

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 17/11/2015

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/37539-la-legge-regionale-pugliese-n-17-del-2015-sulla-disciplina-della-tutela-e-dell-uso-della-costa-e-le-sue-novita-rispetto-alla-precedente-legge-regionale-n-17-del-2006>

Autore: Visconti Gianfranco

La legge regionale pugliese n. 17 del 2015 Sulla disciplina della tutela e dell'uso della costa e le sue novita' rispetto alla precedente legge regionale n. 17 del 2006

**LA LEGGE REGIONALE PUGLIESE N. 17 DEL 2015
SULLA DISCIPLINA DELLA TUTELA E DELL'USO DELLA
COSTA E LE SUE NOVITA' RISPETTO ALLA PRECEDENTE
LEGGE REGIONALE N. 17 DEL 2006**

§ 1) La Legge Regionale pugliese n. 17 del 2015 sulla tutela e l'uso della costa che la sostituisce la Legge Regionale n. 17 del 2006 sulla stessa materia e le novità che contiene rispetto a quest'ultima.

La Legge Regionale pugliese n. 17 del 2015 sulla tutela e l'uso della costa ha **abrogato e sostituito**, a partire dal 30 Aprile 2015, la **previgente Legge Regionale n. 17 del 2006** sulla stessa materia.

La Legge Regionale 17/2015, invece di introdurre soltanto delle novità nel testo della Legge Regionale 17/2006, ne ha riprodotto integralmente il testo riformandone alcune parti e l'ha abrogata, quasi a voler marcare, con questo procedimento legislativo del tutto legittimo, ma poco usuale, quasi una **ripartenza o l'avvio di una fase nuova dopo i nove anni di efficacia della Legge Regionale 17/2006 in cui questa**, per i motivi che vedremo nei paragrafi successivi, **non ha trovato attuazione in diversi dei suoi punti più qualificanti**. Il fatto, inoltre, che la nuova legge sia stata emanata alla fine dei dieci anni del governo regionale retto dal Presidente Vendola significa che questo ha lasciato al suo successore l'eredità della difficile attuazione nella pratica di una legge molto importante per il turismo pugliese ma che ha trovato una forte resistenza soprattutto nei Comuni costieri della Puglia e nelle imprese che gestiscono stabilimenti balneari in forza delle concessioni demaniali marittime oggi in essere.

§ 2) I principi ispiratori della Legge Regionale 17/2015 ed il sistema della pianificazione dell'uso della costa.

La Legge Regionale pugliese n. 17 del 2015 contiene la disciplina organica della tutela e, soprattutto, dell'uso della costa a fini turistico – ricreativi in Puglia, compresi quelli legati alla nautica da diporto. Essa, come la precedente Legge Regionale 17/2006, cerca di dare delle risposte alle esigenze dei fruitori, turisti e residenti, delle spiagge pugliesi e degli operatori economici che offrono su di esse servizi legati alla balneazione. Questa disciplina è, secondo noi, almeno in linea teorica¹, molto adatta alla struttura dell'offerta turistica pugliese che è basata, prevalentemente, sul turismo balneare e che non può non comprendere anche una consistente offerta di spiagge libere per rispondere a quella domanda turistica con minori disponibilità economiche che, a causa di esse, difficilmente può sostenere anche il costo dei

¹ Dal punto di vista pratico gli obiettivi della legge esplicitati nel testo sono compromessi dalla proroga delle concessioni in essere fino al 31 Dicembre 2020 che cristallizza l'eccesso di concessioni aventi per oggetto le spiagge pugliesi che ha ridotto al minimo le spiagge libere in questa regione a partire dagli anni di quella che possiamo chiamare la "grande privatizzazione delle spiagge pugliesi", vale a dire il biennio 2003 – 2004.

servizi degli stabilimenti balneari². Questo obiettivo della Legge è testimoniato dalle lettere c) ed h) del comma 4 dell'articolo 1° per le quali essa è conformata ai principi della “accessibilità ai beni del demanio marittimo ed al mare territoriale per la loro libera fruizione” e dello “armonizzazione delle attività produttive e in particolare del turismo balneare e della diportistica nautica con le utilizzazioni e le destinazioni pubbliche”³ fra cui rientra anche la presenza dell'arenile libero destinato alla pubblica fruizione, come previsto dai commi da 1 a 8 dell'art. 14 della Legge Regionale 17/2015. Infine, la lettera a) della norma citata pone come obiettivi della Legge anche la “salvaguardia, tutela ed uso eco- sostenibile dell'ambiente”.

Il problema è che la precedente Legge Regionale 17/2006 oggi sostituita dalla Legge Regionale 17/2015 ha trovato, finora, scarsa attuazione nella pratica perché i Comuni, come vedremo, non l'hanno attuata redigendo, approvando e mettendo in pratica i loro Piani Comunali delle Coste (PCC) ed a causa della previsione di un lungo regime transitorio che salvaguardava le concessioni esistenti all'entrata in vigore di essa, concessioni che sono poi state prorogate anche da una norma di legge statale fino al 31 Dicembre 2020, precisamente dal comma 18 dell'art. 1° del Decreto-Legge 194/2009, come abbiamo visto alla fine del paragrafo precedente.

La Legge Regionale 17/2015 ha come oggetto la disciplina delle **funzioni amministrative connesse all'uso, alla valorizzazione ed alla tutela del demanio marittimo**⁴, attraverso l'individuazione delle funzioni attribuite dallo Stato alla Regione⁵ e di quelle da questa delegate ai Comuni (articolo 1°). Sono **escluse** dalla competenza regionale: le aree del demanio marittimo e del mare territoriale necessarie all'approvvigionamento di fonti di energia (ai sensi del Decreto Legislativo n. 112 del 1998), i porti e le aree dichiarate di preminente interesse nazionale per la sicurezza dello Stato o le esigenze della navigazione marittima, i porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, le aree e i porti ricadenti nella circoscrizione delle autorità portuali, ai sensi della Legge n. 84 del 1994 (comma 2).

Le **funzioni della Regione**, espletate dal Servizio Demanio e Patrimonio, sono quelle che necessitano di un esercizio unitario a livello regionale, vale a dire, principalmente:

- quelle di **programmazione** (o pianificazione), indirizzo e coordinamento generale,
- di monitoraggio del Sistema Informativo del Demanio (SID⁶, ma anche di gestione di esso, sia pur condivisa coi Comuni costieri),

² Domanda turistica “*low cost*” che è rimasta spiazzata dalla privatizzazione eccessiva delle spiagge pugliesi avvenuta, in un contesto quasi del tutto privo di regole, negli anni 2003 e 2004 e dalla sensibile crescita dei prezzi dei servizi degli stabilimenti balneari degli anni successivi. Domanda turistica “*low cost*” che è poi cresciuta enormemente a causa della crisi economica iniziata nel 2008 e che l'Italia ed, in particolare, la Puglia riescono ad intercettare in quantità limitata, dato il poco competitivo livello dei prezzi dei nostri servizi turistici che ci fa perdere quote di mercato in favore di, per esempio, Spagna, Grecia, Turchia, Croazia, Tunisia, ecc.

³ Nella precedente Legge Regionale 17/2006 questa lettera h) riportava la, secondo noi, più chiara espressione: “sviluppo armonico ed eco - compatibile del turismo balneare”.

⁴ **Il demanio marittimo**, ai sensi dell'art. 28 del Codice della Navigazione, **comprende**: “a) il lido, la spiaggia, i porti, le rade; b) le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di *acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare*; c) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo”.

⁵ Attribuzione di funzioni amministrative che è avvenuta con la lettera l) del comma 2 dell'art. 105 del Decreto Legislativo n. 112 del 1998, in attuazione del Capo I della Legge n. 59 del 1997, la c.d. “Bassanini – uno”.

⁶ Su cui vedi il primo capoverso del terzo paragrafo.

- di **emanazione di ordinanze** finalizzate a disciplinare l'utilizzo delle aree demaniali marittime per scopi turistico – ricreativi (fra cui, in primo luogo, l'annuale ordinanza balneare),
- di **controllo ed esercizio dei poteri sostitutivi** riguardo all'attività di redazione e approvazione del Piano Comunale delle Coste (PCC) dei Comuni costieri previsto dal comma 8 dell'art. 4 (trattato oltre in questo paragrafo),
- di rilascio della concessione relativa a beni demaniali marittimi che sono utilizzati da parte del Comune ad un soggetto diverso da quest'ultimo (art. 6, commi 1 e 2).

Ai Comuni costieri sono demandate tutte le altre funzioni amministrative in materia di demanio marittimo ed essi le possono esercitare in forma singola od associata (art. 6, commi 3 e 4). Infine, rispetto alla previgente Legge Regionale 17/2006 è stata tolta alla Regione la competenza sull'individuazione delle aree di tutela ambientale, che comunque le deriva da altre leggi statali e regionali.

Il demanio marittimo di competenza regionale è distinto in demanio costiero e demanio portuale. A quest'ultimo appartengono i porti classificati come regionali dalla Legge 84/4994 (quelli di categoria II – Terza classe di cui all'art. 4, comma 1°, della legge citata), compresi quelli per le imbarcazioni da diporto. Essi costituiscono il Sistema dei Porti della Regione Puglia (art. 1°, comma 6, della Legge Regionale 17/2015).

L'esercizio di queste funzioni amministrative ha luogo sulla base della **pianificazione costiera**⁷, che si articola nei **livelli regionale e comunale**, nonché della **pianificazione portuale** (art. 2). La **pianificazione regionale** si attua mediante il **Piano Regionale delle Coste (PRC)** che disciplina “le attività e gli interventi sul demanio marittimo costiero” [...] per “*garantirne la valorizzazione e la conservazione dell'integrità fisica e patrimoniale*”. Il Piano Regionale delle Coste, che fu previsto per la prima volta dall'art. 3 della previgente Legge Regionale 17/2006, è stato adottato con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 1392 del 28 Luglio 2009. A seguito, poi, della valutazione delle osservazioni presentate dai soggetti interessati, il PRC è stato definitivamente approvato con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 2273 del 13 Ottobre 2011 e pubblicato, in tre volumi, nel Bollettino Ufficiale della Regione Puglia n. 31 del 20 Febbraio 2012, dal cui giorno successivo ha acquistato efficacia come prevedeva il comma 8 dell'art. 3 della previgente Legge Regionale 17/2006. Per questo motivo, l'art. 3 della Legge Regionale 17/2015 che disciplina il Piano Regionale delle Coste era già attuato alla data della sua entrata in vigore (il 30 Aprile 2015), come confermato dall'art. 15, comma 2, della stessa legge.⁸

⁷ Che ha per oggetto la quantificazione e l'individuazione delle aree concedibili e, conseguentemente, del numero di concessioni che possono essere rilasciate, previo lo studio delle dinamiche naturali del sistema geomorfologico e meteomarinario della costa pugliese.

⁸ Le eventuali **varianti al PRC** sono approvate con le medesime procedure adottate in sede di prima approvazione di esso, per cui: il PRC o la variante ad esso è adottata dalla Giunta Regionale, entro 60 giorni dall'adozione le Amministrazioni titolari di interessi pubblici sul demanio marittimo e le associazioni portatrici di interessi generali in materia ambientale e turistica possono far pervenire alla Regione osservazioni e proposte integrative ed, infine, entro 30 giorni dalla scadenza di quest'ultimo termine la Giunta Regionale, pronunciandosi su queste osservazioni e proposte, approva il PRC o la variante ad esso, previa acquisizione del parere della Commissione consiliare competente per materia che si esprime entro 30 giorni, decorsi i quali il parere si intende favorevole. Il PRC o la variante ad esso acquistano efficacia dal giorno

Alle norme del Piano Regionale delle Coste si devono conformare i **Piani Comunali delle Coste (PCC)** anche se approvati e/o predisposti per effetto di norme regionali previgenti (vale a dire in forza dell'art. 4 della Legge Regionale 17/2006) che dovevano essere approvati dalla Giunta Comunale di ogni Comune costiero pugliese entro 4 mesi dalla data di approvazione del Piano Regionale (il 13 Ottobre 2011). Se il Comune disponeva già del Piano Comunale delle Coste doveva solo adeguarlo alle norme del Piano Regionale. I Piani Comunali dovevano essere trasmessi alla Regione che ne avrebbe verificato la compatibilità col Piano Regionale entro 60 giorni, decorsi i quali l'esito si intendeva favorevole (silenzio – assenso). Il Piano Comunale delle Coste doveva poi essere approvato in via definitiva dal Consiglio Comunale. Se i Comuni non hanno provveduto nei termini stabiliti, la Giunta Regionale, previa diffida a provvedere entro il termine di 60 giorni, si sostituisce al Comune nominando a tal fine un tecnico della struttura pubblica competente con funzioni di **Commissario ad acta** per la redazione e/o l'approvazione del Piano Comunale delle Coste, con le spese per tutto ciò a carico del Comune inadempiente (art. 4 della Legge Regionale 17/2015).⁹

Il problema è che alla data in cui scriviamo, cioè al mese di Maggio 2015, a quanto ci consta, nessun comune costiero pugliese ha approvato il suo Piano Comunale delle Coste, né la Regione ha nominato i Commissari ad acta per la redazione ed approvazione di questi piani. Insomma, la Legge Regionale 17/2006, dopo dieci anni dalla sua approvazione non è ancora stata attuata, almeno in questo suo aspetto fondamentale, e rischia questa fine anche la Legge Regionale 17/2015 che l'ha sostituita, a meno che la Regione non faccia finalmente uso dei poteri sostitutivi che il comma 8 dell'art. 4 della legge citata le mette a disposizione.

In ogni caso, però, **fino all'approvazione dei loro Piani Comunali i Comuni devono applicare**, nell'attività concessoria, soltanto **le disposizioni contenute nel Piano Regionale delle Coste**, come prevede il 1° comma dell'art. 15 della Legge Regionale 17/2015. E' quindi piuttosto difficile che possano essere rilasciate nuove concessioni, dato l'eccesso di aree demaniali marittime da esse attualmente occupate rispetto ai limiti massimi stabiliti dai commi 5 e 6 dell'art. 14 della stessa legge che esamineremo nel Paragrafo 5).

§ 3) La procedura per il rilascio della concessione demaniale per gli stabilimenti balneari e per le altre attività turistico - ricreative.

La procedura per il rilascio della concessione demaniale agli stabilimenti balneari e per le altre attività turistico – ricreative identificate dalle lettere da a) ad f) del 1° comma dell'art. 1° della Legge n. 494 del 1993¹⁰ opera su una **piattaforma informatica** creata dal

successivo a quello della loro pubblicazione sul Bollettino Ufficiale della Regione Puglia (art. 8, commi da 4 ad 8, ed art. 2, comma 2).

⁹ Con la precedente Legge Regionale 17/2006 questa competenza era del Presidente della Regione che non nominava, come commissario ad acta, un solo tecnico ma un collegio di tecnici regionali. Inoltre, ora si parla di “tecnico della struttura pubblica competente” con ciò lasciando intendere, secondo noi, che può essere un dipendente di un ufficio competente della Regione oppure un docente di una Università pubblica avente sede in Puglia.

Inoltre, i PCC possono essere presentati con le stesse modalità da più Comuni consorziati limitrofi o dalle Unioni dei Comuni ove esistenti (art. 4, comma 9).

¹⁰ **Le concessioni a finalità turistico – ricreative** identificate dalle citate lettere da a) ad f) del 1° comma dell'art. 01 del Decreto-Legge n. 400 del 1993, convertito in Legge n. 494 del 1993, sono quelle rilasciate per le seguenti attività:

Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, gestita in Puglia dalla Regione (su autorizzazione del Ministero) e da questa condivisa con i Comuni costieri ed, in parte, con gli operatori economici interessati e con i terzi che desiderano informazioni, denominata “**Sistema Informativo del Demanio Marittimo**” o “SID” che consente “la gestione unitaria informatizzata dei dati relativi all’amministrazione del demanio marittimo”, tale da consentire in qualsiasi momento la conoscenza del suo reale stato d’uso.¹¹ I Comuni hanno l’obbligo di operare su di esso per la gestione dei procedimenti amministrativi di loro competenza (art. 7 della Legge Regionale 17/2015).

L’art. 8 della Legge Regionale citata stabilisce che **la domanda per ottenere il rilascio o la variazione della concessione demaniale marittima deve essere rivolta al Comune territorialmente competente.**¹² Questo in quanto la competenza per il rilascio delle concessioni demaniali marittime finalizzate all’esercizio di attività turistico – ricreative è passata dalla Regione¹³ ai Comuni costieri in virtù degli artt. 6 ed 8 della previgente Legge Regionale 17/2006 e ciò è stato confermato dagli stessi articoli della Legge Regionale 17/2015.

Il 2° comma dell’art. 8 di questa legge contiene **una delle novità principali** rispetto alla legge previgente, in quanto, in osservanza delle norme di principio contenute nell’art. 12, 1° e 2°

-
- a) gestione di stabilimenti balneari;
 - b) esercizi di ristorazione e di somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio;
 - c) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere;
 - d) gestione di strutture ricettive e di attività ricreative e sportive;
 - e) esercizi commerciali;
 - f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione dei beni demaniali marittimi concessi per le precedenti attività di questo elenco.

Segnaliamo che per “**stabilimenti balneari**” si intendono, ai sensi del comma 2 dell’art. 48 della Legge Regionale n. 11 del 1999, le “le strutture aperte al pubblico, a gestione unitaria, attrezzate su aree demaniali, recintate, per la sosta di turisti, in allestimenti minimi costituiti da unità fisse, semifisse, mobili anche prefabbricate”. Una volta ottenuta la concessione demaniale, per poter esercitare l’attività di stabilimento balneare occorre il **rilascio dell’autorizzazione del Sindaco all’esercizio di questa attività**, che la concede una volta ottenuto il parere positivo del Servizio di igiene pubblica della AUSL competente per territorio, ai sensi degli artt. 49 e 59 - 62 sempre della Legge Regionale 11/1999. In particolare il comma 8 dell’art. 59 riporta l’elenco dei documenti da allegare alla domanda di autorizzazione all’esercizio dell’attività di stabilimento balneare. Infine, gli standard tecnici minimi degli stabilimenti balneari sono contenuti negli artt. da 49 a 54 della legge regionale citata e nel Regolamento Regionale n. 20 del 2005, eccettuate le norme che contrastano con quelle della Legge Regionale 17/2015.

¹¹ Per il SID si possono vedere i seguenti link ai siti istituzionali del Ministero delle Infrastrutture e della Regione Puglia: <http://www.mit.gov.it/mit/site.php?p=cm&o=vd&id=1143> e <http://www.regione.puglia.it/index.php?page=prg&opz=display&id=406> .

¹² Dall’art. 8 della Legge Regionale 17/2015 rispetto allo stesso articolo della Legge Regionale 17/2006 è scomparsa la domanda di rinnovo della concessione. Ciò significa che il titolare della concessione in scadenza può solo partecipare alla gara pubblica per l’assegnazione di questa, ma non può, come prima, chiederne il rinnovo senza che sia necessario espletare una gara.

¹³ Che l’aveva in forza della Legge Regionale 25/1999 (abrogata dal comma 2 dell’art. 20 della Legge Regionale 17/2006).

comma, della Direttiva CE 123/2006 attuate dall'art. 16, 1° e 4° comma, del Decreto Legislativo n° 59 del 2010, esso prevede che **la concessione demaniale marittima a fini turistico – ricreativi deve essere rilasciata soltanto “previa selezione del beneficiario effettuata attraverso una procedura ad evidenza pubblica** (o gara di appalto o “procedura aperta” disciplinata dall'art. 55 del Decreto Legislativo n° 163 del 2006, il “Codice degli appalti”), nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, proporzionalità, efficienza e parità di trattamento, nonché della libera concorrenza”. Questa **gara pubblica aperta a tutti gli interessati** deve essere avviata con un bando pubblico, che deve specificare:

- a) le modalità di presentazione della domanda, secondo le specifiche del SID - Sistema informativo del demanio marittimo e la documentazione tecnica a corredo della stessa;
- b) i termini di presentazione della domanda e della documentazione;
- c) i requisiti minimi (moralì e in materia di tutela antimafia) di partecipazione alla gara che devono sussistere in capo agli interessati (persona fisica o persona giuridica) al momento della presentazione della domanda;
- d) le cause di esclusione dalla procedura di gara;
- e) i criteri di selezione delle offerte, con particolare riguardo agli investimenti finalizzati al risparmio energetico, al recupero idrico e all'uso di materiali eco-compatibili¹⁴ di minore impatto ambientale e paesaggistico;
- f) la composizione della commissione giudicatrice (art. 8, comma 3).

Il bando di gara deve essere pubblicato per almeno **quindici giorni** consecutivi nell'albo pretorio e nel sito Internet istituzionale del Comune ed, in ragione della sua rilevanza economica, secondo le forme di pubblicità prescritte dalle norme sui contratti pubblici.

I procedimenti amministrativi relativi al rilascio od alla variazione della concessione demaniale marittima per le attività turistico – ricreative si svolgono nel rispetto del Piano Comunale delle Coste (PCC) approvato (e quindi conforme al PRC in vigore) oppure, se questo non c'è ancora, del Piano Regionale delle Coste in vigore, del Codice della Navigazione e del suo Regolamento di esecuzione e delle leggi regionali e statali in materia.

Il termine per l'emissione del provvedimento finale della gara è fissato, al massimo, in **90 giorni decorrenti dalla data di acquisizione dell'ultimo parere**. Ma è un termine ordinatorio e non perentorio.

¹⁴ Per **materiali ed opere “eco-compatibili” e, pertanto, “di facile rimozione”** si intendono quelli ottenuti con *“l'assemblaggio di elementi componibili, integralmente recuperabili, senza utilizzo di materiali cementanti di qualsiasi genere e senza lavori di scavo e, comunque, trasportabili senza compromettere significativamente la possibilità del riuso”* di essi (art. 14, comma 14, della Legge Regionale 17/2015 che riprende la definizione contenuta nella Circolare del Ministero dei Trasporti e della Navigazione n. 120 del 24 Maggio 2001). La “facile rimozione” dell'opera e dei materiali era accostata alla eco-compatibilità di essi nel testo dell'art. 9 ed era definita nel comma 12 dell'art. 16 della previgente Legge Regionale 17/2006. Questa dicitura è scomparsa nell'art. 8 ma è rimasta nel comma 14 dell'art. 14 di essa, per cui riteniamo che i due concetti siano sempre collegati.

Questo ragionamento è confermato dal fatto che l'art. 37, comma 2, del Codice della navigazione stabilisce che, “al fine della tutela dell'ambiente costiero, per il rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per attività turistico - ricreative **si deve dare preferenza alle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili”**. Inoltre, il comma 5 dell'art. 8 della Legge Regionale 17/2015 permette di mantenere in situ per tutto l'anno solare le strutture funzionali all'attività balneare se sono di facile amovibilità.

Possono essere destinatari di queste concessioni demaniali marittime sia gli Enti Pubblici che i soggetti privati (persone fisiche titolari di imprese individuali, società di persone, società cooperative, associazioni riconosciute, fondazioni).

L'avvio del procedimento è subordinato al pagamento delle spese di istruttoria quantificate da un provvedimento comunale (art. 8, commi 1, 4, 6 e 7 ed art. 15, comma 1).

La durata delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico – ricreative¹⁵ è fissata in 6 anni, ma può giungere fino a venti anni in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere da realizzare e sulla base di quanto previsto dai piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle Regioni (per la Puglia, il Piano Regionale delle Coste), come stabilisce il comma 4-bis dell'art. 03 del Decreto-Legge 400/1993, così come modificato dal comma 253 della Legge n. 296 del 2006.

Per quanto riguarda la proroga al 31 Dicembre 2020 delle concessioni in essere al 31 Dicembre 2006 e che scadono entro il 31 Dicembre 2015, rimandiamo al Paragrafo 5).

§ 4) Gli obblighi del concessionario e le vicende della concessione.

Al concessionario è fatto obbligo di garantire (art. 10, comma 5, della Legge Regionale 17/2015):

- a) **l'accesso al mare da parte dei soggetti diversamente abili;**¹⁶
- b) **i servizi minimi obbligatori: igienico – sanitari, docce, chiosco – bar, direzione;**
- c) **il salvataggio;**
- d) **il transito libero e gratuito al pubblico per l'accesso alla battigia ed al mare territoriale (quindi anche per fare il bagno), qualora non esistano accessi alternativi in un ambito non superiore a metri 150** (vale a dire qualora un solo stabilimento balneare o più stabilimenti balneari contigui occupi od occupino più di 150 metri lineari di spiaggia o questo risultato sia raggiunto, riteniamo, comprendendo i tratti di costa rocciosa che non consentono un agevole accesso al mare), fatti salvi i casi particolari indicati nel Piano Comunale delle Coste. Questo **transito** è quello **“in verticale”**, cioè dal territorio interno attraverso la zona occupata dallo stabilimento fino alla battigia ed al mare. Riteniamo che, dal momento che questa possibilità di transito è obbligatoria (in un modo o nell'altro, cioè attraverso uno stabilimento od una zona libera da concessioni), sia consentito anche lo stazionamento necessario per fare il bagno a persone non clienti dello stabilimento, ma senza portare ombrelloni e senza potersi sdraiare su un asciugamano per prendere il sole nella zona in concessione allo stabilimento stesso, al massimo, quindi, portando con sé un asciugamano per asciugarsi e gli effetti personali strettamente necessari. Questo attraversamento in verticale non va confuso con quello **“in orizzontale” della battigia a cui non è legato un diritto di permanenza** che è stato sempre consentito dall'Ordinanza Regionale che regola ogni anno la stagione balneare¹⁷

¹⁵ Su cui vedi la nota n. 11.

¹⁶ La Legge Regionale 17/2006 consigliava, a tal fine, la predisposizione di idonei percorsi perpendicolari alla battigia, previsti pure dall'art. 3 del Regolamento Regionale n. 20 del 2005. I percorsi sugli arenili vanno realizzati con pedane facilmente amovibili e non con opere fisse, come dispone l'Ordinanza di cui alla nota successiva.

¹⁷ L'ultima è l'Ordinanza del 22 Aprile 2015 dell'Assessore al Demanio della Regione Puglia. La norma citata si trova nella lettera n) dell'art. 3 dell'Ordinanza citata. La reiterata

in una fascia di spiaggia (sempre la battigia) **ampia almeno cinque metri** (tre metri per gli arenili di profondità ridotta) che gli stabilimenti non debbono occupare con ombrelloni od altre attrezzature mobili proprio per garantire il libero transito su di esso¹⁸.

Il mancato adempimento di questi obblighi costituisce causa di decadenza della concessione demaniale, ai sensi della lettera f) del comma 1° dell'art. 47 del Codice della Navigazione.¹⁹ A queste cause di decadenza della concessione si aggiunge quella prevista dal comma 15 dell'art. 14 della Legge Regionale 17/2015²⁰, vale a dire la realizzazione di manufatti abusivi o di altre gravi violazioni edilizie ai sensi del comma 2-ter dell'art. 01 del Decreto-Legge 400/1993 e la costruzione e/o il mantenimento di cancellate, di recinzioni e di qualsiasi altra opera che impedisca il libero accesso agli arenili.

Segnaliamo che **le attività balneari sono consentite nella stagione balneare che in Puglia è compresa tra il 1° Maggio ed il 30 Settembre** di ogni anno, come prescritto

inosservanza di essa da parte del concessionario comporta la decadenza della concessione demaniale marittima.

L'inosservanza delle norme contenute nell'ordinanza balneare annuale e nei provvedimenti simili sull'uso del demanio marittimo è punita con l'applicazione della sanzione amministrativa pecuniaria da 1.032 a 3.098 Euro prevista dall'art. 1164 del Codice della Navigazione. La sanzione è ridotta da 100 a 1.000 Euro se l'area demaniale è utilizzata da una associazione o da un altro ente senza scopo di lucro per i suoi fini istituzionali.

¹⁸ Sul rapporto fra questa norma e quella che garantisce il **libero e gratuito accesso agli arenili, cioè alla battigia** (intesa come quella parte della spiaggia raggiunta normalmente dalle onde del mare) antistante all'area ricompresa nella concessione (quindi non ricompresa in essa), **anche al fine di balneazione**, prevista dalla lettera e) del comma 251 della Legge n. 296 del 2006, rimandiamo al nostro articolo su queste norme della Legge Finanziaria per il 2007 che hanno ridefinito i canoni di concessione del demanio marittimo. Ricordiamo però che il comma 254 della Legge citata stabilisce che sono le Regioni ad individuare le modalità e la collocazione dei varchi necessari a consentire il libero e gratuito accesso alla battigia degli arenili, cioè delle spiagge, anche al fine di balneazione, per cui la norma prevista dalla lettera d) del comma 5 dell'art. 10 della Legge Regionale 17/2015 si deve considerare attuativa della norma statale citata. In ogni caso, **il principio è che la battigia deve essere liberamente fruibile a tutti**.

Ricordiamo pure che il principio contenuto nella norma citata della Legge 296/2006 è stato ribadito dalla lettera d) dell'art. 11 della Legge n° 217 del 2011 (Legge Comunitaria per il 2010) che prevede sia rispettato, in assoluto, **“il diritto libero e gratuito di accesso e di fruizione della battigia, anche al fine di balneazione”**. E pure questa è una indicazione importante, anche se la delega legislativa al Governo per il riordino della disciplina delle concessioni demaniali marittime che l'articolo citato conteneva non è stata poi utilizzata.

¹⁹ Rispetto all'art. 11 della previgente Legge Regionale 17/2006 sono venuti meno, per i concessionari, gli obblighi di garantire il parcheggio agli utenti, il mantenimento della pulizia delle aree limitrofe a quelle concesse per una larghezza non inferiore a venti metri e quello di pubblicizzare gli obblighi del concessionario mediante l'esposizione di un apposito cartello ben visibile al pubblico (quest'ultimo obbligo è previsto dall'Ordinanza balneare annuale solo per segnalare i varchi che permettono l'accesso libero e gratuito al pubblico alla battigia ed al mare territoriale ai sensi della lettera d del comma 5 dell'art. 10 della Legge Regionale 17/2015).

²⁰ Trattate nel paragrafo successivo.

dall'annuale Ordinanza Balneare della Regione²¹, dato che in questo periodo è assicurato il monitoraggio delle acque di balneazione previsto dal Decreto Legislativo n. 116 del 2008.

A differenza della previgente Legge Regionale 17/2006, la Legge Regionale 17/2015 non contiene una norma che prevede che la gestione di stabilimenti balneari e di altre strutture connesse alle attività turistiche su aree demaniali in concessione è consentita per l'intero anno, al fine di svolgere attività collaterali alla balneazione (per esempio, attività di somministrazione con un bar o un ristorante, di intrattenimento, commerciali, ecc.) e con la facoltà di mantenere le opere assentite dalla concessione, anche se precarie, cioè facilmente amovibili. Riteniamo che ciò sia ancora possibile, purché previsto nella concessione, non essendoci nessun divieto esplicito nelle leggi in materia e dato che il limite temporale di cui al precedente capoverso si riferisce solo alle attività balneari.

Inoltre, come prevede il comma 5 dell'art. 8 della Legge Regionale 17/2015, le strutture funzionali all'attività balneare, purché di facile amovibilità, possono essere mantenute per l'intero anno e la rimozione delle stesse deve avvenire alla scadenza della concessione oppure anticipatamente per sopravvenute esigenze di tutela ambientale. Per impiantare queste strutture i concessionari devono munirsi del nulla-osta dell'autorità competente in materia secondo quanto previsto dal PUTT - Piano Urbanistico Territoriale Tematico adottato con la Delibera della Giunta Regionale n. 1740 del 15 Dicembre del 2000 oggi sostituito dal PPTR – Piano Territoriale Paesaggistico Regionale adottato con la Delibera della Giunta Regionale n. 176 del 16 Febbraio 2015. E ciò vale, a nostro giudizio, anche se questa norma della legge precedente non è stata riprodotta nella Legge Regionale 17/2015 attualmente in vigore.

Il concessionario è tenuto al pagamento del **canone di concessione** nella misura stabilita dalla normativa statale (e che è introitato dall'Erario statale), **incrementato del 10% quale imposta regionale aggiuntiva**²² (art. 16). I canoni di concessione annui attuali sono quelli previsti dall'art. 03 del Decreto-Legge 400/1993, modificato dal comma 251 dell'art. 1° della Legge n. 296 del 2006 (Legge Finanziaria per il 2007), e sono di 0,93 €/mq per le aree scoperte, di 0,72 €/mq gli specchi d'acqua, di 1,55 €/mq per le aree occupate con impianti di facile rimozione e di 2,65 €/mq per le aree occupate con impianti di difficile rimozione. Queste cifre vanno rivalutate sulla base dell'indice ISTAT del costo della vita (il c.d. "indice FOI") dal 1994 al 2015 (anno in cui scriviamo questo saggio). Il canone di concessione va pagato entro il 15 Settembre di ogni anno, come prescrive l'art. 12-bis del Decreto-Legge n° 66 del 2014, convertito in Legge n° 89 del 2014.

Segnaliamo che né la Legge Regionale 17/2006 né altre leggi regionali pugliesi hanno operato la **classificazione dei beni demaniali marittimi** (fra cui gli arenili) nelle due categorie previste dall'art. 03 del Decreto-Legge 400/1993 modificato dal comma 251 dell'art. 1° della Legge 296/2006: la categoria "A" per le utilizzazioni "ad alta valenza turistica" e la categoria "B" per le utilizzazioni "a normale valenza turistica" in base alle quali si pagano canoni di concessione diversi, più alti per la categoria "A". In mancanza di tale classificazione, in Puglia

²¹ Vedi l'art. 1° dell'Ordinanza di cui alla nota n. 18.

²² Inoltre, per fare fronte ai costi delle funzioni amministrative ad essi conferite, il comma 5 dell'art. 16 della Legge Regionale 17/2015 assegna ai Comuni il 75% dell'imposta regionale riscossa, delle somme introitate per le sanzioni amministrative riscosse per le violazioni da essi accertate alle ordinanze balneari o per il mancato pagamento del canone di concessione e del contributo per spese di istruttoria di cui al comma 7 dell'art. 8 della stessa legge.

le imprese concessionarie di beni demaniali marittimi pagano i canoni più bassi previsti per la categoria “B” dalla norma citata.

Il comma 11 dell’art. 14 della Legge Regionale 17/2015 prevede però che siano **i Comuni, nei loro Piani Comunali delle Coste (PCC) a realizzare questa classificazione** del loro territorio costiero e questo pone dei dubbi perché il comma 251 citato attribuiva l’obbligo di effettuare tale classificazione alle Regioni competenti per territorio ed il Piano Regionale delle Coste (PRC) della Regione Puglia non contiene un’analisi dei flussi turistici nei comuni costieri per cui i Comuni si dovranno costruire da soli i criteri con cui classificare i loro beni demaniali marittimi ad alta oppure a normale valenza turistica. Sarebbe opportuno che il PRC venisse integrato su questo argomento, per dare ai Comuni dei criteri omogenei da seguire in questa opera di classificazione, altrimenti il comma 11 citato rischia di essere solo uno scaricabarile e di generare parecchia confusione con i Comuni che utilizzano criteri diversi tra loro.

Ricordiamo, infine, che l’art. 45 del Codice della Navigazione prevede che quando, per cause naturali (come, per esempio, l’erosione delle spiagge da parte del mare), i beni del demanio marittimo concessi subiscono modificazioni tali da restringere l’utilizzo della concessione, il concessionario ha diritto ad una **adeguata riduzione del canone**. Se le modificazioni sono tali da rendere impossibile l’utilizzo della concessione, questa si estingue.

La **concessione** può essere **revocata**, in tutto o in parte, ovvero dichiarata decaduta nei casi previsti dagli artt. 42 e 47 del Codice della Navigazione che contemplano, rispettivamente, la revoca di essa “**per specifici motivi** inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni **di pubblico interesse**”²³, fra cui le condanne per reati di inquinamento ambientale che comportano danni non rimediabili, e la **decadenza per le inadempienze del concessionario**, fra cui il mancato pagamento del canone, il mancato o cattivo uso della concessione, il mutamento non autorizzato dell’attività per cui è stata data la concessione, la mancata esecuzione delle opere da essa previste e l’inadempimento degli obblighi del concessionario che derivano dalla concessione oppure dalla legge o da regolamenti (art. 10, 1° comma).

Mentre la Legge Regionale 17/2006 prevedeva che fra le cause di decadenza della concessione ci fosse anche **l’inosservanza dei contratti collettivi di lavoro verso i dipendenti**, il comma 3 dell’art. 10 della Legge Regionale 17/2015 ha previsto che questa comporti soltanto l’applicazione della **sanzione amministrativa pecuniaria** da Euro 1.032 ad Euro 3.098 prevista dall’art. 1164 del Codice della Navigazione. Inutile dire che questa innovazione ha sollevato molte proteste, soprattutto da parte dei sindacati, dato che, in questi anni, diversi sono stati i casi di accertamento di utilizzo di lavoro irregolare da parte di stabilimenti balneari.

Nel caso di revoca della concessione per sopravvenute ragioni di pubblico interesse l’ex concessionario ha il diritto alla restituzione della quota parte del canone di concessione annuo pagato e non utilizzato, nonché il diritto di preferenza, a parità di condizioni, nella concessione di nuove aree demaniali assegnate con la pubblica gara di cui all’art. 8 (art. 10, comma 1°).

Il concessionario può essere autorizzato dal Comune, ai sensi dell’art. 45 – bis del Codice della Navigazione, ad **affidare in gestione a terzi le attività secondarie** di bar e di ristorazione od anche l’intera attività oggetto della concessione balneare, ma, in questo caso, per un solo anno solare e per una volta soltanto nell’arco della durata della concessione e previa verifica dei requisiti morali ed antimafia del soggetto affidatario (art. 11, 1° comma).

²³ Per questi motivi l’esercizio della concessione può anche essere temporaneamente limitato o sospeso. L’inosservanza di tali obblighi imposti dall’autorità competente comporta la decadenza della concessione (art. 10, comma 4).

Oltre a ciò, **il concessionario può essere autorizzato dal Comune a farsi sostituire da altri** nel godimento della concessione demaniale marittima, ai sensi dell'art. 46 del Codice della Navigazione (è, questo, il c.d. **“sub-ingresso” nella concessione**), se il soggetto subentrante ha i requisiti per partecipare alla gara per il rilascio della concessione stessa. Ciò può avvenire per una sola volta e per la durata residua della concessione. Sono fatti salvi il trasferimento agli eredi della concessione previsto dal comma 3 dell'art. 46 citato che prevede l'obbligo della richiesta della conferma del trasferimento della concessione entro sei mesi e l'eventuale revoca di essa per l'inidoneità tecnica od economica degli eredi ed il caso del trasferimento della concessione tra coniugi e parenti fino al secondo grado²⁴ (art. 11, commi 2 e 3).

L'autorizzazione del capo del compartimento marittimo, cioè della Capitaneria di Porto, per l'esecuzione di nuove opere entro una zona di 30 metri dal demanio marittimo o dal ciglio dei terreni elevati sul mare, prevista dall'art. 55 del Codice della Navigazione, deve essere rilasciata previa verifica di compatibilità con le previsioni dei Piani Regionali e Comunali delle Coste allo scopo di assicurare il libero accesso al demanio marittimo. I pareri espressi dalla Regione e dal Comune, nel termine di trenta giorni dalla richiesta sono vincolanti ai fini del rilascio dell'autorizzazione da parte dell'autorità competente (art. 12).

Le funzioni di **vigilanza** sull'uso in concessione delle aree del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale²⁵ disciplinato dalla Legge Regionale 17/2015 sono esercitate dalla Regione e dai Comuni, nell'ambito delle rispettive competenze, oltre che dalle Capitanerie di Porto e dagli altri organismi eventualmente competenti (art. 15, comma 1°).

Qualora gli addetti alla vigilanza accertino che nelle aree demaniali marittime o del mare territoriale in concessione sono state eseguite opere non autorizzate o che le aree e le zone stesse sono utilizzate senza titolo o in difformità della concessione, ne devono dare comunicazione al Comune territorialmente competente, per l'adozione dei provvedimenti previsti dall'art. 54 del Codice della Navigazione (la rimessione in pristino delle aree a spese dell'interessato, concessionario od occupante abusivo che sia) ed alla competente Autorità Giudiziaria per il perseguimento degli eventuali reati (art. 13).²⁶

§ 5) Le norme di salvaguardia della costa a cui si devono conformare i Piani Regionali e Comunali delle Coste e le norme transitorie.

²⁴ Previsione, quest'ultima, che desta dei dubbi.

²⁵ La definizione di “mare territoriale” è riportata nell'art. 2 del Codice della Navigazione. Essenzialmente, esso è la zona di mare che si estende fino a dodici miglia marine dalle coste del territorio dello Stato e che è soggetta alla sovranità di esso (comma 2° dell'art. 2 citato).

²⁶ Segnaliamo che la Legge Regionale 17/2015 non prevede più, come la previgente Legge Regionale 17/2006, che, in caso di inerzia dei Comuni, sia la Regione ad emanare e ad applicare i provvedimenti di cui all'art. 54 del Codice della Navigazione e che, nell'impossibilità di provvedervi direttamente, essa si avvalga dell'Autorità Militare. Inoltre, sempre nel caso di inerzia del Comune e dopo l'invio di una diffida ad adempiere, il Presidente della Regione doveva nominare un Commissario ad acta su proposta dell'Assessore competente. Infine, con la precedente legge, la Regione aveva anche l'obbligo di verificare l'esercizio delle funzioni da parte dei Comuni mediante controllo a campione delle concessioni e delle autorizzazioni da essi rilasciate.

L'art. 14 della Legge Regionale 17/2015 fissa una serie di **norme di tutela delle coste** a cui si devono conformare sia il Piano Regionale delle Coste (PRC) che i Piani Comunali delle Coste (PCC). Esse costituiscono un **argine alla privatizzazione eccessiva del litorale** dato che, nel caso del mancato rispetto di esse, gli interessati potranno impugnare le concessioni in eccesso presso il Tribunale Amministrativo Regionale, il TAR, cosa che prima in Puglia non era possibile, dato che mancavano norme legislative o regolamentari con questi contenuti.

Il 1° comma dell'art. 14 stabilisce che **è in ogni caso vietato il rilascio**, il rinnovo o la variazione **di concessione demaniale nelle seguenti aree e relative fasce di rispetto**²⁷:

- a) **lame**²⁸;
- b) **foci di fiumi** o di torrenti o di corsi d'acqua;
- c) canali alluvionali;
- d) **coste a rischio di erosione in prossimità di falesie**²⁹ (zone che sono aumentate negli ultimi anni a causa dell'erosione delle coste alte soprattutto della provincia di Lecce);
- e) **aree archeologiche** e di pertinenza di beni storici ed ambientali;
- f) **aree di cordoni dunali o di macchia mediterranea**.

Quest'ultima tipologia di aree in cui non è possibile rilasciare concessioni demaniali è stata introdotta dalla Legge Regionale 17/2015 in questo elenco che era già riportato, per le prime cinque voci, nel comma 1° dell'art. 16 della previgente Legge Regionale 17/2006. Il problema è che in Puglia, specialmente nel Salento (province di Lecce, Brindisi e Taranto), vi sono molti stabilimenti balneari ubicati almeno in parte su cordoni dunali. Ma in virtù di questa norma **l'area di una concessione demaniale marittima deve essere limitata a quella dell'arenile compreso fra le dune e la battigia** e non può estendersi a quella delle eventuali dune o macchia mediterranea retrostanti all'arenile. Questo perché l'esercizio dell'attività per cui è stata rilasciata la concessione demaniale rischia di alterare in modo irreversibile le dune o la macchia mediterranea su cui è esercitata.

Nelle aree classificate siti di interesse comunitario (SIC) e zone di protezione speciale (ZPS) o comunque classificate protette (quindi anche in virtù di norme nazionali o regionali), il rilascio e la variazione della concessione demaniale è subordinato alla preventiva valutazione favorevole d'incidenza ambientale³⁰ (c.d. "VINCA") effettuata dalla Provincia o dalla Città Metropolitana competente per territorio (comma 2 dell'art. 14 della Legge Regionale 17/2015).

Il comma 3 dell'art. 14 della Legge Regionale 17/2015 **vieta del tutto la realizzazione di recinzioni sul demanio marittimo**. Questa norma, che prima era riportata nel comma 3 dell'art. 16 della Legge Regionale 17/2006, si era resa necessaria dopo le centinaia di segnalazioni e di proteste per abusi di questo tipo che si erano verificati in Puglia negli ultimi anni prima dell'entrata in vigore di quest'ultima legge regionale (e che si sono verificati anche

²⁷ Le "fasce di rispetto" sono vincoli, per esempio di inedificabilità o di altro tipo, imposti dalla legge e dagli strumenti urbanistici, per ragioni di interesse generale, su determinate aree in ragione della vicinanza di esse a luoghi o opere di interesse pubblico (per es., strade o cimiteri).

²⁸ Le "lame" sono valli carsiche, tipiche della Terra di Bari, che permettevano il deflusso a mare delle acque superficiali a regime torrentizio provenienti dall'Altopiano Murgiano.

²⁹ La "falesia" è una costa rocciosa con pareti a picco, alte e continue.

³⁰ La valutazione di incidenza ambientale è obbligatoria per tutte quelle tipologie di intervento capaci di incidere significativamente sui Siti Natura 2000, ove non siano direttamente connesse o necessarie per la gestione degli stessi ai fini di conservazione della natura.

dopo), rendendo inaccessibili al pubblico molti tratti di costa e di mare territoriale. Entro tre mesi dalla data di entrata in vigore della Legge Regionale 17/2006, le recinzioni non autorizzate dovevano essere rimosse a spese del concessionario, pena l'esecuzione di ufficio a sue spese della rimozione e la decadenza della concessione, ma non sempre ciò è avvenuto.

In ogni caso, però, **non costituiscono recinzioni le delimitazioni delle aree oggetto di concessione demaniale** nonché le forme di protezione delle attrezzature durante il periodo invernale disciplinate dall'Ordinanza balneare annuale o dal Piano Comunale delle Coste (comma 4 dell'art. 14 della Legge Regionale 17/2015). Su questo argomento segnaliamo che, a partire dal 2007, le Ordinanze balneari della Regione Puglia hanno previsto che le porzioni di arenile in concessione devono essere delimitate lateralmente soltanto con singoli paletti in legno, di altezza non superiore a metri 1,20, a testa arrotondata e a distanza tra essi non inferiore a metri 1, collegati con ricorsi di corda, oppure con incannucciata naturale o rete ombreggiante semitrasparente bianca, in ogni caso di altezza non superiore a metri 1,20 per consentire la visuale del mare. L'Ordinanza fa salve le recinzioni "fronte – strada" purché approvate ed inserite nel titolo di concessione e che non costituiscano impedimento all'accesso all'arenile ai sensi della lettera d) del comma 5 dell'art. 10 della Legge Regionale 17/2015, che abbiamo trattato nel paragrafo precedente.

Allo scopo di garantire il corretto utilizzo delle aree demaniali marittime per le finalità turistico – ricettive, i commi 5 e 6 dell'art. 14 stabiliscono che **una quota non inferiore al 60% del territorio demaniale marittimo di ogni singolo comune costiero è riservata all'uso pubblico ed alla libera balneazione.**

Tale valore è determinato in metri lineari, con riferimento alla linea di costa, ed è calcolato **al netto della porzione di costa inutilizzabile e non fruibile ai fini della balneazione**, vale a dire della costa alta e di quella rocciosa, di quella portuale e di quella riveniente dall'applicazione dei limiti di cui al comma 1° dello stesso art. 14³¹. **Il limite si calcola, pertanto, sui soli arenili**, vale a dire le coste sabbiose o ciottolose o che comunque consentono un facile accesso al mare per la balneazione;

Il 40% della spiaggia destinata ad uso pubblico ed alla libera balneazione³² può essere destinata ad ospitare strutture balneari denominate "spiaggia libera con servizi", vale a dire un'area data in concessione ad un soggetto privato o ad un Ente Pubblico (di solito il Comune) che eroga servizi legati alla balneazione³³ **a condizione che il 50% della superficie concessa e del relativo fronte mare restino liberi da ogni attrezzatura del gestore** (comma 7). La Legge non specifica se in questi spazi liberi, in cui i bagnanti potranno portare la loro attrezzatura (ombrelloni, sedie, ecc.), l'ingresso sarà completamente gratuito e si pagheranno solo i servizi effettivamente consumati o se si dovrà pagare un sia pur minimo biglietto d'ingresso. Il problema non è mai stato chiarito dalle ordinanze sulla stagione balneare, cosa che a nostro giudizio sarebbe stata opportuna.

Che cosa succede per le concessioni attualmente in essere che in molti comuni eccedono i limiti sopra citati? Come il comma 7 dell'art. 16 della previgente Legge Regionale 17/2006, anche il comma 8 dell'art. 14 della Legge Regionale 17/2015 stabilisce che **i Piani**

³¹ Limiti riportati nel secondo e terzo capoverso di questo stesso paragrafo (sono le aree o fasce di rispetto previste dal 1° comma dell'art. 14).

³² Vale a dire il 24% del totale del territorio demaniale marittimo comunale come calcolato nel testo, cioè dei soli arenili in esso presenti.

³³ In primo luogo i "servizi minimi obbligatori" di cui all'art. 10 della Legge Regionale 17/2015, riportati nel paragrafo precedente.

Comunali delle Coste (PCC), compatibilmente con gli indirizzi del Piano Regionale (PRC) e le norme di salvaguardia di cui ai commi 1, 2, 3, 5, 6 e 10 sempre dell'art. 14 della Legge Regionale 17/2015, **devono individuare nella quota di demanio marittimo concedibile l'intera superficie o parte di essa non inferiore al 50% delle aree demaniali attualmente in concessione, confermandone la titolarità**, fatte salve le cause di revoca o di decadenza di cui all'art. 10 della legge citata (che abbiamo trattato nel paragrafo precedente). **Quindi, una volta approvato il PCC, il Comune deve procedere alla riduzione delle aree oggetto di concessione demaniale marittima a fini turistico – ricreativi se queste aree eccedono il limite dal 40% del territorio demaniale marittimo comunale** calcolato ai sensi dei commi 5 e 6 dell'art. 14 che abbiamo esaminato nel penultimo capoverso precedente a questo.³⁴ A questo punto, **le concessioni in contrasto col Piano Comunale che arrivano a scadenza non possono più essere rinnovate**, ai sensi dell'art. 8 che, come abbiamo visto nel Paragrafo 3), non prevede più il rinnovo della concessione ma solo la sua assegnazione tramite gara pubblica.

Il Piano Comunale, però, anche in deroga ai limiti di cui al comma 5 (quello che prescrive il 60% di spiaggia libera) deve individuare apposite aree demaniali da destinare alla traslazione od alla variazione delle concessioni in contrasto col PCC. Tale norma si applica **solo per le concessioni a cui è ridotta l'area concessa** nel modo esposto nel capoverso precedente e non, come accadeva col previgente comma 6 dell'art. 16 della Legge Regionale 17/2006 alle sole concessioni non rinnovate del tutto. Di conseguenza, **per attuare completamente il principio che vuole che solo il 40% degli arenili del demanio marittimo sia dato in concessione** **occorrerà che queste concessioni traslate o variate o ridotte arrivino a scadenza**³⁵, dopodiché non potranno più essere rinnovate proprio perché i Piani Comunali debbono rispettare il limite citato delle aree di demanio marittimo che è possibile dare in concessione.

Insomma, un sistema molto garantista e con un lunghissimo tempo di attuazione (i quattordici anni dal 2006 al 2020³⁶, se non ci saranno altre proroghe), forse troppo lungo se si considera che esso è stato pensato ed approvato per porre rimedio all'eccesso di concessioni demaniali marittime che furono rilasciate in modo molto rapido, quasi con un "colpo di mano", nel biennio 2003 – 2004, come narriamo nel penultimo paragrafo. Come al solito, in Italia, chi riesce a creare una "situazione di fatto" o un "diritto acquisito" è al riparo per sempre o quasi.

Negli ambiti demaniali di più facile accesso, principalmente nei centri abitati o a ridosso di essi, devono essere individuate dal Piano Comunale delle Coste una o più aree da

³⁴ Inutile dire che quest'obbligo attribuito ai Comuni costieri pugliesi fa capire perché finora (Maggio 2015) non sia stato presentato un solo Piano Comunale delle Coste. Il problema è che la Regione non ha mai nominato i commissari ad acta che devono sostituirsi ai Comuni inadempienti per redigere e/o approvare i PCC, come prevedeva il comma 8 dell'art. 4 della previgente Legge Regionale 17/2006 e come prevede il comma 8 dell'art. 4 della Legge Regionale 17/2015 attualmente in vigore.

Questo caso di riduzione dell'area data in concessione integra, a nostro giudizio, la fattispecie della revoca parziale della concessione per fatto dell'Amministrazione concedente (il Comune) o di altri Enti Pubblici, prevista dall'art. 44 del Codice della Navigazione. In questo caso, il concessionario ha la facoltà di rinunciare alla concessione dandone comunicazione al Comune. Questo vale anche nel caso di impossibilità parziale di utilizzo della concessione a causa della costruzione di opere pubbliche. Se l'impossibilità è totale, la concessione si estingue.

³⁵ Quasi tutte, come vedremo alla fine di questo paragrafo, scadranno **il 31 Dicembre 2020**.

³⁶ Come spiegheremo tra poco, nei due capoversi finali di questo paragrafo.

destinare alla pubblica fruizione (comma 10 dell'art. 14 della Legge Regionale 17/2015) e **le aree** connesse alle attività sul demanio marittimo **da destinare a pubblici servizi**, vale a dire: **parcheggio, servizi igienici e primo soccorso**. La disponibilità di queste aree può essere assentita mediante consegna a titolo gratuito di esse agli esercenti i servizi citati ai sensi dell'art. 34 del Codice della Navigazione (commi 12 e 13).

Il comma 15 dell'art. 14 della Legge Regionale 17/2015 prevede che costituiscono **gravi violazioni degli obblighi concessori**³⁷ e, pertanto, motivo di immediata ed automatica **decadenza della concessione**:

- a) l'accesso ed il transito libero negato, in assenza di varchi pubblici alla spiaggia in ambito pari o inferiore a metri 150 (su cui rimandiamo al paragrafo precedente);
- b) la realizzazione di manufatti abusivi (ovviamente edili);
- c) la costruzione e il mantenimento di cancellate, di recinzioni e di qualsiasi altra opera che impedisca l'accesso agli arenili. Quest'ultimo divieto vale, chiaramente, in ogni caso, cioè a prescindere dall'assenza o dalla presenza dei varchi pubblici alla spiaggia di cui alla precedente lettera a).³⁸

Il comma 16 dell'art. 14 stabilisce che entro e non oltre due anni dalla data di approvazione di ciascun Piano Comunale delle Coste (PCC), **le opere di difficile rimozione** realizzate sugli arenili, con l'esclusione delle pertinenze demaniali, **devono**, pena la decadenza della concessione e la rimozione di essi a spese del concessionario, **essere trasformate in strutture di facile rimozione**, così come definite dal comma 14 sempre dell'art. 14 che le individua in quelle ottenute tramite *“l'assemblaggio di elementi componibili, integralmente recuperabili, senza utilizzo di materiali cementanti di qualsiasi genere e senza lavori di scavo e, comunque, trasportabili senza compromettere significativamente la possibilità del riuso”* di esse (questa norma riprende la definizione contenuta nella Circolare del Ministero dei Trasporti e della Navigazione n. 120 del 24 Maggio 2001).

Fino all'approvazione dei Piani Comunali i Comuni devono applicare, nell'attività concessoria, soltanto le disposizioni contenute nel Piano Regionale delle Coste³⁹ che è quello approvato con la Deliberazione della Giunta Regionale n. 2273 del 2011 ed è entrato in vigore il 21 Febbraio 2012 (art. 15 della Legge Regionale 17/2015). E' quindi piuttosto difficile che possano essere rilasciate nuove concessioni, dato l'eccesso di aree demaniali marittime da esse attualmente occupate rispetto ai limiti massimi stabiliti dai commi 5 e 6 dell'art. 14 che abbiamo esaminato in precedenza in questo paragrafo.

Infine, dobbiamo segnalare che **la durata delle concessioni demaniali marittime in essere al 30 Dicembre 2009**⁴⁰ e **che scadono entro il 31 Dicembre 2015 è stata prorogata fino al 31 Dicembre 2020** dal comma 18 dell'art. 1° del Decreto-Legge n. 194 del 2009 (il c.d.

³⁷ Anche in relazione a quanto disposto dal comma 2-ter dell'art. 01 del Decreto-Legge 400/1993 trattato nel paragrafo precedente.

³⁸ Sulle modalità delle recinzioni rimandiamo a quanto esposto prima in questo stesso paragrafo.

³⁹ Oltre alle disposizioni di legge, ovviamente.

⁴⁰ Data di entrata in vigore del Decreto-Legge 194/2009, richiamata dal comma 18 citato nel testo.

Decreto “Milleproroghe” per l’anno 2010), convertito nella Legge n. 25 del 2010⁴¹, in attesa del riordino della normativa sul rilascio delle concessioni di beni demaniali marittimi con finalità turistico – ricreative (che finora non c’è stata). Tale proroga viene fatta propria dalla Legge Regionale 17/2015 che la richiama nel comma 9 del suo art. 14 prevedendo che essa debba essere rispettata dai Piani Comunali⁴². Il comma 18 dell’art. 1° del Decreto-Legge 194/2009 ha **abrogato**, inoltre, il secondo periodo del comma 2 dell’art. 37 del Codice della Navigazione che stabiliva **il principio della preferenza, in sede di rinnovo di questi atti, alle concessioni già rilasciate rispetto alle nuove istanze, il c.d. “diritto di insistenza”**, che contrastava coi principi di concorrenza e di libertà di stabilimento sanciti dalla Direttiva CE n° 123 del 2006, la c.d. Direttiva “Bolkestein” sulla liberalizzazione del mercato interno dei servizi dell’Unione Europea (in particolare con l’art. 12, 1° e 2° comma, di questa direttiva attuato dall’art. 16, 1° e 4° comma, del Decreto Legislativo n° 59 del 2010 che stabiliscono che le concessioni siano rilasciate mediante procedura, cioè gara ad evidenza pubblica, che esse abbiano una durata limitata nel tempo e che vietano sia il rinnovo automatico delle concessioni in essere e sia che possano essere accordati particolari vantaggi al concessionario uscente o ad altri soggetti).

In tal modo lo Stato Italiano si è esposto secondo noi al rischio di una procedura di infrazione presso la Corte di Giustizia dell’Unione Europea ed alle sanzioni pecuniarie che da essa possono derivare per non avere rispettato (cioè attuato) per il rilascio di queste concessioni la Direttiva CE 123/2006. Sarebbe opportuno che le sanzioni che saranno probabilmente comminate allo Stato Italiano fossero fatte pagare ai titolari delle concessioni demaniali marittime attraverso l’aumento dei canoni di concessione o introducendo una imposta di scopo.

Dott. Gianfranco Visconti

Esperto di marketing e di legislazione turistica

⁴¹ Questo, ovviamente, a meno che la scadenza della concessione non superi il 31 Dicembre 2020 (è il caso delle concessioni rilasciate recentemente e di durata superiore ai sei anni normali nei casi previsti dal comma 4-bis dell’art. 03 del Decreto-Legge 400/1993, che abbiamo trattato alla fine del Paragrafo 3. E’ comunque difficile che queste concessioni siano molte, dato che esse prevedono la realizzazione di opere di ragguardevole rilevanza economica e, pertanto, di notevole impatto ambientale).

Le concessioni che sono state rilasciate dopo il 31 Dicembre 2009 e/o che sono scadute dopo il 31 Dicembre 2015 e che pertanto non sono prorogate fino al 31 Dicembre 2020 non possono essere rinnovate automaticamente e, se l’area può essere ancora concessa perché il Comune rispetta i limiti fissati dai commi 5 e 6 dell’art. 14 della Legge Regionale 17/2015, l’assegnazione della nuova concessione dovrà avvenire attraverso l’espletamento della procedura ad evidenza pubblica (o gara pubblica) prevista dall’art. 8 di questa legge.

⁴² In ogni caso, data la competenza legislativa concorrente fra Stato e Regioni in materia di governo del territorio, la proroga prevista dalla legge statale sarebbe stata comunque valida.