

# LE CONCESSIONI DEMANIALI MARITTIME PER FINALITÀ TURISTICO -RICREATIVE: PROFILI DI TUTELA AMBIENTALE.

**Lara Marchetta**

**ABSTRACT (italiano)** I fragili ecosistemi costieri impongono, oggi più che mai, di adottare un approccio ecosistemico che coniughi uso e conservazione delle risorse naturali. La pianificazione costiera da parte degli Enti locali deve dare concreta attuazione al principio dello sviluppo sostenibile e deve considerare l'impiego di processi basati sulla gestione integrata delle coste, anche al fine del raggiungimento degli obiettivi posti dall'Agenda 2030. La normativa regionale pugliese sulla tutela e sull'uso della costa e la pianificazione comunale su di essa basata costituiscono un interessante esempio di gestione integrata delle coste. I principi e le norme in tema di appalti verdi possono costituire un modello di riferimento per il legislatore nazionale che ci accinge a varare la riforma delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative.

**ABSTRACT (inglese)** *The fragile coastal ecosystems require, now more than ever, to adopt an ecosystem approach that combines use and conservation of natural resources. Coastal planning by local authorities must concretely implement the principle of sustainable development and must consider the use of processes based on integrated coastal management, also in order to achieve the objectives set by the 2030 Agenda. The Apulian regional legislation on the protection and use of the coast and the municipal planning based on it constitute an interesting example of integrated coastal management. The principles and rules on green procurement can be a model of reference for the national legislator who is about to launch the reform of state-owned maritime concessions for tourism and recreational purposes.*

**SOMMARIO: 1.** L'evoluzione normativa in tema di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative **2.** Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative alla luce delle recenti sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato **3.** La gestione integrata delle coste e la tutela dell'ambiente marino e costiero **4.** Il Piano Comunale delle Coste di Taranto **5.** *Green Public Procurement*, Criteri Ambientali Minimi (CAM) e Certificazioni ambientali **6.** La valorizzazione della tutela ambientale nella pianificazione costiera del Comune di Taranto con particolare riferimento alle concessioni per finalità turistico-ricreative. Cenni alle concessioni aventi finalità diverse **7.** Prospettive di riforma della materia delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative.

## 1. L'evoluzione normativa in tema di concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative.

Le concessioni demaniali marittime costituiscono lo strumento giuridico che consente di attribuire il godimento esclusivo di un bene pubblico appartenente al demanio marittimo<sup>1</sup>, per un dato periodo di tempo, dietro pagamento di un canone<sup>2</sup>, ad un soggetto, sottraendolo all'uso comune da parte della collettività.

Ai sensi dell'art. 36 c. nav., l'Amministrazione può consentire l'occupazione e l'uso, anche esclusivo, di beni demaniali e di zone di mare territoriale per un determinato periodo di tempo purché compatibilmente con le esigenze del pubblico uso, mentre il successivo art. 37 c. nav. introduce il tema della tutela dell'ambiente costiero, prevedendo che, ai fini del rilascio di nuove concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, debba essere data preferenza a quelle richieste che importino attrezzature non fisse e completamente amovibili.

La materia della competenza in tema di esercizio delle funzioni amministrative sul demanio marittimo è stata oggetto di una evoluzione normativa importante: dapprima in capo al Ministero della Marina Mercantile e dell'Autorità Marittima periferica, in caso di concessioni per finalità turistico-ricreative, le funzioni amministrative sono state, poi, trasferite alle Regioni e, in via sussidiaria, agli Enti Locali, per essere, infine, attribuite, in via generale, ai Comuni<sup>3</sup>.

La titolarità dominicale dei beni è rimasta, invece, in capo allo Stato.

L'iter che ha portato all'attuale assetto è stato avviato nel 1977 con l'emanazione del d.p.r. n. 616 del 24 luglio 1977 che riconosceva alle Regioni i primi poteri di gestione del demanio in caso di utilizzo per finalità turistico-ricreative, senza, tuttavia, specificare quali attività dovessero essere ricomprese in tale nozione. L'art. 59, infatti, recitava: «sono delegate alle regioni le funzioni amministrative sul litorale

---

<sup>1</sup> Fanno parte del demanio marittimo, ai sensi dell'art. 28 cod. nav. e 822 c.c., a) il lido, b) la spiaggia, c) i porti, d) le rade; e) le lagune, f) le foci dei fiumi che sboccano in mare, g) i bacini di acqua salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare; h) i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.

<sup>2</sup> A. LEFEBVRE D'OVIDIO - G. PESCATORE - L. TULLIO, *Manuale di Diritto della Navigazione*, Milano, 2022, pp. 103 ss.; V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, Torino, 2019, pp. 129; R. SANTAGATA, *Diritto del Turismo*, Milano, 2021, pp. 145 ss..

<sup>3</sup> Per una disamina delle competenze sul demanio marittimo, si vedano V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, cit., pp. 128 e ss.; F.G. IBBA, *Competenze statali e regionali nell'ambito della disciplina sul rilascio delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo*, ne *L'Impresa balneare sul demanio marittimo*, a cura di S. ZUNARELLI, N. CARNIMEO, Bari, 2019, pp. 207 ss.; C. ANGELONE, *Concessioni demaniali marittime ad uso turistico e ricreativo: diritti del concessionario, situazioni concessorie, competenze*, in *Regioni e demanio marittimo*, Milano, 1999, 4 ss.; V. CUCCU, *Ricostruzione del rapporto fra profili dominicali e gestionali del demanio marittimo*, in *Demanio marittimo e porti. Spunti di studio per una ricodificazione*, a cura di L. TULLIO, M. DEIANA, Cagliari, 2014, 16, pp. 71 ss.; S. LICCIARDELLO, *Demanio marittimo e autonomie territoriali*, ne *I beni pubblici: Tutela, valorizzazione e gestione*, a cura di A. POLICE, Milano, 2008, pp. 265 ss.; L. ANCIS, *Tendenze evolutive delle concessioni turistico-ricreative sul demanio marittimo*, in *Dir. Trasp.*, 2006, pp. 157 ss., C. ANGELONE, *Istanza di concessione demaniale marittima e procedimento amministrativo*, in *Dir. Mar.*, I, 2009, pp. 221 ss..

marittimo, sulle aree demaniali immediatamente prospicienti, sulle aree del demanio lacuale e fluviale, quando l'utilizzazione prevista abbia finalità turistiche e ricreative»<sup>4</sup>.

Rimanevano di competenza statale le funzioni in materia di navigazione marittima, di sicurezza nazionale e di polizia doganale. Il successivo d. l. n. 400 del 5 ottobre 1993, conv. con modif. in l. n. 494 del 4 dicembre 1993, individuava la finalità turistico-ricreative nelle attività di: 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 ed attività ricreative e sportive; e) esercizi commerciali; f) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo<sup>5</sup>. Tale normativa, inoltre, ribadiva che erano le Regioni a dover provvedere al rilascio ed al rinnovo delle concessioni demaniali marittime, nei limiti e per le finalità di cui al ridetto art. 59 del d.p.r. n. 616 del 24 luglio 1977<sup>6</sup>.

Il conferimento generale delle funzioni amministrative sul demanio in favore di Regioni ed Enti Locali avvenne con il d. lgs. n. 112 del 31 marzo 1998. Ai sensi dell'art. 105, tale conferimento riguarda tutte le concessioni di beni del demanio marittimo, della navigazione interna e del mare territoriale, con qualsiasi finalità esclusa quella per l'approvvigionamento di fonti di energia e con l'espressa previsione che tale delega non opera nei porti finalizzati alla difesa militare ed alla sicurezza dello Stato, nei porti di rilevanza economica internazionale e nazionale, nonché nelle aree di preminente interesse nazionale individuate con il decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 21 dicembre 1995.

Il definitivo passaggio ai Comuni delle funzioni amministrative nell'ambito delle concessioni per finalità turistico - ricreative si è avuto con la riforma del Titolo V

<sup>4</sup> Tale previsione è contenuta nell'art. 59, il quale, al comma 2, escludeva espressamente i porti e le aree di preminente interesse nazionale in relazione agli interessi della sicurezza dello Stato e alle esigenze della navigazione marittima, la cui identificazione veniva rimessa ad un successivo decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri. Tale individuazione si ebbe solamente con l'emanazione del d.p.c.m. del 21 dicembre 1995, sicché, fino a quel momento, le funzioni amministrative in caso di utilizzo turistico-ricreativo del demanio marittimo erano rimaste in capo all'Amministrazione marittima.

<sup>5</sup> Vedasi l'art. 1, d.l. n. 400 del 5 ottobre 1993. Tali attività devono essere inquadrate nella categoria delle imprese turistico-balneari. L'art. 11, comma VI, l. n. 217 del 15 dicembre 2011, contenente «Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee - Legge comunitaria 2010», infatti, recita: «Si intendono quali imprese turistico-balneari le attività classificate all'articolo 01, comma 1, lettere b), c), d) ed e), del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, che si svolgono su beni del demanio marittimo, ovvero le attività di stabilimento balneare, anche quando le strutture sono ubicate su beni diversi dal demanio marittimo». Questa norma rappresenta una specificazione della più generale nozione di impresa turistica di cui all'art. 4 del c. tur., ai sensi del quale si considerano «*imprese turistiche quelle che esercitano attività economiche, organizzate per la produzione, la commercializzazione, l'intermediazione e la gestione di prodotti, di servizi, tra cui gli stabilimenti balneari, di infrastrutture e di esercizi, compresi quelli di somministrazione facenti parte dei sistemi turistici locali, concorrenti alla formazione dell'offerta turistica*».

<sup>6</sup> Vedasi l'art. 6 d. l. n. 400 del 5 ottobre 1993, conv. con modif. in l. 4 dicembre 1993 n. 494.

della Costituzione in virtù della quale la potestà legislativa sul demanio marittimo è stata attribuita in via esclusiva alle Regioni, fatta eccezione per la materia portuale rispetto alla quale la potestà legislativa è concorrente (art. 117 Cost.), mentre, per quanto riguarda le funzioni amministrative, queste vengono attribuite ai Comuni «sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza»<sup>7</sup>.

In merito alla durata delle concessioni con finalità turistico-ricreative, dal termine di anni quattro, si è passati alla durata di anni sei, rinnovabili automaticamente ad ogni scadenza. La legge finanziaria 2007, poi, ha previsto la possibilità di rilasciare concessioni della durata non inferiore ad anni sei e non superiore ad anni venti in ragione dell'entità e della rilevanza economica delle opere e degli investimenti da realizzare, sulla base dei piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo predisposti dalle Regioni (art. 1, comma 253, l. n. 296/2006).

In questo quadro, invero, nel 2006, si è inserita la c.d. direttiva Bolkestein (dir. 2006/123/CE) relativa ai servizi nel mercato interno la quale «stabilisce le disposizioni generali che permettono di agevolare l'esercizio della libertà di stabilimento dei prestatori nonché la libera circolazione dei servizi, assicurando nel contempo un elevato livello di qualità dei servizi stessi» (art. 1)<sup>8</sup>.

In virtù di tale normativa, recepita in Italia con il d.lgs. n. 59/2010, «qualora il numero di autorizzazioni disponibili per una determinata attività sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili, gli Stati membri applicano una procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento. Nei casi di cui al paragrafo 1 l'autorizzazione è rilasciata per una durata limitata adeguata e non può prevedere la procedura di rinnovo automatico né accordare altri vantaggi al prestatore uscente o a persone che con tale prestatore abbiano particolari legami»<sup>9</sup>.

In Italia è, quindi, iniziata la stagione delle proroghe della durata delle concessioni: con il d.l. n. 194/2009, la durata delle concessioni in essere è stata prorogata fino al 31 dicembre 2012, per poi, con la legge di conversione n. 25/2010, essere ulteriormente estesa sino al 2015. È intervenuto, poi, il d.l. n. 179/2012 che ha inserito una proroga sino al 2020 per le concessioni in essere al 31.12.2009 ed in scadenza al 31.12.2015. In virtù, infine, della l. n. 145/2018, è stata prevista una

<sup>7</sup> Trattasi del principio di sussidiarietà verticale.

<sup>8</sup> In materia di liberalizzazione dei servizi e imprese balneari, V. FRANCESCHELLI - F. MORANDI, *Manuale di diritto del turismo*, cit., pp. 133 ss.; A. LAZZARO, *Le concessioni demaniali marittime tra principi comunitari e ordinamento interno: gli attuali sviluppi normativi e giurisprudenziali. Quali prospettive?* in *Dir. Mar.*, I, 2021, pp. 21 ss.; M. TIMO, *Concessioni marittime: proroga legale e tutela della concorrenza*, in *Dir. Mar.*, I, 2018, pp. 195 ss.; V. BATTISTELLA, *Il rinnovo delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo: fine di un automatismo*, in *Dir. Mar.*, III-IV, 2015, pp. 620 ss..

<sup>9</sup> Art. 12, paragrafi 1 e 2 dir. 2006/123/CE.

proroga automatica e generalizzata delle concessioni demaniali in essere fino al 31 dicembre 2033.

È stato proprio il tema delle proroghe della durata delle concessioni per finalità turistico-ricreative ad aver originato le due recenti pronunce gemelle rese dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>10</sup>, le quali hanno statuito come «*debba essere ribadito il principio secondo cui il diritto dell'Unione impone che il rilascio o il rinnovo delle concessioni demaniali marittime (o lacuali o fluviali) avvenga all'esito di una procedura di evidenza pubblica, con conseguente incompatibilità della disciplina nazionale che prevede la proroga automatica ex lege fino al 31 dicembre 2033 delle concessioni in essere*».

I Giudici, tuttavia, hanno colto l'occasione per rimarcare la necessità di un riordino integrale della materia delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative che, in ossequio alla normativa di origine comunitaria, valorizzi, tra gli altri, i profili di tutela ambientale.

Ed è sul tema della tutela ambientale connesso a quello delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative che intende focalizzarsi il presente lavoro.

## **2. Le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative alla luce delle recenti sentenze dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato.**

Con le due menzionate sentenze, l'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato<sup>11</sup> si è pronunciata sul tema delle proroghe delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative stabilendo l'incompatibilità della normativa che prevede la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative con l'art. 12 della dir. 123/2006/CE e con l'art. 49 TFUE, concludendo che «*l'incompatibilità comunitaria della legge nazionale che ha disposto la proroga ex lege delle concessioni demaniali produce come effetto, anche nei casi in cui siano stati adottati formali*

10 Sentenze Cons. St., Adunanza Plenaria, n. 17 e n. 18 del 09.11.2021. Sul tema delle concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative e sui conflitti tra Stato, Unione europea, Regioni, Enti locali e imprese balneari, anche alla luce delle pronunce dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato: A. COSSIRI (a cura di), *Coste e diritti. Alla ricerca di soluzioni per le concessioni balneari*, Macerata, 2022. Pp. 265 ss..

11 Sul tema delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative all'esito delle sentenze gemelle del Consiglio di Stato: C. POZZI, *All'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato la vicenda delle norme in materia di durata delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo*, in *Dir. Trasp.*, II, 2021, pp. 671 ss.; A. COSSIRI, *Il bilanciamento degli interessi in materia di concessioni balneari: quali spazi per il legislatore statale e per le autonomie?*, in *federalismi.it*, IX, 2022, pp. 1 ss.; R. CORONEO, *Spunti di riflessione sulle sentenze del Consiglio di Stato in Adunanza Plenaria nn. 17 e 18 del 9 Novembre 2021 in merito alle proroghe delle concessioni demaniali marittime*, in *Vita notarile*, I, 2022, pp. 123 ss.; R. TRANQUILLI REALI, *Il declino della categoria dei beni demaniali marittimi dopo l'adunanza plenaria del Consiglio di Stato*, in *Riv. Dir. Nav.*, II, 2021, pp. 625 ss.; A. LAZZARO, *Le concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo tra principi europei e norme interne. La soluzione del conflitto nelle sentenze dell'Adunanza plenaria n. 17-18 del 9 novembre 2021*, in *Dir. Trasp.*, I, 2022, pp. 95 ss.; C. POZZI, *All'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato la vicenda delle norme in materia di durata delle concessioni demaniali marittime ad uso turistico-ricreativo*, in *Dir. Trasp.*, II, 2021, pp. 671 ss..

*atti di proroga e nei casi in cui sia intervenuto un giudicato favorevole, il venir meno degli effetti della concessione, in conseguenza della non applicazione della disciplina interna».*

In considerazione del notevole impatto, anche sotto il profilo sociale ed economico, che l'immediata non applicazione della normativa che prevede la proroga al 2033 può comportare, nonché dell'incertezza normativa che si è delineata nel tempo, l'Adunanza Plenaria ha, tuttavia, ritenuto corretto graduare gli effetti della decisione e considerare la necessità di prevedere un lasso di tempo per l'espletamento delle gare, fissando, quindi, nel 31 dicembre 2023 il limite di tale intervallo temporale.

Fino a tale data, pertanto, le concessioni già in essere continuano ad essere efficaci, ma, alla scadenza di tale termine, le stesse dovranno considerarsi prive di effetto.

Ai fini del presente lavoro, appare di particolare interesse l'altro aspetto preso in considerazione dal Giudice, ovvero quello dei principi che dovranno ispirare lo svolgimento delle gare, giacché v'è una precisa indicazione a valorizzare, in tale sede, i profili di politica sociale e del lavoro, nonché di tutela ambientale.

Ed infatti, *«ferma restando la discrezionalità del legislatore nell'approntare la normativa di riordino del settore, può ricordarsi che l'art. 12 della direttiva 2006/123 già contiene importanti criteri in grado di veicolare la discrezionalità del legislatore, imponendo, appunto, una «procedura di selezione tra i candidati potenziali, che presenti garanzie di imparzialità e di trasparenza e preveda, in particolare, un'adeguata pubblicità dell'avvio della procedura e del suo svolgimento e completamento», ma precisando anche che, «nello stabilire le regole della procedura di selezione, (gli Stati membri possono tener conto n.d.r.) di considerazioni di salute pubblica, di obiettivi di politica sociale, della salute e della sicurezza dei lavoratori dipendenti ed autonomi, della protezione dell'ambiente, della salvaguardia del patrimonio culturale e di altri motivi imperativi d'interesse generale conformi al diritto comunitario». Nel considerare tali ultime prerogative possono essere apprezzati e valorizzati in sede di gara profili di politica sociale e del lavoro e di tutela ambientale».*

In ossequio alla normativa di origine comunitaria, *«ulteriori elementi di valutazione dell'offerta potranno riguardare gli standard qualitativi dei servizi (da incrementare rispetto ad eventuali minimi previsti) e sostenibilità sociale e ambientale del piano degli investimenti, in relazione alla tipologia della concessione da gestire».*

La direttiva 123/2006/CE, invero, già nel considerando n. 1 richiama la necessità che, nello sviluppo del settore dei servizi, sia garantito un *«elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo»*, mentre, all'art. 4, inserisce la tutela dell'ambiente, compreso quello urbano, fra i *«motivi imperativi d'interesse generale»* riconosciuti tali dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

La medesima normativa, infine, chiarisce che gli Stati membri possono subordinare l'accesso ad un'attività di servizi ovvero l'esercizio sul proprio territorio unicamente a requisiti che rispettino, tra gli altri, il principio di *«necessità»* ovvero

quei requisiti giustificati da ragioni di ordine pubblico, di pubblica sicurezza, nonché di sanità pubblica o di tutela dell'ambiente (art. 16).

### **3. La gestione integrata delle coste e la tutela dell'ambiente marino e costiero**

Gli ecosistemi costieri sono aree soggette ad una forte pressione antropica.

Il tema dell'uso sostenibile delle risorse naturali è, ormai da anni, oggetto di interesse da parte del legislatore sia a livello internazionale, che comunitario e nazionale, tanto da essersi tradotto nell'emanazione di numerose norme finalizzate a coniugare l'uso con la conservazione e la tutela dell'ambiente marino e costiero.

Fra queste, vale la pena di menzionare la Convenzione di Barcellona 1976/1995 per la protezione del Mar Mediterraneo, oggi denominata «Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo», una Convenzione quadro che, unitamente ai Protocolli e agli accordi sub-regionali che servono a dare attuazione ai principi generali contenuti nella Convenzione, costituiscono il c.d. Sistema di Barcellona.

Questa Convenzione, che ha carattere regionale in quanto attiene specificamente alla regione mediterranea, prende in considerazione, in generale, il tema della tutela del mare. La Convenzione porta con sé, sin dal Preambolo, il concetto di sviluppo sostenibile, il quale, a sua volta, reca il principio precauzionale e, quindi, il richiamo alle migliori tecniche disponibili e alle migliori pratiche ambientali.

Per una definizione in chiave moderna di sviluppo sostenibile, invero, occorre fare riferimento alla Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo del 1992 la quale pone la necessità di far dialogare, ovvero di integrare fra loro, il fattore ambientale, quello economico e quello sociale. Il Principio 3, in particolare, stabilisce che «*il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo sviluppo delle generazioni presenti e future*», mentre, per il Principio 4, «*al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo*». Lo sviluppo sostenibile, dunque, fondandosi sulla necessità di integrare la tre componenti - ambientale, sociale ed economica - attraverso l'utilizzo di un approccio ecosistemico che bilancia uso e conservazione delle risorse, è quello sviluppo che garantisce il soddisfacimento dei bisogni della generazione attuale senza compromettere la possibilità delle generazioni future.

Tra i diversi Protocolli annessi alla Convenzione di Barcellona, in relazione all'oggetto del presente lavoro, merita una particolare attenzione il Protocollo VII sulla gestione integrata delle coste (Protocollo GIZC), il quale, all'art. 2, fornisce la definizione di «*gestione integrata*». Con tale espressione, si intende il «*processo dinamico per la gestione e l'uso sostenibile delle zone costiere, che tiene conto nello stesso tempo della*

*fragilità degli ecosistemi e dei paesaggi costieri, della diversità delle attività e degli utilizzi, delle loro interazioni, della vocazione marittima di alcuni di essi e del loro impatto sulle componenti marine e terrestri»<sup>12</sup>.*

Gli obiettivi del Protocollo, che mira a creare un nuovo approccio giuridico, sono contenuti nell'art. 5<sup>13</sup> e si sostanziano nell'introduzione di una tipologia di pianificazione che punta a coniugare lo sviluppo economico, sociale e culturale con la protezione dell'ambiente, preservando le zone costiere per le generazioni future.

Si tratta, con tutta evidenza, di una normativa diretta ad incidere sull'attività di pianificazione interna da parte dei singoli Stati<sup>14</sup>.

La normativa regionale pugliese sulla tutela e sull'uso della costa contenuta nella l.r. n. 17 del 10 aprile 2015 costituisce un interessante esempio di gestione integrata delle coste. Questa legge ha sostituito, in larghissima parte riprendendo, la l.r. n. 17 del 23 giugno 2006 ai sensi della quale era stato già introdotto, nel 2011, il Piano Regionale delle Coste (P.R.C.).

Avendo come riferimento il modello di gestione integrata delle coste<sup>15</sup>, essa contiene la disciplina dell'esercizio delle funzioni amministrative connesse alla gestione del demanio marittimo e delle zone del mare territoriale conferite dallo Stato ai sensi dell'articolo 117 della Costituzione, individuando le funzioni trattenute in capo alla Regione e quelle conferite ai Comuni<sup>16</sup>. Principi di riferimento

12 Sulla gestione integrata delle zone costiere: G. CAMARDA, *Aspetti giuridici della tutela ambientale delle aree costiere*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2005, pp. 1 ss.; G. TACCOGNA, *Gli strumenti giuridici al servizio di una politica per la gestione integrata e lo sviluppo sostenibile della costa*, in *Quaderni regionali*, III, 2007; F. FRACCHIA, *La gestione integrata delle coste*, in *Il diritto dell'economia*, IV, 2010, pp. 847 ss.; D. ADDIS, *La gestione integrata delle coste nelle politiche del mediterraneo e dell'UE: due strumenti a confronto*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, III, 2013, pp. 95 ss.; C. BEVILACQUA, *L'ambiente costiero e marino tra legislazione internazionale, comunitaria e nazionale: verso una gestione coordinata*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, II, 2019, pp. 129 ss..

13 Ai sensi dell'art. 5 del Protocollo VII, «*La gestione integrata delle zone costiere è finalizzata ai seguenti obiettivi: a) agevolare lo sviluppo sostenibile delle zone costiere attraverso una pianificazione razionale delle attività, in modo da conciliare lo sviluppo economico, sociale e culturale con il rispetto dell'ambiente e dei paesaggi; b) preservare le zone costiere a vantaggio delle generazioni presenti e future; c) garantire l'utilizzo sostenibile delle risorse naturali, e in particolare delle risorse idriche; d) assicurare la conservazione dell'integrità degli ecosistemi, dei paesaggi e della geomorfologia del litorale; e) prevenire e/o ridurre gli effetti dei rischi naturali e in particolare dei cambiamenti climatici, che possono essere provocati da attività naturali o umane; f) conseguire la coerenza tra iniziative pubbliche e private e tra tutte le decisioni adottate da pubbliche autorità, a livello nazionale, regionale e locale, che hanno effetti sull'utilizzo delle zone costiere*».

14 Con riferimento, per esempio, alle concessioni ad uso turistico degli arenili, sulle quali il presente lavoro intende focalizzare l'attenzione, è stato osservato che «*la riconduzione di questo istituto entro la cornice della GIZC (...) postula una profonda revisione dell'istituto (...) in particolare delle condizioni di assegnazione e di mantenimento del diritto di sfruttamento esclusivo: ciò in ragione della necessità di subordinare lo sfruttamento turistico alla verifica della capacità di carico del segmento costiero interessato*». Così E. BOSCOLO, *La gestione integrata delle zone costiere in Italia: prospettive e prime esperienze*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, I, 2011, p. 45.

15 L'art. 2, comma I, l.r. n. 17/2015 definisce gestione integrata della costa «*il concorso della pluralità di interessi pubblici, ai diversi livelli territoriali, nella valutazione delle azioni programmatiche finalizzate all'uso, alla valorizzazione e alla tutela del bene demaniale marittimo*».

16 Vedasi l'art. 1, l.r. Puglia, n. 17/2015.

dell'azione regionale sono, in particolare, quelli di «*pianificazione dell'area costiera*» e di «*salvaguardia, tutela e uso eco-sostenibile dell'ambiente*» (art. 1).

In buona sostanza, la protezione dell'ambiente marino è affidata alla richiamata normativa regionale, la quale si fonda sul Piano Regionale delle Coste e, quindi, sui Piani Comunali delle Coste (P.C.C.), i quali, a loro volta, devono basarsi sui principi e sulle norme del Piano Regionale delle Coste<sup>17</sup>.

Il Piano Regionale rappresenta, in concreto, lo strumento che disciplina, in un'ottica di integrazione delle componenti ambientali, economiche e sociali, l'uso delle aree demaniali marittime, con l'obiettivo di «*garantire il corretto equilibrio fra la salvaguardia degli aspetti ambientali e paesaggistici del litorale pugliese, la libera fruizione e lo sviluppo delle attività turistico ricreative*». Esso, inoltre, è strumento di conoscenza del territorio costiero e contiene le linee guida, gli indirizzi ed i criteri ai quali devono conformarsi i Piani Comunali delle Coste, sì da garantire «*un'azione coordinata e coerente da parte della Regione*» sull'intero territorio regionale.

Il P.R.C. contiene al suo interno i risultati di varie attività di studio, tra cui: 1) il riordino e l'aggiornamento delle informazioni e delle conoscenze tecnico-scientifiche delle dinamiche fisiche in atto sul territorio costiero pugliese; 2) la definizione del quadro conoscitivo dei caratteri ambientali e delle dinamiche urbanistico-amministrative e la catalogazione e organizzazione razionale dei dati esistenti; 3) la definizione delle politiche di fruizione delle aree demaniali del litorale da attuare nel rispetto dei vincoli ambientali ed urbanistici, nonché della sicurezza dei cittadini; 4) i criteri e gli indirizzi per la redazione dei Piani Comunali delle Coste, strumento di assetto, gestione, controllo e monitoraggio del territorio comunale costiero.

Per la sua redazione è stato adottato un approccio metodologico multidisciplinare che ha portato a suddividere la costa pugliese non in unità amministrative, bensì in unità fisiografiche, intese quali ambiti costiero - marini omogenei e unitari, delle quali sono state individuate nel dettaglio le caratteristiche e le criticità, anche grazie agli apporti di conoscenze forniti dai diversi Comuni della Regione.

#### **4. Il Piano Comunale delle Coste di Taranto.**

Con Delibera di Giunta Comunale n. 373 del 28 Dicembre 2020, ai sensi dell'art. 4 della già citata l.r. n.17/2015 Disciplina della tutela e dell'uso della costa, è stato adottato il Piano Comunale delle Coste di Taranto, il quale consta di una Relazione Generale che descrive la metodologia utilizzata ed il lavoro svolto per la redazione del P.C.C., delle Norme tecniche di attuazione e degli elaborati grafici, nonché del Disciplinare d'uso e gestione delle aree concesse per attività di mitilicoltura, il quale è

<sup>17</sup> Si vedano gli artt. 1 e 2 l.r. Puglia, n. 17/2015.

parte integrante e complementare degli elaborati di Piano e ad esso deve farsi riferimento per quanto riguarda le disposizioni tecniche relative a tale attività<sup>18</sup>.

Come si legge nella Relazione Generale<sup>19</sup>, la quale riproduce la definizione di P.C.C. contenuta nel Piano Regionale delle Coste (art. 2 NTA), «*il Piano Comunale delle Coste, di seguito denominato PCC, è lo strumento di assetto, gestione, controllo e monitoraggio del territorio costiero comunale in termini di tutela del paesaggio, di salvaguardia dell'ambiente, di garanzia del diritto dei cittadini all'accesso e alla libera fruizione del patrimonio naturale pubblico, nonché di disciplina per il suo utilizzo sostenibile ed eco-compatibile*».

Tale strumento di pianificazione «*contempera gli interessi pubblici connessi:*

- *allo sviluppo del settore turistico, per le relative implicazioni di carattere socio-economico;*
- *al godimento del bene da parte della collettività;*
- *alla protezione dell'ambiente naturale e al recupero dei tratti di costa che versano in stato di degrado, ovvero di instabilità morfologica*».

Esso pone «*l'obiettivo dello sviluppo economico-sociale delle aree costiere attraverso l'affermazione della qualità e della sostenibilità dello stesso, prospettando strategie di difesa e di governo, nella constatazione che: 1. lo stato attuale della costa risente in generale di una disordinata evoluzione, effetto più di una sommatoria di interventi senza alcuna reciproca connessione che del prodotto di una logica di sistema basata su un corretto rapporto tra ambiente costruito e ambiente naturale; 2. il livello di degrado è tale, per intensità e ampiezza, che il problema non è più quello di cercare usi ottimali delle aree ancora libere, ma piuttosto quello di innescare un processo di recupero e risanamento complessivo*».

Il Piano Comunale delle Coste, che disciplina l'uso del demanio marittimo e delle sue pertinenze, nonché il mare territoriale, rappresenta, dunque, lo strumento di pianificazione che consente di contemperare l'uso con la conservazione e la tutela delle zone costiere, in un'ottica di sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale, economico e sociale.

Il Piano elaborato dal Comune di Taranto razionalizza l'uso delle zone costiere comprese «*tra i confini amministrativi del Comune di Taranto, la dividente demaniale così come individuata nel Sistema Informativo del Demanio (SID) e il Mare Territoriale che si estende per 12 miglia dalla linea di base<sup>20</sup>*». Tale tratto ricade interamente nell'Unità Fisiografica 7, sub-unità 7.1. 7.2 e 7.3<sup>21</sup>.

<sup>18</sup> [www.comune.taranto.it/index.php/41-avvisi/3378-avviso-adozione-piano-comunale-delle-coste](http://www.comune.taranto.it/index.php/41-avvisi/3378-avviso-adozione-piano-comunale-delle-coste)

<sup>19</sup> Vedasi p. 11 Relazione Generale P.C.C..

<sup>20</sup> Art. 3 NTA.

<sup>21</sup> Ai sensi dell'art. 3 delle NTA del P.R.C. e dell'art. 2 NTA P.C.C.0, l'unità fisiografica «*individua un tratto di costa in cui il trasporto solido, dovuto al moto ondoso e alle correnti litoranee, è confinato. In genere, l'unità fisiografica è delimitata da promontori le cui conformazioni non consentono l'ingresso e/o l'uscita di sedimenti dal tratto di costa*».

Esso tiene conto, così come previsto dal P.R.C., dei differenti livelli di criticità all'erosione dei litorali sabbiosi e della sensibilità ambientale<sup>22</sup>. Come, infatti, si legge nella Relazione Generale «*le classi di criticità condizionano il rilascio delle concessioni demaniali e le classi di sensibilità condizionano i tipi di concessione demaniale e le modalità di contenimento dei relativi impatti*»<sup>23</sup>.

Le Norme Tecniche di Attuazione (NTA) contengono la disciplina generale delle attività e dell'uso del demanio marittimo, individuano le caratteristiche tecniche e architettoniche che devono possedere i manufatti utilizzati per l'esercizio delle attività turistico-ricreative, in particolare, stabilimenti balneari e spiagge libere con servizi, dettano i criteri generali per gli interventi di recupero e risanamento costiero, regolamentano, infine, le concessioni demaniali marittime.

Le norme tecniche vanno lette congiuntamente agli elaborati grafici. Come prescrive l'art. 5 delle NTA, gli elaborati grafici devono individuare le aree di interesse turistico-ricreativo che necessitano del fronte mare ovvero (esclusivamente) stabilimenti balneari e spiagge libere con servizi, nonché le aree, pur sempre di interesse turistico-ricreativo, ma da destinare ad attività diverse da quelle appena citate ovvero 1) esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio 2) noleggio di imbarcazioni e natanti in genere 3) strutture ricettive ed attività ricreative e sportive 4) esercizi commerciali 5) servizi di altra natura e conduzione di strutture ad uso abitativo, compatibilmente con le esigenze di utilizzazione di cui alle precedenti categorie di utilizzazione 6) punti di ormeggio.

Gli elaborati grafici, inoltre, devono riportare le aree con finalità diverse (attività produttive) quali «*strutture per varo, alaggio, rimessaggio delle imbarcazioni e attività complementari, cantieristica navale; impianti per acquacoltura e per esigenze della pesca; uso agricolo; altro uso produttivo o industriale; altro uso commerciale; servizi di altra natura; altro uso in concessione*».

La disciplina delle aree oggetto di concessione è contenuta nell'art. 8 delle NTA, il quale, nel chiarire che per attività turistico-ricreative devono intendersi esclusivamente 1) gli stabilimenti balneari 2) le spiagge libere con servizi 3) i chiosci-bar per la somministrazione di bevande e alimenti, cibi precotti e generi di monopolio, 4) gli esercizi di ristorazione e somministrazione di generi di monopolio, 5) il noleggio di imbarcazioni e natanti in genere e relativi punti di ormeggio, 6) le

<sup>22</sup> Ai sensi dell'art. 6 delle NTA del P.R.C., «*la criticità all'erosione dei litorali sabbiosi viene definita in funzione di tre indicatori, che individuano la tendenza evolutiva storica del litorale, la tendenza evolutiva recente e lo stato di conservazione dei sistemi dunali. La criticità all'erosione viene classificata in elevata (C1), media (C2) e bassa (C3)*», mentre, per quanto riguarda l'aspetto della sensibilità ambientale, essa si definisce «*in funzione di una molteplicità di indicatori che rappresentano lo stato fisico della fascia costiera (comprendente l'area demaniale e il suo contesto territoriale di riferimento), in relazione al sistema delle norme di tutela che ne sottolineano la valenza ambientale. La sensibilità ambientale viene classificata in elevata (S1), media (S2) e bassa (S3)*».

<sup>23</sup> Vedasi p. 17.

strutture ricettive 7) le attività ricreative e sportive compatibili con gli usi pubblici della costa e del mare 8) gli esercizi commerciali nonché 9) i punti di ormeggio, detta la disciplina e individua i requisiti minimi per gli stabilimenti balneari, le spiagge libere con servizi, chioschi-bar per la somministrazione di bevande e alimenti e generi di monopolio.

La medesima norma, invero, disciplina anche i requisiti per le concessioni dell'acquacoltura e della molluschicoltura sia pure mediante un rinvio al Disciplinare d'uso e gestione delle aree concesse per attività di mitilicoltura nel Mar Piccolo e Mar Grande di Taranto, nonché contiene la disciplina e individua i requisiti per le concessioni con finalità produttive, facendo specifico riferimento alla cantieristica navale. Nel Capo III, poi, sono definite le caratteristiche tecniche ed architettoniche richieste per i manufatti removibili e le parti funzionali all'esercizio dell'attività in concessione. L'art. 16, infine, definisce i requisiti minimi di valutazione delle domande, facendo, tuttavia, riferimento alle sole concessioni per finalità turistico-ricreative.

Orbene, la disamina del P.C.C. di Taranto alla luce del P.R.C. e della normativa regionale sulla tutela e l'uso della costa, nonché, più in generale, nell'ambito del quadro normativo di riferimento di matrice internazionale, unionale e nazionale, pone in evidenza l'esistenza di talune criticità e impone delle riflessioni sull'opportunità di integrare e modificare il Piano stesso nella prospettiva di dare una più piena attuazione a quei principi e a quegli obiettivi che, nel tempo occorso per la sua elaborazione ed adozione, si sono via via andati affermando.

Il riferimento principale è ai principi e agli obiettivi posti dall'Agenda 2030, la quale, come si legge nel Preambolo della Risoluzione con la quale è stata adottata<sup>24</sup>, *«è un programma d'azione per le persone, il pianeta e la prosperità (...). I 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile e i 169 traguardi che annunceremo oggi dimostrano la dimensione e l'ambizione di questa nuova Agenda universale. Essi si basano sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e mirano a completare ciò che questi non sono riusciti a realizzare. Essi mirano a realizzare pienamente i diritti umani di tutti e a raggiungere l'uguaglianza di genere e l'emancipazione di tutte le donne e le ragazze. Essi sono interconnessi e indivisibili e bilanciano le tre dimensioni dello sviluppo sostenibile: la dimensione economica, sociale ed ambientale. Gli Obiettivi e i traguardi stimoleranno nei prossimi 15 anni interventi in aree di importanza cruciale per l'umanità e il pianeta».*

Tra i 17 goal, il goal 14 è quello specificamente dedicato all'utilizzo in modo sostenibile degli oceani, dei mari e delle risorse marine per uno sviluppo sostenibile.

L'Agenda 2030 ribadisce tutti i principi della Dichiarazione di Rio sull'Ambiente e lo Sviluppo del 1992, in particolare, il principio 3 secondo cui *«il diritto allo sviluppo deve essere realizzato in modo da soddisfare equamente le esigenze relative all'ambiente ed allo*

<sup>24</sup> Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU il 25 settembre 2015.

*sviluppo delle generazioni presenti e future», il principio 4 per il quale «al fine di pervenire ad uno sviluppo sostenibile, la tutela dell'ambiente costituirà parte integrante del processo di sviluppo e non potrà essere considerata separatamente da questo», nonché il principio 15 in virtù del quale «al fine di proteggere l'ambiente, gli Stati applicheranno largamente, secondo le loro capacità, il Principio di precauzione».*

La valorizzazione dell'aspetto legato alla tutela ambientale, invero, si pone in linea con quelle che saranno, con ogni probabilità, le direttrici lungo le quali si realizzerà la preannunciata riforma delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative.

## **5. Green Public Procurement, Criteri Ambientali Minimi (CAM) e Certificazioni ambientali.**

Secondo la definizione della Commissione europea, il *Green Public Procurement* (GPP) o Acquisti Verdi della Pubblica Amministrazione si definisce come *«l'approccio in base al quale le Amministrazioni Pubbliche integrano i criteri ambientali in tutte le fasi del processo di acquisto, incoraggiando la diffusione di tecnologie ambientali e lo sviluppo di prodotti validi sotto il profilo ambientale, attraverso la ricerca e la scelta dei risultati e delle soluzioni che hanno il minore impatto possibile sull'ambiente lungo l'intero ciclo di vita».*

Nella comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni COM(2008)400 su *«Appalti pubblici per un ambiente migliore»*, il *Green Public Procurement* è definito *«un processo mediante cui le pubbliche amministrazioni cercano di ottenere beni, servizi e opere con un ridotto impatto ambientale per l'intero ciclo di vita rispetto a beni, servizi e opere con uguale funzione primaria ma oggetto di procedura di appalto diversa»* (art. 3).

Il GPP, dunque, rappresenta senz'altro un importante strumento per le politiche ambientali ma è, altresì, strumento per la promozione dell'innovazione tecnologica e, in senso più ampio, per la promozione di comportamenti virtuosi delle amministrazioni pubbliche e delle aziende<sup>25</sup>. Con l'art. 1, comma 1126, l. n. 296 del 27 dicembre 2006, viene introdotto in Italia il Piano d'azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione (PAN GPP), il quale *«prevede l'adozione di misure volte all'integrazione delle esigenze di sostenibilità ambientale nelle procedure di acquisto di beni e servizi delle amministrazioni competenti, sulla base dei seguenti criteri:*

- a) riduzione dell'uso delle risorse naturali;*
- b) sostituzione delle fonti energetiche non rinnovabili con fonti rinnovabili;*

<sup>25</sup> Su GPP e CAM: I.A. NICOTRA - C. SAGONE, *“Green Public Procurement”*: uno sguardo al passato per affrontare le sfide future, in *federalismi.it*, VI, 2022, pp. 259 ss.; F. FRACCHIA - S. VERNILE, *I contratti pubblici come strumento dello sviluppo ambientale*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, II; 2020. P. 4 ss.; F. DE LEONARDIS, *L'uso strategico della contrattazione pubblica: tra gpp [“green public procurement”] e obbligatorietà dei CAM*, in *Rivista quadrimestrale di diritto dell'ambiente*, III, 2020, pp.62 ss..

- c) riduzione della produzione di rifiuti;
- d) riduzione delle emissioni inquinanti;
- e) riduzione dei rischi ambientali».

Il successivo comma 1127 riporta le categorie merceologiche da considerare ovvero a) arredi b) materiali da costruzione c) manutenzione delle strade d) gestione del verde pubblico e) illuminazione e riscaldamento f) elettronica g) tessile h) cancelleria i) ristorazione l) materiali per l'igiene m) trasporti.

Tale Piano è stato approvato con d.m. dell'11 aprile 2008 ed è stato, successivamente, aggiornato. Il Pan GPP rinvia ad appositi decreti emanati dal Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare per l'individuazione dei criteri ambientali minimi per acquisti e forniture relativi alle categorie merceologiche individuate.

Si definiscono Criteri Ambientali Minimi (CAM) «*i requisiti ambientali definiti per le varie fasi del processo di acquisto, volti a individuare la soluzione progettuale, il prodotto o il servizio migliore sotto il profilo ambientale lungo il ciclo di vita, tenuto conto della disponibilità di mercato*»<sup>26</sup>. In altre parole, essi rappresentano delle indicazioni tecniche destinate ad assumere rilevanza nelle varie fasi delle procedure di gara, dalla definizione dell'oggetto dell'appalto, alla selezione dei candidati, alla definizione delle specifiche tecniche, dei criteri premianti, alla definizione delle clausole contrattuali.

I CAM si fondano su criteri ambientali relativi alle etichette di qualità ecologica ufficiali o ad altre documentazioni tecniche già esistenti e tengono conto delle indicazioni fornite dalle parti interessate del settore produttivo. I CAM vengono aggiornati continuamente in base all'evoluzione tecnologica. Ad oggi, risultano adottati diciotto CAM<sup>27</sup>, alcuni dei quali in fase di revisione. È prevista l'introduzione

<sup>26</sup> <https://www.mite.gov.it/pagina/i-criteri-ambientali-minimi>.

<sup>27</sup> ARREDI PER INTERNI (Fornitura e servizio di noleggio di arredi per interni), ARREDO URBANO (Acquisto di articoli per l'arredo urbano), AUSILI PER L'INCONTINENZA (Forniture di ausili per l'incontinenza), CALZATURE DA LAVORO E ACCESSORI IN PELLE (Forniture di calzature da lavoro non DPI e DPI, articoli e accessori in pelle), CARTA (Acquisto di carta per copia e carta grafica), CARTUCCE (Forniture di cartucce toner e cartucce a getto di inchiostro e per l'affidamento del servizio integrato di raccolta di cartucce esauste, preparazione per il riutilizzo e fornitura di cartucce di toner e a getto di inchiostro), EDILIZIA (Affidamento di servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione, ristrutturazione e manutenzione di edifici pubblici), ILLUMINAZIONE PUBBLICA - fornitura e progettazione (Acquisizione di sorgenti luminose per illuminazione pubblica, l'acquisizione di apparecchi per illuminazione pubblica, l'affidamento del servizio di progettazione di impianti per illuminazione pubblica), ILLUMINAZIONE PUBBLICA - servizio (Servizio di illuminazione pubblica), ILLUMINAZIONE, RISCALDAMENTO/RAFFRESCAMENTO PER EDIFICI (Affidamento servizi energetici per gli edifici, servizio di illuminazione e forza motrice, servizio di riscaldamento/raffrescamento), LAVAGGIO INDUSTRIALE E NOLEGGIO DI TESSILI E MATERASSERIA (Affidamento del servizio di lavaggio industriale e noleggio di tessili e materasseria), RIFIUTI URBANI (Affidamento del servizio di gestione dei rifiuti urbani), RISTORAZIONE COLLETTIVA (Servizio di ristorazione collettiva e fornitura di derrate alimentari), SANIFICAZIONE (Affidamento del servizio di pulizia e sanificazione di edifici e ambienti ad uso civile, sanitario e per i prodotti detergenti), STAMPANTI (Affidamento del servizio di stampa gestita, affidamento del servizio di noleggio di stampanti e di apparecchiature multifunzione per ufficio e acquisto o il

di ulteriori CAM, quali Servizi di vendita bevande e alimenti (bar interni e distributori automatici), Servizi di progettazione e lavori per la nuova costruzione e manutenzione di strade ed eventi culturali.

Con il nuovo Codice Appalti di cui al d.lgs. 50 del 18 aprile 2016 e ss.mm.ii, l'applicazione dei CAM è divenuta obbligatoria. In virtù dell'art. 34 c. app., le Pubbliche Amministrazioni sono tenute ad inserire le indicazioni di cui ai CAM nelle diverse parti dei bandi di gara. L'importanza del nuovo Codice Appalti sta anche nell'aver introdotto il concetto di "ciclo di vita" di un prodotto, servizio o lavoro.

Con tale espressione si fa riferimento a *«tutte le fasi consecutive o interconnesse, compresi la ricerca e lo sviluppo da realizzare, la produzione, gli scambi e le relative condizioni, il trasporto, l'utilizzazione e la manutenzione, della vita del prodotto o del lavoro o della prestazione del servizio, dall'acquisizione della materia prima o dalla generazione delle risorse fino allo smaltimento, allo smantellamento e alla fine del servizio o all'utilizzazione»*<sup>28</sup>. Il costo del "ciclo di vita" incide, in particolare, sui criteri di aggiudicazione dell'appalto. Per quanto riguarda tali criteri, vale la pena evidenziare che, attualmente, il legislatore ha, sostanzialmente, optato per il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, sì come risulta dall'art. 95, comma II, c. app. il quale prevede che *«fatte salve le disposizioni legislative, regolamentari o amministrative relative al prezzo di determinate forniture o alla remunerazione di servizi specifici, le stazioni appaltanti, nel rispetto dei principi di trasparenza, di non discriminazione e di parità di trattamento, procedono all'aggiudicazione degli appalti e all'affidamento dei concorsi di progettazione e dei concorsi di idee, sulla base del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo o sulla base dell'elemento prezzo o del costo, seguendo un criterio di comparazione costo/efficacia quale il costo del ciclo di vita, conformemente all'articolo 96»*. Lo stesso articolo (comma VI) prevede che l'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo debba essere valutata sulla base di criteri oggettivi, tra i quali possono rientrare le certificazioni ambientali<sup>29</sup>.

Con riguardo specifico al tema oggetto del presente lavoro - le concessioni demaniali marittime con finalità turistiche e ricreative -, vale la pena evidenziare che esistono delle certificazioni ambientali, su base volontaria, che riguardano specificamente tali strutture. Il riferimento è alla norma UNI/PdR 92:2020 - Stabilimenti balneari - Linee guida per la sostenibilità ambientale, l'accessibilità, la

---

leasing di stampanti e di apparecchiature multifunzione per ufficio), TESSILI (Forniture e noleggio di prodotti tessili, ivi inclusi mascherine filtranti, dispositivi medici e dispositivi di protezione individuale), VEICOLI (Acquisto, leasing, locazione, noleggio di veicoli adibiti al trasporto su strada e per i servizi di trasporto pubblico terrestre, servizi speciali di trasporto passeggeri su strada), VERDE PUBBLICO (Servizio di gestione del verde pubblico e fornitura prodotti per la cura del verde).

<sup>28</sup> Vedasi art. 3 c. app..

<sup>29</sup> A. DI GIOVANNI, *L'ambiente sostenibile nel nuovo Codice degli appalti: green public procurement e certificazioni ambientali*, in *Il Diritto dell'economia*, I, 2018, pp. 175 ss..

qualità e la sicurezza dei servizi, nonché alla norma ISO 13009:2018 - Turismo e servizi correlati - Requisiti e raccomandazioni per le attività in spiaggia.

Nel primo caso, si tratta di una prassi elaborata dall'UNI (Ente nazionale italiano di unificazione), un'associazione privata senza scopo di lucro, riconosciuta dallo Stato e dall'Unione europea, che predispone norme tecniche volontarie per tutti i settori industriali, commerciali e del terziario. Nel sommario si legge che *«La prassi di riferimento fornisce agli operatori del settore turistico-balneare gli elementi necessari per impostare, gestire e verificare i servizi offerti, garantendo al cliente adeguati livelli di sostenibilità ambientale, accessibilità, qualità, sicurezza e rispetto dell'ambiente circostante»*. Nelle norme tecniche elaborate vengono descritti e classificati i servizi anche in base all'obiettivo di *«sostenibilità per ridurre l'impatto negativo sull'ambiente naturale e per la tutela del paesaggio»* e, in tale prospettiva, viene esaltato il ruolo della pianificazione strategica ed operativa da parte della Direzione dello stabilimento, che dovrà occuparsi di monitorare, analizzare e valutare continuamente i servizi offerti, nonché viene posto l'accento sul fatto che, in un'ottica di conservazione, nella progettazione, nella realizzazione e nella gestione dello stabilimento balneare, debbano essere ridotti il più possibile gli impatti negativi sull'ambiente naturale e paesaggistico circostante. Una parte è anche dedicata al servizio di pulizia e alla gestione dei rifiuti.

Per quanto riguarda, invece, la norma ISO 13009:2018 - Turismo e servizi correlati - Requisiti e raccomandazioni per le attività in spiaggia, essa fornisce agli operatori turistico-balneari (stabilimenti balneari, resort, spiagge libere attrezzate, circoli, associazioni sportive...) linee guida, definite a livello internazionale, affinché possano assicurare un elevato livello in termini di qualità, sostenibilità ed accessibilità. Più precisamente, *«la norma stabilisce i requisiti e le raccomandazioni generali per gli operatori di spiaggia che offrono servizi a turisti e visitatori. Fornisce indicazioni sia per gli operatori della spiaggia che per gli utenti in merito all'implementazione di una gestione e pianificazione sostenibili, alla proprietà sulla spiaggia, alle infrastrutture sostenibili e alle necessità relative alla fornitura di servizi, compresa la sicurezza in spiaggia, l'informazione e la comunicazione, la pulizia e la rimozione dei rifiuti»*.

Per quanto oggetto del presente lavoro, tali certificazioni possono costituire criteri premiali nei procedimenti di rilascio delle concessioni demaniali.

## **6. La valorizzazione della tutela ambientale nella pianificazione costiera del Comune di Taranto con particolare riferimento alle concessioni per finalità turistico-ricreative. Cenni alle concessioni aventi finalità diverse.**

Il Piano Comunale delle Coste di Taranto appare costruito, sostanzialmente, sulle concessioni demaniali aventi finalità turistico-ricreative e, tra queste, in special modo su stabilimenti balneari e spiagge libere con servizi.

Una maggiore valorizzazione meriterebbero le attività sportive legate al mare, anche con riferimento all'ubicazione sulla costa delle aree ad esse dedicate sì come risulta dagli elaborati grafici. Ed infatti, la crescita degli sport acquatici può favorire lo sviluppo sostenibile della comunità costiera in quanto, per un verso, essi possono contribuire a migliorare la qualità della vita dei residenti, nonché ad accrescere la loro consapevolezza della necessità di usare in maniera sostenibile la risorsa mare, dall'altro possono contribuire alla crescita di certi settori produttivi della *blue economy* e, certamente, del turismo sportivo.

Un ruolo importante può avere anche la nautica da diporto, sicché andrebbe favorita la realizzazione delle relative infrastrutture, specie quelle destinate ad unità da diporto di più ridotte dimensioni (punti di ormeggio e pontili) fruibili, in particolare, dai residenti.

Tanto servirebbe a dare un importante *input* alla nautica sociale<sup>30</sup>e, in definitiva, concorrerebbe a sviluppare alcuni settori economici della *blue economy*, quale quello della cantieristica.

Analogamente, per quanto riguarda le attività produttive, appare necessaria una maggiore regolamentazione delle stesse e, in particolare, della cantieristica navale, attesa l'auspicabile crescita che questo settore potrà avere nei prossimi anni.

Un discorso a parte vale per l'attività di mitilicoltura, di primario interesse per la città di Taranto, contenuta in un disciplinare *ad hoc* aggiunto nel tempo. È sempre alle attività turistico-ricreative, in particolare, stabilimenti balneari e spiagge libere con servizi, che sono, per lo più, riferite le regole volte a favorire una fruizione sostenibile della costa e del mare. Gli aspetti di tutela ambientale presi in considerazione nel Piano Comunale delle Coste meritano, dunque, di essere implementati, tanto con riferimento a questa tipologia di attività che con riguardo, più in generale, alle attività produttive, specie alla cantieristica navale.

Appare, per questo, utile approfondire in maniera più dettagliata il tema, effettuando alcune preventive considerazioni.

Al raggiungimento dello scopo della valorizzazione degli aspetti legati alla tutela ambientale si ritiene possa contribuire, innanzitutto, una **revisione sistematica** del testo delle NTA, in modo da dare maggiore organicità al testo. In secondo luogo, appare utile aggiornare la parte contenente le **definizioni**, in quanto, fra queste, difetta quella di aree demaniali con finalità diverse da quella turistico-ricreativa.

<sup>30</sup> Ai sensi dell'art. 2 *bis* c. dip., per nautica sociale si intende «a) la navigazione da diporto effettuata in acque marittime o interne per fini esclusivamente sportivi o ricreativi e senza scopo di lucro, mediante natanti da diporto con qualsiasi propulsione e con scafo di lunghezza fino a sei metri, misurata secondo la norma armonizzata UNI/EN/ISO/8666; b) il complesso delle attività finalizzate a diffondere la conoscenza e la pratica della nautica da diporto a favore degli studenti degli istituti scolastici di ogni ordine e grado di età non inferiore a nove anni, oppure, anche a scopo di ausilio terapeutico, a favore delle persone con disabilità di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, o con disturbi psicologici, dell'apprendimento o della personalità».

Appare, altresì, necessaria una modifica dell'art. 19 NTA in tema di **concessioni per la nautica da diporto**, il quale si riferisce alle «*concessioni per la nautica da diporto, approdo turistico e punti di ormeggio*» e rinvia al d.p.r. n. 509/1997 per il rilascio delle relative concessioni. Al riguardo, si evidenzia, *in primis*, che nel termine concessioni per la nautica da diporto dovrebbero essere ricomprese tutte e tre le tre tipologie individuate nel decreto richiamato, ovvero oltre gli approdi turistici e i punti di ormeggio citati nelle N.T.A., anche i porti turistici. Sembrerebbe, quindi, esservi un'inesattezza terminologica. Tra queste tre tipologie occorre, poi, fare un distinguo, in quanto i punti di ormeggio rientrano, ai sensi dello stesso P.C.C. (art. 8 NTA), fra le concessioni per finalità turistico-ricreative e, pertanto, competente per il rilascio delle concessioni è il Comune che deve seguire il medesimo *iter* predisposto per le concessioni aventi analoga finalità. Anche sotto tale profilo, sarebbe necessario apportare una modifica all'attuale testo.

Merita un approfondimento, poi, l'aspetto relativo all'**ambito di estensione della pianificazione costiera** da parte del Comune.

Coerentemente con la normativa regionale, oggetto della pianificazione contenuta nel P.C.C. elaborato dal Comune di Taranto è tanto il demanio costiero che il mare territoriale, il quale si estende per 12 miglia marine a partire dalla costa.

Nelle more dell'adozione del Piano delle Coste, è stata emanata, tuttavia, la direttiva 2014/89/UE che istituisce un quadro per la pianificazione dello spazio marittimo (PSM), recepita in Italia con il d.lgs. n. 201 del 17 ottobre 2016, la quale si applica alle acque marine, restando espressamente escluse (solo) le acque costiere o parti di esse cui si applica la pianificazione dello spazio terrestre<sup>31</sup>.

Per acque costiere devono intendersi le acque comprese tra la linea di base e un miglio nautico<sup>32</sup> e i loro fondali e sottosuoli<sup>33</sup>.

La direttiva prevede che le disposizioni dei piani di gestione dello spazio marittimo debbano includere ed armonizzarsi con i piani e programmi esistenti.

Il d.lgs. n. 201/2016, con riferimento alle diverse tipologie di piani e programmi già esistenti riguardanti le acque marine e le attività economiche e sociali ivi svolte, nonché le attività terrestri rilevanti ai fini della considerazione delle interazioni terra-mare, stabilisce che essi siano (in prima applicazione) compresi e armonizzati con le disposizioni dei piani di gestione dello spazio marittimo<sup>34</sup>.

<sup>31</sup> Vedasi art. 1, dir. 2014/89/UE.

<sup>32</sup> Ai sensi dell'art. 2, paragrafo 7, della direttiva 2000/60/CE che istituisce un quadro per l'azione comunitaria in materia le acque costiere sono le «*acque superficiali situate all'interno rispetto a una retta immaginaria distante, in ogni suo punto, un miglio nautico sul lato esterno dal punto più vicino della linea di base che serve da riferimento per definire il limite delle acque territoriali e che si estendono eventualmente fino al limite esterno delle acque di transizione*».

<sup>33</sup> Vedasi art. 3 dir. 2014/89/UE.

<sup>34</sup> Art. 5, comma 3, d.lgs. n. 201/2016.

Le linee guida contenenti gli indirizzi e i criteri per la predisposizione dei piani di gestione dello spazio marittimo, approvate con d.p.c.m. del 1° dicembre 2017, riconoscono al Piano di gestione dello spazio marittimo, proprio per il suo carattere di piano integrato, un ruolo di riferimento per i singoli piani di settore. In una prima fase, quindi, i Piani di gestione dello spazio marittimo dovranno recepire la pianificazione esistente, mentre, successivamente, saranno i Piani di gestione dello spazio marittimo a delineare il quadro, integrato, nell'ambito del quale i piani di settore dovranno definire obiettivi e azioni settoriali<sup>35</sup>.

La pianificazione comunale delle aree costiere, si ritiene, dovrà tenere conto di tale, nuovo, strumento di pianificazione integrata.

Passando ad esaminare gli aspetti più direttamente connessi alla **tutela ambientale**, si ritiene si possa agire sia sull'**implementazione dei criteri minimi previsti per i progetti** sia sui **criteri premiali in sede di selezione del concessionario**.

In questa ottica appare utile, innanzitutto, intervenire sugli artt. 8 e 9 delle NTA. Andrebbero previsti una disciplina e dei requisiti minimi non solo per le concessioni aventi ad oggetto attività turistico-ricreative ma anche per le attività produttive e, nell'ambito delle prime, andrebbero regolamentate più dettagliatamente le strutture dedicate ad attività diverse da stabilimenti balneari e spiagge libere con servizi.

In secondo luogo, i requisiti minimi ad oggi presi in considerazione nelle NTA - per lo più calibrati su stabilimenti balneari e spiagge libere con servizi - potrebbero essere implementati nell'ottica di promuovere la eco-compatibilità delle strutture balneari, sì come prevede l'art. 8.7 del P.R.C..

Attualmente, infatti, per quanto riguarda le attività turistico-ricreative, il P.C.C. contiene delle prescrizioni basilari, quali la previsione del divieto di realizzare opere e manufatti di difficile rimozione o realizzati con materiali cementati, l'obbligo di delimitare l'area oggetto di concessione esclusivamente con paletti in legno infissi nella sabbia, l'obbligo di predisporre un servizio di raccolta differenziata, nonché la previsione che le parti strutturali siano prefabbricate o montate a secco *in loco* e removibili, la possibilità di utilizzo di soli materiali in legno, acciaio o materiale composito in possesso di certificazioni di compatibilità ambientale, l'adduzione di acqua ed energia, prioritariamente, per mezzo di sistemi e tecniche eco-compatibili.

Quanto, invece, alle attività diverse da quelle turistico-ricreative, è previsto unicamente che, nella fase di rilascio di nuove concessioni, sia data preferenza agli operatori dotati di sistemi di gestione e audit ambientale tesi a valutare e monitorare i loro processi produttivi e i relativi impatti sull'ambiente marino e costiero.

Orbene, per quanto riguarda, in particolare, le concessioni aventi ad oggetto le attività turistico-ricreative, come già evidenziato, lo stesso P.R.C. (art. 8.7) sollecita le

<sup>35</sup> Vedasi capitolo 14 delle Linee Guida.

Amministrazioni comunali, attraverso il P.C.C., a promuovere la realizzazione di strutture balneari eco-compatibili, indicando tre direttrici:

- il risparmio delle risorse idriche;
- il risparmio delle risorse energetiche;
- le modalità gestionali.

La norma indica, altresì, le concrete modalità per il raggiungimento di ciascuno dei tre obiettivi, quali il recupero delle acque grigie provenienti dalle docce ed il loro riutilizzo per scarichi dei servizi igienici e per altri usi consentiti, l'installazione di riduttori di flusso nelle docce, l'introduzione di pannelli solari per il riscaldamento dell'acqua destinata ai servizi igienici, alle docce e al chiosco - bar - ristoro, l'installazione di pannelli fotovoltaici per la produzione di energia elettrica, l'installazione di temporizzatori, dispositivi elettrici a basso consumo e simili per il contenimento dei consumi, la raccolta differenziata delle tipologie di rifiuto più frequenti prodotte sulle spiagge, la creazione di info - point ove ricevere consigli sui comportamenti da tenere per il rispetto dell'ambiente e delle risorse naturali.

Nell'ottica del raggiungimento di tali obiettivi, quanto meno alcune di queste misure potrebbero essere introdotte nel P.C.C., attraverso l'implementazione dei requisiti minimi oggi previsti dagli artt. 8 e 9 NTA.

In maniera più semplice ed immediata, l'art. 9 NTA potrebbe essere modificato nella parte in cui è previsto che *«l'adduzione delle risorse idriche ed energetiche per l'uso dei manufatti deve avvenire prioritariamente per mezzo di sistemi e tecniche eco-compatibili»*, attraverso l'eliminazione della parola *«prioritariamente»*, sì da generalizzare l'uso di sistemi e di tecniche eco-compatibili.

Alle misure poc'anzi menzionate potrebbero, poi, aggiungersi quelle volte a ridurre l'inquinamento acustico e luminoso, ad incentivare la desalinizzazione, nonché l'uso di materiali che non emettano sostanze radioattive.

Conformemente a quanto previsto dal P.R.C., l'obiettivo della maggiore eco-compatibilità delle strutture balneari può essere perseguito anche in fase di scelta del concessionario, attraverso l'introduzione di criteri per l'assegnazione che prevedano *«parametri di valutazione in favore di progetti che concorrano al conseguimento delle predette finalità»* (art. 8.7 NTA P.R.C.).

Passando, dunque, alla disamina della fase della scelta del concessionario, con riferimento alle concessioni per finalità turistico-ricreative, occorre considerare l'art. 16 NTA, mentre, per le attività produttive, la norma di riferimento sembrerebbe essere contenuta nell'art. 8.5, lett. a) NTA ai sensi della quale *«Per le concessioni aventi finalità produttive e in particolar modo la cantieristica navale, nelle fasi di rilascio di nuove concessioni, sarà data maggior preferenza agli operatori dotati di sistemi di gestione e audit ambientale tesi a valutare e monitorare i loro processi produttivi e i relativi impatti»*

sull'ambiente marino e costiero». Per l'attività di acquacoltura e molluschicoltura, occorre considerare quanto previsto nell'art. 8.4 e nell'annesso Disciplinare.

Con riferimento alla prima delle tipologie di attività menzionate, attualmente, l'art.16 NTA stabilisce che il bando di gara per le concessioni con finalità turistico-ricreative debba prevedere criteri minimi relativi a cinque tematiche, ovvero promozione del territorio, sostenibilità ambientale, qualità dei servizi per la balneazione, accessibilità dei diversamente abili e incremento occupazionale, riconoscendo a ciascuna un punteggio massimo attribuibile.

Alla luce del contenuto attuale dell'art. 16 NTA, dunque, sembra potersi suggerire, innanzitutto, una **rimodulazione del punteggio**, atteso che per la tematica «sostenibilità ambientale» è previsto un punteggio di massimo 15 punti a fronte di un punteggio più alto previsto, per esempio, per la promozione del territorio (massimo 20 punti), per la qualità dei servizi per la balneazione (massimo 25 punti), nonché per l'incremento occupazionale (massimo 25 punti).

Nell'ambito delle tematiche già previste, inoltre, sarebbe utile indicare gli **specifici elementi tecnici che possono concorrere alla valutazione del progetto**, pur facendo salva la possibilità di prevedere ulteriori soluzioni migliorative in base alla fattispecie concreta.

Per quanto riguarda gli stabilimenti balneari, per esempio, ai fini dell'introduzione di tali elementi, si può tenere conto delle finalità e delle misure indicate nell'art. 8.7 N.T.A. P.R.C..

Il P.C.C. potrebbe, inoltre, prevedere espressamente le **certificazioni ambientali** quale criterio premiale da inserire nei bandi di gara.

Si ritiene, infine, che almeno alcuni degli attuali **Criteri Ambientali Minimi (CAM) del Green Public Procurement** possano essere utili al fine di individuare parametri integrativi di valutazione ovvero criteri premiali.

Le osservazioni che precedono devono valere per tutte le concessioni con finalità turistico-ricreative, ivi comprese, quindi, le strutture per il diporto e gli sport acquatici - punti di ormeggio<sup>36</sup> e pontili galleggianti<sup>37</sup> - i quali, come detto più su, appaiono trascurati.

Anche per tali strutture, specie ove siano previsti servizi complementari (acqua, elettricità...), potrebbero essere prescritti specifici requisiti minimi e/o criteri di premialità in sede di selezione del progetto, che ne assicurino la eco-compatibilità, secondo quelle che sono le buone pratiche conosciute.

<sup>36</sup> Ai sensi dell'art. 2, d.p.r. n. 509/1997 sono punti di ormeggio «*le aree demaniali marittime e gli specchi acquei dotati di strutture che non importino impianti di difficile rimozione, destinati all'ormeggio, alaggio, varo e rimessaggio, anche a secco, di piccole imbarcazioni e natanti da diporto*».

<sup>37</sup> L'art. 9.1 delle NTA del P.R.C. distingue tra pontili galleggianti al servizio della balneazione e pontili galleggianti di ormeggio destinati all'ormeggio di imbarcazioni all'interno di specchi acquei portuali.

Sempre nell'ottica di un uso sostenibile dei fragili ecosistemi costieri, è opportuno che il P.C.C. individui apposite aree, lontane dalla costa, «complementari» a quelle demaniali, da destinare a parcheggi auto e servizi di *sharing* (bici).

Occorrerebbe, inoltre, implementare la mobilità lenta, attraverso l'individuazione di percorsi ciclabili e pedonali.

Queste misure possono contribuire a ridurre in modo assai rilevante la pressione antropica sulla costa connessa, in particolare, all'inquinamento generato dalle auto e al danneggiamento degli habitat naturali, pressione che, soprattutto in alcune stagioni dell'anno, in ragione dell'aumento dei flussi turistici, ha un impatto estremamente negativo sui già fragili ecosistemi costieri. Si pensi alle dune costiere e alla macchia mediterranea. Sebbene non oggetto precipuo della disamina che si è inteso effettuare con il presente lavoro, tuttavia, si ritiene opportuno, infine, fare un brevissimo cenno ad attività diverse da quelle fino ad ora esaminate, vale a dire attività di pesca e mitilicoltura, stante l'estremo interesse che queste attività rivestono per la città di Taranto e in quanto attività idonee ad esercitare una forte pressione sull'ecosistema marino, il cui buono stato è essenziale anche ai fini dello sviluppo delle attività turistico-ricreative sulla costa.

Particolare attenzione meritano i punti di sbarco destinati essenzialmente ai controlli sanitari. Si ritiene utile evidenziare, innanzitutto, che queste aree possono essere attrezzate per la raccolta dei rifiuti - attrezzi da pesca e rifiuti raccolti accidentalmente-, in modo da agevolare la gestione corretta dei rifiuti e scoraggiare l'abbandono in mare e sulla costa. Per altro verso, si deve evidenziare che se può apparire opportuno prevedere un punto di sbarco in Mar Grande, ulteriore a quello ipotizzato in Mar Piccolo (area mercatale), per altro verso non si deve trascurare che il punto di sbarco non coincide con il luogo di attracco delle unità da pesca, sicché, al fine di ridurre l'impatto sull'ambiente marino, legato, per esempio, al consumo di carburante, sarebbe opportuno prevedere che tra questi due punti vi sia contiguità.

## **7. Prospettive di riforma della materia delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative**

Il tema della tutela ambientale sarà sicuramente al centro della riforma della materia delle concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative che dovrebbe vedere la luce nei prossimi tempi.

A parere di chi scrive, la normativa in tema di appalti verdi a cui si è fatto cenno nel presente lavoro può costituire un modello di riferimento per il legislatore nazionale. Al riguardo, autorevole Dottrina<sup>38</sup> ha, infatti, evidenziato come «la

<sup>38</sup> L. TAFARO, *Profili di responsabilità e gestione sostenibile dell'impresa balneare*, in *L'Impresa balneare sul demanio marittimo*, a cura di S. ZUNARELLI - N. CARNIMEO, p. 97 e ss..

*disciplina degli appalti verdi, invero, costituisce un paradigma di attività economica conformata ai principi e valori normativi a fondamento dell'ordinamento; di talché, come autorevolmente si afferma, va respinta l'idea che «talune previsioni opportune, contemplate anche dal nuovo codice appalti (per esempio i c.d. criteri ambientali minimi» negli «appalti verdi») riguardino soltanto taluni contratti o, addirittura, il solo contratto di appalto» (...) Si può, quindi, affermare che, poiché nell'attuale ordinamento ogni attività economica deve conformarsi ai principi dello sviluppo sostenibile e della solidarietà, anche l'attività dell'imprenditore balneare deve essere raccordata con essi».*

Per questa via, si ritiene che, nell'emananda normativa di settore, ben possano trovare spazio le certificazioni ambientali quale requisito di accesso o, per lo meno, quale criterio premiale in fase di selezione del concessionario.

Tanto in quanto ciò *«sulla falsariga di quanto già espressamente previsto nell'ordinamento per gli appalti pubblici verdi, assicurerebbe e valorizzerebbe il rispetto spontaneo degli standard di sostenibilità ambientale da parte degli imprenditori balneari, conseguendo l'ulteriore risultato di inserire ed integrare gli interessi ambientali nel regime concessorio e, di conseguenza, funzionalizzato l'attività economica dell'impresa balneare all'attuazione dei principi di sostenibilità e solidarietà ambientale. Per tale via, a cominciare dall'aggiudicazione della concessione demaniale marittima, si perverrebbe alla configurazione dei contratti "verdi" dell'impresa balneare, attuativi della legalità costituzionale europea»<sup>39</sup>.*

Si ritiene che analoghe considerazioni possano valere anche per tutte le altre attività turistico-ricreative.

È stato sostenuto, infatti, che, nel sistema europeo, è possibile ipotizzare un nuovo paradigma contrattuale, il c.d. contratto ecologico *«nel quale l'interesse ambientale «penetra» e «colora» la causa, imponendo una conformazione ecologica dell'autonomia negoziale ed un uso razionale delle risorse naturali, a vantaggio anche delle generazioni future, per il quale il principio dello sviluppo sostenibile assurge a parametro di meritevolezza e di tutela»<sup>40</sup>.*

Sulla scorta dei ragionamenti sin qui portati avanti, si ritiene, altresì, che nella Riforma possano trovare spazio anche i criteri ambientali minimi per la progettazione e la gestione sostenibile delle attività turistico-ricreative sul demanio marittimo, che tengano conto delle peculiarità e, al contempo, della fragilità degli ecosistemi costieri. Lo sviluppo sostenibile, dunque, deve fondarsi sempre più su criteri obiettivi, in quanto tali più facilmente monitorabili e valutabili.

<sup>39</sup> L. TAFARO, *op. cit.*, p. 108.

<sup>40</sup> L. TAFARO, *op. cit.*, p. 108.