



REGIONE AUTÒNOMA DE SARDIGNA
REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

DELIBERAZIONE N. 4/118 DEL 15.02.2024

Oggetto: **Indirizzi operativi per la gestione delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico ricreative nelle coste della Sardegna. Legge regionale 12 giugno 2006, n. 9 (Conferimento di funzioni e compiti agli enti locali), art. 40 - Demanio marittimo.**

L'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica informa la Giunta in merito all'esercizio delle funzioni amministrative sul demanio marittimo, ed in particolare sulla problematica connessa alle procedure di affidamento degli atti concessori per finalità turistico-ricreative nonché sulla scadenza dei termini delle stesse. Al riguardo numerosi sono stati gli interventi del legislatore nazionale che, adottati non in conformità alle sovraordinate norme regolatorie dell'Unione Europea, hanno previsto la proroga automatica della scadenza delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative.

Notevoli sono state nel tempo le costanti e univoche pronunce della giurisprudenza nazionale e comunitaria in merito all'obbligo di applicazione da parte degli Stati membri della Direttiva europea 2016/123/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006 – cd. “Bolkenstein”, riguardante l'applicazione dei principi della libera concorrenza nel settore delle autorizzazioni per lo svolgimento di servizi, per garantire il progresso economico e sociale, la libera circolazione dei servizi, la libertà di stabilimento e l'eliminazione delle barriere allo sviluppo del settore dei servizi.

L'articolo 12 della richiamata direttiva, prosegue l'Assessore, prevede che laddove il numero delle concessioni assentibili sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, il relativo rilascio deve avvenire a seguito di procedure di selezione aperte, imparziali e trasparenti, secondo i principi della libera concorrenza. Deve essere previsto per una durata limitata, senza rinnovo automatico e senza preferenze per il precedente, e può essere disciplinato dagli Stati membri con parziali deroghe rispetto ai predetti principi solo in particolari settori e per particolari esigenze di interesse pubblico.

La Regione Sardegna, a seguito della approvazione della legge n. 145/2018, ha proceduto ad adottare gli atti amministrativi (ricognitivi) di proroga delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative fino al 31.12.2033.

Le disposizioni riportate nella legge summenzionata (poi successivamente abrogata con la legge n. 118/2022) che hanno prorogato al 2033 la scadenza delle concessioni demaniali per finalità turistico ricreative, sono in contrasto con il diritto euro unitario, e segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art.



12 della Direttiva 2006/123/CE, per cui le stesse non devono essere applicate né dai giudici né dalla pubblica amministrazione. La non applicazione della legge implica, quindi, che gli effetti da essa prodotti sulle concessioni già rilasciate sono da ritenersi “tamquam non esset” (come se non si fossero mai prodotti). Non rileva, secondo la Giurisprudenza Superiore, la presenza o meno di un atto amministrativo dichiarativo dell'effetto legale di proroga adottato dalla pubblica amministrazione e quindi dalla Regione o dagli Enti Locali.

Sulla scorta di ciò l'Assessore, in adesione a quanto auspicato dalla citata Giurisprudenza Superiore, ritiene che “per ragioni di certezza” sia comunque opportuno, con la adozione della presente deliberazione, dare la necessaria pubblicità sulla “inconsistenza oggettiva” degli atti ricognitivi di proroga adottati dalla Regione Sardegna.

L'Assessore prosegue poi ricordando che in data 5 agosto 2022, il Parlamento Italiano ha approvato la legge n. 118 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021), poi modificata e integrata dalla legge 24.2.2023, n. 14. Il Capo II della legge n. 118/2022, così come modificata, ha per argomento “Rimozione di barriere all'entrata nei mercati. Regimi concessori” e, agli articoli 2, 3, e 4, detta norme in materia di concessioni demaniali con finalità turistico ricreative. In dettaglio:

- l'art. 2 prevede la delega al Governo per la adozione, entro 11 mesi, di un decreto legislativo per la costituzione di un sistema informativo di rilevazione dei beni pubblici;
- l'art. 3 dispone che le concessioni demaniali per finalità turistico ricreative continuino ad avere efficacia fino al 31.12.2024 se non affidate con procedura di gara, o fino alla data di scadenza naturale (sempre che tale termine sia superiore al 31.12.2024) se affidate con procedura di gara. Detto articolo prevede altresì che, qualora per ragioni oggettive entro il 31.12.2024 non si sia proceduto alla conclusione della procedura selettiva di affidamento delle concessioni, detto termine può essere differito non oltre il 31.12.2025;
- l'art. 4 prevede invece la delega al Governo per adottare, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, uno o più decreti legislativi volti a riordinare e semplificare la disciplina in materia di concessioni demaniali per finalità turistico ricreative. Tali decreti legislativi dovranno inoltre contenere i criteri per l'affidamento delle concessioni sulla base di procedure selettive. Nell'articolo in questione sono comunque riportati i criteri e i principi direttivi sulla base dei quali dovranno essere adottati i citati decreti.



Ricorda inoltre l'Assessore che lo scorso 5 ottobre 2023 si è riunito a Palazzo Chigi il tavolo tecnico consultivo in materia di concessioni demaniali marittime, lacuali e fluviali, istituito ai sensi del decreto-legge n. 198 del 2022 per definire i criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale disponibile. Sulla base dei dati disponibili detto tavolo ha determinato che la quota di aree occupate dalle concessioni demaniali equivale, attualmente, al 33% del totale delle aree disponibili.

Informa infine l'Assessore che il 16 novembre 2023 la Commissione Europea ha emesso un parere motivato, indirizzato alla Repubblica Italiana, di messa in mora per violazione agli obblighi imposti dall'art. 12 della Direttiva Servizi, dell'art. 49 TFUE, nonché dell'art. 4 paragrafo 3 TUE, in quanto con la adozione della legge n. 14/2023 modificativa della legge n. 118/2022 ha sostanzialmente prorogato, senza scadenza, le concessioni demaniali per finalità turistico ricreative. Nella nota di messa in mora si assegnano al Governo Italiano due mesi per conformarsi al parere motivato.

L'Assessore rileva che recentissime sentenze del Consiglio di Stato (in ultimo sentenza n. 11200 /2023 – Sezione Sesta - pubblicata il 27.12.2023) hanno confermato i principi enunciati dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la sentenza del 9 novembre 2021, n. 17 (che, a differenza della sentenza n. 18/2021, annullata per diniego di giurisdizione dalla sentenza della Corte Suprema di Cassazione Sezioni Unite Civili n. 32559/2023, non risulta impugnata).

Relativamente alla nota del 16 novembre 2023 di messa in mora da parte della Commissione Europea, l'Assessore rende noto alla Giunta che il Governo Italiano ha riscontrato in data 17 gennaio 2024, evidenziando che l'attuale contesto è “contraddistinto da un quadro giurisprudenziale incerto e frammentato” anche a seguito “delle indicazioni fornite dalla pronuncia della Corte di giustizia europea dello scorso 20 aprile 2023 in merito ai possibili criteri per determinare la scarsità della risorsa”. Per questo, a parere del Governo, è essenziale “proseguire, nel quadro di una costante e trasparente interlocuzione con la Commissione europea e in collaborazione con gli enti territoriali l'attività di definizione dei criteri tecnici per la determinazione della sussistenza della scarsità della risorsa naturale, nella consapevolezza che solo sulla base degli esiti di tale ricognizione, in accordo con la Commissione europea e gli enti territoriali, sarà possibile riordinare in maniera organica e strutturale il settore.” Oltre alla conoscenza della sussistenza della scarsità della risorsa dovranno essere individuati e definiti i criteri che devono uniformare le procedure competitive ad evidenza pubblica, anche questi da sottoporre alle autonomie territoriali e alla Commissione Europea.



L'Assessore precisa che nella nota del Governo viene individuato un orizzonte temporale di 4 mesi per sottoporre alla Conferenza unificata la conclusione del confronto sulla individuazione dei criteri per la determinazione della scarsità della risorsa e ai relativi indirizzi di riordino del settore. All'esito del confronto con la Conferenza unificata, il Governo sottoporrà alla Commissione europea i risultati dell'attività istruttoria e consultiva per poi procedere all'adozione dei provvedimenti normativi di riordino. A parere del Governo Italiano, continua l'Assessore, sussistono "i presupposti per l'esercizio da parte degli enti concedenti della valutazione discrezionale connessa alla cosiddetta "proroga tecnica" di cui all'articolo 3, comma 3, della legge n. 118/2022". Ulteriori puntuali motivazioni, a parere del Governo, dovranno essere puntualmente declinate dalle stazioni appaltanti sulla base di una pluralità di fattori, sia di contesto che riferiti alla specifica situazione del territorio di riferimento.

Per quanto attiene la normativa regionale l'Assessore ricorda che l'uso delle aree demaniali marittime per finalità turistico ricreative è disciplinato in Sardegna dalla legge regionale n. 45/1989 (Norme per l'uso e la tutela del territorio regionale), ed in particolare dall'art. 22-bis "Piano per l'Utilizzo dei Litorali (PUL)". Il PUL è lo strumento con cui viene disciplinato l'uso delle aree demaniali marittime per finalità turistico ricreative, comprende il piano degli accessi al mare di cui alla L.R. n. 23 /1985, ed è predisposto dai comuni. Il PUL è redatto sulla base delle direttive (linee guida) approvate dalla Giunta regionale. Le linee guida attualmente vigenti sono state approvate con la deliberazione della Giunta regionale n. 35/12 del 9.7.2020.

Dalla analisi del suesposto quadro normativo e giurisprudenziale in materia di concessioni demaniali per finalità turistico ricreative emerge in maniera chiara e inequivocabile l'obbligo della procedura di evidenza pubblica per l'affidamento agli operatori economici privati delle citate concessioni.

L'Assessore ricorda alla Giunta che quella turistica, unitamente all'agroalimentare e all'allevamento, sono le "industrie" primarie fondamentali della economia sarda e incidono in maniera significativa sul PIL dell'Isola. In quest'ambito le concessioni demaniali per finalità turistico ricreative rivestono a loro volta una importanza strategica. Allo stato attuale in tutta l'Isola risultano in essere circa 1.950 concessioni cui corrisponde un altrettanto numero di imprese con una occupazione diretta durante il periodo estivo, senza considerare l'indotto, ben superiore a 4.000 dipendenti.

Sulla scorta di queste considerazioni, vista la lettera di messa in mora della Commissione Europea, preso atto delle diverse pronunce giurisprudenziali in merito alla applicabilità della tempistica stabilita dalla legge n. 118/2022 e s.m.i., emerge evidente la necessità di procedere senza ulteriori indugi all'avvio delle attività connesse ai procedimenti amministrativi per l'assegnazione delle



concessioni demaniali per finalità turistico ricreative, al fine di evitare che si possa verificare, nel settore, una insostenibile situazione di caos con gravi ripercussioni sul turismo e su tutta l'economia sarda. L'Assessore ritiene quindi necessario che la Giunta adotti, sull'argomento, atti deliberativi che, in coerenza col quadro normativo europeo e nazionale, diano alle competenti strutture tecnico amministrative della Regione i necessari gli indirizzi operativi.

Tenuto conto delle competenze in materia in capo alla Regione Sardegna, l'Assessore ricorda quali sono le attività propedeutiche indispensabili per la attivazione dei procedimenti amministrativi (procedure di evidenza pubblica) per la assegnazione delle concessioni demaniali con finalità turistico ricreative. Nel dettaglio il programma delle attività può essere così organizzato:

- a) predisposizione delle nuove linee regionali sul Piano Utilizzo dei Litorali;
- b) mappatura per la determinazione dello stato di utilizzo delle aree demaniali per finalità turistico ricreative dell'intera costa della Sardegna;
- c) verifica della pianificazione dei litorali da parte dei Comuni (stato di attuazione dei P.U.L.);
- d) determinazione dei criteri di assegnazione che tengano conto della peculiarità dell'industria balneare e delle aziende del settore che operano in Sardegna;
- e) predisposizione dei bandi di gara;
- f) pubblicazione dei bandi;
- g) valutazione delle proposte e assegnazione delle concessioni.

Come emerge dall'elenco sopra riportato le attività necessarie sono articolate e complesse e alcune di esse, precisa l'Assessore, sono già in corso. Riguardo alle nuove linee guida regionali sul Piano di Utilizzo dei Litorali, presso la Direzione generale degli Enti Locali e Finanze si sta già elaborando una proposta da sottoporre alla attenzione della Giunta entro il mese di febbraio 2024. Per quanto attiene invece la mappatura informa che è in corso la procedura per la acquisizione delle ortofotocarte relative al demanio marittimo di tutta la Sardegna (l'aggiudicazione è prevista entro febbraio del 2024). È in corso anche la verifica sullo stato di attuazione della pianificazione degli arenili da parte dei Comuni.

L'Assessore evidenzia che le varie attività poste in essere dalla struttura della Direzione generale degli Enti Locali e Finanze sono propedeutiche ad una prossima futura procedura di affidamento. Infatti a seguito della acquisizione delle ortofotocarte si dovrà verificare lo stato di utilizzo e occupazione degli arenili, le loro dimensioni, l'individuazione delle aree dunali e di quelle rocciose



ecc.. Questa attività impiegherà certamente la struttura per i primi mesi dell'anno 2024 e terminerà presumibilmente entro maggio 2024. Più problematico è l'argomento riguardante la pianificazione dei litorali. In assenza di pianificazione del litorale non è infatti possibile procedere alla pubblicazione dei bandi. Solo 27 Comuni su un totale di 68 si sono dotati di PUL almeno adottato. Ritiene l'Assessore che sia necessario imporre un termine entro il quale gli enti locali devono almeno adottare il Piano stabilendo che in caso di inerzia la Regione procederà con i poteri sostitutivi.

Dalla analisi delle attività in corso e di quelle programmate emerge l'oggettiva impossibilità di portare a termine tutte le attività necessarie alla pubblicazione e aggiudicazione delle concessioni prima della stagione estiva 2024. Ritiene l'Assessore che, ferme restando le determinazioni che il Governo assumerà con gli appositi decreti attuativi della legge n. 118/2022 e s.m.i., in merito ai criteri da adottare sulle eventuali procedure di evidenza pubblica per la assegnazione delle concessioni demaniali con finalità turistico ricreative, la eventuale pubblicazione dei bandi di gara non possa ragionevolmente avvenire prima del mese di settembre del 2024, con aggiudicazione entro il 31 dicembre 2024.

L'Assessore, ai fini dell'affidamento delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative in coerenza con quanto disposto dal diritto euro unitario, ritiene di sottoporre alla approvazione della Giunta il seguente programma temporale delle attività indispensabili per la predisposizione degli atti di gara, pubblicazione e aggiudicazione:

- 1) entro febbraio 2024 approvazione nuove linee guida regionale per la predisposizione del PUL;
- 2) entro il 30 maggio 2024 completamento della mappatura con la analisi delle foto aeree acquisite (orto rettificata), delle dimensioni degli arenili (lunghezza e profondità), delle aree dunali, delle coste rocciose e la determinazione dello stato di utilizzo delle aree demaniali per finalità turistico ricreative dell'intera costa della Sardegna;
- 3) entro il 30 maggio 2024 (in assenza dei decreti attuativi del Governo) approvazione criteri per la predisposizione dei bandi di gara per la assegnazione delle concessioni;
- 4) entro il 30 luglio 2024 la adozione dei PUL da parte di tutti i comuni;
- 5) entro il 30 settembre 2024 approvazione dei bandi di gara e pubblicazione;
- 6) entro il 31 dicembre 2024 assegnazione delle concessioni.

Le tempistiche di cui ai punti 3, 5 e 6 potranno essere riviste in coerenza con quanto potrà essere disposto dai Decreti attuativi che il Governo emanerà sull'argomento.



Sulla base di quanto sopra riportato, e vista la nota del Governo Italiano in risposta alla lettera di messa in mora della Commissione europea, appare evidente la oggettiva impossibilità di procedere prima dell'inizio della stagione estiva 2024 alla assegnazione con procedura di evidenza pubblica delle concessioni demaniali per finalità turistico ricreative. Afferma l'Assessore che l'unica via oggettivamente percorribile, anche al fine di assicurare per la prossima stagione estiva la continuità dei servizi offerti alla collettività dalle aziende che occupano oggi il demanio marittimo, nonché per evitare l'insorgere di problematiche sociali connesse alla certa mancanza di posti di lavoro stagionale, sia quella di stabilire con il presente atto deliberativo, ed in conformità a quanto disposto dalla legge n. 118/2022 e s.m.i., la presa d'atto del differimento ope legis al 31.12.2024 del termine di scadenza delle concessioni di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), della legge n. 118/2022 e s.m.i., stabilendo nel contempo che entro tale data dovranno essere terminate le procedure di evidenza pubblica per la assegnazione delle concessioni.

Precisa infine l'Assessore che relativamente alle concessioni rilasciate ai sensi della Delib.G.R. n. 16 /7 del 27.4.2023 per l'annualità 2023, queste ultime potranno essere oggetto di rinnovo, ove richieste, anche per la stagione 2024. A tale fine l'attestazione di avvenuta richiesta di rinnovo (ricevuta di accettazione e consegna del sistema di posta elettronica certificata) costituirà titolo formale nel quale dovranno essere inderogabilmente e univocamente precisati estremi ed elementi identificativi del titolo (ad es. comune, numero concessione), anche al fine di consentire eventuali controlli. Analogamente negli ambiti portuali ed in generale per gli specchi acquei, al fine di garantirne l'uniformità normativa e gestionale e, nelle more di efficacia dei Piani Regolatori Portuali, l'indirizzo su richiamato troverà applicazione per i medesimi ambiti in parziale deroga a quanto previsto nell'art. 27 delle direttive per la predisposizione dei PUL, Delib.G.R. n. 35/12 del 9.7.2020, e della Delib.G.R. n. 28/45 del 24.6.2011.

La Giunta regionale, udita la proposta dell'Assessore degli Enti Locali, Finanze e Urbanistica, visto il parere favorevole di legittimità del Direttore generale degli Enti Locali e Finanze sulla proposta in esame

DELIBERA

- di prendere atto che gli atti amministrativi ricognitivi emessi dalla Regione Sardegna, a seguito dell'approvazione della legge n. 145/2018, art. 1, commi 682 e 683, che ha disposto la



proroga generalizzata fino a 31.12.2033 delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative, hanno "inconsistenza oggettiva" essendo acclarato il contrasto della citata legge con il diritto euro unitario, e segnatamente con l'art. 49 TFUE e con l'art. 12 della direttiva 2006/123/CE;

- di approvare, ai fini dell'affidamento delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico ricreative in coerenza con quanto disposto dal diritto euro unitario, il seguente programma temporale delle attività per la predisposizione degli atti di gara, la pubblicazione e l'aggiudicazione:
 - 1) entro febbraio 2024 approvazione nuove linee guida regionale per la predisposizione del PUL;
 - 2) entro il 30 maggio 2024 completamento della mappatura con la analisi delle foto aeree acquisite (orto rettificata), delle dimensioni degli arenili (lunghezza e profondità), delle aree dunali, delle coste rocciose e la determinazione dello stato di utilizzo delle aree demaniali per finalità turistico ricreative dell'intera costa della Sardegna;
 - 3) entro il 30 maggio 2024 (in assenza dei decreti attuativi del Governo) approvazione criteri per la predisposizione dei bandi di gara per la assegnazione delle concessioni;
 - 4) entro il 30 luglio 2024 la adozione dei PUL da parte di tutti i comuni;
 - 5) entro il 30 settembre 2024 approvazione dei bandi di gara e pubblicazione;
 - 6) entro il 31 dicembre 2024 assegnazione delle concessioni;
- di prendere atto che le tempistiche di cui ai punti 3, 5 e 6 potranno essere riviste in coerenza con quanto sarà disposto dai Decreti attuativi che il Governo eventualmente emanerà sull'argomento;
- di prendere atto, per le motivazioni riportate nella nota di risposta del Governo alla lettera di messa in mora della Commissione Europea e per ulteriori puntuali motivazioni riportate in premessa, della oggettiva impossibilità di procedere prima dell'inizio della stagione estiva 2024 alla assegnazione con procedura di evidenza pubblica delle concessioni demaniali per finalità turistico ricreative;
- di prendere atto che le aziende turistico-ricreative che operano nel demanio marittimo svolgono una attività strategica nell'ambito dell'offerta turistica della Sardegna offrendo alla collettività i servizi primari in spiaggia (tra cui il salvamento, bagni, docce, servizi per disabili, ecc.) equiparati a servizi di pubblica utilità;



- di prendere atto del differimento, in conformità a quanto disposto dalla legge n. 118/2022 e s. m.i., del termine di scadenza delle concessioni di cui all'art. 3, comma 1, lett. a), della legge n. 118/2022 e s.m.i. al 31.12.2024, stabilendo nel contempo che entro tale data dovranno essere terminate secondo il cronoprogramma sopra riportato le procedure di evidenza pubblica con la assegnazione delle concessioni. Le concessioni la cui durata è stata ope legis differita, mantengono le medesime condizioni e prescrizioni di cui al titolo concessorio a suo tempo rilasciato, comprese le modifiche apportate da atti suppletivi eventualmente concessi e modifiche discendenti da norme successive al rilascio della concessione originaria, e rimangono assoggettate all'applicazione dell'articolo 42 del vigente Codice della navigazione che contempla la relativa revocabilità, in tutto o in parte, a giudizio discrezionale dell'Amministrazione;
- di stabilire che le concessioni rilasciate ai sensi della Delib.G.R. n. 16/7 del 27.4.2023 per l'annualità 2023, potranno essere oggetto di rinnovo, ove richieste, anche per la stagione 2024. A tale fine l'attestazione di avvenuta richiesta di rinnovo (ricevuta di accettazione e consegna del sistema di posta elettronica certificata) costituirà titolo formale nel quale dovranno essere inderogabilmente e univocamente precisati estremi ed elementi identificativi del titolo (ad es. comune, numero concessione), anche al fine di consentire eventuali controlli. Analogamente negli ambiti portuali ed in generale per gli specchi acquei, al fine di garantirne l'uniformità normativa e gestionale e, nelle more di efficacia dei Piani Regolatori Portuali, l'indirizzo su richiamato troverà applicazione per i medesimi ambiti in parziale deroga a quanto previsto nell'art. 27 delle direttive per la predisposizione dei PUL, Delib.G.R. n. 35/12 del 9.7.2020, e della Delib.G.R. n. 28/45 del 24.6.2011;
- di dare mandato al Direttore generale degli Enti Locali e Finanze per i conseguenti adempimenti di competenza.

Letto, confermato e sottoscritto.

Il Direttore Generale

Giovanna Medde

Il Vicepresidente

Giuseppe Fasolino