

CONSIGLIO REGIONALE DELLA SARDEGNA

PROPOSTA DI LEGGE

N. 225

presentata dai Consiglieri regionali
TRUZZU - PIGA - CERA - FLORIS - MASALA - MELONI Corrado - MULA - RUBIU - SORGIA - USAI

l' 8 settembre 2026

Disposizioni in materia di concessioni demaniali marittime.
Istituzione del sistema regionale di valutazione della scarsità della risorsa naturale

RELAZIONE DEI PROPONENTI

La gestione del demanio marittimo rappresenta per la Sardegna una questione di primaria importanza economica, sociale e identitaria. Le coste sarde, con i loro circa 1.849 chilometri di litorale, costituiscono una risorsa straordinaria, a libera disposizione dei residenti e dei turisti e che sostiene migliaia di imprese, decine di migliaia di lavoratori e l'intera filiera economica del turismo isolano.

La direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno (cosiddetta direttiva Bolkestein) prevede, all'articolo 12, l'obbligo di procedure selettive pubbliche per l'assegnazione delle concessioni di servizi che abbiano ad oggetto risorse naturali scarse. La norma europea è chiara: l'obbligo di gara sussiste esclusivamente in presenza di una effettiva scarsità della risorsa, che non può essere presunta in via generale, ma che deve e può essere valutata in maniera puntuale su base nazionale o locale.

La Corte di giustizia dell'Unione europea in più occasioni, da ultimo con l'ordinanza del 5 giugno 2025 nella causa C-464/24, e con l'ordinanza del 10 luglio 2026 nella causa C-574/25, ha precisato che la scarsità della risorsa non può essere automaticamente assunta, ma deve essere oggetto di una verifica concreta, caso per caso, da parte delle amministrazioni competenti.

La stessa ordinanza della Corte di giustizia dell'Unione europea rammenta, inoltre, che il Consiglio dei ministri italiano ha ritenuto, con nota del 6 ottobre 2023 e al termine di una valutazione che il giudice del rinvio ha qualificato astratta e generale, ma anche proporzionata e non discriminatoria, che le risorse naturali situate sul demanio pubblico marittimo italiano non fossero rare, anche in considerazione del fatto che secondo dati del Ministero della salute, nel 2017, su 7458 chilometri di costa italiana, 4970 chilometri erano classificati idonei alla balneazione e, tra questi, solo 2000 chilometri erano oggetto di concessioni, ovvero il 26,82 per cento del litorale italiano.

In Sardegna, i dati disponibili smentiscono in radice qualsiasi presunzione di scarsità: oltre l'80 per cento del litorale sardo è libero, a disposizione di residenti e turisti, senza alcun vincolo concessorio. Un margine così ampio dimostra che la Regione può procedere anche al rilascio di nuove conces-

sioni, comprese quelle derivanti da procedure di gara, senza che ciò intacchi in alcun modo il patrimonio di spiaggia libera a disposizione della collettività: c'è spazio per conciliare lo sviluppo del tessuto imprenditoriale legato alla balneazione con la piena tutela dell'accesso libero al mare.

Scendendo nel dettaglio, su 594 chilometri di costa sabbiosa una quota significativa del litorale, circa il 90 per cento, è tuttora libera e non oggetto di concessione. Ciò significa che in estese aree costiere sarde la disponibilità di aree balneabili non in concessione è piuttosto ampia, e di conseguenza tale da escludere la condizione di scarsità che giustificerebbe l'obbligo di gara.

È pertanto necessario adottare una normativa che consenta una distinzione tra le concessioni in essere, da tutelare in quanto esercitate legittimamente, e quelle nuove o revocate, per le quali si potrà invece procedere a selezione pubblica.

Un simile approccio garantirebbe, sia dal punto di vista formale che sostanziale, la conformità con il diritto comunitario, la possibilità di assegnare tramite procedure di gara nuove concessioni e potrebbe prevenire la distruzione di un tessuto imprenditoriale che rappresenta una componente strategica dell'economia regionale.

Il principio di insularità, sancito dall'articolo 119 della Costituzione, riconosce il diritto e impone l'obbligo alla Sardegna di disciplinare autonomamente le materie che impattano in modo diretto sul suo sviluppo socioeconomico, tra cui rientra senza ombra di dubbio anche la gestione delle concessioni demaniali.

Per questo motivo, anche alla luce delle recenti pronunzie della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE), si rende assolutamente necessaria una norma equa e rispettosa della Costituzione e del diritto comunitario, capace di garantire tanto quote consistenti di spiagge libere, quanto le esigenze di nuovi soggetti economici, ma anche, riconoscendo la specificità sarda di esercitare poteri regolatori proporzionati alla realtà del proprio territorio, di tutelare le numerose micro imprese familiari che gestiscono concessioni in Sardegna.

La loro esclusione dai bandi, o l'individuazione di criteri particolarmente favorevoli per operatori economici di dimensioni maggiori magari appartenenti ad altre nazioni, non rappresenta infatti non solo una questione di concorrenza, ma anche di equità e sostenibilità, giacché è noto che le imprese locali, radicate sul territorio, garantiscono l'assunzione di personale residente, il pagamento delle tasse in loco, rappresentano un presidio economico e culturale irrinunciabile e anche un argine contro lo spopolamento.

La presente proposta di legge regionale si propone pertanto di:

- istituire un sistema regionale omogeneo e trasparente per la valutazione della scarsità della risorsa demaniale marittima a livello locale;
- definire i criteri tecnici e metodologici per tale valutazione, nel rispetto del diritto europeo e della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea;
- tutelare i concessionari esistenti nei territori in cui la valutazione di non scarsità sia debitamente certificata, evitando l'indizione di gare pubbliche laddove il presupposto normativo europeo non ricorra;
- garantire certezza del diritto agli operatori del settore e agli enti locali, ponendo fine all'attuale stato di incertezza normativa e amministrativa.

La proposta si inserisce nel quadro delle competenze regionali in materia di demanio marittimo e di governo del territorio ed è coerente con il principio di sussidiarietà che informa l'ordinamento europeo e con l'autonomia speciale della Regione.

RELAZIONE TECNICO-FINANZIARIA

Le spese necessarie per garantire l'applicazione della norma sono esclusivamente quelle relative all'istituzione del Registro regionale delle disponibilità demaniali previsto dall'articolo 5 e della Commissione tecnica per la valutazione della scarsità della risorsa, prevista dall'articolo 6, quantificabili in circa 50.000 euro. Alla relativa copertura della spesa si prevede di far fronte attingendo dal fondo per nuovi oneri legislativi, annualità 2026, 2027 e 2028.

TESTO DEL PROPONENTE

Art. 1

Oggetto e finalità

1. La presente legge disciplina le modalità di valutazione della scarsità della risorsa demaniale marittima nel territorio della Regione, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 12 della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

2. La legge persegue le seguenti finalità:

- a) garantire la corretta e uniforme applicazione del diritto europeo sul territorio regionale, nel rispetto del principio di proporzionalità;
- b) tutelare il tessuto imprenditoriale balneare sardo, valorizzando il radicamento territoriale e gli investimenti effettuati dai concessionari;
- c) assicurare certezza del diritto agli operatori economici e agli enti locali nella gestione delle concessioni demaniali marittime;
- d) preservare l'identità culturale, economica e sociale delle comunità costiere della Sardegna e garantire la libera fruizione della risorsa demaniale marittima.

Art. 2

Definizioni

1. Ai fini della presente legge si intende per:

- a) risorsa demaniale marittima, le aree del demanio marittimo regionale destinate ad uso turistico-ricreativo, così come definite dalla normativa statale vigente;
- b) scarsità della risorsa, la condizione per cui, in un determinato ambito territoriale, la domanda di concessioni demaniali marittime eccede significativamente la disponibilità di aree balneabili, accessibili e idonee all'esercizio di attività turistico-ricreative;
- c) Registro regionale delle disponibilità demaniali, lo strumento istituito ai sensi dell'articolo 5;
- d) Commissione tecnica regionale, l'organo collegiale istituito ai sensi dell'articolo 6.

Art. 3

Criteri per la valutazione della scarsità

1. La valutazione della scarsità della risorsa demaniale marittima è condotta su base regionale, con riferimento al territorio di ciascun comune costiero.

2. Ai fini della valutazione, si tiene conto dei seguenti parametri:

- a) estensione totale del litorale balneabile nel territorio comunale;
- b) percentuale di litorale attualmente oggetto di concessione demaniale al netto di pertinenze demaniali e porti;
- c) disponibilità di aree libere, accessibili e balneabili non oggetto di concessione;
- d) accessibilità pubblica al mare garantita nel territorio comunale;
- e) pressione della domanda di nuove concessioni nel triennio precedente;
- f) caratteristiche geomorfologiche del litorale e limitazioni ambientali esistenti.

3. La valutazione di cui al comma 1 è effettuata sulla base di criteri oggettivi, non discriminatori, trasparenti e proporzionati, verificati dalla Regione nell'esercizio delle proprie funzioni di indirizzo.

4. La risorsa demaniale marittima è considerata non scarsa quando la percentuale di litorale balneabile libero supera il sessanta per cento del totale del litorale balneabile regionale, salvo diversa motivata valutazione della Commissione tecnica regionale di cui all'articolo 6.

Art. 4

Effetti della valutazione di non scarsità

1. Qualora la Commissione tecnica regionale accerti la non scarsità della risorsa demaniale marittima, le concessioni esistenti non sono soggette all'obbligo di procedura selettiva pubblica previsto dall'articolo 12 della direttiva n. 2006/123/CE e di conseguenza le concessioni in essere sono estese temporalmente di diritto per la durata indicata all'articolo 7, fatte salve le cause di decadenza previste dalla normativa vigente.

2. La Regione comunica le valutazioni di

non scarsità alla Presidenza del Consiglio dei ministri, ai fini dell'interlocuzione con le competenti istituzioni europee.

Art. 5

Registro regionale delle disponibilità demaniali

1. È istituito, presso l'Assessorato degli enti locali, finanze e urbanistica, il Registro regionale delle disponibilità demaniali marittime della Sardegna.

2. Il Registro contiene, per ciascun comune costiero, i seguenti dati:

- a) la mappatura georiferita del litorale balneabile totale;
- b) la mappatura delle aree in concessione, con indicazione del concessionario, della durata e dell'attività esercitata;
- c) la mappatura delle aree libere accessibili al pubblico;
- d) l'esito della valutazione di scarsità o non scarsità della risorsa;
- e) la data dell'ultima valutazione e la data della prossima revisione.

3. Il Registro è pubblico, consultabile online e aggiornato con cadenza triennale ovvero in presenza di significative variazioni del quadro concessorio.

4. I comuni costieri sono tenuti a trasmettere all'Assessorato regionale competente i dati necessari all'aggiornamento del Registro entro novanta giorni dalla richiesta.

Art. 6

Commissione tecnica regionale

1. È istituita la Commissione tecnica regionale per la valutazione della scarsità della risorsa demaniale marittima.

2. La Commissione è composta da:

- a) un rappresentante dell'Assessorato regionale degli enti locali, finanze e urbanistica, con funzioni di presidente;
- b) un rappresentante dell'Assessorato regionale competente in materia di turismo;
- c) un rappresentante dell'Assessorato regionale competente in materia di ambiente;
- d) un esperto in diritto europeo, designato dal Consiglio regionale;

- e) un rappresentante dell'Associazione nazionale comuni italiani (ANCI) Sardegna;
- f) un rappresentante delle associazioni di categoria.

3. I componenti della Commissione durano in carica cinque anni e possono essere rinnovati una sola volta. L'incarico è svolto a titolo gratuito, fatto salvo il rimborso delle spese documentate.

4. La Commissione adotta le proprie valutazioni con voto a maggioranza dei componenti, motivando l'esito in apposita relazione tecnica.

Art. 7

Estensione temporale delle concessioni in aree di non scarsità

1. Qualora sia accertata la non scarsità della risorsa demaniale marittima ai sensi della presente legge, le concessioni demaniali marittime in essere alla data di entrata in vigore della presente legge sono estese temporalmente fino al 31 dicembre 2034 o comunque fino alla saturazione del mercato regionale.

2. L'estensione temporale segue il titolo già in essere ed è subordinata alle seguenti condizioni:

- a) al regolare versamento dei canoni demaniali;
- b) al mantenimento dei requisiti soggettivi e oggettivi previsti dalla normativa vigente;
- c) all'assenza di cause di decadenza a carico del concessionario;
- d) alla presentazione, entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, di un piano di investimenti e di valorizzazione, già realizzato o da realizzarsi, dell'area in concessione.

3. La Regione può prevedere, nell'ambito dell'estensione temporale, l'obbligo di adeguamento degli standard qualitativi e ambientali delle strutture balneari, secondo modalità e tempi definiti con deliberazione della Giunta regionale compatibili con la stagionalità a 12 mesi effettivi di operatività in tutto il territorio costiero regionale.

Art. 8

Diritti dei concessionari nelle aree di scarsità

1. Qualora la Commissione tecnica regionale accerti la non scarsità della risorsa demaniale marittima, la Regione procede all'assegnazione delle concessioni demaniali non ancora rilasciate nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità e pubblicità dell'azione amministrativa e, contestualmente, procede all'estensione temporale dei titoli 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.

2. In tali procedure, è riconosciuto al concessionario assegnatario un punteggio aggiuntivo in ragione:

- a) degli investimenti effettuati nell'area in concessione, documentati e non ancora ammortizzati;
- b) della durata del rapporto concessorio e della qualità del servizio reso;
- c) dell'impatto occupazionale generato nell'area.

3. Le modalità di attribuzione del punteggio aggiuntivo sono definite con regolamento della Giunta regionale, nel rispetto dei principi di trasparenza, non discriminazione e proporzionalità previsti dal diritto europeo.

Art. 9

Norma finanziaria

1. Agli oneri derivanti dall'istituzione e dal funzionamento del Registro regionale di cui all'articolo 5 e della Commissione tecnica di cui all'articolo 6, valutati in euro 50.000, si provvede mediante utilizzo degli stanziamenti iscritti nel Fondo speciale per fronteggiare spese dipendenti da nuove disposizioni legislative (FNOL).

Art. 10

Norme transitorie

1. Entro centoventi giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la Giunta regionale, su proposta dell'Assessore regionale competente, adotta le disposizioni regolamentari necessa-

rie all'applicazione della presente legge.

2. Entro lo stesso termine, è costituita la Commissione tecnica regionale di cui all'articolo 6.

3. La prima valutazione della scarsità della risorsa è completata entro nove mesi dall'entrata in vigore della presente legge.

4. Nelle more del completamento della prima valutazione, le concessioni in essere sono sospensivamente mantenute, fatte salve le disposizioni della normativa statale vigente.

Art. 11

Clausola di compatibilità europea

1. Le disposizioni della presente legge si applicano nel rispetto del diritto dell'Unione europea e sono interpretate in conformità ai principi sanciti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di concessioni demaniali marittime.

2. In caso di sopravvenuta incompatibilità con il diritto europeo accertata con sentenza definitiva, le disposizioni incompatibili cessano di avere efficacia dalla data di pubblicazione della sentenza nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana.

Art. 12

Entrata in vigore

1. La presente legge entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nel Bollettino ufficiale della Regione autonoma della Sardegna (BURAS).