

Publicato il 02/07/2018

N. 00268/2018 REG.PROV.COLL.
N. 00227/2017 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l' Abruzzo

(Sezione Prima)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 227 del 2017, proposto da F.A.B. Federazione Autonoma Balneari, Confesercenti Abruzzo, Confcommercio Teramo, Lido Venere S.a.s., Terry & Co. S.r.l., Waikiki Beach S.a.s., “Il Corallo” di Mazzone Luigi & C.S.A.S., Twenty Beach S.a.s., Principe D'Abruzzo S.a.s., La Pinetina Norscia S.a.s., “Poseidon” di Santarelli Michele Junior & C. S.a.s., “Cerrano” di Pappacena Salvatore, Las Vegas di Ronca Giuliano & C. S.n.c., Malola S.r.l., Cerrano Sub S.a.s. di Dottore Marco & C., Lido “Il Corsaro” di Antonio Rapacchiale, Pie' D'Oro S.a.s. di Mancinelli G. & n. & C., Sinue' S.a.s. di Tontodonati F. & C., Cerranello S.a.s. di Amen Saverio & C., Hotel Miramare di Vallescura M. & A. & C. S.n.c., Lido Ippocampo S.a.s. di Torelli Lisa & C., Hotel Florida di D'Alessio Giovanni, L'Oasi di Morgan di Sacco F. & C. S.a.s., F.Lli di Francesco M. & G. S.n.c., Faita, Sogea S.r.l., Ditta Corneli Giuseppe (Concessione Pensione Elsa), in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentati e difesi dagli avvocati Marco Savini, Antonio D'Aloia, Sergio Della Rocca, Maria Francesca Monterossi, domiciliati presso la Segreteria TAR Abruzzo (Aq) in L'Aquila, via Salaria Antica Est, n. 27;

contro

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'Avvocatura Distrettuale, domiciliata ex lege in L'Aquila, via Buccio Da Ranallo S. Domenico;

nei confronti

Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dall'avvocato Pietro Referza, con domicilio eletto presso lo studio Lucio Leopardi in L'Aquila, viale Pescara 2-4;

Commissione di Riserva dell'Area Marina Protetta Torre del Cerrano, Regione Abruzzo, Comune di Pineto, Comune di Silvi non costituiti in giudizio;

Provincia di Teramo, in persona del legale rappresentante pro tempore, rappresentato e difeso dagli avvocati Luigi De Meis, Gaetano D'Ignazio, con domicilio eletto presso lo studio Francesco Camerini in L'Aquila, via Garibaldi n. 62;

per l'annullamento

1. del Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 12.01.2017, n. 108934 avente ad oggetto “Approvazione del regolamento di esecuzione e organizzazione dell'Area marina protetta denominata «Torre del Cerrano»”, pubblicato in G.U. 30.01.2017, n. 24;

2. di ogni altro atto presupposto, connesso e/o consequenziale, ancorché allo stato non conosciuto, ivi incluse a titolo meramente esemplificativo, e seppure aventi carattere di disciplina meramente provvisoria e/o temporanea:

- la Delibera del Consiglio di Amministrazione del Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano n. 002/2012 del 16.02.2012;

- la Delibera del Consiglio di Amministrazione del Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano n. 010/2012 del 11.04.2012;

- la Delibera del Consiglio di Amministrazione del Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano n. 011/2012 del 25.05.2012;

- la Delibera del Consiglio di Amministrazione del Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano n. 022/2012 del 11.07.2012;

- la Delibera del Consiglio di Amministrazione del Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano n. 033/2013 del 21.01.2013;
- la Delibera Commissariale del Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano n. 023/2015 del 30.06.2015;
- la Delibera del Consiglio di Amministrazione del Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano n. 051/2016 del 24.11.2016;
- la Delibera di Assemblea del Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano n. 006/2016 del 30.11.2016;
- nonché ogni altra Delibera adottata dal Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano, ancorché di estremi sconosciuti.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio di Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e di Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano e di Provincia di Teramo;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 23 maggio 2018 il dott. Mario Gabriele Perpetuini e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

Con decreto n. 44766 del 21.10.2009, pubblicato in G.U. 7 aprile 2010, n. 80, avente ad oggetto Istituzione dell'Area marina protetta denominata «Torre del Cerrano», il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare ha istituito l'Area Marina Protetta di Torre del Cerrano delimitandone altresì i confini.

Il Regolamento recante la disciplina delle attività consentite nelle diverse zone dell'area marina protetta «Torre del Cerrano» è contenuto invece nell'ambito del decreto n. 218, adottato dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in data 7.04.2010, anch'esso pubblicato in G.U. 7 aprile 2010, n. 80.

Gli odierni ricorrenti insorgono avverso il Decreto del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare 12.01.2017, n. 108934 avente ad oggetto

“Approvazione del regolamento di esecuzione e organizzazione dell’Area marina protetta denominata «Torre del Cerrano»”, pubblicato in G.U. 30.01.2017, n. 24. Al fine di ottenere l’annullamento dei provvedimenti indicati, i ricorrenti, con ricorso notificato in data 31.03.2017, incardinavano il giudizio (r.g. n. 3278/2017) innanzi al TAR del Lazio, sede di Roma, il quale, tuttavia, con ordinanza n. 6978/2017, pubblicata il 13.06.2017, *“Considerato che il Decreto Ministeriale impugnato contiene il regolamento di esecuzione e organizzazione dell’Area marina protetta suindicata e che pertanto l’atto ministeriale e gli ulteriori atti impugnati sono destinati a produrre i loro effetti solamente nell’ambito dei due comuni della provincia di Teramo al cui interno è situata l’Area marina in questione”*, dichiarava la propria incompetenza territoriale, indicando quale giudice competente il TAR dell’Abruzzo.

Con il ricorso in epigrafe i ricorrenti riassumono il giudizio dinanzi a questo Tribunale amministrativo.

Si sono costituiti la Provincia di Teramo e il Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Torre Del Cerrano, resistendo al ricorso e chiedendone la reiezione.

All’udienza pubblica del 6 giugno 2018 il ricorso è stato trattenuto in decisione.

Considerata l’infondatezza nel merito, il collegio ritiene di poter superare le eccezioni preliminari sollevate avverso il ricorso.

Con il primo motivo di gravame i ricorrenti sostengono che il Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Torre del Cerrano avrebbe illegittimamente svolto tutte le attività preparatorie all’emanazione, da parte del Ministero dell’Ambiente, del decreto di approvazione del Regolamento impugnato.

Il Decreto istitutivo dell’Area Marina Protetta, sostiene parte ricorrente, ne avrebbe affidato solo provvisoriamente la gestione al detto Consorzio e, nel termine ivi previsto di 60 giorni, il Ministero non avrebbe adottato un provvedimento di conferma della gestione in capo al Consorzio stesso o non avrebbe individuato un altro ente gestore.

Il Consorzio, quindi, trascorso inutilmente il ricordato termine, avrebbe, a detta dei ricorrenti, illegittimamente continuato a svolgere le proprie attività.

La censura non può essere accolta.

Al termine di 60 giorni previsto dal D.M. 21/10/2009, n. 44766 non può che attribuirsi carattere ordinatorio/sollecitatorio considerato che nessuna conseguenza si rinviene nella normativa in questione connessa all'inosservanza di detto termine.

D'altro canto, diversamente opinando, si giungerebbe alla irragionevole conseguenza che l'area marina protetta sarebbe oggi priva di un ente che la gestisca.

Ne deriva che il termine di 60 giorni è puramente ordinatorio, e la sua inosservanza non determina lo svuotamento delle attribuzioni conferite al Consorzio deducente.

Con il secondo motivo di ricorso parte ricorrente sostiene che il Regolamento avrebbe violato le regole di riparto di competenze tra Stato, Regioni e Enti locali e sarebbe in contrasto con i Piani demaniali marittimi.

La censura non è fondata.

Si osserva, in primo luogo, che costituisce orientamento risalente e consolidato quello secondo il quale *“L’art. 117, secondo comma, lettera s), della Costituzione esprime una esigenza unitaria per ciò che concerne la tutela dell’ambiente e dell’ecosistema, ponendo un limite agli interventi a livello regionale che possano pregiudicare gli equilibri ambientali. Come già affermato da questa Corte, la tutela dell’ambiente non può ritenersi propriamente una “materia”, essendo invece l’ambiente da considerarsi come un “valore” costituzionalmente protetto che non esclude la titolarità in capo alle Regioni di competenze legislative su materie (governo del territorio, tutela della salute, ecc.) per le quali quel valore costituzionale assume rilievo (sentenza n. 407 del 2002). E, in funzione di quel valore, lo Stato può dettare standards di tutela uniformi sull’intero territorio nazionale anche incidenti sulle competenze legislative regionali ex art. 117 della Costituzione.(...) La natura di valore trasversale, idoneo ad incidere anche su materie di competenza di altri enti nella forma degli standards minimi di tutela, già ricavabile dagli artt. 9 e 32 della Costituzione, trova ora conferma nella previsione contenuta nella lettera s) del secondo comma dell’art. 117 della Costituzione, che affida allo Stato il compito*

di garantire la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema" (Corte Cost. sent. n. 536 del 2002).

Inoltre il collegio sottolinea come le norme di tutela delle aree protette sono sovraordinate alla pianificazione demaniale generica.

Invero, la legge quadro sulle aree protette (legge 394/1991) pone i piani e i regolamenti dei parchi al di sopra di qualsivoglia pianificazione urbanistica comunale o regionale e lo stesso Piano Demaniale Marittimo Regionale (BURA n.13 del 15 aprile 2015) si esprime chiaramente al riguardo all'art.5 comma 9, che dispone: *«nelle aree sottoposte a specifico vincolo di "Natura2000" e nelle aree appartenenti al sistema delle aree protette (Tavola 5) la materia è disciplinata in conformità alle norme e agli strumenti di pianificazione loro dedicati»*.

Si osserva, inoltre, che l'art. 4 del decreto del Ministero dell'Ambiente in data 21 ottobre 2009, istitutivo dell'Area Marina Protetta Torre del Cerrano, ne delimita l'estensione puntualizzando che l'Area, *“che comprende anche i relativi territori costieri del demanio marittimo, è delimitata dalla congiungente i seguenti punti, riportati nella rielaborazione grafica della carta n. 34 dell'Istituto Idrografico della Marina, allegata al presente decreto”*.

L'art. 10, rubricato “demanio marittimo” rileva che *“i provvedimenti relativi all'uso del demanio marittimo dell'Area Marina Protetta Torre del Cerrano, anche in riferimento alle opere e concessioni demaniali preesistenti all'istituzione della stessa, sono disciplinati in funzione della zonazione prevista nel regolamento di disciplina”*; il 2° comma specifica che *“al fine di assicurare la migliore gestione dell'Area Marina Protetta Torre del Cerrano nel termine di 90 giorni dall'entrata in vigore del presente decreto il soggetto gestore richiede all'Amministrazione competente la ricognizione dei documenti, anche catastali, del demanio marittimo, nonché delle concessioni demaniali in essere, con le rispettive date di scadenza, relative al suddetto territorio”*.

L'interpretazione letterale e sistematica delle disposizioni richiamate induce a ritenere che la volontà espressa dal Ministero nel decreto istitutivo dell'Area Marina Protetta sia quella di includere all'interno del perimetro nel quale vigono le misure di protezione i territori costieri del demanio marittimo.

Con il terzo motivo di ricorso i ricorrenti sostengono che il Regolamento per cui è causa sarebbe in contrasto con i principi sanciti dalla Carta Europea del Turismo Sostenibile.

La censura non è fondata.

Il collegio rileva la genericità della censura considerato che non vengono rivolte specifiche critiche volte ad incrinare il fondamento del decreto ministeriale dal punto di vista del contrasto con le linee guida del documento nel turismo ecocompatibile.

Sul punto, inoltre, si rileva che il Forum ivi previsto non è una istituzione formalmente costituita ma consiste nell'insieme delle riunioni e incontri che si svolgono in materia di Area Marina Protetta e Carta Europea del Turismo Sostenibile.

Quanto al profilo della doglianza secondo cui non sarebbe stato istituito il forum, ossia il tavolo permanente tra le istituzioni ed i vari operatori coinvolti nel turismo sostenibile dell'Area, si osserva che il forum permanente è destinato al monitoraggio delle azioni previste dalla carta europea per il turismo sostenibile nelle aree protette, e non ha alcuna interferenza con il momento genetico del regolamento.

Con il quarto motivo di ricorso parte ricorrente sostiene che il Regolamento imporrebbe illegittimamente dei vincoli alle attività a terra, in quanto l'Area Marina comprenderebbe solo il tratto di mare in questione e che il decreto impugnato violerebbe la disciplina all'utilizzo del demanio marittimo, istituendo – in modo del tutto arbitrario e senza alcuna base normativa contenuta nei regolamenti ministeriali precedenti – le sottozone C1, C2 e C3 nelle quali la disciplina delle attività consentite sarebbe così restrittiva da rendere palesi gli indici sintomatici del non corretto esercizio del potere amministrativo, segnatamente per illogicità manifesta, insita nel fatto di equiparare le tre ulteriori sottozone della zona C assimilandole al regime di tutela assoluta che caratterizza la zona A di cui all'art. 10 del D.M. 21 ottobre 2009 n. 44766.

La censura è infondata.

In primo luogo occorre richiamare quanto già esposto in relazione al secondo motivo di ricorso e ribadire, quindi, che il demanio marittimo, ai sensi delle disposizioni sopra ricordate e contrariamente a quanto asserito dai ricorrenti, è incluso nel perimetro dell'Area Marina Protetta e, quindi, soggetto alle prescrizioni del Regolamento.

In secondo luogo non appare convincente il rilievo secondo cui la disciplina attribuita alle zone C1, C2, e C3 sarebbe sostanzialmente omologa alla disciplina della zona A prevista nell'art. 10 del decreto ministeriale 44766, nella parte in cui vieta l'adozione o il rinnovo di provvedimenti relativi all'uso del demanio marittimo.

Si osserva, infatti, che nella zona C1 nessuna nuova concessione può essere autorizzata, ma nulla impedisce che le concessioni vengano rinnovate.

Nella zona A, di tutela assoluta, si prevede invece che i provvedimenti concessori relativi all'uso speciale o eccezionale del demanio marittimo non possano essere neppure rinnovati, sicché alla loro fisiologica scadenza le aree soggette a concessione demaniale rimarranno irreversibilmente destinate a spiaggia libera.

Considerazioni analoghe valgono per la zona C2, in cui peraltro le modifiche alle concessioni esistenti potranno prevedere migliorie non necessariamente volte alla riduzione della superficie occupata.

Nella zona C3 sono addirittura possibili nuove concessioni e modifiche di quelle esistenti.

Il quinto motivo di ricorso, rubricato *“violazione e falsa applicazione di legge in ordine alla disciplina relativa alle modalità di utilizzazione dell'area demaniale marittima ricompresa nell'area marina protetta torre del Cerrano; eccesso di potere per illogicità, contraddittorietà ed ingiustizia manifesta”*, si introducono una serie di censure relative alla disciplina delle modalità di utilizzazione dell'area.

Le censure, per come articolate, non possono essere accolte.

Osserva il collegio che l'art. 3, 3° comma del regolamento esordisce con la presente proposizione: “è vietato, inoltre, ogni disturbo all'ambiente quale, ad

esempio, l'uso improprio di impianti di diffusione della voce ...", non sembra contrastare con la regolamentazione dei piani comunali che potranno dettare certamente disposizioni di dettaglio.

L'art. 4, 4° comma del regolamento non vieta l'utilizzazione di fonti luminose, ma ne prescrive la schermatura verso il mare ed il cielo, allo scopo di evitare l'inquinamento luminoso. La schermatura potrà essere agevolmente attuata con riferimento agli impianti di nuova realizzazione, mentre per quelli preesistenti viene fissato un lasso di tempo di 24 mesi dall'entrata in vigore del regolamento.

La disciplina è pertanto logica e coerente con gli obiettivi di protezione posti dal regolamento in termini generali.

L'art. 15 detta una disciplina della pulizia degli arenili che tende a preservare le aree di nidificazione dell'uccello fraterno, l'integrità dell'assetto dell'arenile, e pone prescrizioni che mirano a prevenire forme di inquinamento acustico e non sembra scontare alcun profilo di illegittimità neppure sotto il profilo dell'eccesso di potere.

L'art. 4, 2° comma ha un contenuto generale, tale da non infliggere alcuna lesione immediata e diretta alle posizioni dei destinatari anche in considerazione del fatto che il divieto di avvicinamento riguarda i nidi, individuati e segnalati dal soggetto gestore, che ben difficilmente potranno essere collocati a ridosso di settori del demanio intensamente antropizzati, in quanto occupati da concessioni.

L'art. 4, 6° comma non appare illogico in quanto la libera circolazione dei cani al di fuori delle concessioni balneari e lungo le spiagge libere contrasta con la tutela della fauna presente nel periodo dell'anno indicato nell'articolo. Gli animali di affezione potranno accedere all'interno delle concessioni secondo le norme definite dalle ordinanze balneari e nel residuo periodo dell'anno – quando non sussiste alcuna esigenza di protezione delle specie animali che nidificano o vivono nell'A.M.P. senza alcun limite particolare.

Specioso appare il richiamo all'art. 16, 1° considerato che appare forzato voler ricondurre una ingiustificata limitazione della libertà di circolazione delle persone alla disposizione secondo cui l'accesso pedonale alle spiagge è consentito

utilizzando gli appositi corridoi individuati e segnalati dal soggetto gestore nel quadro del divieto di calpestio delle dune, divieto con il quale esordisce la disposizione regolamentare.

Infine, i ricorrenti sostengono che la previsione dell'art. 4, comma 8 lettera g) si porrebbe in contrasto con il piano demaniale comunale di Pineto.

Mentre il regolamento ministeriale vieterebbe di approntare aree pic-nic e di occupare spazi con tavoli, panche, sedie ed altro, vietando altresì il bivacco, il P.D.C. di Pineto stabilisce che i concessionari di attività balneari siti nella sola pineta storica potranno avvalersi della possibilità di allestire aree pic-nic e/o parco-giochi per bambini.

Le due discipline non sembrano confliggere.

Deve, cioè, essere consentito l'allestimento all'interno del perimetro delle concessioni demaniali, di aree attrezzate destinate ai pic-nic restando esclusa, la predetta facoltà, al di fuori delle aree oggetto di concessione.

Per i motivi suesposti il ricorso deve essere respinto

Le spese seguono la soccombenza e vengono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per l'Abruzzo (Sezione Prima), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna i ricorrenti, in solido, al pagamento delle spese processuali che si liquidano in complessivi euro 4.000,00 oltre accessori di legge, in ragione del 50% in favore della Provincia di Teramo e del restante 50% in favore del Consorzio di Gestione Area Marina Protetta Torre Del Cerrano.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in L'Aquila nella camera di consiglio del giorno 23 maggio 2018 con l'intervento dei magistrati:

Antonio Amicuzzi, Presidente

Paola Anna Gemma Di Cesare, Consigliere

Mario Gabriele Perpetuini, Primo Referendario, Estensore

L'ESTENSORE
Mario Gabriele Perpetuini

IL PRESIDENTE
Antonio Amicuzzi

IL SEGRETARIO