

Avv. Vittorio Donato Gesmundo
Avv. Paolo Golini
Avv. Giovanni Calugi

Avv. Antonio C. Congiati
Avv. Andrea De Capua

PARERE

sui modelli di gestione della nuova struttura portuale di Marciana Marina e
contributo alla redazione delle controdeduzioni alle osservazioni
al Piano regolatore portuale

1 - Premessa

Marciana Marina ospita una struttura destinata alla nautica da diporto, presso la quale ormeggiano le imbarcazioni dei residenti, dei pescatori professionisti e di numerosi turisti. La struttura è caratterizzata da un molo sopraflutto e da un molo di sottoflutto. Il molo di sopraflutto è attrezzato con pontili galleggianti per l'ormeggio delle imbarcazioni.

2 - Le concessioni esistenti

Attualmente, gli specchi acquei e le relative attrezzature sono in concessione a terzi o al Comune.

Tutte le concessioni da noi esaminate contengono prevedono la loro modifica o revoca nell'ipotesi di incompatibilità con la nuova disciplina del piano regolatore del porto.

3 - Il procedimento di riqualificazione del porto

Il Comune si è prefisso l'obiettivo di riqualificare il porto di Marciana Marina, tramite la riorganizzazione delle strutture degli ormeggi e dei servizi, al fine di realizzare un "porto turistico" in grado di ospitare più funzioni e soddisfare i diversi interessi pubblici perseguiti.

3.1 - Gli atti di indirizzo

Con deliberazione n. 970 del 24 novembre 2008, la Giunta regionale ha approvato il Protocollo di intesa sottoscritto tra il Comune di Marciana Marina, la Regione, la Provincia di Livorno, altri Comuni elbani e l'Autorità portuale di Piombino, in relazione alla *"portualità turistica"*. Il Protocollo prevede la *"qualificazione e riorganizzazione del porto di Marciana Marina, anche tramite più fasi attuative"* e di *"strutturare il medesimo a servizio della nautica da diporto, anche attraverso la realizzazione di infrastrutture di protezione e riqualificazione del water front e delle aree urbane connesse"*.

Con deliberazione n. 66 del 28 dicembre 2008, il Consiglio comunale ha approvato *"indirizzi per la gestione, la messa in sicurezza e la pianificazione dell'area portuale"*, confermando la propria volontà di dare attuazione al PIT, mediante la redazione del Piano regolatore portuale.

Con la deliberazione n. 14 del 4 febbraio 2009, la Giunta comunale ha approvato la *"soluzione organizzativa e procedurale proposta dall'Ufficio tecnico, con la quale viene delineato il percorso della gestione transitoria del Comune nello specchio acqueo non campito dal Regolamento urbanistico e segnatamente individuato in planimetria, che verrà detenuto a titolo concessorio a mezzo di due distinte concessioni demaniali provvisorie da richiedere all'Ufficio Demanio"*; era altresì previsto che il Comune avrebbe affidato a terzi la gestione dei servizi. Questa decisione si fondava sulla considerazione che, nell'attuale *"condizione di carenza di pianificazione"*, sarebbe stata indispensabile *"un'attività funzionale del Comune che, a titolo di concessionario dell'area demaniale in questione, durante il periodo transitorio definisca e monitori tutti gli aspetti, i profili e le circostanze di fatto utili per l'elaborazione della programmata pianificazione portuale"*.

Con deliberazione n. 100 del 27 settembre 2010 la Giunta comunale ha approvato le seguenti linee guida per l'affidamento della gestione dei servizi portuali: *"unitarietà delle gestioni; pluriennalità; coinvolgimento delle realtà locali"*. Con deliberazione n. 47 dell'11 novembre 2010, il Consiglio comunale ha recepito questi criteri.

3.2 – Il Piano strutturale

Con deliberazione consiliare n. 59 del 22 dicembre 2009, il Comune ha avviato, ai sensi dell'art. 15 della l.r. n. 1/05, il procedimento per la formazione della variante al Piano strutturale, della variante al Regolamento urbanistico e del Piano regolatore portuale, mediante accordo di pianificazione ai sensi dell'art. 21 della l.r. 1/2005.

La conferenza di servizi tra le strutture tecniche di Comune, Provincia e Regione si è tenuta il 13 giugno 2012: in quell'occasione è stato stabilito che la variante al Regolamento urbanistico ed il Piano regolatore portuale non sarebbero stati oggetto dell'accordo di pianificazione e avrebbero seguito le procedure ordinarie di adozione ed approvazione previste per gli atti di governo del territorio dalla l.r. 1/05. La conferenza ha quindi esaminato soltanto la variante al Piano strutturale.

Con le deliberazioni consiliari n. 59 del 31 ottobre 2012 e n. 48 del 12 novembre 2013, il Comune ha adottato ed approvato la variante al Piano strutturale.

Per quanto qui rileva, le norme tecniche di attuazione della variante al Piano strutturale per la riqualificazione del Porto turistico prevedono, all'art. 30bis, che *"Il presente Piano strutturale intende perseguire la qualificazione dell'attuale ormeggio, carente di servizi, in porto turistico, quale struttura produttiva sul territorio e ambientalmente efficiente, con funzioni turistiche e per il diportismo nautico, dotato altresì di servizi di cantieristica e per la pesca di rilievo locale; e verificato in termini di sicurezza della navigazione da definire d'intesa con la competente autorità marittima. Ai fini di quanto sopra, la riqualificazione del Porto turistico di Marciana Marina è prevista dal presente Piano strutturale, che la assoggetta alle condizioni di: qualificazione dell'assetto organizzativo e funzionale dell'area portuale e delle aree di interfaccia fra il centro abitato e il porto, attraverso la valorizzazione del lungomare, qualificazione del complessivo sistema della mobilità e della sosta, attraverso un'adeguata offerta di parcheggi e il miglioramento dell'accessibilità al porto. In ordine alla specializzazione del Porto turistico, le funzioni in esso ammissibili sono: diportismo nautico turistico, comprendente ormeggio e rimessaggio delle imbarcazioni da diporto, servizi per il charter nautico, noleggio e locazione natanti da diporto con riserva di posti barca, e relativi servizi di assistenza; attrezzature e servizi di cantieristica, manutenzioni e riparazioni; attrezzature e servizi per la pesca di rilievo locale; servizi per la*

sicurezza della navigazione; funzioni di trasporto passeggeri a fini turistici complementari e accessorie al diportismo nautico”.

3.3 – Gli atti di governo del territorio

Con deliberazione consiliare n. 17 del 18 agosto 2014, il Comune ha adottato la variante al Regolamento urbanistico ed il Piano regolatore portuale per la riqualificazione del porto, ai sensi dell’art. 17 della l.r. 1/2005.

3.3.1 – La variante al Regolamento urbanistico

L’Amministrazione ha individuato quali finalità della variante al Regolamento urbanistico *“l’innalzamento della qualità funzionale e ambientale del centro abitato e dell’accessibilità urbana e territoriale e la trasformazione dell’attuale ormeggio in porto turistico, con tutti i servizi a ciò idonei. Dette finalità sono perseguite mediante: il riordino del sistema della mobilità, veicolare e pedonale, e della sosta, anche in ragione dei diversi carichi stagionali; la riqualificazione dell’ambito di Viale Regina Margherita e delle Piazze Bertinotti, Bonanno, della Vittoria; la qualificazione della struttura portuale esistente in Porto turistico”.*

L’art. 5 delle nta, rubricato *“l’insediamento di fondovalle”*, distingue, al comma 1, *“l’ambito soggetto a recupero e riqualificazione, corrispondente al Viale Regina Margherita e delle Piazze Bernotti, Bonanno, della Vittoria, compresa l’antica Torre di avvistamento e la sua pertinenza; l’area portuale per Porto turistico e servizi di supporto; la zona balneabile, distinta in due porzioni, esistente e di progetto”.* Il comma 4 prevede che *“l’insediamento di fondovalle nel suo complesso è da valorizzare mediante la riqualificazione del sistema dei servizi e delle reti tecnologiche esistenti anche provvedendo alla realizzazione degli impianti di depurazione, potabilizzazione, dissalazione, raccolta e smaltimento rifiuti”.*

In relazione alle strutture turistico-ricettive, l’art. 10 dispone che, *“ferma restando la categoria di intervento assegnata ai diversi edifici dal presente R.U. in base ai caratteri storico architettonici e allo stato di conservazione, sempre che quanto di seguito ammesso risulti compatibile con dette categorie, al fine di innalzare la qualità dell’offerta turistico-ricettiva, per le strutture esistenti con detta destinazione, sono ammessi ampliamenti dei servizi e aumento dei posti letto tramite riorganizzazioni distributive degli spazi*

interni, incremento di superficie sul lotto in orizzontale, tamponamenti di componenti aperte dei prospetti che non ne pregiudichino la qualità formale. Solo per gli edifici di scarso valore architettonico in riferimento alla schedatura del patrimonio edilizio esistente contenuta nel presente R.U., è ammesso l'utilizzo dei sottotetti anche con rialzamento nella misura massima di 50 cm. L'aumento di posti letto ammesso ai sensi del precedente comma è consentito senza variazione dei posti letto totali esistenti sul territorio comunale. Pertanto detto aumento è consentito solo a fronte di posti letto derivanti da interventi che ne comportano la diminuzione" (comma 4).

Con riferimento alla produzione, raccolta e smaltimento dei rifiuti, l'art 21 prevede *"un intervento di miglioramento del sistema oggetto del presente articolo, che consiste in opere di adeguamento del Centro comunale di raccolta RSU/RSAU alle recenti normative emanate in materia. Il Centro comunale di raccolta previsto dal presente R.U. è utilizzabile sia per i rifiuti raccolti in modo differenziato che per i RAEE, ed è localizzato in area pubblica lungo viale Aldo Moro. Per la realizzazione del nuovo Centro comunale di raccolta rifiuti, sono ammessi i seguenti interventi, oggetto di apposito progetto pubblico: - demolizione dei manufatti esistenti, inadeguati alle normative vigenti in materia, - modellazione dei terreni per la corretta regimazione delle acque, - realizzazione di idonea impermeabilizzazione dei terreni di raccolta, al fine di evitare inquinamenti del suolo e del sottosuolo, - realizzazione di locali tecnici per il personale e l'ufficio dell'addetto al ricevimento dei rifiuti".*

Il PRP comprende il complesso edilizio di Viale Aldo Moro *"nel campo di propria applicazione, in parte o in toto, per destinarlo alla piccola cantieristica e a servizi a terra qualificanti il porto turistico, ai sensi del Masterplan "La rete dei porti toscani", che fa parte integrante del Piano di Indirizzo territoriale della Regione Toscana. Nel caso in cui il Piano regolatore portuale destini solo una parte del complesso alle funzioni suddette, nell'ambito portuale soggetto al Piano regolatore portuale medesimo sarà compresa solo detta parte, e vi saranno ammessi interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria e di ristrutturazione edilizia purché non comportino danno dell'intero complesso".*

Sempre con riferimento al Centro abitato, si prevede il riordino della mobilità e dei parcheggi pubblici nonché dei parcheggi che costituiscono standard portuale (commi 11 e 12 art. 31).

L'art. 32 disciplina il programma funzionale per la valorizzazione del fronte mare e, in particolare, al comma 12, si dispone che *“nell'ambito di riqualificazione di Viale Regina Margherita e delle Piazze Bernotti, Bonanno, della Vittoria e le aree ad esse antistanti e collegate funzionalmente e percettivamente, sono ammessi i seguenti interventi: il restauro della antica Torre di avvistamento, luogo di affaccio e di godimento del panorama, per la quale dovrà essere riconfigurato il basamento, fatto di blocchi di granito che fungono da panchine naturali sulle quali sostare passeggiando lungo l'abitato e lungo il Porto; la riconfigurazione dello scalo di San Francesco, quale spazio riconquistato per la pubblica fruizione, nuova piazza tra terra e mare, pavimentato con tessitura lapidea e attrezzato con panchine da realizzare con la stessa pietra; la realizzazione di un nuovo punto di incontro e di socializzazione, accanto allo scalo di San Francesco, in corrispondenza dell'arrivo di Viale Aldo Moro, ove si arriva o dal quale ci si muove per passeggiare lungo il Viale Regina Margherita. Questo nuovo luogo sarà lastricato in legno, a richiamare i pontili delle imbarcazioni e a percepire un più significativo rapporto fra mare e terra e fra città e porto; l'apertura di Piazza Bonanno verso il mare, facendola affacciare sul Porto nel punto che nei primi del secolo scorso vedeva la presenza dei cosiddetti Bagnetti ... la sistemazione della spiaggia lungo mare, che coincide con il Viale Regina Margherita”*.

La disciplina per la riqualificazione dell'ormeggio esistente in Porto turistico è dettata dall'art. 33: l'ambito del PRP è individuato nella Tavola “P quale zona FT.2 'area portuale per Porto turistico e servizi di supporto”. In questo ambito sono compresi: *“lo specchio acqueo destinato al diportismo nautico turistico, alla pesca, alle funzioni di trasporto passeggeri compatibili con la struttura portuale, perimetrato e individuato con sigla FTI dal R.U.; la zona interdetta alla balneazione; la zona destinata alla balneazione, ove è vietata la navigazione; le opere di difesa esistenti e di progetto (moli, scogliere) compresi in detta perimetrazione; la parte della Piazza Bernotti utilizzabile quale scivolo di alaggio per i natanti e dove saranno ubicati la gru di alaggio e varo, i servizi igienici, gli uffici per la gestione della banchina e il posto di primo intervento della Capitaneria di Porto (in fabbricato esistente); i servizi portuali che possono trovare adeguata sistemazione utilizzando moli e scogliere, quali, a titolo indicativo, la zona riservata alla capitaneria di Porto, depositi e magazzini, servizi igienici, bike sharing, distribuzione carburante per la navigazione, passeggiata pubblica; i parcheggi che costituiscono standard, anche localizzati nel centro abitato, in aree idonee e funzionali al progetto di riordino complessivo della mobilità e della sosta perseguito dal presente R.U.,*

le aree di deposito imbarcazioni; la porzione del complesso edilizio a carattere produttivo, sito al di là dell'Uviale di Marciana Marina, lungo il Viale Aldo Moro, destinato a servizi a terra qualificanti il porto turistico e per attività di piccola cantieristica".

Al comma 4 dell'art. 33 è previsto che *"le funzioni ammesse nel Porto turistico sono: diportismo nautico turistico, comprendente ormeggio e rimessaggio delle imbarcazioni da diporto, servizi per il charter nautico, noleggio e locazione natanti da diporto con riserva di posti barca, e relativi servizi di assistenza; attrezzature e servizi di cantieristica, manutenzioni e riparazioni; attrezzature e servizi per la pesca di rilievo locale; servizi per la sicurezza della navigazione; funzioni di trasporto passeggeri a fini turistici compatibili con la struttura portuale"* ed al comma 10 che *"la definizione in numero dei posti barca e loro dimensioni sarà precisata nel Piano regolatore portuale, alle condizioni stabilite nel presente articolo, entro il carico massimo di 587 posti barca fissato nel precedente comma. Nelle successive fasi di attuazione, tramite progetto definitivo ed esecutivo, nonché in fase di concessione demaniale marittima, il Comune può ammettere la modifica della tipologia e delle posizioni dei posti barca, per la miglior risposta alle esigenze del settore e degli utenti, nel rispetto dei requisiti di sicurezza dell'attività nautica e portuale. Dovranno sempre essere garantiti gli spazi per le imbarcazioni di servizio e delle forze dell'ordine, pontili galleggianti per l'accoglienza o sosta temporanea".*

Il comma 12 individua gli interventi ammessi nell'ambito portuale quali *"la riqualificazione e l'incremento delle attrezzature e dei servizi portuali, a terra e a mare per l'adeguamento agli standard qualitativi e quantitativi stabiliti dal Masterplan regionale "La rete dei porti toscani"; la eventuale modifica della banchina del molo esistente, se funzionale allo svolgimento delle attività ammesse e all'erogazione dei servizi; la realizzazione di un allungamento del pontile frangiflutto di sopravento e quella di un pontile frangiflutto di sottovento; servizi ed infrastrutture inerenti la funzione portuale, ivi compresi la stazione di rifornimento carburante per la navigazione soggetta a riposizionamento rispetto all'attuale localizzazione con correlati nuovi piccoli manufatti per uffici e servizi igienici, isole ecologiche; la realizzazione di strutture di servizio per la sicurezza della navigazione, per l'informazione, per il pronto soccorso e ogni altro ufficio e servizio portuale, prioritariamente mediante recupero di fabbricati esistenti; il dragaggio funzionale all'assetto ottimale del porto, avendo cura di escludere aree interessate dalla presenza di*

posidonia e di non disperdere i materiali durante le lavorazioni; il ripascimento, tramite l'utilizzo dei materiali dragati, preventivamente verificati ai sensi delle normative vigenti in materia”.

3.3.2 - Il Piano regolatore portuale

Ai sensi del comma 3 dell'art. 1 delle nta del PRP, “sono compresi nel campo di applicazione del presente Piano regolatore portuale: lo specchio acqueo destinato alle funzioni ammesse dalla Variante al Piano strutturale per la riqualificazione del porto turistico approvata con accordo di pianificazione ai sensi della LRT 1/2005, perimetrato e individuato con sigla FTI dalla Variante al Regolamento urbanistico, già richiamata; la zona interdetta alla balneazione; la zona destinata alla balneazione ove è vietata la navigazione; le opere di difesa esistenti e di progetto (moli, scogliere) compresi nella richiamata perimetrazione, la parte della Piazza Bernotti utilizzabile quale scivolo alaggio natanti e quella ove saranno ubicati la gru di alaggio e varo, i servizi igienici, gli uffici per la gestione della banchina e il posto di primo intervento della Capitaneria di Porto; i servizi portuali, che trovano adeguata sistemazione utilizzando moli e scogliere, quali la zona riservata alla capitaneria di Porto, depositi e magazzini, servizi igienici, bike sharing, distribuzione carburante per la navigazione, passeggiata pubblica; i parcheggi che costituiscono standard portuali e perciò aree demaniali, localizzati nel centro abitato, in aree idonee e funzionali al progetto di riordino complessivo della mobilità e della sosta perseguito dalla Variante al Regolamento urbanistico già richiamata; le aree di deposito imbarcazioni e la porzione del complesso edilizio produttivo esistente destinata alle attività cantieristiche”.

L'art. 5 delle NTA, recante la disciplina della “attuazione e gestione” dello strumento urbanistico, prevede che il Comune:

- approverà i progetti delle opere previste dal Piano (comma 1);
- organizzerà e disciplinerà le fasi di progettazione e realizzazione degli interventi previsti, “ivi compreso l'affidamento del servizio pubblico locale di gestione del Porto turistico, nel rispetto della normativa vigente” (comma 3);
- potrà, altresì, “prevedere che la realizzazione degli interventi previsti dalla variante al Regolamento urbanistico comunale per l'ambito di riqualificazione di viale Regina Margherita e delle piazze Bernotti, Bonanno,

della Vittoria e delle aree antistanti legate percettivamente e funzionalmente, il restauro dell'antica Torre di avvistamento, ed eventuali ulteriori interventi strumentali e/o connessi funzionalmente alla gestione e/o alla valorizzazione del porto turistico, avvengano mediante un progetto di gestione unitario e relativa convenzione" (comma 4).

L'art. 7 individua interventi e destinazioni nell'area portuale, quali "l'allargamento della banchina nord esistente per il transito dei mezzi funzionali ai servizi portuali e al rifornimento carburante; la realizzazione di un pontile frangiflutto di sopravvento a proseguimento della massicciata di sopraflutto; la realizzazione di un pontile frangiflutto di sottovento nella zona Sud del porto, in corrispondenza di una preesistenza, perpendicolarmente al Viale Regina Margherita, ove sbocca la via Murzi; il dragaggio funzionale all'assetto ottimale del porto, escluse le aree interessate dalla presenza di posidonia, il ripascimento della spiaggia, tramite l'utilizzo dei materiali dragati, preventivamente verificati ai sensi delle normative vigenti in materia; la realizzazione di servizi per la sicurezza della navigazione e di spazi riservati alla Capitaneria di Porto a tal fine ricavati mediante recupero di fabbricati esistenti e di aree in Piazza Bernotti; i servizi di bunkeraggio, ottenuti con la ricollocazione della stazione di rifornimento carburanti e la realizzazione di ufficio e servizio per l'accoglienza, all'interno del porto, come specificato al successivo art. 10 delle presenti Norme; la dotazione di servizi di alaggio, sistemati nell'area portuale di Piazza Bernotti, dove trovano posto la gru di alaggio e varo e lo scivolo di alaggio; la dotazione di servizi igienici posti nella medesima porzione portuale della Piazza Bernotti e nel molo sopraflutto; la realizzazione di magazzini e depositi integrati nelle scogliere; la realizzazione degli impianti di distribuzione di carburante consistenti in condotte e cisterne nel molo di sopraflutto nonché struttura per la distribuzione, uffici e servizi igienici in testa al prolungamento del molo di sopraflutto".

Al comma 2 è precisato che "fanno parte dell'area portuale, in quanto standard obbligatori per disposizioni vigenti in materia, i parcheggi pubblici computati, ai sensi del Master plan della Regione Toscana "La rete dei porti toscani", in ragione dei posti barca stabiliti dal presente Piano, distribuiti nel centro abitato, funzionalmente al riordino del sistema della mobilità, perimetrati e individuati con sigla alfanumerica sulla Tavola PR 01, e meglio descritti nel successivo articolo 11 delle presenti Norme".

Occorre infine evidenziare che il PRP individua parcheggi “computati, ai sensi del Masterplan regionale ‘La rete dei porti toscani’, nella misura di 0,8 posto auto per ogni posto barca, e sono verificati in numero totale di 470, pari al suddetto standard riferito al totale di 587 posti barca previsti dal presente piano” (art. 12). Degli otto parcheggi in questione, due sono di progetto, gli altri sei sono esistenti.

Il Consiglio comunale, con la deliberazione n. 17 del 18 agosto 2014 di adozione della variante al Regolamento urbanistico e del PRP, ha tra l’altro dato mandato “all’ufficio competente di adempiere a quanto necessario per integrare gli atti di cui alla presente deliberazione affinché sia garantito quanto indicato nel corpo della presente deliberazione e precisamente: incentivare la pesca e le attività ad essa collegate, anche prevedendo una specifica zona per vendita al dettaglio; individuare ambiti per attività nautiche e sportive (vela, etc.); tutelare, in fase di attuazione, le funzioni pubbliche nel porto, garantendovi i posti barca in misura adeguata per i residenti, la nautica sociale, la pesca; indicare i percorsi di attuazione e gestione del porto turistico”.

3.3.3 - Le osservazioni

Sono pervenute 16 osservazioni (alcune delle quali articolate in numerosi profili) alla variante al Regolamento urbanistico ed al PRP adottati, che coinvolgono molteplici aspetti del Piano.

4 - L’oggetto del parere

A fronte dell’intenzione rappresentata dall’Amministrazione comunale di organizzare una gestione unitaria del porto, che sia funzionale alla soddisfazione degli interessi pubblici locali, ci è stato chiesto di verificare quali siano i possibili modelli di gestione della nuova struttura portuale e di collaborare con i progettisti incaricati e con gli Uffici comunali alla redazione delle controdeduzioni alle osservazioni che coinvolgono, in particolare, questo aspetto dello strumento urbanistico.

5 - La disciplina del demanio

5.1 - L'art. 822 comma 1 cod. civ. annovera i porti tra i beni appartenenti allo Stato e facenti parte del demanio pubblico, mentre l'art. 28 lettera a) del codice della navigazione precisa che si tratta di beni rientranti nell'ambito del demanio marittimo.

I porti turistici, anche quando realizzati in virtù di concessione su area demaniale, costituiscono beni demaniali per il principio dell'accessione, di cui all'art. 822 c.c., il quale menziona espressamente i porti.

Si tratta dunque in ogni caso di beni pubblici, soggetti al regime delle opere pubbliche, ed eventualmente gestiti da soggetti privati per il periodo di durata della concessione, ritornando, allo scadere della concessione, nella disponibilità dello Stato.

5.2 - Le funzioni amministrative concernenti la concessione del demanio marittimo sono state conferite dallo Stato alle Regioni.

L'art. 104 d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 prevede che è mantenuta allo Stato la disciplina e la sicurezza della navigazione marittima (lett. v), nonché l'utilizzazione del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità di approvvigionamento di fonti di energia (lett. pp).

Il successivo art. 105 individua le funzioni conferite alle regioni e agli enti locali ovvero *"tutte le funzioni non espressamente indicate negli articoli del presente capo e non attribuite alle autorità portuali dalla l. n. 84 del 28 gennaio 1994"* (recante il riordino della legislazione in materia di porti).

Tra le funzioni conferite alle regioni vi sono quelle relative al rilascio di concessioni di beni del demanio della navigazione interna, del demanio marittimo e di zone del mare territoriale per finalità diverse da quelle di approvvigionamento di fonti di energia (art. 105 comma 2 lett. l).

La giurisprudenza ha affermato che *"dal combinato disposto dell'articolo 104 - lettere v) e pp) - e dell'articolo 105, commi 1 e 2, lettera l, del D.Lgs. 112 del 1998 emerge, dunque, un quadro di riferimento nel quale il demanio marittimo è considerato essenzialmente sotto il profilo funzionale, piuttosto che della sola appartenenza. Restano, infatti, allo Stato funzioni relative ad usi specifici, di portata nazionale, quali la sicurezza della navigazione marittima e l'approvvigionamento energetico: tutto il resto -*

proprio sulla base della lettura della lettera pp) dell'articolo 104 e del comma 1 dell'articolo 105 ("sono conferite alle regioni e agli enti locali tutte le funzioni non espressamente indicate negli articoli del presente capo") - deve intendersi trasferito alle regioni e, tendenzialmente, in via di ulteriore decentramento, ai comuni" (TAR Lazio, Ilter, 30 agosto 2010, n. 31953).

L'art. 27 comma 3 della l.r. 1 dicembre 1998, n. 88 dispone che *"sono attribuite ai comuni le funzioni concernenti le concessioni di beni del demanio marittimo e di zone del mare territoriale"*.

5.3 - Per quanto riguarda il canone concessorio, la Corte costituzionale (sentenza 28 luglio 2004, n. 286) ha chiarito che il potere di determinarne l'importo spetta allo Stato.

Mentre la Regione Puglia, infatti, rivendicava "a sé tale diritto, sostenendo che le è stata sottratta 'la possibilità di operare, in via legislativa, sulla determinazione di una autonoma risorsa finanziaria, comunque attratta nella sfera regionale attraverso il dominio legislativo della materia'", la Corte Costituzionale ha rilevato che "è evidente l'errore di prospettiva di tale ultima interpretazione, che confonde la proprietà del bene con il potere di disciplinare l'uso del bene stesso. Infatti, essendo lo Stato proprietario dei beni demaniali in questione, non è dubbio che a questo spetti la fissazione e la riscossione dei relativi canoni. A conferma di ciò è da ricordare peraltro che questa Corte, a proposito della spettanza della potestà di imposizione e riscossione del canone per la concessione di aree del demanio marittimo, ha sancito che determinante è la titolarità del bene e non invece la titolarità di funzioni legislative e amministrative intestate alle Regioni in ordine all'utilizzazione dei beni stessi (sentenze n. 150 del 2003, n. 343 del 1995 e n. 326 del 1989)".

6 - Modelli di gestione

6.1 - In ragione della natura pubblicistica delle opere portuali turistiche, la giurisprudenza ha affermato che le concessioni del demanio marittimo devono essere affidate con procedura ad evidenza pubblica ed avere durata limitata, al fine di consentire un mercato concorrenziale e non sottrarre a tempo indeterminato i beni demaniali al mercato (Corte Cost. 20 maggio 2010 n. 180; id, 26 novembre 2010 n. 340; id, 18 luglio 2011 n. 213: queste decisioni hanno dichiarato illegittime leggi regionali che prevedevano proroghe

automatiche delle concessioni del demanio marittimo già rilasciate, sia pure nel settore delle concessioni balneari).

La selezione concorsuale del concessionario costituisce oggi principio generale operante per tutti i beni pubblici: si tratti di concessioni con finalità turistico-ricreativa ovvero per la nautica da diporto, l'individuazione del privato deve sempre avvenire con gara.

Il principio trova fondamento nell'attribuzione esclusiva di un bene pubblico suscettibile di sfruttamento economico e quindi in relazione ad una situazione che costituisce un'occasione di guadagno per soggetti operanti sul mercato. L'Adunanza plenaria del Consiglio di Stato (n. 1 del 3 marzo 2008) così si esprime sul punto: *“i principi generali del Trattato valgono anche per i contratti e le fattispecie diverse da quelle concretamente contemplate; quali (oltre alla concessione di servizi) gli appalti sotto soglia e i contratti diversi dagli appalti tali da suscitare l'interesse concorrenziale delle imprese e dei professionisti (ad esempio le concessioni di beni pubblici di rilevanza economica; da ultimo Cons. Stato VI 30 gennaio 2007, n. 362)”*.

6.2 - Parte della giurisprudenza (Cons. Stato, Sez. VI, 18 dicembre 2012, n. 6488) qualifica la gestione di un porto turistico come servizio pubblico locale di rilevanza economica e, per questa ragione, afferma la possibilità per gli enti locali *“di espletare il servizio di realizzazione e gestione dei porti turistici, eventualmente anche in forma diretta, ovviamente nei limiti in cui l'evoluzione normativa consente la gestione diretta”* dei servizi pubblici. Anche il TAR Toscana (sentenza 27 gennaio 2011, n. 162) ha ritenuto corretta la qualificazione dell'attività di gestione di un porto turistico come *“servizio pubblico locale”*.

Secondo questa ricostruzione, la gestione del porto turistico può essere curata dall'ente locale in una delle forme consentite dalla disciplina, nazionale e comunitaria, in materia di servizi pubblici locali di rilevanza economica. Occorre quindi ricostruire questa disciplina.

Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 179, all'art. 34 comma 20, prevede che *“per i servizi pubblici locali di rilevanza economica, al fine di assicurare il rispetto della disciplina europea, la parità tra gli operatori, l'economicità della gestione e di garantire adeguata informazione alla collettività di riferimento, l'affidamento del servizio è effettuato sulla base di apposita relazione, pubblicata sul sito internet dell'ente affidante, che dà conto*

delle ragioni e della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma dell'ordinamento prescelta e che definisce i contenuti specifici degli obblighi di servizio pubblico e servizio universale, indicando le compensazioni economiche se previste”.

L'art. 13 comma 25bis del d.l. 23 dicembre 2013 n. 145, prevede che *“gli enti locali sono tenuti ad inviare le relazioni di cui all'art. 34, commi 20 e 21, del decreto legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito, con modificazione dalla l. 17 dicembre 2012 n. 221, all'Osservatorio per i servizi pubblici locali, istituito presso il Ministero per lo sviluppo economico, nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie già disponibili a legislazione vigente e comunque senza maggiori oneri per la finanza pubblica, che provvederà a pubblicarle nel proprio portale telematico contenente i dati concernenti l'applicazione della disciplina dei servizi pubblici locali di rilevanza economica sul territorio”.*

Ancora, l'art. 3bis del d.l. 13 agosto 2011, n. 138, disciplinante gli *“ambiti territoriali e criteri di organizzazione dello svolgimento dei servizi pubblici locali”*, in vigore dal 1 gennaio 2015, prevede che gli enti di governo del territorio *“devono effettuare la relazione prescritta dall'art. 34, comma 20 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, e le loro deliberazioni sono validamente assunte nei competenti organi degli stessi senza necessità di ulteriori deliberazioni, preventive o successive, da parte degli organi degli enti locali. Nella menzionata relazione, gli enti di governo terranno conto della sussistenza dei requisiti previsti dall'ordinamento europeo per la forma di affidamento prescelta e ne motivano le ragioni con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio. Al fine di assicurare la realizzazione degli interventi infrastrutturali necessari da parte del soggetto affidatario, la relazione deve comprendere un piano economico finanziario che, fatte salve le disposizioni di settore, contenga anche la proiezione, per il periodo di durata dell'affidamento, dei costi e dei ricavi, degli investimenti e dei relativi finanziamenti, con la specificazione, nell'ipotesi di affidamento in house, dell'assetto economico patrimoniale della Società, del capitale proprio investito e dell'ammontare dell'indebitamento da aggiornare ogni triennio ... Nel caso di affidamento in house, gli enti locali proprietari procedono, contestualmente all'affidamento, ad accantonare pro quota, nel primo bilancio utile, e successivamente ogni triennio, una somma pari all'impegno finanziario corrispondente al capitale proprio previsto per il*

triennio nonché a redigere il bilancio consolidato con il soggetto affidatario in house”.

In sintesi, sulla base della disciplina vigente, i servizi pubblici locali di rilevanza economica possono essere gestiti:

- direttamente dall'ente locale avvalendosi delle proprie strutture e del proprio personale ovvero tramite una società di cui detenga interamente il capitale (c.d. affidamento *in house*);
- con affidamento ad un terzo selezionato con gara pubblica;
- attraverso una società a capitale misto pubblico-privato, purché il socio privato sia stato scelto tramite gara pubblica e la gara prevedesse l'affidamento della gestione del servizio pubblico.

Con riferimento alla prima ipotesi, occorre tener presente che dalla gestione curata direttamente dall'ente locale consegue per l'Amministrazione l'assunzione del rischio imprenditoriale connesso all'attività da svolgere.

Queste conseguenze non cambiano, nella sostanza, nell'ipotesi in cui il Comune ricorra al c.d. *in house providing*. In questo caso, infatti, la giurisprudenza comunitaria richiede che l'Amministrazione eserciti sulla società un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi e che la società svolga la parte più importante della sua attività con le amministrazioni che ne detengono il capitale (*ex multis* GCCE, 18 novembre 1999, causa C-107/98; 11 gennaio 2005, causa C-26/03; 13 gennaio 2005, causa C-84-03; 8 aprile 2008, causa C-337/05; 17 luglio 2008, causa C-371/05). La sussistenza del controllo analogo viene esclusa in presenza di una compagine societaria composta anche da capitale privato, essendo necessaria la partecipazione pubblica totalitaria. Infatti, la partecipazione pure minoritaria di un'impresa privata al capitale di una società, alla quale partecipi anche l'amministrazione aggiudicatrice, esclude in ogni caso che tale amministrazione possa esercitare su detta società un controllo analogo a quello che svolge sui propri servizi (CGCE, 19 aprile 2007, C-295/05).

Nell'ipotesi di *in house providing*, quindi, il Comune dovrebbe essere socio unico (ovvero dovrebbe coinvolgere nella compagine sociale altre pubbliche amministrazioni).

La seconda di queste ipotesi (affidamento a terzi) rientra in quanto già osservato nel precedente paragrafo 6.1.

La terza possibilità (società mista pubblico/privata) presuppone lo svolgimento di una gara per la selezione del socio privato, nell'ambito della quale tutti i potenziali concorrenti siano stati resi edotti del fatto che l'Amministrazione affiderà la gestione del servizio pubblico in questione alla società mista. Infatti, *“l'affidamento diretto ad una società mista sarebbe possibile quando sia stata in precedenza esperita una gara non solo finalizzata alla scelta del socio privato, ma anche proprio all'affidamento dell'attività da svolgere (con definizione, in particolare, dell'oggetto e dei limiti di tempo della collaborazione), trattandosi di fattispecie riconducibile al fenomeno del partenariato pubblico privato quale modalità organizzativa con la quale l'Amministrazione viene appunto a controllare l'affidamento disposto, con gara, al socio 'operativo' della società”* (TAR Campania, Napoli, VII, 5 dicembre 2008, n. 21241; Cons. Stato, 18 aprile 2007 n. 456; TAR Valle d'Aosta 13 dicembre 2007, n. 63).

Occorre, tuttavia, tenere presente che la disciplina dei servizi pubblici locali è in una fase di rapida evoluzione.

In particolare, l'art. 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124, ha delegato al Governo il compito di adottare un decreto legislativo per il *“riordino della disciplina dei servizi pubblici locali di interesse economico generale”*. Questa norma individua, fra gli altri, i *“seguenti principi e criteri direttivi ...; a) riconoscimento, quale funzione fondamentale dei comuni e delle città metropolitane, da esercitare nel rispetto dei principi e dei criteri dettati dalla normativa europea e dalla legge statale, dell'individuazione delle attività di interesse generale il cui svolgimento è necessario al fine di assicurare la soddisfazione dei bisogni degli appartenenti alle comunità locali, in condizioni di accessibilità fisica ed economica, di continuità e non discriminazione, ed ai migliori livelli di qualità e sicurezza, così da garantire l'omogeneità dello sviluppo e la coesione sociale; ... c) individuazione della disciplina generale in materia di regolazione e organizzazione dei servizi di interesse economico generale di ambito locale, compresa la definizione dei criteri per l'attribuzione dei diritti speciali o esclusivi, in base ai principi di adeguatezza, sussidiarietà e proporzionalità e in conformità alle direttive europee; ... e) individuazione ... delle modalità di gestione o di conferimento della gestione dei servizi nel rispetto dei principi dell'ordinamento europeo, ivi compresi quelli in materia di auto-produzione, e dei principi generali relativi ai contratti pubblici, e in particolare dei principi di autonomia organizzativa, economicità, efficacia,*

imparzialità, trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, mutuo riconoscimento, proporzionalità; ... g) individuazione dei criteri per la definizione dei regimi tariffari che tengano conto degli incrementi di produttività al fine di ridurre l'aggravio sui cittadini e sulle imprese; ...l) previsione di una netta distinzione tra le funzioni di regolazione e controllo e le funzioni di gestione dei servizi, anche attraverso la modifica della disciplina sulle incompatibilità o sull'inconferibilità di incarichi o cariche”.

L'art. 18 della stessa legge n. 124/2015 ha attribuito una delega legislativa al Governo al fine del “riordino della disciplina delle partecipazioni societarie delle amministrazioni pubbliche”: questa norma (alla lettera m) fa espresso riferimento “alle società partecipate dagli enti locali”, individuando, tra gli altri, i seguenti principi: “2) per le società che gestiscono servizi pubblici di interesse economico generale, individuazione di un numero massimo di esercizi con perdite di bilancio che comportino obblighi di liquidazione delle società, nonché definizione, in conformità con la disciplina dell'Unione Europea, di criteri e strumenti di gestione volti ad assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico e ad evitare effetti distorsivi sulla concorrenza; ...”.

E' evidente che i decreti che daranno attuazione a queste deleghe potranno incidere in misura rilevante sulla concreta conformazione dei modelli di gestione dei servizi pubblici locali.

6.3 - E' altresì noto che la Regione Toscana sta predisponendo il Regolamento di attuazione dell'art. 87 della legge regionale 10 novembre 2014, n. 65, in materia di porti di interesse regionale.

Le bozze del Regolamento ad oggi conosciute contengono previsioni anche in ordine alle procedure selettive finalizzate al rilascio delle concessioni demaniali per la nautica da diporto.

7 - Ipotesi di modalità di gestione del porto di Marciana Marina

7.1 - Rilascio della concessione demaniale al Comune

Per quanto ci risulta, il Comune non dispone dei mezzi necessari per la realizzazione e la gestione in proprio delle strutture previste nel PRP. Il problema potrebbe teoricamente essere superato attraverso il subaffidamento a

terzi delle attività oggetto della concessione (a seguito dell'autorizzazione prevista dall'art. 45bis del codice della navigazione).

Questa soluzione, però, appare difficilmente percorribile.

Infatti, l'affidamento della concessione al Comune presuppone una scelta motivata che giustifichi la volontà e la possibilità dell'Amministrazione di svolgere con i propri mezzi l'attività affidata. Questa motivazione sarebbe contraddetta dalla contestuale, o immediatamente successiva, decisione di subaffidare la costruzione e la gestione ad un altro soggetto.

Non solo: il subaffidamento è anche sconsigliato per ragioni di opportunità. La cosiddetta subconcessione, ai sensi dell'art. 45bis del codice della navigazione, riguarda una parte delle attività oggetto della concessione: il concessionario, però, rimane responsabile dell'attuazione e del rispetto della concessione anche se ne ha subaffidato una porzione ad un terzo.

Inoltre, non sembrerebbe legittimo prevedere, nell'ambito della c.d. subconcessione, un canone maggiore di quello pagato dal concessionario. La giurisprudenza in un caso analogo ha annullato gli atti che imponevano il sovracanone muovendo dalla premessa che esso integra una *“prestazione patrimoniale imposta ai titolari di concessioni demaniali marittime ... ossia costituiva una prestazione patrimoniale autoritativa per la cui legittimità, ai sensi dell'art. 23 della Costituzione, era necessaria una base giuridica rappresentata da una norma di fonte legislativa (statale o regionale, secondo la distribuzione costituzionale delle competenze). Base giuridica la cui esistenza è stata esclusa”* (TAR Sardegna, n. 614/2013).

La soluzione qui esaminata, quindi, non consentirebbe di ottenere particolari benefici economici.

7.2 – Partenariato pubblico/privato

La scelta dell'affidamento della gestione del servizio pubblico in questione ad una società mista pubblico/privata, di cui il Comune sia socio, sembrerebbe corrispondere agli obiettivi perseguiti dall'Amministrazione.

Con questa forma di collaborazione, tuttavia, il Comune manterrebbe un coinvolgimento diretto nella gestione ed assumerebbe impegni

finanziari ed il rischio imprenditoriale connesso alla partecipazione al capitale sociale.

In altre parole, da un lato il Comune potrebbe conseguire gli utili derivanti dalla gestione, dall'altro dovrebbe subire le conseguenze negative eventualmente derivanti da risultati economici non positivi.

Non solo: anche in questo caso (come nell'ipotesi di affidamento della concessione al Comune), l'Amministrazione assumerebbe il duplice ruolo di concedente e concessionario, dovendo così esercitare funzioni di controllo nei confronti della propria Società.

Infine, vi sono incertezze normative che sconsigliano di inserire nello strumento urbanistico previsioni che potrebbero risultare superate e addirittura inattuabili a seguito dell'introduzione della disciplina oggetto della delega attribuita dal legislatore al Governo con gli artt. 18 e 19 della legge 7 agosto 2015, n. 124.

7.3 - Affidamento a terzi

In realtà, gli obiettivi perseguiti dal Comune sembrano raggiungibili anche (e forse in maniera più efficace) tramite l'affidamento a terzi dell'attuazione delle previsioni del PRP. A questo scopo, dovrà essere predisposta una rigorosa disciplina del rapporto con il soggetto affidatario.

7.3.1 – In particolare, il Comune può svolgere una procedura ad evidenza pubblica preordinata all'individuazione del soggetto al quale rilasciare la concessione demaniale.

La procedura dovrà rispettare i principi di trasparenza, adeguata pubblicità, non discriminazione, parità di trattamento, proporzionalità.

Occorre, quindi, tra l'altro, assicurare adeguata pubblicità mediante pubblicazione del bando sul Burt e/o su quotidiani di rilievo nazionale. A questo riguardo è stato affermato che *“la sola pubblicazione della domanda di concessione sull'albo pretorio del Comune (mezzo di pubblicità a diffusione territorialmente limitata e circoscritta) è misura del tutto insufficiente a garantire una concreta possibilità di conoscenza alle imprese che operano nel settore”* (TAR Lazio Latina, I, 8 settembre 2006, n. 610; TAR Campania Napoli,

VII, 12 aprile 2010, n. 1914) e che occorre sia disposta la pubblicazione del "bando sulla G.U. dell'Unione Europea, quando sia superata la relativa soglia di valore" (cfr. Cons. Stato, VI, 22 marzo 2011, n. 1747).

Dovranno inoltre essere predeterminati i criteri sulla cui base le offerte saranno valutate: si dovrà trattare di criteri obiettivi afferenti al miglior utilizzo del bene e correlati alla qualità dei servizi offerti, nonché all'impegno del concessionario di eseguire opere o attività di pubblico interesse.

7.3.2 - Per completezza di esposizione, occorre ricordare che il d.p.r. 2 dicembre 1997, n. 509, disciplina il procedimento di concessione di beni del demanio marittimo per la realizzazione di strutture dedicate alla nautica da diporto.

In particolare, questo Regolamento consente a chiunque vi abbia interesse di chiedere il rilascio della concessione per l'occupazione e l'uso di zone demaniali per la realizzazione di strutture diportistiche.

Anche questo procedimento è caratterizzato da forme di pubblicità e trasparenza finalizzate alla tutela della concorrenza.

7.3.3 - Ai sensi dell'art. 153 del d.lgs. 163/2006, le strutture dedicate alla nautica da diporto sono realizzabili anche mediante project financing.

In particolare: i piani dei porti, in cui vengono inseriti i porti turistici, vengono equiparati alla programmazione triennale dei lavori pubblici, al fine del project financing (art. 153 comma 1); per le strutture dedicate alla nautica da diporto, l'esame e la valutazione delle proposte sono svolte anche con riferimento alla maggiore idoneità dell'iniziativa prescelta a soddisfare in via combinata gli interessi pubblici e alla valorizzazione turistica ed economica dell'area interessata, alla tutela del paesaggio e dell'ambiente e alla sicurezza della navigazione (art. 153 comma 5); la pubblicazione del bando, nel caso di strutture destinate alla nautica da diporto, esaurisce gli oneri di pubblicità previsti per il rilascio della concessione demaniale marittima (art. 153 comma 6); nel caso di strutture destinate alla nautica da diporto, il progetto preliminare deve definire le caratteristiche qualitative e funzionali dei lavori ed il quadro delle esigenze da soddisfare e delle specifiche prestazioni da fornire, deve contenere uno studio con la descrizione del progetto ed i dati necessari per individuare e valutare i principali effetti che il progetto può avere sull'ambiente

e deve essere integrato con le specifiche richieste nei decreti del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti 5 giugno 2009 nn. 10/09, 11/09 e 12/09 e successive modificazioni (art. 153 comma 9); il rilascio della concessione demaniale, ove necessaria, avviene sulla base del progetto definitivo, redatto in conformità al progetto preliminare approvato (art. 153 comma 11).

7.3.4 – Indipendentemente dal tipo di procedura concorrenziale prescelta, gli interessi pubblici locali (che l'Amministrazione comunale intende raggiungere) possono essere perseguiti fondamentalmente attraverso:

- i criteri di selezione della migliore offerta;
- il contenuto della convenzione di concessione;
- il collegamento, tramite la stipulazione di una convenzione urbanistica, tra gli aspetti strettamente demaniali del rapporto (costruzione e gestione di opere site nel demanio marittimo) e quelli urbanistici (in particolare: manutenzione e gestione dei parcheggi esistenti; realizzazione dei nuovi parcheggi previsti nel PRP; esecuzione degli interventi di riqualificazione previsti).

Questi tre aspetti devono essere compiutamente definiti da parte degli organi (politici e tecnici) dell'Amministrazione comunale. Fin d'ora è possibile ipotizzare i seguenti elementi:

- tra i criteri di selezione delle offerte potrebbero essere inseriti quelli relativi a: qualità del progetto e sua integrazione paesaggistica; contenimento delle tariffe di ormeggio in generale; tariffe agevolate per particolari categorie di utenti (pescatori, diportisti locali, ecc.); riserva di posti barca per finalità pubbliche; modalità di prestazione del servizio e sua connessione con la globale offerta turistica locale; impegno ad eseguire interventi a favore della collettività residente e dei fruitori della struttura portuale;
- previsione, nel bando di gara, della necessità di sottoscrivere - contestualmente al rilascio della concessione demaniale marittima - anche una convenzione urbanistica finalizzata all'assunzione degli impegni di attuazione degli interventi previsti nel PRP e strettamente connessi alla funzionalità del porto anche se da realizzare fuori dall'area demaniale. Il concessionario potrebbe anche assumere l'impegno di gestire e mantenere i parcheggi esistenti già di proprietà comunale e sostenere gli oneri economici per l'espropriazione e la realizzazione dei nuovi parcheggi. In relazione all'utilizzo dei parcheggi oggi di proprietà comunale, potrebbe essere previsto un corrispettivo da parte del concessionario all'Amministrazione comunale, che mette a disposizione del

primo i parcheggi di sua proprietà. Questo corrispettivo può essere previsto in unica soluzione all'inizio del rapporto ovvero attraverso il pagamento di importi annuali fino al termine della concessione.

7.4 - In concreto, però, la scelta della modalità di gestione potrà essere compiuta in maniera definitiva soltanto nei prossimi mesi.

Infatti, la Regione dovrebbe approvare a breve il Regolamento di attuazione dell'art. 87 della l.r. 10 novembre 2014, n. 65, in materia di porti di interesse regionale e, quindi, anche la disciplina relativa alle procedure selettive per il rilascio delle concessioni demaniali per la nautica da diporto.

8 – Le concessioni in corso

Tutte le concessioni in corso, aventi ad oggetto porzioni delle aree demaniali di Marciana Marina, contengono una clausola secondo cui, *“la presente concessione potrà essere modificata o revocata laddove dovesse risultare incompatibile con le fasi di pianificazione del porto in corso di attuazione ovvero con la disciplina del piano regolatore del porto in corso di predisposizione e/o con le aree di zone a mare e degli specchi acquei”* (in alcune concessioni la clausola sulla revoca non è così formulata, ma è sostanzialmente analoga).

La gestione unitaria del porto turistico di Marciana impone che tutte le aree demaniali siano nella disponibilità di un unico gestore: ne consegue la necessità di disporre la revoca delle concessioni in corso.

La clausola sopra riportata sembra consentire all'Amministrazione comunale di revocare le concessioni rilasciate, proprio in considerazione della necessità di dare attuazione alle nuove previsioni urbanistiche.

Il provvedimento di revoca deve essere preceduto dalla comunicazione di avvio del relativo procedimento e contenere una congrua motivazione in relazione all'esigenza di dare attuazione al PRP approvato.

9 - Le osservazioni

9.1 - Come abbiamo visto, il terzo comma dell'art. 5 delle nta del PRP adottato prevede che *"il Comune, con proprio atto deliberativo, organizza e disciplina il processo e le fasi di progettazione e di realizzazione degli interventi disciplinati dal presente Piano, ivi compreso l'affidamento del servizio pubblico locale, di gestione del porto turistico, nel rispetto della normativa vigente"*.

Al punto 7 del dispositivo della deliberazione di adozione, il Consiglio comunale ha incaricato l'Ufficio competente di *"adempiere a quanto necessario per integrare gli atti di cui alla presente deliberazione"*, al fine di assicurare, fra gli altri, i seguenti obiettivi: *"tutelare, in fase di attuazione, le funzioni pubbliche nel Porto, garantendovi i posti barca in misura adeguata per i residenti, nautica sociale, la pesca; indicare i percorsi di attuazione e gestione del porto turistico"*.

A questo fine occorre valutare l'opportunità di sostituire il comma 4 dell'art. 5 delle n.t.a., con una nuova previsione che potrebbe avere il seguente contenuto:

"4 - La deliberazione di cui al comma precedente si adeguerà ai seguenti criteri: a) individuazione preferenziale di un unico soggetto, a cui affidare la realizzazione, ivi eventualmente compresa la progettazione, degli interventi previsti nel PRP e la gestione dell'intera area portuale; b) individuazione del soggetto di cui alla precedente lettera a) tramite gara ad evidenza pubblica bandita dal Comune entro 24 mesi dall'entrata in vigore del PRP. Fino alla scadenza di questo termine le istanze finalizzate ad ottenere la concessione demaniale di beni posti all'interno del perimetro del P.R.P. saranno ammissibili soltanto nell'ambito della procedura selettiva prevista dal presente comma; c) disciplina del rapporto concessorio che garantisca favorevoli condizioni di utilizzo della struttura portuale per i residenti, la nautica sociale e la pesca professionale; d) coinvolgimento del concessionario della struttura portuale nella realizzazione, manutenzione e gestione dei parcheggi individuati nel PRP, che soddisfano gli standard previsti dal Masterplan dei porti, anche se collocati in area non demaniale; e) eventuale coinvolgimento del soggetto selezionato con la gara di cui alla precedente lettera b) nella realizzazione degli interventi previsti dalla variante al Regolamento urbanistico comunale per l'ambito di riqualificazione di viale Regina Margherita e delle piazze Bernotti, Bonanno, della Vittoria e delle aree antistanti legate percettivamente e funzionalmente, il restauro dell'antica Torre

di avvistamento, ed eventuali ulteriori interventi strumentali e/o connessi funzionalmente alla gestione e/o alla valorizzazione del Porto turistico, mediante un Progetto di gestione unitario e relativa convenzione”.

Questa integrazione potrebbe essere compiuta tramite la presentazione di un'osservazione dell'Ufficio competente che la propone in esecuzione del mandato già ricevuto dal Consiglio comunale con la deliberazione di adozione del PRP. La proposta potrebbe essere motivata nei termini seguenti:

“Già con la deliberazione della Giunta n. 100 del 27 settembre 2010 e la deliberazione consiliare n. 47 dell'11 novembre 2010, l'Amministrazione comunale aveva individuato quale criterio direttivo per l'affidamento della gestione della struttura portuale quello dell'unitarietà con proiezione pluriennale e coinvolgimento delle realtà locali, in particolare a seguito dell'approvazione del Piano regolatore portuale all'epoca in fase di predisposizione. Questa scelta merita di essere confermata per le seguenti ragioni:

- la riqualificazione ed il potenziamento del porto hanno condotto all'introduzione delle seguenti funzioni: diportismo nautico turistico, servizi per il charter nautico con riserva di posti ad esso dedicati, attrezzature e servizi per la pesca di rilievo locale, servizi per la sicurezza della navigazione, funzioni di trasporto passeggeri a fini turistici compatibili con la struttura portuale;

- la pluralità e la interconnessione delle funzioni impongono il loro coordinamento e, quindi, l'affidamento della relativa responsabilità ad un unico soggetto;

- il consiglio comunale, con la deliberazione n. 17 del 18 agosto 2014 di adozione del PRP, ha già individuato la necessità di garantire le seguenti finalità: incentivazione della pesca e delle attività ad essa collegate; individuazione degli ambiti per le attività nautiche e sportive (vela, ecc.); tutela, nella fase di attuazione del PRP, delle funzioni pubbliche nel porto garantendo posti barca in misura adeguata per i residenti, la nautica sociale, la pesca: queste esigenze possono essere assicurate con maggiore efficacia attraverso la gestione e l'organizzazione unitaria della struttura portuale;

- è evidente lo stretto collegamento tra il porto turistico ed i parcheggi disciplinati dal PRP anche se posti all'esterno delle aree demaniali: è opportuna una gestione organica e coordinata della struttura portuale nella sua interezza e dei parcheggi ad essa funzionali;

- anche l'obiettivo individuato dal comma 4 dell'art. 5 delle n.t.a. del PRP adottato (ovvero la possibilità che la realizzazione degli interventi previsti dalla variante al Regolamento urbanistico per l'ambito di riqualificazione di viale Regina Margherita e delle Piazze Bernotti, Bonanno, della Vittoria e delle aree antistanti legate percettivamente e funzionalmente, il restauro dell'antica Torre di avvistamento e gli interventi strumentali alla gestione e/o alla valorizzazione del porto turistico avvenga mediante un progetto di gestione unitario) suggerisce l'opportunità di non frammentare l'organizzazione, la gestione, la responsabilità e le opportunità economiche connesse alla struttura portuale.

Queste ragioni e gli obiettivi perseguiti dall'Amministrazione suggeriscono, altresì, la necessità di procedere all'attuazione del Piano tramite l'affidamento di queste attività ad un qualificato soggetto terzo sulla base di una rigorosa disciplina concessoria e convenzionale, che garantisca il raggiungimento degli obiettivi individuati e preveda puntuali forme di controllo da parte dell'Amministrazione".

9.2 - Alle osservazioni che coinvolgono profili relativi alla gestione della struttura portuale si potrebbe controdedurre nei termini seguenti.

N. 3 - 1. Modalità di gestione delle aree destinate all'ormeggio delle imbarcazioni da pesca

"L'osservazione non è del tutto pertinente al PRP in quanto ad esso compete l'individuazione, tra l'altro, delle aree destinate alla pesca professionale, mentre la definizione delle modalità di gestione della struttura portuale saranno definite, come previsto nel comma 3 dell'art. 5 delle n.t.a., con un successivo provvedimento comunale. In ogni caso, l'osservazione non può essere accolta perché l'Amministrazione ritiene, allo stato, preferenziale la soluzione del gestore unico per l'intera struttura portuale. Per questa ragione, si ritiene di accogliere l'osservazione degli Uffici che propone la sostituzione del comma 4 dell'art. 5 delle n.t.a.. Gli interessi di cui la categoria dei pescatori professionisti è portatrice vengono presi in considerazione dallo strumento

urbanistico con la previsione di cui alla lettera c) dello stesso comma 4 e con l'individuazione di un'area riservata alle imbarcazioni per la pesca professionale”.

N. 4 - Scenario socio-economico

“La disciplina legislativa del PRP non prevede come documento costitutivo dello strumento urbanistico un ‘piano industriale’. Da un punto di vista economico, il comma 3 dell’art. 7 della disciplina contenuta nel Masterplan ‘La rete dei posti toscani’ dispone che ‘gli strumenti di pianificazione territoriale prevedono l’ampliamento delle infrastrutture portuali esistenti esclusivamente alle seguenti condizioni: .. b) siano sostenuti da esigenze di sviluppo della filiera produttiva legata ai poli nautici toscani di riferimento”. Nel caso di specie, la sussistenza di questa condizione (e delle altre individuate dal comma 3 dell’art 7) è stata confermata già in occasione della conferenza dei servizi tra le strutture tecniche finalizzate all’accordo di pianificazione per la variante al piano strutturale relativa alla riqualificazione del porto. Gli aspetti industriali saranno approfonditi in relazione alla gara necessaria all’individuazione del gestore. La preferenza per il gestore unico è motivata con le considerazioni che fondano l’accoglimento dell’osservazione relativa alla sostituzione del comma 4 dell’art. 5 delle n.t.a.”.

N. 10 - n.t.a. art. 32 comma 1bis, 6, 7, 8, 11, 13

“L’osservazione non può essere accolta per le ragioni già illustrate in relazione all’osservazione n. 3 e per quelle a fondamento della sostituzione del comma 4 dell’art. 5”.

N. 10 - Spazi attualmente concessi in gestione

“L’osservazione non può essere accolta in quanto condizionerebbe, in maniera inopportuna ed illegittima, l’attuazione del PRP in vista della tutela di interessi esclusivamente privati”.

N. 13 - Progetto industriale strategico

“L’osservazione non può essere accolta per le ragioni già illustrate in ordine all’osservazione n. 4 - Scenario socio-economico”

N. 13 - Gestore unico

“L’osservazione non può essere accolta per la ragioni illustrate in ordine all’osservazione n. 3 – 1. Modalità di gestione delle aree destinate all’ormeggio delle imbarcazioni da pesca e all’osservazione n. 4 - Scenario socio-economico”.

N. 14 - “Aspetti generali 2”

“Si tratta di un’osservazione sulle conseguenze ‘economiche’ delle scelte urbanistiche. Non può essere accolta per le ragioni illustrate in ordine all’osservazione n. 3 - 1. Modalità di gestione delle aree destinate all’ormeggio delle imbarcazioni da pesca e all’osservazione n. 4 - Scenario socio-economico”.

N. 14 - “Aspetti occupazionali”

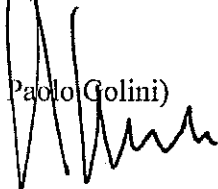
“L’osservazione non può essere accolta perché fa riferimento alle concessioni esistenti, in ciascuna delle quali è inserita una clausola di revocabilità per l’ipotesi di incompatibilità con le esigenze di attuazione del PRP. L’attuazione delle scelte urbanistiche compiute con il PRP non può essere impedita dall’esistenza di precedenti provvedimenti nei quali la rilevanza delle sopravvenute scelte urbanistiche è stata espressamente presa in considerazione. Si rinvia a quanto controdedotto alle osservazioni n. 3 - 1. Modalità di gestione delle aree destinate all’ormeggio delle imbarcazioni da pesca e n. 4 - Scenario socio-economico ed alla motivazione della sostituzione del comma 4 dell’art. 5 delle n.t.a.”.

*** **

Restiamo a disposizione per ogni chiarimento e/o integrazione che si ritenessero opportuni.

Firenze, 9 febbraio 2016.

(avv. Paolo Golini)



(avv. Giovanni Calugi)

