporto di 10,04 e 10,41, mentre il corrispettivo annuale della concessione è pari rispettivamente a 4.519,82 €/anno e 8.950,61 €/anno. Entrambi sono ubicati nei pressi della città di San Pietro in Bevagna (TA) sulla costa sud-occidentale della regione. Le tariffe giornaliere e il numero di stazioni balneari sono notevolmente inferiori alla media del campione: 18 stazioni balneari e 25 € al giorno per lo stabilimento balneare n. 48, e 43 stazioni balneari con 20 € al giorno per l'impianto balneare n. 51. Si osserva un basso rapporto tra il canone annuale per stazione balneare e la tariffa giornaliera per quegli stabilimenti balneari che hanno un numero significativo di stazioni balneari, una tariffa giornaliera simile a quella media del campione e un basso canone di concessione. Questo è il caso degli stabilimenti balneari nn. 27 e 29, ubicati sulla costa orientale della regione nel territorio delle città di Bari e di Brindisi. Entrambi hanno i canoni di concessione più bassi del campione (355,21 €/anno), una tariffa giornaliera richiesta molto simile tra loro (33 €/giorno e 27 €/giorno) ed un numero elevato di stazioni balneari, pari a 99 per lo stabilimento balneare n. 27, e 105 per lo stabilimento balneare n. 29. I canoni annui di concessione per stabilimento sono tra i più bassi, rispettivamente 3,59 e 3,38, ed anche il rapporto (E), rispettivamente pari a 0,11 e 0,13.

Data la presenza di varie situazioni di squilibrio tra il canone di concessione e la tariffa richiesta da ciascun stabilimento, è utile effettuare un'analisi approfondita per individuare l'incidenza dei canoni attualmente pagati dai gestori degli stabilimenti balneari sui ricavi annui dei servizi di balneazione. Pertanto, considerando un numero medio di 120 giorni di apertura nei mesi estivi ed un tasso medio di occupazione degli stabilimenti balneari pugliesi pari a 0,7, si procede alla stima dell'importo delle entrate annue di ogni stabilimento balneare nel campione di studio derivante dalle sole attività

balneari (Fasi 5 e 6). Si rammenta che la stima dei ricavi annuali è effettuata al netto di altre fonti di entrate quali servizi di ristorazione e altri servizi ausiliari (ad esempio parcheggio, bar, ecc.). Inoltre, in questa analisi non sono considerati i costi sostenuti dagli operatori, compresi tasse e onorari. In Figura 3 sono illustrati i risultati ottenuti, ovvero l'incidenza dei canoni di concessione attualmente pagati sulle entrate annue stimate (Fase 7).

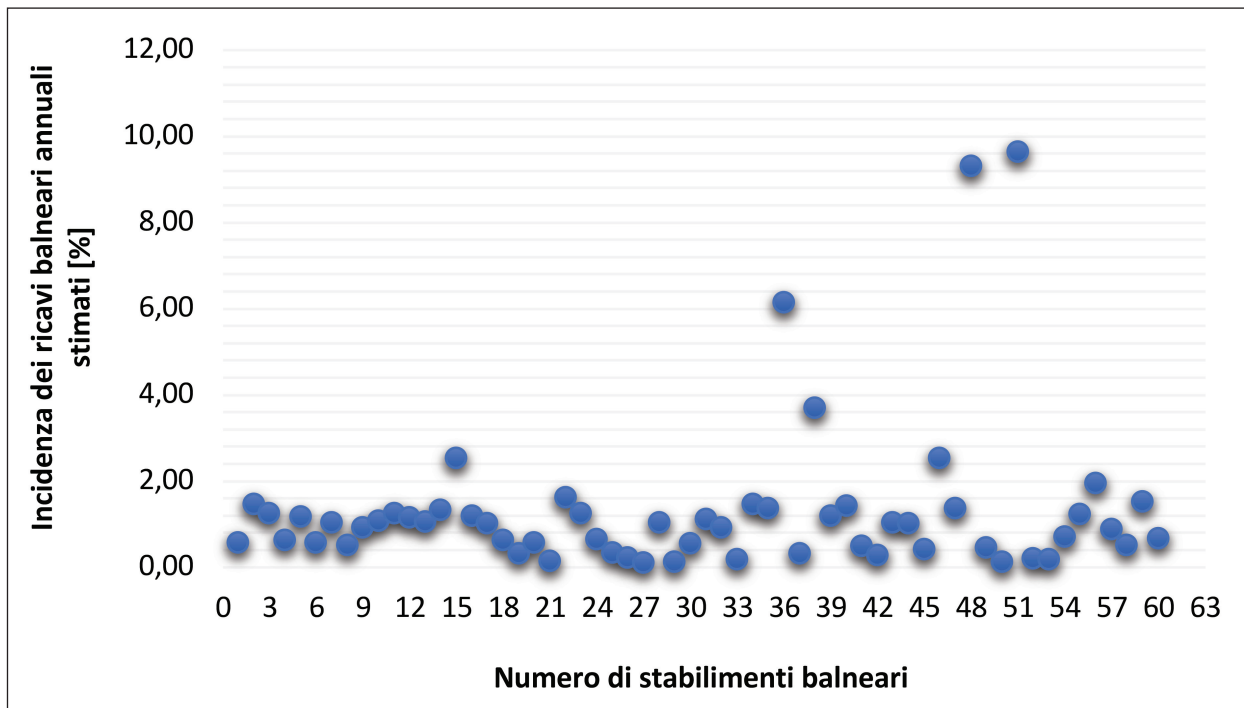


Figura 2. Grafico a dispersione dell'incidenza dei canoni di concessione attualmente pagati sui ricavi annui stimati

In Figura 3 si evince che nella maggior parte degli stabilimenti del campione considerato - circa i due terzi dei casi - l'incidenza non supera l'1%. L'incidenza media è dell'1,61%, con un valore minimo dello 0,13% e un valore massimo del 12,39%. Il canone di concessione pagato nel primo caso è di 355,21 €/anno mentre nel secondo caso è di 8.950,61 €/anno. Questo risultato consente di trarre alcune considerazioni: in primo luogo, conferma quanto precedentemente osservato nella Fase 4 della metodologia proposta, ovvero la presenza effettiva di situazioni di squilibrio tra i canoni pagati ed i potenziali ricavi; in secondo luogo, permette di quantificare la variabilità e l'entità dell'incidenza tra canoni e ricavi nella zona considerata e, infine, consente di evidenziare l'assenza di interdipendenza tra canoni e ricavi delle attività balneari.

Come già detto, l'analisi esclude tutti i costi ed i ricavi che potrebbero derivare da altre attività e/o servizi che in molti casi sono forniti dallo stabilimento balneare (es. bar, ristorante, parcheggio, ecc.). Questi aspetti, infatti, devono essere tenuti in considerazione per poter definire un quadro più completo dell'impatto reale dei canoni di concessione sulla capacità reddituale di ogni stabilimento balneare.

I risultati di questa ricerca contribuiscono al dibattito in corso sulla ripartizione efficiente delle risorse pubbliche, in particolare nel contesto dei beni marittimi statali. Anche se alcuni autori (Agnesi, 2021; Cossiri, 2022) hanno evidenziato le disparità tra i canoni di concessione ed i ricavi nel segmento degli stabilimenti balneari, non è stato finora proposto un metodo quantitativo replicabile per enucleare questi squilibri. Integrando l'analisi empirica con raccomandazioni orientate alle politiche decisionali, questo studio offre un approccio sistematico che collima con principi di equità economica ed efficienza. Le discrepanze osservate tra canoni e ricavi sono coerenti con quanto si riscontra in altri settori in cui i beni pubblici sono concessi ad operatori privati (Cossiri, 2022; Prada, 2022). Mentre questi studi sottolineano l'importanza di allineare i canoni a quelli di mercato, la presente ricerca fornisce un contributo rilevante in questo campo, proponendo una metodologia di ri-

ferimento facilmente replicabile, quale valido supporto per future riforme politiche a livello locale e nazionale.

6. Conclusioni

La gestione delle concessioni tra stabilimenti balneari privati e lo Stato è oggetto di un ampio dibattito a livello europeo e nazionale. La Direttiva Bolkestein mira ad individuare principi comuni e condivisibili, delegando ai singoli Stati la definizione delle misure da adottare per l'attuazione concreta di tali disposizioni. In Italia, nonostante il Decreto legislativo n. 59 del 26/03/2010, pubblicato nella Gazzetta ufficiale n. 94 del 23/04/2010 per l'attuazione della Direttiva Bolkestein, la durata eccessiva delle concessioni, il rinnovo automatico ed i canoni di concessione ritenuti esigui rispetto alla capacità reddituale degli stabilimenti balneari, hanno determinato una pressante richiesta da parte dell'Europa affinché si provveda ad un adeguamento della normativa nazionale.

Nel quadro delineato, la presente ricerca ha inteso fornire un primo supporto per le politiche pubbliche e amministrative volte a determinare, nell'ambito dell'applicazione al contesto territoriale della regione Puglia, il congruo canone nella concessione di aree demaniali ad operatori privati quali gestori di stabilimenti balneari.

La giustificazione teorica di questo studio si basa su principi dell'efficienza economica e dell'equità, come delineati nella letteratura esaminata ed illustrata. Il quadro teorico di base si fonda sul concetto economico di efficienza allocativa, che suggerisce che le risorse pubbliche, come le aree costiere statali, dovrebbero essere valutate in modo da riflettere il loro valore economico, garantendo nel contempo l'equità tra gli *stakeholder* (RICS, 2024). Identificando e quantificando i divari tra canoni di concessione e ricavi, questo studio cerca di allineare i rapporti monetari che ne derivano, in ragione dell'effettiva capacità reddituale delle attività balneari. La metodologia richiama i principi degli standard di valutazione, (RICS, 2024), che sottolineano la necessità di meccanismi trasparenti per la definizione dei canoni. Ciò garantisce il rispetto delle direttive dell'Unione Europea, in particolare della Direttiva Bolkestein, che richiede un'allocazione equa e competitiva dei beni pubblici. Concentrandosi sui dati empirici, lo studio adotta un approccio pratico per affrontare le disuguaglianze, collegando concetti teorici con assunzioni attuabili per l'attuazione delle politiche. Inoltre, la ricerca si basa sul principio di equità proponendo un modello in cui gli oneri sono proporzionali ai vantaggi economici ottenuti dagli operatori. Questa giustificazione teorica sostiene l'adozione di meccanismi di perequazione volti a correggere gli squilibri osservati e migliorare la distribuzione equa delle risorse pubbliche.

I futuri sviluppi della ricerca potranno partire dai risultati ottenuti, al fine di definire un modello di valutazione per la determinazione di una tariffa di concessione che sia adeguatamente allineata alle specifiche condizioni di mercato, identificate sulla base dei ricavi derivanti dall'attività balneare. La metodologia sviluppata in questo studio è strutturata per consentire la sua applicazione in qualsiasi contesto territoriale. Le fasi chiave da ripercorrere comprendono: i) la selezione di un campione rappresentativo di stabilimenti, adattato al contesto regionale o nazionale specifico; ii) la raccolta di dati standardizzati sui canoni di concessione, sulle dimensioni degli impianti e sui tassi di utilizzo, impiegando banche dati o sondaggi disponibili al pubblico; iii) la determinazione dei rapporti tra canoni di concessione e ricavi per individuare gli squilibri; iv) l'analisi contestuale dei risultati nel quadro normativo e di mercato del settore in esame. In tal modo, l'approccio proposto potrà essere adattato a diversi contesti socio-economici e giuridici, mediante opportuni adeguamenti in ragione delle condizioni locali.

Contributo degli autori

Il lavoro è attribuito in parti uguali agli Autori.

Bibliografia

Agnesi A. (2021). Beach concession and concession fee in Italy: Findings from a meta-analysis for recreation value of coastal areas. *Economia Marche-Journal of Applied Economics*, 40(2).

- Boscolo E. (2016). Beni pubblici e concorrenza: Le concessioni demaniali marittime (note alla sentenza: Corte di Giustizia dell'UE, sezione V, 14 luglio 2016, caso C-67/15). *Urbanistica e Appalti*, 1217.
- Caroccia R. (2021). Maritime concessions in Italy: The new perspective after the twin rulings of the Council of State. *Slovak Yearbook of European Union Law*, 1, 59–80.
- Camera dei Deputati del Parlamento Italiano. (2017). Le concessioni demaniali marittime in Croazia, Francia, Grecia, Portogallo e Spagna. <https://documenti.camera.it/leg17/dossier/Testi/APP17107.htm> (consultato il 18 marzo 2024)
- Codice Civile (1942). Art. 822. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, n.79 del 4 aprile 1942.
- Corte Costituzionale della Repubblica Italiana (2017). Sentenza n. 29 del 27 gennaio 2017.
- Cossiri A. (2022). Italian beach concessions: Towards a sustainable epilogue for the natural heritage and the coastal economy? *Italian Journal of Public Law*, 14, 304.
- Corte Costituzionale della Repubblica Italiana, sentenza n. 29 del 27 gennaio 2017.
- Parlamento Europeo (2000). Direttiva dell'Unione Europea 2000/60/EC. *Water Framework Directive*.
- Parlamento Europeo (2006). Direttiva dell'Unione Europea 2006/123/CE. *Bolkestein Directive*.
- Istituto Superiore per la Protezione e Tutela dell'Ambiente (ISPRA) (2021). *Presentazione Rapporto ISPRA sul dissesto idrogeologico in Italia*.
- Legge n. 126 (2020). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 253, del 13 ottobre 2020.
- Legge n. 145, Art. 1. (2018). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 302, del 31 dicembre 2018.
- Legge n. 296, Art. 1. (2006). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 299, del 27 dicembre 2006.
- Legge n. 431. (1985). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 197, del 22 agosto 1985.
- Legge n. 494. (1993). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 285, del 4 dicembre 1993.
- Consiglio della Regione Lazio. (2021). Piano Regionale di Utilizzazione degli Arenili. *Bollettino ufficiale della regione Lazio*, 72, del 20 luglio 2021.
- Legambiente. (2022). *Rapporto Spiagge 2022*.
- Decreto Legge n. 179, Art. 34. (2012). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 245, del 19 ottobre 2012.
- Decreto Legge n. 59. (2010). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 94, del 23 aprile 2010.
- Decreto Ministeriale del 13 Dicembre 2021 (2021). *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana*, 297, del 15 dicembre 2021.
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2021). <https://dati.mit.gov.it/catalog/dataset/concessioni-demaniali-marittime-a-maggio-2021> (consultato il 4 marzo 2024).
- Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (2024). Retrieved March 28, 2024, from <https://www.sid.mit.gov.it/> (consultato online il 28 marzo 2024).
- Mooser A., Anfuso G., Pranzini E., Rizzo A. & Aucelli P.P. (2023). Beach scenic quality versus beach concessions: Case studies from southern Italy. *Land*, 12(2), 319.
- Codice della Navigazione, Art. 36. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n.93 del 18 aprile 1942.
- Codice della Navigazione, Art. 37. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n.93 del 18 aprile 1942.
- Codice della Navigazione, Art. 42. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n.93 del 18 aprile 1942.
- Codice della Navigazione, Art. 41. *Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana* n.93 del 18 aprile 1942.
- Nomisma (2023). *Gestione e valorizzazione del demanio costiero: I modelli gestionali*.
- Palazón A., López I., Gilart V., Bañón L. & Aragonés L. (2018). Concessions within the maritime-terrestrial public domain on the beaches of southeastern Spain. *Ocean & Coastal Management*, 161, 156–164.
- Prada F. (2022). The regulation of state-owned maritime property concessions for tourism and recreational purposes: The continuing conflict between Italian and European law. *European Public Law*, 28(4).
- Legge Regionale n. 17. (2006). *Bollettino ufficiale della regione Puglia*, 79, del 27 giugno 2006.
- RICS (2024). *RICS valuation. Global standards*. Retrieved December 10, 2024, from <https://www.rics.org/content/dam/ricsglobal/documents/standards/Red-Book-Global-Standards-incorporating-IVS.pdf>.
- Regione Sardegna (2019). *Linee guida per la predisposizione del "Piano di utilizzo dei litorali"*.
- Consiglio di Stato della Repubblica Italiana (2021). Adunanza Plenaria, sentenze n. 17 e n. 18, del 9 novembre 2021.

