



REGIONE SICILIANA - Libero Consorzio Comunale di Trapani

Comune di MARSALA



PIANO DI UTILIZZO DEL DEMANIO MARITTIMO (P.U.D.M.) - ai sensi dell'art. 39 della L.R. 3/2016

Approvazione Delibera
G.M. n° ___ del ___/___/23

PREVISIONI DI PIANO

Relazione proposta revisione della dividente
demaniale

LUGLIO 2023

REVISIONE:

01 | 11/07/2023

COORDINAMENTO E SUPERVISIONE
IL DIRIGENTE:
Ing. Pier Benedetto Mezzapelle

PROGETTISTA:
Ing. Pier Benedetto Mezzapelle _____

RESPONSABILE DEL PROCEDIMENTO:
Arch. Salvatore Guastella _____

Elaborazioni GIS:
Arch. Salvatore Guastella _____

Relazione revisione dividente demaniale

Sommario

| | |
|---|---|
| PREMESSA METODOLOGICA | 2 |
| SDEMANIALIZZAZIONE BENI DEMANIO MARITTIMO | 6 |

PREMESSA METODOLOGICA

La dividente demaniale, individuata nella cartografia S.I.D.E.R.S.I. rilasciata dal Sistema Informativo del Demanio della Regione Siciliana, è stata esaminata e verificata al fine di controllare eventuali incongruenze con lo stato di fatto.

A seguito delle verifiche sono emerse innumerevoli e macroscopiche incongruenze che hanno evidenziato la non corrispondenza della dividente demaniale allo stato dei luoghi.

In alcuni casi (in particolare nel foglio di mappa 324 e in parte 298) amplissimi tratti di territorio di proprietà privata si trovano invece in area demaniale, in altri casi non includendo aree chiaramente destinate a spiaggia e determinando una fascia demaniale particolarmente ridotta, tale da non consentirne un efficace utilizzo.

Per tali motivazioni vi è l'esigenza di procedere ad una revisione dell'attuale dividente demaniale ("dividente SID") in più zone della costa.

E' stato quindi necessario procedere ad una puntuale verifica delle intestazioni catastali¹ delle particelle interessate al fine di formulare una coerente proposta di revisione della dividente demaniale.

Come riportato nella Circolare coordinata "Adempimenti ex art. 39 della L.R. 17 marzo 2016 n. 3 – Piano di Utilizzo del Demanio Marittimo – Chiarimenti e direttive – Testo coordinato. Testo della Circolare n. 47168 del 27 giugno 2017, coordinato con la Circolare n. 14758 del 08 marzo 2019." (da ora in poi "Circolare coordinata"), per il momento il PUDM non interessa l'area incerta, relazionando in merito e rimandando la pianificazione su tali aree ad una seconda fase, successiva all'approvazione della proposta di revisione della fascia costiera.

Come per la linea di costa, anche in questo caso le due versioni della dividente ("Dividente Demaniale SID" e "Dividente Demaniale – Proposta di revisione"), sono rappresentate nell'ambito della proposta di revisione della fascia costiera (compresa tra la linea di costa e la dividente demaniale) e sono contestualmente fornite nel PUDM, nella tavola "Cartografia dello stato di fatto" sia nella tavola "Cartografia delle previsioni di piano", con inserito in legenda le voci "Dividente Demaniale SID" e "Dividente Demaniale – Proposta di revisione".

Con modifica introdotta con Circolare ARTA n. 14758 del 08/03/2018, pag. 3, paragrafo 2, è stato chiarito che: "... in ogni caso che l'iter di approvazione della proposta di revisione della fascia costiera sarà avviato soltanto dopo l'intervento della Commissione di Delimitazione prevista dall'art. 58 del Regolamento del Codice della Navigazione, da parte degli Uffici Territoriali

¹ Il catasto non è probatorio comunque della titolarità dei diritti di proprietà. Il catasto si definisce non probatorio poiché non fornisce prova legale di reale proprietà: sebbene fra le sue registrazioni vi siano cenni riguardanti le mutazioni di proprietà dei beni censiti, queste non hanno mai valore di certificazione della proprietà.

dell'Ambiente che cureranno gli adempimenti conseguenti, di tutte le proposte dei comuni e pertanto non interferisce con le procedure di approvazione dei singoli piani (Linee guida, All. 1, parte III, par. 5)".

Tale proposta di revisione sarà trasmessa in formato vettoriale, secondo quanto riportato nelle "Linee guida per l'editing della Cartografia di Base" di cui alla Circolare n. 55182 del 16/08//2016, l'iter di valutazione/approvazione della proposta di revisione della dividente demaniale sarà avviato dall'ARTA solo dopo la conclusione delle procedure di approvazione del PUDM.

In occasione della ricognizione effettuata e dalla sovrapposizione delle immagini satellitari con la cartografia catastale, nelle fasi di predisposizione del PUDM, si è analizzata anche, come previsto, la corrispondenza con lo stato dei luoghi della dividente demaniale, così come desumibile dalla cartografia S.I.D.E.R.S.I. rilasciata dal Sistema Informativo del Demanio della Regione siciliana come riportate negli elaborati grafici del PUDM.

Dalle verifiche effettuate è emerso che la linea di delimitazione del Demanio Marittimo Regionale, in particolare nel litorale Sud, nell'area compresa soprattutto nel foglio di mappa 324 e 344 (quest'ultimo facente parte del comune di Petrosino, ex Marsala) ed in parte nel foglio di mappa 298, non è corrispondente alla realtà dei fatti/luoghi.

Dall'esame della cartografia vettoriale S.I.D.E.R.S.I., fornita dall'A.R.T.A., risulta evidente che la linea dividente il Demanio Marittimo Regionale dalla proprietà privata, nei fatti, ingloba ampie aree, da molti decenni, di proprietà privata, dove negli anni sono stati realizzati immobili, inoltre molte aree non sono più utilizzabili per i pubblici usi del mare e sono prive delle caratteristiche morfologiche e funzionali della demanialità marittima.

Pertanto, dovendo il P.U.D.M. normare le aree facenti parte del Demanio Marittimo Regionale vi è l'improcrastinabile necessità, a seconda dei casi, di provvedere alla:

- ri-delimitazione del confine tra il Demanio Marittimo e la moltitudine di proprietà private, ai sensi dell'art. 32 *"Delimitazione di zone del demanio marittimo"* del Cod. Nav.² con la procedura di cui all'art. 58 *"Delimitazione"* del relativo Regolamento³;
- classificazione/sdemanializzazione, ai sensi dell'art. 35 *"Esclusione di zone dal demanio marittimo"* del Cod. Nav.⁴, in quanto aree non più utilizzabili per i pubblici usi del mare e prive delle caratteristiche morfologiche e funzionali della demanialità marittima;

² Il procedimento di delimitazione del demanio marittimo, previsto dall'art. 32 cod. nav., tendendo a rendere evidente la demarcazione fra tale demanio e le proprietà private finitime, si presenta quale proiezione specifica della normale azione di regolamento di confini di cui all'art. 950 c.c., e si conclude con un atto di delimitazione, il quale ha una funzione di mero accertamento, in sede amministrativa, dei confini del demanio marittimo rispetto alle proprietà dei privati, senza l'esercizio di un potere discrezionale della p.a.

L'accertamento del carattere demaniale di un'area pur svolgendosi con le forme del procedimento amministrativo ha carattere vincolato ed è qualificabile come autotutela privatistica speciale e non come attività provvedimentoale discrezionale per cui le controversie di cui all'art. 32 cod. nav. rientrano nella giurisdizione del giudice ordinario.

³ D.P.R. n. 328/1952.

A supporto della inevitabile e necessaria fase di ri-delimitazione - classificazione/sdemanializzazione delle aree del Demanio Marittimo si è provveduto alla sovrapposizione della cartografia catastale, aggiornata tramite il Portale dei Comuni dell'Agenda delle Entrate con file .cxf del 09/01/2023, delle Ortofoto in formato .ECW e la CTR vettoriale in file .dxf fornite dall'ARTA.

E' doveroso precisare che anche a causa dei differenti sistemi di proiezione cartografica e di coordinate geografiche delle predette cartografie/immagini, è tecnicamente impossibile avere una perfetta sovrapposizione tra le due cartografie (Catastale e CTR/Ortofoto), da ciò deriva un certo scostamento della linea di Demanio da confini individuati nella CTR.

Il PUDM dovendo definire i Lotti in termini di superficie si deve basare sulla cartografia S.I.D.E.R.S.I. pertanto la linea di Demanio deve essere definita su tale cartografia catastale.

Inoltre, occorre precisare che i beni facenti parte del demanio marittimo sono elencati nell'art. 28 "*Beni del demanio marittimo*" del Codice della Navigazione (R.D. 30/03/1942 n. 327 e ss.mm.ii., generalmente considerato come una specificazione integrativa dell'art. 822 del Codice Civile) che cita testualmente: "*Fanno parte del demanio marittimo:*

- a) *il lido, la spiaggia, i porti, le rade;*
- b) *le lagune, le foci dei fiumi che sboccano in mare, i bacini di acqua salsa o salmastra che almeno durante una parte dell'anno comunicano liberamente col mare;*
- c) *i canali utilizzabili ad uso pubblico marittimo.*"

L'elencazione di cui all'art. 28 c.n. comprende diverse tipologie di beni demaniali marittimi che si differenziano, gli uni dagli altri, per i loro intrinseci caratteri fisici e per l'utilizzo che di essi viene fatto. In particolare il Codice della navigazione distingue:

Il lido del mare che, per definizione, è quella porzione di litorale che si trova ad immediato contatto con il mare e che si estende fin dove arrivano le massime mareggiate invernali, con esclusione dei momenti di tempesta. Nella nozione di lido rientrano anche le scogliere, gli scogli, i massi scogliosi, le dighe naturali, i promontori e le punte, in quanto si presentano in aderenza con il mare. Per giurisprudenza ormai consolidata (Cass. n. 2417, Sez. II 23 aprile 1981), ai fini dell'appartenenza di un'area rivierasca al demanio marittimo, si ritengono essenziali i seguenti requisiti:

- a) *che l'area sia normalmente coperta dalle mareggiate ordinarie;*

⁴ Nella Regione Siciliana, in quanto a Statuto Speciale, il decreto di sdemanializzazione non è a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, bensì del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale dell'Ambiente di concerto con il Dirigente Generale del Dipartimento Regionale delle Finanze e del Credito, in virtù dell'art. 35 del Codice della Navigazione per la successiva acquisizione del bene sdemanializzato nel patrimonio disponibile della Regione Siciliana. Il decreto deve poi essere trasmesso alla Ragioneria centrale per il visto di competenza, ai sensi dell'articolo 9 della legge regionale del 15 aprile 2021 n. 9 e successivamente per estratto alla Gazzetta Ufficiale della Regione per la pubblicazione; sarà pubblicato altresì sul sito internet del Dipartimento Regionale dell'Ambiente, ai sensi dell'art. 98 comma 6 della L.R. 9/2015.

- b) *che almeno in passato sia stata sommersa e che tuttora sia utilizzabile per uso marittimo;*
- c) *che, comunque, il bene sia necessariamente adibito ad usi attinenti alla navigazione, anche solo potenzialmente.*

La spiaggia è costituita dalla zona che dal margine interno del lido si estende verso terra. Essendo una zona soggetta a modificazione, in quanto si può restringere a causa dell'azione delle forze erosive del mare oppure può ampliarsi qualora le acque si ritirino, in essa vige il principio secondo il quale il mutamento dello stato dei luoghi è idoneo a mutarne il regime giuridico, senza che occorra un apposito provvedimento amministrativo.⁵

Per la nuova definizione della Dividente Demaniale si è ritenuto fondamentale considerare un ulteriore strato (layer) informativo: l'individuazione del "sistema dunale" presente in particolare lungo il litorale Sud. Infatti, *il litorale sabbioso è caratterizzato da un sistema dunale pesantemente condizionato dall'impatto dell'attività antropica. Soltanto brevi tratti di costa mantengono l'habitat discretamente conservato. Il territorio del comune di Marsala ospita, nonostante la fortissima pressione antropica, grazie alle aree residuali di notevole interesse naturalistico un numero elevato di consorzi vegetali riconducibili a habitat di interesse comunitario, alcuni dei quali di interesse prioritario.⁶*

Tale informazione è di fondamentale importanza in quanto *le dune costituiscono un tipico elemento morfologico del sistema spiaggia-pianura costiera. Esse, oltre a costituire ambienti di grande interesse naturalistico ed ecologico (specialmente in presenza della macchia mediterranea), delimitano e proteggono ... I sistemi dunali costieri.⁷*

La proposta della nuova dividente demaniale è pertanto contenuta nelle Tavole da 4.1 a 4.7 e nella Relazione tecnica con la descrizione del percorso sulle mappe catastale della nuova dividente.

La proposta di linea dividente demaniale ha carattere indicativo e non ultimativo con riguardo alle delimitazioni tra aree pubbliche e aree private.

In particolare si rimanda alla verifica delle condizioni di effettiva proprietà delle aree per attivare le procedure di delimitazione a norma dell'art. 32 del Codice della Navigazione con le procedure dell'art. 58 del Regolamento del Codice della navigazione.

Di conseguenza nella fase di consultazione i portatori di interesse e i cittadini interessati dalla proposta di modifica della dividente demaniale potranno presentare istanza di parte a comprova delle proprietà.

⁵ <https://www.diritto.it/la-gestione-del-demanio-marittimo-dallo-alle-regioni-ai-comuni-ii-caso-della-regione-sicilia/>

⁶ *PIANO URBANO DELLA MOBILITÀ PER LA CITTA' DI MARSALA E CONNESSA VALUTAZIONE AMBIENTALE STRATEGICA - Valutazione di Incidenza Ambientale (VInCA) - Allegato al Rapporto Ambientale VAS. RAGGRUPPAMENTO TEMPORANEO DI IMPRESE: Reply – Irteco – Cras.*

⁷ <https://www.isprambiente.gov.it/it/attivita/suolo-e-territorio/rischio-ad-evoluzione-lenta/sistemi-dunali>

SDEMANIALIZZAZIONE BENI DEMANIO MARITTIMO

L'accertamento della sopravvenuta mancanza di attitudine di determinate zone a servire agli usi pubblici del mare, è riservato a speciali organi amministrativi che vi debbono provvedere sulla base di una valutazione tecnico-discrezionale dei caratteri naturali di essi, variabili e contingenti, secondo le diverse caratteristiche geofisiche e le varie esigenze locali, in relazione alla diversità degli usi. Perciò, solo ove gli organi amministrativi competenti esprimano la volontà - in seno ad appositi provvedimenti da essi adottati - di considerare cessata l'idoneità dei beni agli usi specifici della demanialità marittima si determina il trasferimento dell'area, con efficacia costitutiva, dal demanio al patrimonio.

Pertanto, va ribadito il principio di diritto, costantemente affermato dalla Corte Suprema, secondo cui, a differenza di quanto previsto dall'art. 829 C.C. (secondo cui il passaggio di un bene dal demanio pubblico al patrimonio ha natura dichiarativa e può avvenire anche tacitamente), per i beni appartenenti al demanio marittimo, tra i quali è inclusa la spiaggia (comprensiva dell'arenile), la sdemanializzazione non può mai avvenire in forma tacita ("*per facta concludentia*"), ossia per non essere il bene più adibito all'uso pubblico, ma può avvenire solo in forza di una legge ovvero mediante un **espreso e formale provvedimento della competente autorità amministrativa** (decreto del Ministero della Marina Mercantile, adottato di concerto col Ministero dell'Economia e delle Finanze, nel caso della Regione Siciliana Decreto del Dirigente Generale del Dipartimento Regionale dell'Ambiente di concerto con il Dirigente Generale del Dipartimento Regionale delle Finanze e del Credito), avente carattere costitutivo (Cass., Sez. 2, 11/05/2009, n. 10817; Cass., Sez. 2, 02/03/2000, n. 2323; Cass., Sez. 2, 14/03/1985, n. 1987; Cass. Sez. 1, 09/06/2014, n. 12945, che ha cassato la sentenza di merito, ritenendo che la natura demaniale di un bene non venisse meno per il semplice fatto che il terreno non facesse più parte della spiaggia, né del lido del mare, trattandosi di circostanze insufficienti ad escludere definitivamente l'attitudine a consentire in futuro usi pubblici del mare). La Corte di Cassazione Civile⁸ ha affermato che la natura demaniale dell'arenile, ossia di quel tratto di terraferma che risulti relitto dal naturale ritirarsi delle acque, permane anche qualora una parte di esso sia stata utilizzata per realizzare una strada pubblica, non implicando tale evento la sua sdemanializzazione, così come la sua attitudine a realizzare i pubblici usi del mare non può venir meno per il semplice fatto che un privato abbia iniziato ad esercitare su di esso un potere di fatto, realizzandovi abusivamente opere e manufatti (Cass., Sez. 2, 11/05/2009, n. 10817) e che, in difetto di espreso e formale provvedimento di sdemanializzazione adottato dall'autorità amministrativa, l'arenile non perde la propria qualità di bene demaniale, con la conseguenza che il possesso del medesimo da parte del privato è improduttivo di effetti nei confronti della pubblica amministrazione (art. 1145 c.c., comma 1) e, in particolare, è inidoneo all'acquisto della proprietà per usucapione (Cass., Sez. 1, 06/05/1980, n. 2995).

⁸ Cass. civ. Sez. II, Ord., (ud. 19-10-2018) 19-02-2019, n. 4839.

Va, dunque, anzitutto osservato che, a differenza di quanto previsto per i beni demaniali in termini generali dall'art. 829 cod. civ., secondo cui il passaggio di un bene dal demanio pubblico al patrimonio ha natura dichiarativa e può avvenire anche tacitamente, per i beni appartenenti al demanio marittimo, tra i quali si includono la spiaggia e l'arenile⁹, la sdemanializzazione non può realizzarsi in forma tacita, ma richiede, ai sensi dell'art. 35 cod. nav., l'adozione di un decreto ministeriale, avente carattere costitutivo, il quale segue alla verifica, in concreto, della non utilizzabilità delle zone "per pubblici usi del mare" (così Cass. Civ., Sez. 6 - 2, Ordinanza n. 26655 del 18/10/2019, Rv. 655751 - 01, che ha anche chiarito che tale diversità di disciplina non contrasta coi principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 42 Cost., stante, rispettivamente, la non sovrapposibilità degli interessi tutelati dai due istituti e la priorità della salvaguardia della proprietà pubblica rispetto alla privata; nel medesimo senso già Cass. Civ., Sez. 2, Sentenza n. 10817 del 11/05/2009, Rv. 608265 - 01).

La sdemanializzazione dei beni del demanio marittimo¹⁰ non può, dunque, avvenire *per facta concludentia*, ma solo per legge o mediante l'adozione, ad opera dell'autorità competente, di un formale provvedimento che ha efficacia costitutiva, essendo basato su una valutazione tecnico-discrezionale in ordine ai caratteri naturali dell'area e alle esigenze locali, finalizzata a verificare la sopravvenuta mancanza di attitudine di determinate zone a servire agli usi pubblici del mare, cosicché non rilevano né il possesso del bene da parte del privato, improduttivo di effetti e inidoneo all'acquisto della proprietà per usucapione, né il non uso da parte dell'ente proprietario (così Cass. Civ., Sez. 2, Ordinanza n. 4839 del 19/02/2019, Rv. 652758 - 01; nonché Cass. Civ., Sez. 6 - 1, Ordinanza n. 3111 del 08/02/2018, Rv. 647340 - 01, e Cass. Civ., Sez. 1, Sentenza n. 12945 del 09/06/2014, Rv. 631500 - 01).¹¹

⁹ Cass. Civile Sez. II n. 10817 dell'11 maggio 2009. Pres. Rovelli Est. Giusti Ric. Orazio. "Nel demanio marittimo è incluso, oltre il lido del mare e la spiaggia, anche l'arenile, ovvero quel tratto di terraferma che risulti relitto dal naturale ritirarsi delle acque, e la sua natura demaniale - derivante dalla corrispondenza con uno dei beni normativamente definiti negli artt. 822 cod. civ. e 28 cod. nav. - permane anche qualora una parte di esso sia stata utilizzata per realizzare una strada pubblica, non implicando tale evento la sua sdemanializzazione, così come la sua attitudine a realizzare i pubblici usi del mare non può venir meno per il semplice fatto che un privato abbia iniziato ad esercitare su di esso un potere di fatto, realizzandovi opere e manufatti (oltretutto senza il permesso della competente Pubblica Amministrazione, come verificatosi nella specie). Del resto, per i beni appartenenti al demanio marittimo, non è possibile che la sdemanializzazione sia realizzabile in forma tacita, risultando necessaria, ai sensi dell'art. 35 cod. nav., l'adozione di un espresso e formale provvedimento della competente autorità amministrativa, avente carattere costitutivo."

¹⁰ Cass, sez. VI-II, ord. n. 26655 del 18 ottobre 2019. La differenziazione di disciplina (tra demanio pubblico in generale e demanio marittimo-idrico) non contrasta coi principi costituzionali di cui agli artt. 3 e 42 Cost., stante, rispettivamente: la non sovrapposibilità degli interessi tutelati, come pure la sostanziale diversità tra le situazioni sottostanti; la priorità della salvaguardia della proprietà pubblica -per parte assolutamente preponderante dal demanio necessario- rispetto alla privata.

¹¹ Cass. Sez. III n. 12262 del 4 aprile 2022 (Cc 3 mar 2022). Pres. Andreazza Est. Liberati Ric. PM in proc. Cuccu.