Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

Demanio marittimo

La gestione del demanio marittimo da parte dei Comuni ed il rapporto tra Piani regionali e piani comunali delle coste

A cura del Dott. Cristian Rovito

In una regione spiccatamente turistica come la Puglia, la gestione e la disciplina del demanio marittimo rivestono un ruolo fondamentale per l'economia territoriale.
Prima di giungere alla questione principale della presente trattazione è importante fare, seppur brevemente, un rapido *excursus* legislativo all'uopo di comprendere come negli anni si è arrivati all'attuale assetto normativo che vede realizzato quel principio di sussidiarietà di rango costituzionale (art. 118 Cost.) attraverso un esercizio di funzioni pubbliche più vicino al cittadino ed alle sue esigenze sociali.

L'inizio del percorso si colloca nell'anno 1997, allorquando il Parlamento approvò la legge 59/97 recante *"delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa"*[1].
Trattandosi di una legge delega, l'art. 1, commi 1 e 2, autorizzava il Governo ad adottare *«uno o più decreti legislativi allo scopo di conferire alle regioni e agli enti locali funzioni e compiti amministrativi»* unitamente *«a tutte le funzioni ed i compiti amministrativi relativi alla cura degli interessi e alla promozione dello sviluppo delle rispettive comunità, nonché tutte le funzioni ed i compiti amministrativi localizzabili nei rispettivi territori in atto esercitati da qualunque organo o amministrazione dello Stato, centrali o periferici, ovvero tramite enti o altri soggetti pubblici».*

Si adottò il D. Lgs 112/98 recante il "*conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59*"[2], con il cui art. 105, comma 2, vennero, tra l'altro, affidate sostanzialmente alle Regioni le funzioni relative a:

- estimo navale, disciplina della navigazione interna;

---

[1] In *Gazzetta Ufficiale* n. 63 del 17.3.1997, *Supplemento Ordinario* n. 56.

[2] In *Gazzetta Ufficiale* n. 92 del 21.4.1998, *Supplemento Ordinario* n. 77.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

- programmazione, pianificazione, progettazione ed esecuzione degli interventi di costruzione, bonifica e manutenzione dei porti di rilievo regionale e interregionale delle opere edilizie a servizio dell'attività portuale;
- **al rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia.**

Con la legge regionale n. 17/2006 e ss. mm. e ii., la regione Puglia ha inteso disciplinare la tutela e l'uso della propria costa, improntando la sua azione sui seguenti principi (art. 1, comma 4):

- salvaguardia, tutela e uso eco-sostenibile dell'ambiente;
- pianificazione dell'area costiera;
- accessibilità ai beni del demanio marittimo e al mare territoriale per la loro libera fruizione;
- semplificazione dell'azione amministrativa;
- trasparenza delle procedure e partecipazione alla definizione degli indirizzi;
- integrazione tra i diversi livelli della Pubblica amministrazione, attraverso forme di cooperazione e di concertazione;
- decentramento amministrativo dei compiti e delle funzioni connesse; sviluppo armonico ed eco - compatibile del turismo balneare.

Nella *ratio legis* del legislatore regionale, per **gestione del demanio marittimo e delle zone di mare territoriale** devono intendersi le attività e i compiti individuati dall'articolo 105, comma 2, lettera l)[3], del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 (Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle Regioni e agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59) e successive modificazioni, in attuazione dell'articolo 117 della Costituzione, così come modificato dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 (Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione).

In tale quadro giuridico, in cui ai Comuni sono state delegate responsabilità non di poco conto, ai fini del corretto esercizio dell'attività concessoria la norma regionale ha individuato due strumenti di gestione: da un lato il Piano regionale delle coste PRC), dall'altro il Piano comunale delle coste (PCC).

Il PRC si pone ovviamente su di un livello generale e sovraordinato, a cui spetta dapprima conoscere lo stato attuale del patrimonio costiero e delle sue caratteristiche fisiche. Tali elementi identificano il presupposto per disciplinare le attività e gli interventi sul demanio

[3] *l) al rilascio di concessioni di beni del demanio marittimo della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia.*

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

marittimo e sulle zone del mare territoriale, all'uopo di garantire la valorizzazione e la conservazione dell'integrità fisica e patrimoniale.
I principali obiettivi dello strumento regionale si collocano tanto sulla scia costituzionale della tutela dell'ambiente e del paesaggio (art. 9 Cost.), quanto sulla direttrice che attiene essenzialmente alla tutela dell'iniziativa economica privata e della sua funzione sociale (art. 41 Cost.), dovendo *«garantire il corretto equilibrio fra la salvaguardia degli aspetti ambientali e paesaggistici del litorale pugliese, la libera fruizione e lo sviluppo delle attività turistico ricreative. Nel più generale modello di gestione integrata della costa*[4]*, esso persegue l'obiettivo imprescindibile dello sviluppo economico e sociale delle aree costiere attraverso criteri di eco – compatibilità e di rispetto dei processi naturali».*
Non è un caso infatti che il PRC sia nato nell'ottica di favorire la conoscenza del territorio costiero ed in particolare delle dinamiche geomorfologiche e meteo marine connesse all'annoso - e politicamente prioritario - problema dell'erosione costiera, la cui evoluzione richiede un attento e costante monitoraggio, oltrechè talvolta improcrastinabili interventi di recupero e riequilibrio litoraneo.
Il PCC consente al singolo comune – od anche ai comuni costieri in forma associata[5] - di esercitare tutte le funzioni amministrative relative alla materia demanio marittimo, fatte salve quelle espressamente programmatiche e generali che, come si è *supra* evidenziato, spettano alla regione[6]. E' bene osservare che l'adozione del PCC da parte della Giunta comunale non rileva alcunché ai fini dell'acquisizione della necessaria efficacia giuridico – amministrativa, in quanto, ai sensi del comma 6 dell'art. 4 della L. R. 17/'06, ***«il PCC, ai fini dell'efficacia, è approvato in via definitiva dal Consiglio comunale, in conformità alla deliberazione della Giunta regionale[7]».***

---

[4] Per ***"gestione integrata della costa"*** deve intendersi la *«il concorso della pluralità di interessi pubblici, ai diversi livelli territoriali, nella valutazione delle azioni programmatiche finalizzate all'uso, alla valorizzazione e alla tutela del bene demaniale marittimo» (art. 1, comma 2 L.R. 17/2006).*

[5] Art. 4, comma 11: *«I PCC possono essere presentati con le stesse modalità da più Comuni consorziati limitrofi o dalle Unioni dei Comuni ove esistenti».*

[6] Cfr. M. Tagliaferro, *Tutela delle coste, concessioni demaniali, Comuni distratti…* in *Ambiente & Sviluppo*, 6/2015.

[7] Entro **quattro mesi** dalla data di approvazione del PRC, la Giunta comunale adotta il Piano comunale delle coste ovvero adegua quello previgente, **dandone ampia pubblicità**. Il Piano è depositato presso la Segreteria comunale e posto in visione di chiunque ne faccia richiesta. Le eventuali osservazioni devono essere presentate presso il Comune entro trenta giorni dalla data di deposito. Entro e non oltre trenta giorni dallo scadere del termine di cui al comma 3, il Consiglio comunale approva il PCC, pronunciandosi anche sulle proposte e osservazioni pervenute. Ai fini della verifica di compatibilità al PRC, il PCC approvato viene inviato alla Giunta regionale, che si pronuncia entro il termine di sessanta giorni dalla data di ricezione, decorso il quale l'esito s'intende favorevole. **Il PCC, ai fini dell'efficacia, è approvato in via definitiva dal Consiglio comunale, in conformità alla deliberazione della Giunta regionale**. Le varianti al PCC sono adottate con le medesime procedure utilizzate in sede di prima approvazione. Qualora **i Comuni non provvedano entro i termini stabiliti, previa diffida** ad adempiere entro sessanta giorni e scaduto tale ulteriore termine, il Presidente della Giunta regionale, su proposta dell'Assessore competente, nomina con proprio decreto un Collegio di tecnici regionali, **con funzione di Commissario *ad acta*, per la redazione e approvazione del PCC**.

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)

Diritto all'ambiente®
www.dirittoambiente.net
Testata giornalistica on line

Rispetto al PRC, al quale ogni Comune deve conformarsi attraverso l'adozione del proprio PCC, lo strumento comunale esprime invece un livello di programmazione territoriale subordinato e di dettaglio.
Non c'è dubbio che ai Comuni siano state delegate responsabilità non di poco conto. Ed in effetti, per gli scopi attinenti al corretto esercizio dell'attività concessoria, i PCC devono esaminare e monitorare la situazione ambientale della costa, definendone la relativa zonizzazione e la localizzazione degli insediamenti balneari e di eventuali approdi turistici da autorizzare, oltrechè procedere alla pianificazione degli interventi necessari al ripristino della costa.
Nella realtà però tale impostazione sembra non abbia trovato un adeguato riscontro, stante le notevoli problematiche emerse nelle attività istruttorie dei Comuni. Questo perché, come spesso accade, la pubblica amministrazione è troppo lenta e macchinosa rispetto ai tempi della società; infatti, nonostante l'adozione del Piano Regionale delle coste da parte della Regione ed il termine di quattro mesi a partire dalla sua pubblicazione sul BURP (Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 174 del 9.11.2011) dato ai Comuni per adottare il PRC, ad oggi non sono molti gli enti locali ad aver rispettato tale termine.
Ne è derivata quindi una situazione di *impasse* amministrativa perché agli uffici tecnici comunali sono continuate a pervenire istanze per il rilascio di concessioni demaniali senza che gli stessi potessero contare sull'apporto del Piano comunale delle coste approvato dal Consiglio comunale.
Molto spesso i dirigenti preposti hanno optato per il diniego dell'autorizzazione, ora non rispondendo alle istanze, ora comunicando che nell'attesa dell'adozione del PCC, l'Amministrazione non poteva autorizzare alcunché così venendosi a creare una situazione di incertezza e di frustrazione per gli imprenditori turistici.
E' intervenuta la magistratura amministrativa, come spesso ormai succede in Italia quando soprattutto la politica non fa il suo mestiere.
Il TAR di Lecce ed il Consiglio di Stato hanno stabilito che, fino all'approvazione del PCC, **il Comune** «*nella sola osservanza del Piano regionale delle coste,* ***può procedere al rilascio di concessioni demaniali marittime***». Questo perché «***lo strumento regionale è comunque sufficientemente analitico da poter orientare gli enti locali nel rilascio della concessione demaniale***».

Cristian Rovito

Pubblicato il 20 settembre 2015

© Copyright riservato www.dirittoambiente.com - Consentita la riproduzione integrale in fotocopia e libera circolazione senza fine di lucro con logo e fonte inalterata
E' vietato il plagio e la copiatura integrale o parziale di testi e disegni a firma degli autori - a qualunque fine - senza citare la fonte - La pirateria editoriale è reato (legge 18/08/2000 n° 248)