



## MOZIONE

**OGGETTO:** Misure a sostegno delle attività in regime di concessione demaniale marittima, fluviale e lacuale ad uso turistico – ricettivo.

### IL CONSIGLIO REGIONALE

PREMESSO che:

- le concessioni demaniali marittime, fluviali e lacuali ad uso turistico ricreativo, continuano ad essere foriere di numerose e delicate questioni, molte delle quali ancora irrisolte;
- appare assolutamente imprescindibile e non più procrastinabile un intervento sistematico del legislatore nazionale, invocato unanimemente da tutti;
- il tema coinvolge numerosi interessi di carattere non solo giuridico, ma anche economico, politico, sociale, geografico e ambientale;
- risulta meritevole valorizzare le innumerevoli piccole e medie aziende, che negli anni hanno investito in questo settore, garantendo un servizio fondamentale per l'economia turistica del Paese;
- è fondamentale rimarcare il fatto che le peculiarità della Regione Molise vedono delle imprese balneari prevalentemente medio-piccole e a carattere familiare;
- occorre tenere in considerazione che nel recente passato si sono registrate le seguenti novità:
  - 1) sentenza n. 348/2022 del 20.4.2023 della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. I giudici hanno ritenuto sussistente l'obbligo per gli Stati membri di adottare una procedura di evidenza pubblica solo in caso di accertata scarsità della risorsa naturale (paragrafo n. 71 della sentenza citata). Dunque spetta ad ogni Stato accertare la scarsità della risorsa naturale, che rappresenta il presupposto imprescindibile per dar luogo all'applicazione della c.d. Direttiva Bolkestein;
  - 2) sentenza n. 32559 del 23.11.2023 delle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione. I giudici hanno cassato la sentenza dell'Adunanza Plenaria n. 18/2021 per eccesso di giurisdizione;
  - 3) informativa al Consiglio dei Ministri del 28.12.2023 sugli adempimenti degli Enti concedenti in merito alle concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali per attività ricreative e turistiche. In tale sede, il Vice Presidente del Consiglio dei Ministri e Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, con l'obiettivo di fornire un supporto interpretativo ha ritenuto opportuno *“sottolineare che nell'attuale contesto normativo e giurisprudenziale si ravvisano ragioni oggettive che consentono agli enti concedenti*

*di differire il termine di scadenza delle concessioni in essere per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura di evidenza pubblica, nei termini previsti dalla legislazione vigente. Le predette ragioni oggettive, cui gli enti concedenti potranno fare riferimento negli atti motivati adottati ai sensi dell'articolo 3, comma 3 della legge n. 118 del 2022, sono ravvisabili anche nella necessità di procedere alla compiuta definizione dei criteri di computo della scarsità della risorsa - in collaborazione con gli enti concedenti e in costante interlocuzione con la Commissione europea -, nonché alla definizione del successivo assetto delle gare, che dovrà essere calibrato sugli esiti dell'attività ricognitiva e metodologica sulla scarsità della risorsa" ...omissis... "indicare in un periodo di sei mesi, all'interno di una costante interlocuzione con la Commissione europea da raggiungersi in uno spirito di leale collaborazione, il termine previsto di completamento dei lavori di competenza del tavolo tecnico istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai sensi dall'art. 10quater del decreto legge 29 dicembre 2022 n. 198, finalizzato all'adozione dei "criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile, tenuto conto sia del dato complessivo nazionale che di quello disaggregato a livello regionale, e della rilevanza economica transfrontaliera";*

RILEVATO che:

- la direttiva n. 2006/123/CE, c.d. Direttiva Bolkestein, nonostante autorevoli pareri di segno contrario, si applica alle concessioni in oggetto, colpendo indiscutibilmente gli operatori economici, anche all'interno del territorio regionale;
- la sentenza della Corte di Giustizia 14 luglio 2016 resa nelle cause riunite C-458/14 (Promoimpresa) e C-67/15 (Melis e altri) al paragrafo n. 41 ha ritenuto che le concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali "possono quindi essere qualificate come «autorizzazioni», ai sensi delle disposizioni della direttiva 2006/123, in quanto costituiscono atti formali, qualunque sia la loro qualificazione nel diritto nazionale, che i prestatori devono ottenere dalle autorità nazionali al fine di poter esercitare la loro attività economica";
- nonostante ciò, non può essere annullata la fondamentale precisazione prevista ai paragrafi nn. 44 e 45, in virtù della quale spetta al giudice nazionale stabilire se tali atti possano costituire concessioni di servizi in quanto "(ne) risulta che le disposizioni relative ai regimi di autorizzazione della direttiva 2006/123 non sono applicabili a concessioni di servizi pubblici...", dovendosi aderire alla tesi che propende per il loro inquadramento quali concessioni di beni;
- in ogni caso, il regime ordinario delle "autorizzazioni" è riportato all'art. 11 della Direttiva, rubricato "Durata e validità della autorizzazione": "L'autorizzazione rilasciata al prestatore non ha durata limitata, ad eccezione dei casi seguenti: a) l'autorizzazione prevede il rinnovo automatico o è esclusivamente soggetta al costante rispetto dei requisiti; b) il numero di autorizzazioni disponibili è limitato da un motivo imperativo di interesse generale; o c) una durata limitata è giustificata da un motivo imperativo di interesse generale", sicché deve ritenersi che il rinnovo automatico è compatibile con la Direttiva in caso di durata limitata nel tempo dell'autorizzazione;
- quale eccezione al regime ordinario di durata delle autorizzazioni sopra descritto, l'art.

12 della Direttiva rubricato “Selezione tra diversi candidati” prevede che “Qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un’adeguata pubblicità dell’avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento”;

- il paragrafo n. 2 dell’art. 12 contempla il divieto del rinnovo automatico solo ove ricorrano i presupposti del citato paragrafo 1, ovvero allorquando “il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali...”;
- inoltre, il modello procedimentale del Codice della Navigazione per la scelta del concessionario in caso di pluralità di domande ex art. 37 (ed art. 18 del regolamento nav. mar.) non contrasta con i principi del confronto comparativo, risultando comunque rispettoso dei principi di trasparenza e pubblicità. Infatti è costante l’indirizzo giurisprudenziale (ex plurimis, Consiglio di Stato n. 10378/2023, 30 novembre 2023) che esclude l’applicazione del codice dei contratti pubblici, ma ritiene sufficiente il ricorso alla procedura selettiva già prevista nella legislazione speciale del codice della navigazione (art. 37) e del relativo regolamento di esecuzione (art. 18), attraverso la pubblicazione delle istanze all’albo pretorio;
- nel recente arresto nella causa C-348/22, la Corte di Giustizia ha confermato l’orientamento già pronunciato nella precedente sentenza “Promoimpresa”, censurando le proroghe automatiche e generalizzate. Nel contempo però i giudici di Lussemburgo hanno evidenziato la centralità dell’accertamento della scarsità della risorsa naturale da parte dello Stato membro (cfr. paragrafo n. 71 della citata sentenza del 20 aprile 2023);
- altresì la CGUE ha ritenuto inapplicabili le norme della Direttiva ai rapporti concessori sorti prima della scadenza del termine del suo recepimento, ossia il 28 dicembre 2009 (cfr. paragrafo n. 73);
- segnatamente, la CGUE ha precisato la propria posizione demandando allo Stato membro, inteso come Stato-Amministrazione e non come giudice nazionale, l’individuazione dei criteri per la determinazione della scarsità della risorsa naturale: “Infatti, alla luce del suo tenore letterale, l’articolo 12, paragrafo 1, della direttiva 2006/123 conferisce agli Stati membri un certo margine di discrezionalità nella scelta dei criteri applicabili alla valutazione della scarsità delle risorse naturali. Tale margine di discrezionalità può condurli a preferire una valutazione generale e astratta, valida per tutto il territorio nazionale, ma anche, al contrario, a privilegiare un approccio caso per caso, che ponga l’accento sulla situazione esistente nel territorio costiero di un comune o dell’autorità amministrativa competente, o addirittura a combinare tali due approcci” (cfr. paragrafo n. 41);
- la CGUE, in sintesi, ha evidenziato come spetti allo Stato-Amministrazione la definizione dei criteri per valutare la scarsità delle risorse naturali, privilegiando un approccio astratto a livello nazionale, ovvero concreto a livello locale, ovvero entrambi e che “In ogni caso, è necessario che i criteri adottati da uno Stato membro per valutare la scarsità delle risorse naturali utilizzabili si basino su criteri obiettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati”;
- in tale convulso contesto, prove di riordino della materia sono state affidate alla Legge 5

agosto 2022 n. 118, la quale ha previsto la mappatura dei titoli concessori, al fine di verificare la scarsità della risorsa. Nella medesima direzione si muove l'articolo 10quater del D.L n.198/2022 secondo cui : "È istituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri un tavolo tecnico con compiti consultivi e di indirizzo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali (...) Il tavolo tecnico di cui al comma 1, acquisiti i dati relativi a tutti i rapporti concessori in essere delle aree demaniali marittime, lacuali e fluviali, elaborati ai sensi all'articolo 2 della legge 5 agosto 2022, n. 118, definisce i criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile, tenuto conto sia del dato complessivo nazionale che di quello disaggregato a livello regionale, e della rilevanza economica transfrontaliera";

- dalla relazione del summenzionato Tavolo Tecnico dell'8.9.2023 si evince che risulta occupato il 33% della superficie del demanio marittimo, al netto delle aviosuperfici, delle aree naturali protette, dei porti commerciali, etc. A fronte di ciò, deve registrarsi la parziale conclusione dei lavori del predetto tavolo tecnico e la conseguente mancanza di atti normativi a livello nazionale. Come noto, infatti, esclusivamente al legislatore nazionale compete la materia della concorrenza in base all'art. 117 comma 2, lett e) Cost., di fissare i criteri per la determinazione della scarsità della risorsa naturale;

RILEVATO altresì che:

- sempre con Legge n. 118/2022 è stata positivizzata la giurisprudenza dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la quale è stata imposta la nuova assegnazione delle concessioni tramite gare pubbliche entro il 31 dicembre 2023, con possibilità di differimento a non oltre il 31 dicembre 2024 attraverso atto motivato delle autorità in pendenza di un contenzioso o di difficoltà oggettive legate all'espletamento delle gare. La predetta Legge ha previsto altresì una delega al Governo per la mappatura dei regimi concessori dei beni pubblici, nonché una ulteriore delega al Governo in materia di affidamento delle concessioni demaniali marittime secondo alcuni criteri direttivi, molti dei quali mutuati dalle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria.
- in prossimità della scadenza della delega, è intervenuta la legge 24 febbraio 2023, n. 14 (legge di conversione del cosiddetto «decreto milleproroghe» - d.l. 29 dicembre 2022, n. 198): che ha stabilito una proroga per l'emanazione del decreto legislativo sulla mappatura delle concessioni esistenti e una ulteriore proroga di un anno dell'efficacia delle concessioni balneari in essere fino al 31 dicembre 2024, prorogabile di un ulteriore anno, nei casi di ragioni oggettive che impediscono la conclusione delle gare. Invece non è stata prorogata la delega per l'emanazione del decreto sugli affidamenti. A tal proposito deve registrarsi una grande situazione di incertezza, poiché la stessa Legge n. 14/2023 impone alla p.a. di non procedere all'emanazione dei bandi di assegnazione delle concessioni fino all'adozione dei d.lg. ex art. 4 legge n. 118/2022;
- come accennato, va ulteriormente sottolineato come l'art. 3 della Legge n. 118/2022 prevede che, in presenza di ragioni oggettive che impediscono la conclusione della procedura selettiva entro il 31 dicembre 2024, l'ente, con atto motivato, può differire il termine di scadenza delle concessioni in essere per il tempo strettamente necessario alla conclusione della procedura e, comunque, non oltre il 31 dicembre 2025;
- occorre fornire una lettura orientata del parere motivato elaborato dalla Commissione Europea nell'ambito della procedura di infrazione n. 4118 (2020) indirizzato alla

Repubblica italiana il 16.11.2023. Tale parere va riesaminato tenendo conto sia dell'indirizzo della CGUE con la pronuncia Comune di Ginosa, C-348/2022 sia della suddetta statuizione delle SS.UU. n. 32559 del 23.11.2023. I giudici della Cassazione, nonostante abbiano vagliato solo il profilo dell'ammissibilità dell'intervento dei terzi in giudizio, con assorbimento degli altri motivi, hanno chiaramente cassato la pronuncia n. 18/2021 dell'Adunanza Plenaria;

- in particolare le Sezioni Unite con la su richiamata, nel rimettere la questione nuovamente al Consiglio di Stato per la decisione, hanno formulato espresso invito a prendere atto "...delle sopravvenienze legislative, avendo il Parlamento e il Governo esercitato, successivamente alla sentenza impugnata, i poteri normativi loro spettanti";

#### CONSIDERATO che

- la Regione Molise è costituita da un esiguo litorale costiero, di trentacinque chilometri circa, che si estende dal confine con la Regione Abruzzo a quello con la Regione Puglia. Interessa quattro comuni e più precisamente Montenero di Bisaccia, Petacciato, Termoli e Campomarino. Questo aspetto rappresenta, già di per sé, un fisiologico limite ad uno sviluppo turistico ed economico paragonabile ad altre regioni ben più dotate;
- appare manifesta la circostanza secondo cui il settore turistico balneare della Regione Molise presenta una redditività sicuramente minore rispetto a località con richiamo turistico più significativo;
- la realtà imprenditoriale esistente su questo territorio si fonda su attività di piccola o piccolissima dimensione, per lo più a gestione familiare, e questo aspetto incide significativamente sul tessuto economico e sociale dello stesso;
- da una prima analisi risulta che nella Regione Molise all'incirca il 29% della superficie del demanio marittimo risulta occupata; si può quindi affermare che il dato regionale è inferiore rispetto al dato nazionale così come indicato nella relazione del tavolo tecnico nazionale che corrisponde al 33%;
- alla luce di quanto detto, è agevole sostenere che non sussiste un problema di concorrenza e/o di scarsità delle risorse demaniali nella Regione Molise, utilizzando un approccio concreto a livello locale, così come previsto dalla sentenza n. 348/2022 del 20.4.2023 della CGUE;
- in base a quanto premesso è evidente lo stato di assoluta incertezza in cui versa il settore balneare e la necessità di coordinare gli Enti deputati al rilascio dei titoli concessori, pur nella consapevolezza delle sopracitate competenze;

#### **IMPEGNA**

il Presidente della Regione Molise e la Giunta Regionale a supportare le imprese operanti sul demanio marittimo, lacuale e fluviale con finalità turistico-ricreativa, esprimendo nella Conferenza Stato-Regioni nonché in ogni sede istituzionale ed in conformità agli articoli 2, comma 1, e 4, della Legge 5.08.2022 n. 118 – Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 -, la posizione della Regione Molise mediante:

- 1) richiesta al Presidente del Consiglio dei Ministri di ultimare i lavori del Tavolo tecnico istituito dall'art. 10quater del decreto legge 29 dicembre 2022 n. 198;
- 2) richiesta di traduzione in atto legislativo statale degli esiti del Tavolo tecnico, che preveda

la determinazione di un criterio unico nazionale, fra quelli ritenuti possibili dalla CGUE nella causa C-348/22, per la determinazione di un limite oltre il quale la risorsa può essere considerata scarsa, la cui scelta è rimessa alla discrezionalità del legislatore statale in materia di tutela della concorrenza, prevedendo altresì:

- la verifica periodica – ad es. ventennale – finalizzata al monitoraggio della scarsità della risorsa naturale e la conseguente conferma della durata delle concessioni in oggetto sino all'eventuale superamento del limite della scarsità della risorsa stessa;
- l'obbligo di indizione delle procedure di evidenza pubblica da parte delle Autorità concedenti, anche su istanza di parte, solo a seguito della verifica della scarsità del bene secondo i criteri fissati dal legislatore nazionale, in linea con l'art. 12 della Direttiva servizi n. 2006/123/CE e con i principi fissati dalla sentenza del 20 aprile 2023 della CGUE;
- la conferma della piena validità dei titoli concessori sorti prima della scadenza del termine di recepimento della Direttiva n. 2006/123/CE ovvero del 28 dicembre 2009;
- il riconoscimento, nella disciplina delle procedure di evidenza pubblica, tra i criteri per l'assegnazione delle concessioni, del valore di mercato dell'azienda creata dal concessionario uscente, che tenga in adeguata considerazione degli investimenti, del valore aziendale dell'impresa, dei beni materiali ed immateriali, della remunerazione del capitale investito, della professionalità acquisita, etc. da porre a carico del concessionario entrante e in favore di quello uscente;
- l'abrogazione o l'adeguamento dell'articolo 49 del codice della navigazione a quanto espresso al punto precedente.