



DIPARTIMENTO TERRITORIO
DIREZIONE REGIONALE TERRITORIO E URBANISTICA
AREA D2 2B 08 - LEGISLATIVO, CONTENZIOSO E CONFERENZA DI SERVIZI

Prot. n. 35540

Roma, lì 14 MAG. 2010

All' Ente Parco Nazionale del Circeo
Via Carlo Alberto, n. 104
04016 Sabaudia (LT)

Dipart. Economico Occupazionale
Direzione Sviluppo Economico,
Ricerca, Innovazione e Turismo
Area Svil. dell'Impresa Turistica e del
Demanio Marittimo a fini turistico-
ricreativi
Sede

e, p.c. Agenzia del Demanio
Filiale Lazio – sede di Roma
Via Piacenza, n. 3
00184 Roma

OGGETTO: Parere in merito alla interpretazione dell'art. 11, comma 2, del Regolamento Regionale n. 11/2009 nelle aree appartenenti al pubblico demanio marittimo – Ente Parco Nazionale del Circeo.

L'Ente Parco Nazionale del Circeo ha chiesto il parere di questa Direzione Regionale in merito all'interpretazione della disposizione contenuta nell'art. 11, comma 2, del Regolamento Regionale 15 luglio 2009, n. 11 recante "Disciplina delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e classificazione degli stabilimenti balneari".

L'Ente rappresenta che all'interno dell'area tutelata dal Parco Nazionale del Circeo ricadono porzioni di litorale appartenenti al pubblico demanio marittimo. Riferisce anche che in tali ambiti, sulla base del disposto dell'art. 11, comma 2, del R.R. n. 11/2009, è invalsa la prassi di consentire l'installazione di strutture, considerate precarie anche se in genere di rilevante impatto paesaggistico, senza la necessità di acquisire l'atto di assenso del Parco Nazionale del Circeo, ente preposto alla tutela del vincolo paesistico gravante sull'area demaniale.

Chiede pertanto l'Ente Parco se, chiarite le caratteristiche relative alla precarietà delle opere, sia comunque necessario il nulla osta paesaggistico per tali interventi, anche alla luce del tenore dell'art. 11, comma 2, del R.R. n. 11/2009.

Inoltre, presenta un caso concreto relativo all'avvenuta installazione di una struttura circolare chiusa di 36 ml. di circonferenza, destinata a sala ristorante, con copertura in travature metalliche, ancorate ad un pilastro centrale in ferro, tamponata perimetralmente con pannelli di metallo e vetro, di cui allega documentazione fotografica.

Nel merito, si ritiene quanto segue.

Innanzitutto va premesso che, come noto, sono sottoposti a vincolo paesaggistico, ai sensi dell'art. 142, comma 1, del D.Lgs. n. 42/2004, sia *"i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia"* (lett. a), sia *"i parchi e le riserve nazionali o regionali"* (lett. f).

Considerato che le aree costiere di cui si tratta ricadono all'interno del perimetro del Parco Nazionale del Circeo, rientra nella competenza dell'Ente di gestione il rilascio del nulla osta preventivo di cui all'art. 28 della L.R. n. 29/1997 per *"interventi, impianti ed opere all'interno dell'area naturale protetta"*.

E' opportuno anche precisare in questa sede che se è stato approvato il Piano di Assetto del Parco, *"il nulla osta di cui all'articolo 28 della l.r. 29/1997, rilasciato dall'ente di gestione, assorbe anche l'autorizzazione paesistica"* (art. 9, comma 7, L.R. n. 24/1998), mentre in caso contrario il nulla osta rilasciato dall'ente di gestione del Parco assume una valenza prettamente ambientale e rimane necessario ottenere comunque l'autorizzazione paesaggistica prevista dall'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004 al fine di realizzare opere, eseguire lavori o, in ogni caso, modificare in qualsiasi modo lo stato dei luoghi incidendo sulle aree vincolate.

Tanto premesso, occorre esaminare l'incidenza della disposizione contenuta nell'art. 11, comma 2, del R.R. n. 11/2009 su tale assetto di competenze.

La norma regolamentare sopra citata prevede che *"nell'ambito dell'area demaniale marittima assentita in concessione per fini turistico-ricreativi, la realizzazione, la modifica o gli spostamenti di camminamenti pedonali, passerelle per i disabili, fioriere o di altri manufatti, opere e strutture di svago e bar o abbellimento necessari per la migliore fruibilità della spiaggia, quali gazebi, maxiombrelloni, campi da gioco senza recinzioni, aree adibite all'installazione di giochi per bambini, aree attrezzate per la ginnastica, sono consentiti sull'area medesima, previa comunicazione da parte del concessionario al comune competente, purché poggiati al suolo o fissati con ancoraggi precari e rimovibili a fine stagione"*.

Ebbene, è evidente che tale disposizione assume rilievo esclusivamente ai fini della disciplina dell'esercizio delle attività oggetto della concessione volta all'utilizzo dell'arenile demaniale per finalità turistiche e ricreative, e lasci del tutto immutato l'assetto di competenze ed adempimenti di carattere urbanistico-edilizio e paesaggistico.

Il regolamento regionale, infatti, ai sensi dell'art. 1, *"stabilisce i requisiti e le caratteristiche delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistiche e ricreative, i requisiti minimi funzionali e strutturali per la classificazione degli stabilimenti balneari nonché i relativi segni distintivi"*; il suo campo applicativo, quindi, è unicamente quello della regolamentazione dei modi d'uso delle aree demaniali marittime per finalità turistiche e ricreative e non investe gli aspetti urbanistici, edilizi o paesaggistici legati agli interventi da realizzare, i quali rimangono disciplinati dalle rispettive specifiche normative di settore (in particolare Testo Unico sull'Edilizia e Codice Urbani). La comunicazione degli interventi eseguiti assolve unicamente l'obbligo, a carico del concessionario, di portare a conoscenza del Comune che determinate opere sono state effettuate nelle aree demaniali oggetto di concessione e non costituisce pertanto un adempimento di natura urbanistica. Ciò lascia pertanto impregiudicata la necessità di acquisire, ove necessari, i titoli abilitativi legittimanti l'intervento da realizzare.

In sostanza, come già affermato nella circolare regionale n. 201814 del 14.11.08 (consultabile all'indirizzo web http://www.regione.lazio.it/web2/contents/urbate/circolari_dettaglio.php?recl=6), la concessione demaniale all'utilizzo dell'arenile non sostituisce il titolo abilitativo in materia edilizia, né tantomeno il nulla osta paesaggistico.

Per quanto riguarda la legittimità edilizia, deve infatti evidenziarsi che l'art. 8 del D.P.R. n. 380/2001 prevede espressamente che *"la realizzazione da parte di privati di interventi edilizi su aree demaniali è disciplinata dalle norme del presente testo unico"*; ciò significa che rimane comunque necessario munirsi dell'idoneo titolo edilizio previsto in ragione della tipologia di intervento da realizzare sull'area demaniale (permesso di costruire o denuncia inizio attività). Pertanto la concessione demaniale ed il titolo urbanistico-edilizio sono e restano due titoli abilitanti autonomi, in quanto preordinati a differenti finalità di tutela.

Quanto appena detto a proposito del titolo edilizio, vale, a maggior ragione, per l'autorizzazione paesaggistica, la quale non può quindi ritenersi in nessun caso assorbita dalla comunicazione prevista dall'art. 11 del regolamento regionale.

Infatti il nulla osta paesaggistico, ai sensi dell'art. 146 del D.Lgs. n. 42/2004 *"costituisce atto autonomo e presupposto rispetto al permesso di costruire o agli altri titoli legittimanti l'intervento urbanistico-edilizio"*. L'autorizzazione paesaggistica possiede, perciò, un'autonomia giuridica che non ne consente in alcun modo l'assorbimento in altro differente titolo abilitante. Ciò in quanto l'autorizzazione paesaggistica costituisce provvedimento strumentale alla tutela dell'interesse alla salvaguardia del paesaggio (essa verifica infatti la compatibilità dell'intervento con le prescrizioni contenute negli strumenti di pianificazione paesistica: P.T.P.R., P.T.P., Piani di Assetto dei Parchi), interesse diverso e concettualmente distinto da quelli tutelati con il titolo edilizio (che valuta il risvolto urbanistico-edilizio) e con la comunicazione di cui al regolamento in questione, che assolve unicamente ad incombenze connesse alla disciplina del rapporto instauratosi a seguito di concessione demaniale.

Analogamente deve argomentarsi per quanto riguarda il parere dell'Ente Parco. Rivestendo, la comunicazione di cui al Regolamento Regionale n. 11/2009, una valenza circoscritta all'ambito della sola concessione sul demanio marittimo, non può essa in alcun modo sostituire il nulla osta di cui all'art. 28 della L.R. n. 29/1997 e art. 13 della Legge n. 394/1991 di competenza dell'Ente di gestione del Parco; e ciò sia nel caso in cui vi sia un Piano di Assetto approvato (ipotesi nella quale il nulla osta dell'Ente assorbe l'autorizzazione paesaggistica), sia nel caso di assenza del Piano del Parco, in cui è necessario acquisire tanto il nulla osta dell'Ente di gestione quanto l'autorizzazione paesaggistica dell'amministrazione competente.

Che la comunicazione di cui si tratta non possa in alcun modo assorbire l'autorizzazione paesaggistica e il nulla osta dell'Ente Parco è evidente anche analizzando la questione sotto il profilo delle attribuzioni legislative.

La Corte Costituzionale ha più volte chiarito (sentenze n. 232/2008, n. 367/2007, n. 182/2006) che la tutela ambientale e paesaggistica rientra nella competenza legislativa esclusiva dello Stato e dunque tale materia è sottratta alla disponibilità del legislatore regionale. *"Ciò, se non esclude la possibilità che leggi regionali possano assumere tra i propri scopi anche indirette finalità di tutela ambientale, non consente, tuttavia, che le stesse introducano deroghe agli istituti di protezione ambientale uniformi, validi in tutto il territorio nazionale, nel cui ambito deve essere annoverata l'autorizzazione paesaggistica"* (Corte Cost., sent. n. 232/2008). Ne consegue che la previsione della comunicazione di cui al R.R. n. 11/2009, per di più contenuta in atto regolamentare e neppure in un provvedimento di rango legislativo, è sprovvista della forza giuridica idonea a derogare le previsioni

della legge statale, le quali prevedono l'obbligo di ottenere l'autorizzazione paesaggistica per qualunque modificazione che rechi pregiudizio ai valori paesaggistici oggetto di protezione (art. 146 D.Lgs. n. 42/2004) e subordinano il rilascio di concessioni o autorizzazioni relative ad interventi impianti ed opere all'interno dei parchi al preventivo nulla osta del rispettivo Ente di gestione (art. 13 Legge n. 394/1991).

Ed a nulla vale la qualificazione delle opere come precarie o rimovibili per esentarle dalla preventiva valutazione della loro compatibilità con il paesaggio e l'ambiente.

Nelle zone sottoposte a vincolo paesaggistico, come quelle in questione, infatti, è inibita ogni modificazione dell'assetto del territorio, attuata attraverso lavori di qualsiasi genere, non soltanto edilizi, che modifichino lo stato dei luoghi o l'aspetto esteriore degli edifici. Le uniche ipotesi in cui non è prevista la preventiva autorizzazione paesaggistica sono quelle disciplinate dall'art. 149 del D.Lgs. n. 42/2004, ossia:

a) manutenzione ordinaria, straordinaria, consolidamento statico e restauro conservativo che non alterino lo stato dei luoghi e l'aspetto esteriore degli edifici;

b) interventi inerenti l'esercizio dell'attività agro-silvo-pastorale che non comportino alterazione permanente dello stato dei luoghi con costruzioni edilizie ed altre opere civili, e sempre che si tratti di attività ed opere che non alterino l'assetto idrogeologico del territorio;

c) taglio colturale, la forestazione, la riforestazione, le opere di bonifica, antincendio e di conservazione da eseguirsi nei boschi e nelle foreste indicati dall'articolo 142, comma 1, lettera g), purché previsti ed autorizzati in base alla normativa in materia.

Come evidente, nessuna eccezione è fatta per il carattere temporaneo, provvisorio o precario degli interventi, rilevando piuttosto la tipologia e la natura dei medesimi. Se ne deduce che in zona vincolata è irrilevante che la compromissione del vincolo sia realizzata per mezzo di opere stabili o precarie (si veda, sul tema, il parere di questa Direzione prot. 177256 del 28.09.09 reso al Corpo Forestale dello Stato-Comando di Fiuggi).

In ogni caso, quanto al carattere della precarietà, va ribadito che essa non discende dai materiali utilizzati o dal sistema di ancoraggio al suolo, bensì dall'oggettiva destinazione del manufatto a soddisfare un bisogno non provvisorio, temporaneo o contingente, escludendosi la precarietà tutte le volte in cui si tratti di strutture destinate a dare un'utilità prolungata nel tempo, ampliando in modo duraturo il godimento dell'immobile. Anche la stagionalità dell'opera non comporta la sua precarietà, potendo la stessa essere destinata a soddisfare bisogni non provvisori sebbene intervallati nel tempo, assicurando in tal modo la perpetuità della sua funzione. Opera precaria è invece solo quella finalizzata a soddisfare esigenze contingenti puntuali, cronologicamente delimitate e destinata ad essere rimossa dopo il momentaneo uso. Pertanto la semplice rimovibilità, ossia l'idoneità dell'opera ad essere astrattamente suscettibile di rimozione, non coincide affatto con il concetto di precarietà (si vedano, sull'argomento, i pareri prot. 65296 del 19.05.09, reso al Comune di Castel Gandolfo e prot. 25672 del 27.03.07 reso alla Riserva Naturale Monterano).

Sul tema della precarietà è da segnalare il recente intervento del legislatore statale con il Decreto Legge n. 40 del 25.03.2010 (pubblicato nella G.U. n. 71 del 26.03.10) che ha modificato l'art. 6 del D.P.R. n. 380/2001. La novella ha stabilito che possono essere realizzate senza alcun titolo abilitativo *"le opere dirette a soddisfare obiettive esigenze contingenti e temporanee e ad essere immediatamente rimosse al cessare della necessità e, comunque, entro un termine non superiore a novanta giorni"* (lett. f), fornendo in tal modo anche una definizione legislativa delle opere temporanee, finora assente. E' importante fin da subito sottolineare che pur se tali tipologie di

interventi sono annoverabili nell'attività edilizia libera, e dunque sono esonerate dall'acquisizione del titolo edilizio, occorre comunque munirsi del titolo paesaggistico. Chiarissimo in tal senso è il tenore del novellato art. 6 che fa salve *in toto* le disposizioni del D.Lgs. n. 42/2004, per cui è da ritenere che l'autorizzazione paesaggistica resti necessaria anche per le opere caratterizzate dalla temporaneità.

Infine, per quanto concerne il caso specifico sottoposto all'attenzione di questa Direzione Regionale, si rammenta che l'attività di supporto della scrivente Area riguarda gli aspetti interpretativi della normativa vigente in materia urbanistica e paesaggistica con riferimento a fattispecie generali ed astratte e non si estende alla valutazione dei singoli casi concreti. Tuttavia, solo a titolo esemplificativo, si può affermare che le caratteristiche strutturali, le dimensioni della struttura in questione, la sua destinazione nonché la palese stabilità, consentono di escludere per essa nel modo più assoluto il connotato della precarietà, per cui, in questo caso ed in fattispecie analoghe, occorre senz'altro sia il titolo edilizio che quello paesaggistico.

Per ogni ulteriore informazione e aggiornamento in merito, si consiglia di consultare il sito:
<http://www.regione.lazio.it/web2/contents/urbate/pareri.php>

Il Dirigente dell'Area
(Dr. Marina Ajello)



Il Direttore
(Arch. Daniele Iacovone)



L'estensore: SLevante

