

I BENI MARITTIMI DI INTERESSE PUBBLICO AMBIENTALE: UNA BREVE DISAMINA GIURIDICA SULLA TUTELA DELLA NATURA COSTIERA. IL CASO DELLA REGIONE PUGLIA

A cura del Dott. Fulvio Di Dio

Sotto il profilo giuridico l'ambiente marino si caratterizza, oltre che per la condizione di demanialità di una parte cospicua dei luoghi, anche per le forme di protezione che coinvolgono una più vasta varietà di beni contigui ai quali l'ordinamento attribuisce valenza pubblicistica, in senso ambientalista, indipendentemente dallo stato, pubblico o privato, di appartenenza.

Dopo i primi interventi legislativi degli anni Settanta in materia di lotta agli inquinamenti, è alla fine del 1982 con l'emanazione della legge sulla difesa del mare e negli anni 1984 e 1985 con le nuove norme sulle bellezze naturali costiere che la politica protezionistica assume piena concretezza in questo campo, attraverso l'imposizione di **vincoli sulla destinazione d'uso del suolo rivierasco in una prospettiva di immutabilità dell'insieme**.

Nel sistema della **legge base 29 giugno 1939, n. 1497**, l'efficacia dei vincoli in questione dipendeva dal perfezionamento del procedimento di individuazione delle zone da proteggere, il quale avveniva, o con l'inserimento in appositi elenchi, o con l'inclusione in piani paesistici.

L'assoggettamento al vincolo ambientale, consistente nel divieto o nella limitazione della edificabilità dei suoli, era quindi il risultato della attività amministrativa di accertamento e di valutazione discrezionale riferita a singole situazioni ambientali ancorché esercitata mediante lo strumento della pianificazione⁽¹⁾.

Con l'emanazione della **legge 8 agosto 1985, n. 431** (di conversione del D.L. 27 giugno 1985, n. 312), ora artt. 131 e seguenti del **Codice dei beni culturali e del paesaggio** approvato con il decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42, l'individuazione delle zone da proteggere avviene in modo automatico ed indiscriminato perché comprende l'intero territorio che corre lungo il litorale e si estende sulla terraferma per una profondità di 300 metri a partire dalla battigia, anche per i terreni elevati sul mare.

La nuova disciplina entra nel sistema vincolistico come modifica integrativa dell'art. 82 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, con il quale erano state delegate alle Regioni a statuto ordinario le funzioni statali in materia di beni ambientali.

A seconda della conformazione della costa le specie demaniali che possono trovarsi all'interno della fascia di 300 metri verso terra sono il lido stesso, quale estremo limite verso il mare, la spiaggia, gli arenili, le lagune, i bacini di acqua salmastra o salmastra che comunicano con il mare, le sponde dei fiumi nella zona di foce, e quelle dei canali marittimi.

¹ L'imposizione del vincolo su una bellezza di insieme ai sensi della legge n. 1497 del 1939 si perfeziona con la pubblicazione dell'elenco nell'albo dei Comuni interessati (Cons. Stato, Sez. VI, 1° marzo 1995, n. 212, in *Giust. Civ. Rep.*, 1995, Voce *Bellezze naturali*, n. 35).

La scelta della **destinazione d'uso** di queste realtà rientra nella sfera di competenza istituzionale della Autorità marittima ai sensi degli artt. 30 e 36 ⁽²⁾ del codice della navigazione. Le Autorità locali cui spetta il governo del territorio in funzione di altri interessi generali, specificatamente quello **urbanistico** e quello **paesistico**, possono inserire gli arenili nelle previsioni di piano soltanto a seguito di intesa con l'Autorità marittima. Il principio trova riscontro nelle norme speciali relative alla formazione dei piani regolatori portuali ed in quelle di utilizzo delle aree demaniali costiere destinate ad attività di carattere turistico ricreativo.

Va poi tenuto in grande considerazione il fatto che al di là del confine demaniale si estende la **zona di rispetto di trenta metri**, all'interno della quale il confinante non può eseguire nuove opere senza autorizzazione della predetta Autorità, salvo che le stesse non siano già state previste in piani regolatori o di ampliamento già approvati dalla Autorità marittima in conformità a quanto stabilisce l'art. 55 cod. nav.: trattandosi infatti di un diritto reale costituito su beni terzi per l'utilità del demanio, e come tale soggetto allo stesso regime in forza dell'art. 825 cod. civ., esso può essere considerato come una proiezione del demanio stesso all'interno della **fascia costiera di 300 metri**. Ne consegue che, indipendentemente dagli interessi panoramici, la zona di rispetto di cui all'art. 55 cod. nav. resta tutelabile *ex art.* 823 cod. civ.: il nulla osta a costruire, pertanto, pur legittimamente rilasciato dalla Regione (o dagli Enti locali da essa delegati) ai sensi dell'art. 7 della legge n. 1497 del 1939 nell'esercizio del potere delegato per quanto attiene alla tutela del paesaggio, è necessario ma non sufficiente per costruire.

Un altro problema di raccordo della azione di organi che tutelano interessi generali diversi si manifesta quando l'Autorità marittima autorizza la costruzione sugli arenili di opere non amovibili che vengono acquisite *ope legis* al demanio marittimo alla cessazione del rapporto concessorio.

In molte zone litoranee trovano applicazione intese tra i Comuni rivieraschi e l'Autorità marittima formalizzate in piani atipici che vanno sotto il nome di "**piani spiaggia**" o "**piani di utilizzazione degli arenili**", i quali non hanno riscontro nelle tipologie cui fanno riferimento le norme speciali richiamate, ma mirano, in genere, ad individuare le zone del litorale destinabili alla libera balneazione e ai relativi accessi alla spiaggia ⁽³⁾.

Le preventive intese con le Autorità di governo del territorio, seppure comportano una sorta di autolimitazione nella azione della autorità marittima, non sono censurabili sotto il profilo della legittimità poiché si concretizzano, in buona sostanza, in una regolamentazione *ex ante* dell'uso del potere concessorio *ex art.* 36 cod. nav. È vero, peraltro, che il ricorso alle intese potrebbe creare problemi in presenza di esigenze sopraggiunte non valutabili in precedenza: è il caso, ad esempio, della richiesta di installazione di impianti per l'acquacoltura costiera, attività che risponde

² Art. 30. Uso del demanio marittimo. L'amministrazione dei trasporti e della navigazione regola l'uso del demanio marittimo e vi esercita la polizia.

Art. 36 Concessione di beni demaniali. L'amministrazione marittima, compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, può concedere l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo.

Le concessioni di durata superiore a quindici anni sono di competenza del ministro dei trasporti e della navigazione. Le concessioni di durata superiore a quattro ma non a quindici anni, e quelle di durata non superiore al quadriennio che importino impianti di difficile sgombero, sono di competenza del direttore marittimo. Le concessioni di durata non superiore al quadriennio, quando non importino impianti di difficile sgombero, sono di competenza del capo di compartimento marittimo.

³ Cfr. Claudio Angelone, *I vincoli alla utilizzazione turistica del demanio marittimo*, in *Riv. giur. dell'ambiente*, 1993, 43.

all'interesse generale di favorire il ripopolamento della fauna ittica mediante la sospensione programmata della pesca marittima e che oggettivamente rientra negli usi del mare.

Rimane comunque il problema della armonizzazione dell'esercizio dei poteri aventi per oggetto il governo del territorio da parte di soggetti preposti alla tutela di interessi generali confliggenti.

Problema che nella fattispecie in esame potrebbe essere risolto a monte con la preventiva pianificazione delle zone marittime da destinare ai diversi usi.

Nel caso degli arenili compresi nella fascia panoramica costiera, è necessario distinguere in base al grado di protezione ed in base alle caratteristiche dei luoghi le aree assolutamente in edificabili da quelle edificabili in funzione di esigenze predeterminate secondo criteri di priorità.

Lo strumento è quello del **piano per la difesa delle coste e la tutela dell'ambiente marino** di cui alla **legge n. 979 del 1982**, integrata con le disposizioni della legge quadro sulle aree protette per la parte che interessa i tratti di costa prospicienti le acque e i fondali che costituiscono le riserve marine. Trattandosi di strumento la cui formazione esige la competenza statale centrale e l'intesa con le Regioni, la dimensione territoriale utile, tenuto conto del duplice ruolo che le stesse svolgono con riferimento alle deleghe ex artt. 59 e 82 del D.P.R. n. 616 del 1977, sembra essere quella del **piano articolato per singoli tratti di costa** ⁽⁴⁾.

Su questa linea pare incamminata la **Regione Puglia**, che ha appena emanato la **legge 17/2006 "Disciplina della tutela e dell'uso della costa"** (in vigore dal 28 giugno scorso) per la disciplina e la gestione degli interventi finalizzati all'uso, alla valorizzazione e alla tutela del bene demaniale marittimo.

Una norma che permette una più efficace tutela dell'ambiente costiero della Regione, e che in questi giorni non sta mancando di sollevare polemiche per molte piuttosto alte elevate a bagnanti trasgressori, ma che sta anche attivando una serie di controlli a tappeto su tutto il litorale Pugliese.

Secondo Guglielmo Minervini, Assessore regionale alla Trasparenza e Cittadinanza attiva, sotto la cui competenza è la gestione del demanio marittimo, la nuova norma ha bisogno di un po' di tempo per essere pienamente recepita, ma è indubbio che porterà sensibili benefici ai bagnanti e turisti in Puglia, così come all'ambiente costiero tutto.

Garantisce come priorità il **diritto di accesso al mare per tutti**, e di conseguenza vedrà cadere tutta una serie di abusi che in questi anni si erano stratificati.

Certo le coste pugliesi presentano una serie di differenze territoriali, che ci vorrà tempo per monitorare.

La legge è frutto di una evoluzione normativa che dal 2001 ha trasferito dallo Stato alle Regioni la competenza sul demanio marittimo, chiaramente in Puglia con oltre 800 chilometri di coste diventa **una norma basilare per la gestione ambientale**.

⁴ Secondo il D.Lgs. 31 marzo 1998, n. 112 (art. 52), hanno rilievo nazionale e pertanto rimangono nella competenza statale, fra l'altro, "i compiti relativi alla identificazione delle linee fondamentali dell'assetto del territorio nazionale con riferimento ai valori naturali ed ambientali...".

La legge si compone di 20 articoli e prevede alcune novità:

1. l'adozione del **Piano regionale delle Coste (PRC)**, che rappresenterà lo strumento di pianificazione regionale;
 2. **i Piani Comunali delle Coste (PCC)**, che si dovranno conformare al piano regionale e devono essere approvati e adottati da tutti i Comuni costieri anche in forma consorziata;
 3. la **riserva del 60% delle aree ad uso pubblico e libera balneazione**, con possibilità in tale ambito di realizzare strutture classificate come spiaggia libera con servizi.
- Parte essenziale è tutta la disciplina della procedura per il rilascio, revoca, decadenza e sospensione delle concessioni demaniali marittime; fondamentale è l'obbligatorietà dell'utilizzo del **Sistema informativo del demanio (SID)**, che consente la puntuale identificazione e conoscenza del reale stato d'uso.

Vista la ricchezza di indicazioni è facile capire che una norma entrata in vigore il 28 giugno 2006 avrà necessariamente bisogno di tempo per entrare completamente a regime.
In più, aspetto non secondario, per la precisa adozione di una norma così ricca è quantomeno indispensabile una specifica formazione del personale degli Enti chiamati a gestire il demanio marittimo, altrimenti si rimane nel limbo delle buone intenzioni (legislative).

Fulvio Di Dio

Pubblicato il 6 settembre 2006