



Consiglio regionale della Calabria

*Settore Commissioni Affari Istituzionali Riforme, Sanità, Attività Sociali, Culturali e
Formative, Ambiente e Territorio*

**Proposta di legge n. 53/13[^] di iniziativa del consigliere regionale Giannetta, recante:
“Disposizioni normative in materia di demanio marittimo”**

RELATORE: DOMENICO GIANNETTA

Il dirigente
F.to Antonio Cortellaro

Il Presidente
F.to Sergio Ferrari

Proposta di legge regionale recante: “Disposizioni normative in materia di demanio marittimo.”.

Relazione Illustrativa

La presente proposta di legge regionale, recante “Disposizioni normative in materia di demanio marittimo”, si inserisce in un quadro normativo e giurisprudenziale particolarmente complesso, caratterizzato dall’interazione tra diritto interno, principi dell’Unione europea e riparto costituzionale delle competenze.

Il settore delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative rappresenta per la Regione Calabria un ambito strategico sotto il profilo economico, sociale e occupazionale, incidendo in maniera determinante sulla competitività del sistema turistico e sulla valorizzazione delle risorse costiere.

La Calabria è una regione a chiara vocazione turistica, in particolare nei periodi estivi, ove la risorsa “mare”, i servizi di accoglienza ad essa connessi ed il comparto del turismo balneare rivestono un’importanza strategica, ai fini dello sviluppo del territorio e le aziende turistico-ricreative svolgono un servizio equiparabile a quelli di pubblica utilità nell’ambito dell’offerta turistica, offrendo alla collettività servizi primari in spiaggia, tra i quali il salvamento, i servizi per disabili, l’assistenza ai bagnanti.

Il legislatore nazionale nel corso degli anni ha disposto con diversi provvedimenti proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime, fluviali e lacuali, differendone il termine di validità fino al 31.12.2033 (*Cfr. L. 494/93 art. 1 comma 2; DL 30.12.2009 conv. in L 17.12.2012, n. 221 art. 34 duodecies; L 30.12.2018, n. 145, art. 1 commi 682, 683 e 684*).

Dal canto suo, la Giustizia amministrativa ha a più riprese ritenuto i predetti interventi legislativi in contrasto col diritto dell’Unione europea, e in particolare con il principio secondo il quale la concessione di occupazione del demanio marittimo, ove caratterizzato da “scarsità della risorsa” e “interesse transfrontaliero certo”, deve essere rilasciata per una durata limitata temporalmente adeguata, senza previsione di rinnovo automatico, con il conseguente obbligo di disapplicazione della normativa interna contrastante, al quale sono tenute sia la magistratura sia le autorità amministrative; l’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato nella sentenza n. 18 del 9 novembre 2021, nel pronunciarsi sulle varie questioni ad essa rimesse, ha ribadito come la direttiva 123/2006/CE:

- a) sotto il profilo ontologico, ha natura di “direttiva di liberalizzazione” (e non già di armonizzazione ai sensi dell’art. 115 T.F.U.E.) in quanto “tesa ad eliminare gli ostacoli alla

libertà di stabilimento e di servizio, garantendo l’implementazione del mercato interno e del principio concorrenziale ad esso sotteso”;

b) sotto il profilo dell’ambito di applicazione, riguarda (anche) la concessione demaniale marittima con finalità turistico ricreativa che va qualificata quale “autorizzazione” di servizi riguardante una risorsa naturale attualmente caratterizzata (sia in ambito locale che nazionale) da “notevole scarsità” concetto “da intendersi in termini relativi e non assoluti” - la cui valutazione “dipende essenzialmente dall’esistenza di aree disponibili sufficienti a permettere lo svolgimento della prestazione di servizi anche ad operatori economici diversi da quelli attualmente “protetti” dalla proroga ex lege” (“a maggior ragione alla luce della già evidenziata capacità attrattiva delle coste nazionali e dell’elevatissimo livello della domanda in tutto il periodo estivo”);

c) sotto il profilo effettuale, ha carattere “self executing”, avendo “un livello di dettaglio sufficiente a determinare la non applicazione della disciplina nazionale che prevede la proroga ex lege fino al 2033 e ad imporre, di conseguenza, una gara rispettosa dei principi di trasparenza, pubblicità, imparzialità, non discriminazione, mutuo riconoscimento e proporzionalità”.

L’Adunanza Plenaria ha, dunque, affermato “il principio secondo cui il diritto dell’Unione impone che il rilascio o il rinnovo delle concessioni demaniali marittime (o lacuali o fluviali) avvenga all’esito di una procedura di evidenza pubblica, con conseguente incompatibilità [per contrasto sia con gli artt. 49 e 56 T.F.U.E. sia con l’art. 12 della direttiva 2016/1237CE] della disciplina nazionale [art. 1, commi 682 e 683, l. n. 145/2018 e art. 182, comma 2, d.l. 19 n. 34/2020] che prevede la proroga automatica ex lege fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni in essere”, chiarendo (cfr. principio di diritto n. 1) che «[...]Le norme legislative nazionali che hanno disposto (e che in futuro dovessero ancora disporre) la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative [...] sono in contrasto con il diritto eurounitario, segnatamente con l’art. 49 TFUE e con l’art. 12 della direttiva 2006/123/CE. Tali norme, pertanto, non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione [...]», precisando che “nel settore delle concessioni demaniali con finalità turistico-ricreative, le risorse naturali a disposizione di nuovi potenziali operatori economici sono scarse, in alcuni casi addirittura inesistenti, perché è stato già raggiunto il – o si è molto vicini al – tetto massimo di aree suscettibile di essere date in concessione”.

Successivamente, con la legge n. 118 del 5.8.2022 “Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021”, da ultimo modificata con il D.L. 131 del 16/09/2024, convertito con la legge n. 166 del

14.11.2024, il legislatore nazionale è intervenuto in materia, stabilendo che le concessioni di cui si discorre continuano ad avere efficacia fino al 30 settembre 2027.

Con sentenza della Corte di Giustizia dell’Unione Europea del 20 aprile 2023 in C-348/22 (Comune di Ginosa) è stato riaffermato il principio – risultante dallo stesso tenore letterale dell’articolo 12, paragrafo 1, della Dir. 2006/123/CE – in forza del quale, se il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali, gli Stati membri devono applicare una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e trasparenza e preveda, in particolare, un’adeguata pubblicità dell’avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento, più in particolare la succitata sentenza ha introdotto rilevanti elementi di chiarimento, stabilendo che:

- l’obbligo di procedura selettiva discende direttamente dall’articolo 12 della direttiva servizi ed ha carattere incondizionato e sufficientemente preciso, con conseguente effetto diretto;
- la valutazione della scarsità della risorsa naturale costituisce un presupposto imprescindibile per l’applicazione della disciplina concorrenziale;
- tale valutazione può essere effettuata mediante un approccio combinato, che integri una dimensione generale e astratta con una analisi territoriale concreta, anche a livello comunale.

Il Consiglio di Stato, sulla scia della giurisprudenza precedente:

- a) ha ribadito che le proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative – anche quelle in favore di concessionari che avessero ottenuto il titolo in ragione di una precedente procedura selettiva laddove il rapporto abbia esaurito la propria efficacia per la scadenza del relativo termine di durata – sono illegittime e devono essere disapplicate dalle amministrazioni ad ogni livello, anche comunale, imponendosi, anche in tal caso, l’indizione di una trasparente, imparziale e non discriminatoria procedura selettiva;
- b) ha contestualmente concesso la possibilità di una “proroga tecnica” funzionale allo svolgimento delle gare, per il tempo strettamente necessario alla procedura competitiva.

È evidente che le ricostruzioni giurisprudenziali che precedono originano dalla considerazione che l’autorità amministrativa competente si trovi a dover operare in presenza di una “risorsa scarsa” e di un “interesse transfrontaliero certo”, il che impone l’applicazione dell’articolo 12 della Dir. 2006/123/CE e dell’articolo 49 del T.F.U.E. sulla libertà di stabilimento e, quindi, l’avvio di una procedura ad evidenza pubblica per l’individuazione del concessionario dell’area demaniale interessata.

In tale contesto si inserisce la posizione assunta dal Governo italiano nell’ambito della procedura di infrazione n. 2020/4118, nella quale è stato evidenziato che la verifica della scarsità della risorsa

costituisce presupposto imprescindibile per l'applicazione dell'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE.

Tuttavia, la Commissione europea, pur riconoscendo la centralità del tema della scarsità, ha evidenziato significative criticità nell'impostazione seguita a livello nazionale, rilevando, in particolare, l'inadeguatezza del dato aggregato utilizzato, la mancanza di un'analisi territoriale disaggregata e l'assenza di criteri chiari per la valutazione della rilevanza economica transfrontaliera. Da tali rilievi emerge con chiarezza un punto fondamentale: la verifica della scarsità della risorsa non può essere condotta in modo astratto e uniforme sull'intero territorio nazionale, ma deve necessariamente essere calata nelle specificità regionali e, soprattutto, locali.

È in questo quadro che si inserisce l'intervento della Regione Calabria, la quale, nel solco delle competenze ad essa attribuite e in coerenza con il quadro normativo e giurisprudenziale sopra richiamato, intende completare e rendere operativamente applicabile il percorso già avviato a livello statale, accogliendo e valorizzando le osservazioni formulate dalla Commissione europea.

La Regione, infatti, non si pone in contrapposizione rispetto all'ordinamento europeo, né intende incidere sui profili riservati alla competenza statale, ma assume un ruolo di completamento e attuazione territoriale di un processo che, allo stato, risulta ancora incompiuto, ma da attuazione agli indirizzi già forniti con la deliberazione della Giunta regionale n. 258 del 2024, di trasferire ai Comuni la valutazione della scarsità della risorsa e della rilevanza economica transfrontaliera certa, superando definitivamente un approccio meramente astratto e centralizzato.

L'obiettivo è quello di giungere, in tempi brevi, a una chiara individuazione dei casi in cui la risorsa deve considerarsi effettivamente scarsa, con conseguente obbligo di procedura ad evidenza pubblica, e dei casi in cui, invece, tale presupposto non sussiste, consentendo la prosecuzione dei rapporti concessori nei soli casi in cui, all'esito della valutazione, non risulti accertata la scarsità della risorsa, nel rispetto del quadro normativo vigente.

In tal modo, la Regione Calabria si propone come modello avanzato di applicazione della direttiva servizi, fondato su una lettura rigorosa ma equilibrata dei principi europei, capace di coniugare esigenze di concorrenza, certezza del diritto e tutela del tessuto economico locale.

La proposta di legge in oggetto, pertanto, al comma 1 evidenzia e rileva la sussistenza di un obbligo di applicazione dell'art. 12 della Dir. 2006/123/CE e/o dell'art. 49 del T.F.U.E., in presenza di interesse transfrontaliero certo, ovvero di siffatto interesse unitamente alla scarsità della risorsa, la cui valutazione è rimessa all'amministrazione locale competente ed è effettuata sulla base di criteri oggettivi, non discriminatori e proporzionati, in coerenza con i principi del diritto dell'Unione europea. All'esito della valutazione, qualora sia accertata la sussistenza della scarsità della risorsa

ovvero dell’interesse transfrontaliero certo, gli enti locali procedono all’indizione di procedure ad evidenza pubblica per l’individuazione del concessionario

Il comma 2, al contrario, evidenzia e rileva – in assenza delle predette condizioni – l’insussistenza dell’obbligo di applicare la normativa eurounitaria recata dalla cd. Direttiva servizi e, pertanto si rimette all’amministrazione locale competente l’indizione di procedure ad evidenza pubblica per l’assegnazione delle concessioni demaniali “libere” sul proprio territorio di competenza (la previsione della procedura ad evidenza pubblica, seppur in assenza di obbligo di applicazione diretta della Direttiva servizi è ovviamente prevista a garanzia della pubblicità e trasparenza dell’azione amministrativa, della parità di trattamento e del principio del buon andamento della P.A. che permea l’ordinamento giuridico italiano). Rispetto alle concessioni demaniali già assegnate, se ne prevede la proroga per una durata pari a quella prevista per le concessioni di nuova assegnazione, al fine di ricondurre ad un medesimo orizzonte temporale la successiva effettuazione delle procedure di assegnazione delle concessioni complessivamente considerate, nell’ottica di garantire il rispetto del principio economia procedimentale degli enti locali interessati. Il comma 3 contiene una norma derogatoria rispetto alla previsione generale contenuta nel comma 1, originata dalla considerazione dei recenti eccezionali eventi meteorologici, che hanno determinato la dichiarazione dello stato di emergenza in tutta la regione ed hanno avuto effetti disastrosi sull’intero comparto balneare, imponendo significativi investimenti ai fini del ripristino della funzionalità degli stabilimenti.

In tale contesto fattuale, la norma dispone la proroga delle concessioni balneari per il tempo necessario a consentire l’ammortamento e l’equa remunerazione degli investimenti e comunque per un periodo non superiore a cinque anni, al fine di assicurare la realizzazione delle opere occorrenti al ripristino della funzionalità degli stabilimenti balneari a seguito dei predetti eventi meteorologici avversi. La norma nasce da un equo temperamento dell’interesse pubblico teso a garantire i servizi di accoglienza turistica e dell’interesse volto alla garanzia di stabilità delle attività produttive e commerciali, tenendo in debita considerazione che anche il Governo ha previsto una serie di misure a supporto della ripresa delle attività produttive nel settore turistico, inclusi gli stabilimenti balneari, consistenti in campagne promozionali, di carattere nazionale e internazionale, finalizzate a valorizzare i territori e ad attrarre i flussi turistici, anche fornendo priorità nelle attività promozionali e fieristiche e accesso privilegiato alle iniziative. La disposta proroga delle concessioni balneari, funzionale a garantire la ripresa dell’attività produttiva degli stabilimenti nella prossima stagione estiva, mira ad assicurare anche l’efficacia delle già menzionate misure, previste dall’articolo 10, comma 1, del decreto legge 27 febbraio 2026, n. 25, poiché l’assenza di servizi ai turisti porrebbe nel nulla gli sforzi di rilancio dei territori messi in campo dallo Stato. D’altra parte, la significatività

degli investimenti occorrenti a garantire la funzionalità degli stabilimenti balneari scoraggerebbe gli attuali concessionari dal realizzarli, qualora essi non avessero la possibilità di poterli ammortizzare e trarne un equo profitto, con conseguente fallimento della stagione estiva per l'intera regione e del comparto turistico in generale. Il tutto si tradurrebbe in un fallimento per la Calabria. L'eccezionalità della situazione che ci si trova a dover fronteggiare giustifica il ricorso ad una proroga delle concessioni in essere, per le quali è stata scelta, quale durata massima, quella coincidente con la durata minima delle concessioni di nuova assegnazione, ai sensi dell'articolo 4, comma 5 della legge n. 118/2022; ciò in quanto agli attuali concessionari demaniali – in ragione della propria qualità – sono normativamente riconosciute misure di sostegno, in qualunque forma siano esse previste, che devono essere tenute in debita considerazione ai fini dell'individuazione del periodo di ammortamento e remunerazione degli investimenti, considerato – per l'appunto – pari al minimo previsto dalla legge dello Stato.

L'articolo 2 reca la clausola di invarianza finanziaria, considerato che la proposta di legge contiene norme di tipo ordinamentale, non suscettibili di ingenerare oneri a carico del bilancio regionale.

In considerazione del prossimo avvio della stagione balneare e per mettere le amministrazioni locali competenti nelle condizioni di assumere determinazioni coerenti al quadro normativo regionale, si dispone l'entrata in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione sul BURC.

Relazione tecnico-finanziaria

Quadro di riepilogo analisi economico finanziaria

Titolo: Proposta di legge regionale recante: “Disposizioni normative in materia di demanio marittimo.”.

Tab. 1 - Oneri finanziari:

Articolo	Descrizione spese	Tipologia I o C	Carattere Temporale A o P	Importo
1	Disposizioni normative in materia di demanio marittimo. Norma di carattere ordinamentale.	//	//	//
2	Clausola di invarianza finanziaria	//	//	//
3	Entrata in vigore	//	//	//

Criteria di quantificazione degli oneri finanziari

La presente proposta non comporta oneri a carico del bilancio regionale.

Tab. 2 Copertura finanziaria:

Indicare nella Tabella 2 il Programma e/o capitolo del bilancio di copertura degli oneri finanziari indicate nella tabella 1.

Programma/ Capitolo	Anno 2026	Anno 2027	Anno 2028	Totale
	0 €	0 €	0 €	0 €
Totale	//	//	//	

Proposta di legge regionale recante: “Disposizioni normative in materia di demanio marittimo.”.

Art. 1

(Disposizioni normative in materia di demanio marittimo)

1. Ai fini dell’assegnazione delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, gli enti locali costieri procedono, per i territori di rispettiva competenza, alla preventiva valutazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale “spiaggia” ovvero dell’interesse transfrontaliero certo, ai sensi dell’articolo 12 della direttiva 2006/123/CE e degli articoli 49 e 56 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea. La valutazione di cui al primo periodo è effettuata sulla base di criteri oggettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati, verificati dalla Regione nell’esercizio delle proprie funzioni di indirizzo. La Regione assicura, con le risorse disponibili a legislazione vigente, il supporto e l’affiancamento ai Comuni nell’espletamento delle relative attività istruttorie. All’esito della valutazione, qualora sia accertata la sussistenza della scarsità della risorsa ovvero dell’interesse transfrontaliero certo, gli enti locali procedono all’indizione di procedure ad evidenza pubblica per l’individuazione del concessionario.
2. Qualora all’esito della valutazione di cui al comma 1, non sia accertata la scarsità della risorsa “spiaggia” e/o un interesse transfrontaliero certo, gli enti locali costieri procedono all’assegnazione delle concessioni demaniali non ancora rilasciate nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e pubblicità dell’azione amministrativa e, contestualmente, procedono alla proroga delle concessioni balneari attualmente in essere, per un periodo pari a quello fissato nei bandi pubblicati per l’individuazione del concessionario, con riferimento alle concessioni di nuova assegnazione.
3. In considerazione del preminente interesse pubblico di garantire i servizi di accoglienza turistica e l’efficacia delle misure di cui all’articolo 10, comma 1, del decreto legge 27 febbraio 2026, n. 25, nonché della necessità di garantire stabilità alle attività produttive e commerciali, in deroga al comma 1, le concessioni balneari sono prorogate per il tempo necessario a consentire l’ammortamento e l’equa remunerazione degli investimenti e comunque per un periodo non superiore a cinque anni, al fine di assicurare la realizzazione delle opere occorrenti al ripristino della funzionalità degli stabilimenti balneari a seguito

degli eventi meteorologici avversi verificatisi nei mesi di gennaio e febbraio 2026, ferma restando l'adeguata valutazione delle misure di sostegno agli stessi riconosciute in qualità di concessionari, in qualunque forma previste.

Art. 2

(Clausola di invarianza degli oneri finanziari)

1. Dall'attuazione della presente legge non derivano nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio regionale.

Art. 3

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione sul Bollettino ufficiale telematico della Regione Calabria.