



STUDIO LEGALE ASSOCIATO  
CARETTI-TAGLIAFERRI

Avv. Alberto Caretti  
Avv. Riccardo Tagliaferri  
Avv. Tommaso Pontello  
Avv. Niccolò Esposito  
Avv. Giulia Baggiani  
Avv. Matteo Scardicci

Firenze - San Vincenzo, 30 gennaio 2024

Spettabile

**Comune di San Vincenzo**

in persona del Sindaco *pro tempore*

Via pec: [comunesanvincenzo@postacert.toscana.it](mailto:comunesanvincenzo@postacert.toscana.it)

***Oggetto: Bagno Nettuno / Comune di San Vincenzo - (Deliberazione del Consiglio Comunale di San Vincenzo n. 95 del 21 dicembre 2023 – pubblicata sul BURT il 3 gennaio 2024 – recante adozione del Piano di Utilizzazione degli Arenili (PUA) – OSSERVAZIONI ex art. 111, comma 3, L.R.T. n. 65/2014)***

Il sottoscritto **Sig. Maurizio Frassoni**, nella propria qualità di titolare del **Bagno Nettuno**, con sede in San Vincenzo, si permette di presentare le seguenti osservazioni in ordine al Piano di Utilizzo degli Arenili (PUA) adottato dal Comune di San Vincenzo con delibera C.C. n. 95 del 21 dicembre 2023.

#### **Premessa**

Come è noto lo stato delle concessioni balneari è oggi in continua evoluzione sia per quanto riguarda la loro durata, sia in ordine alle predisponde evidenze pubbliche per i nuovi affidamenti, sia ancora rispetto alla sorte di quanto negli anni realizzato dai singoli esercenti, anche in punto di indennizzo.

È un momento di grande incertezza nel quale ogni soggetto coinvolto, a partire dal soggetto pubblico, è tenuto a muoversi con grande prudenza ed equilibrio.

Ebbene, in questo contesto, non può non rilevarsi, in via preliminare, come l'adottato piano attuativo della spiaggia del Comune di San Vincenzo, con le sue

previsioni dal carattere *tranchant*, rischi di rappresentare un documento in breve tempo non più attuale, superato, oltre che eccessivamente penalizzante per gli operatori di settore.

E ciò è tanto più vero ove si consideri che, all'attualità, a livello legislativo, amministrativo, e ancora giurisprudenziale, si sta operando per conciliare i noti principi della "Bolkestein" con le prerogative, i diritti e gli interessi dei concessionari. Come più avanti si dirà, rispetto a tale sforzo quanto già previsto nel menzionato piano delle spiagge di San Vincenzo appare in netta controtendenza.

Nello specifico, il Piano, già in fase di prima elaborazione, conteneva delle previsioni che sacrificavano *quam maxime* i diritti della scrivente.

Proprio per questo, il 16 novembre 2023 (prima dell'adozione del Piano), lo scrivente ha inoltrato al Comune di San Vincenzo un contributo partecipativo volto ad avviare un tavolo di concertazione che potesse recepirne i contributi evitando la definizione di una disciplina che, sin da subito, si dimostrava come non più attuale, oltre ad apparire eccessivamente "afflittiva", con la concreta possibilità di dover nuovamente ricorrere a una "revoca" (come già accaduto per il precedente piano di utilizzo degli arenili, adottato con delibera del Consiglio Comunale n. 22 del 29 giugno 2020 e poi appunto revocato con delibera del Consiglio Comunale di San Vincenzo n. 18 del 29 novembre 2021), con inutile sperpero di energie e di denaro pubblico.

Detto contributo partecipativo è stato completamente ignorato dall'Amministrazione comunale, la quale, con delibera C.C. n. 95 del 21 dicembre 2023, ha ritenuto di dar corso all'adozione del Piano di Utilizzazione degli Arenili senza apportare alcuna modifica alla disciplina ivi contenuta.

Per tale motivo, lo scrivente si permette di formulare le seguenti osservazioni ai sensi dell'art. 111, comma 3, L.R.T. n. 65/2014.

\*\*\*

1) Ciò detto, esaminiamo in linea generale il merito del progetto di piano.

Esso è caratterizzato da numerose contraddizioni e incongruenze.

Di seguito si segnalano per punti le criticità più evidenti.

1.1) Anzitutto, è palese la contraddizione esistente fra la notoria insufficienza dell'offerta balneare "strutturata" (sempre più in difficoltà nel far fronte a una crescente richiesta di "ospitalità" attrezzata in spiaggia e di servizi connessi), e un impianto di piano volto invece a ridurre ulteriormente tale ospitalità privilegiando l'utilizzo libero della spiaggia (v. obiettivo n. 2, lett. h) ovvero altro tipo di servizi (v. *infra* par. 1.3). Un utilizzo libero, aggiungasi, a cui si accompagnano obblighi di manutenzione e pulizia per i concessionari (v. art. 6, comma 5, delle NTA), che rappresentano un evidente aggravamento nell'esercizio della concessione e un indebito arricchimento per l'Amministrazione comunale.

Si aggiunga, che, comunque, dell'estensione della spiaggia libera non si ravvisa alcuna necessità tenuto conto che il territorio di San Vincenzo offre circa 12 km di arenile balneabile, il quale è occupato solo in minima parte dalle concessioni affidate a privati: vi sono circa 6 km di spiaggia libera a sud di San Vincenzo e, parimenti, ampissimi spazi liberi a nord verso Castagneto Carducci.

\*\*\*

1.2) Il piano appare infatti illogico e sproporzionato nella parte in cui ritiene di suddividere, in modo arbitrario, il litorale in tre aree distinte, imponendo, in ordine alle strutture ricettive, per le sole porzioni di arenile ricadenti nel tratto di "arenile urbano" un dimensionamento delle aree da concedere in uso parametrato

al rapporto di un metro lineare di fronte mare per ogni unità-ricettiva alberghiera (cfr. art. 12, comma 3, NTA di Piano).

**1.2.1)** Quanto alla suddivisione degli ambiti si rileva che detto criterio è palesemente irragionevole, soprattutto con riferimento alla differenziazione tra Arenili Urbani e Arenili Seminaturali.

Entrambi gli arenili in questione (per come individuati agli artt. 2 e 5 delle N.T.A. di Piano) coincidono infatti con il territorio urbanizzato del Comune di San Vincenzo.

Non è dunque chiaro il “maggior valore ambientale” che giustificerebbe il diverso trattamento ad essi riservato in punto di dimensionamento delle concessioni.

A differenza di quanto previsto per l’Arenile Urbano, infatti, le concessioni insistenti nell’Arenile Seminaturale non subiscono alcuna variazione mentre, secondo l’impostazione assunta dall’Amministrazione comunale nelle medesime norme di Piano, sarebbe proprio il secondo di essi a necessitare di una maggiore tutela.

**1.2.2)** Quanto al parametro di dimensionamento “lineare” previsto per le concessioni insistenti nell’Arenile Urbano, si tratta di un criterio di computo del tutto inadeguato, irragionevole e sproporzionato soprattutto in ragione del fatto che il litorale di San Vincenzo è ben più ampio rispetto al cosiddetto “arenile urbano” e che, dunque, una più generalizzata valutazione delle aree consentirebbe un migliore e più ponderato equilibrio nella distribuzione dei tratti di spiaggia libera.

Si tratta peraltro di un parametro di dimensionamento che non tiene conto dell’effettivo stato della spiaggia e della sua profondità, cosicché si generano effetti del tutto disomogenei rispetto ai vari operatori del litorale.

Si confida dunque che detto parametro venga eliminato o modificato, inserendo parametri più equi e omogenei.

\*\*\*

1.3) Peraltro, è chiaro che l'incremento della spiaggia libera determinerà una rilevante problematica in tema di sicurezza dei bagnanti (stante l'assenza di "personale di salvataggio"). Anche su questo, e cioè su come si intenda affrontare (anche economicamente) tale evidentissima criticità, nel piano niente si dice.

1.4) In terzo luogo, non è chiaro come si concili l'obiettivo di incrementare le aree destinate ad attività ludiche e sportive (che si aggiungono a quelle già esistenti, e invero sufficienti) con quello, generale, di "liberare" il litorale e al contempo di tutelare l'offerta di punti ombra, già nettamente sacrificata (come sottolineato nel paragrafo che precede).

1.5) Per le ragioni sopra sinteticamente spiegate, la decisione di creare "più spiaggia libera" appare eccessivamente semplicistica, in quanto assunta senza tenere in debito conto le implicazioni in punto di sicurezza, pulizia e rispetto delle prerogative "consolidate" dei concessionari.

Si tratta di una previsione che, al pari delle altre, non considera ad esempio le "speciali" categorie delle persone disabili, handicappate e anziane.

Ebbene, anche sotto questo profilo, il piano necessita di un deciso approfondimento, magari nel senso di sostituire gran parte delle previsioni dedicate alla spiaggia libera con disposizioni di carattere "sociale" quali quelle che individuino spazi attrezzati dedicati alle suddette categorie di persone e gestiti dagli stessi concessionari.

1.6) Vi è poi la contraddizione relativa agli obiettivi di destagionalizzazione dell'attività turistica (obiettivo 4 e art. 5 delle NTA) che mal si conciliano con le previste autorizzazioni, rigorosamente stagionali, relative ai piccoli manufatti

facilmente amovibili. E chiaro che, se di destagionalizzazione si tratta, essa deve essere a 360 gradi.

1.7) E ancora, va certamente rivista (dato il suo tenore privo di logica e ingiustamente penalizzante per i privati concessionari) la previsione che non consente di modificare l'estensione della concessione "*in conseguenza dell'azione erosiva da qualunque causa provocata*" (art. 3, comma 9, delle NTA).

Anzitutto, come è noto a codesta Amministrazione, il fenomeno erosivo è in atto da anni (dal momento in cui si è deciso di costruire il nuovo porto di San Vincenzo) e tale evento ha già comportato forzate diminuzioni di superfici per i concessionari, con conseguenti, evidenti pregiudizi nello svolgimento della propria attività imprenditoriale.

In ogni caso, a fronte di un qualsivoglia fenomeno erosivo, logica e rispetto del principio di proporzionalità impongono che si pensi prioritariamente, ove possibile, a un'estensione della concessione, anche sul retro degli attuali "punti ombra". E nell'ipotesi di impossibilità, la disposizione va integrata con la chiara previsione di una riduzione del canone in conseguenza della riduzione dello spazio di litorale concesso.

1.8) Merita, inoltre, un formale chiarimento anche la disciplina relativa agli accessi al mare (obiettivo n. 3, lett. m), la quale non deve comunque sacrificare *quam maxime* le prerogative dei concessionari. Se del caso, va espressamente previsto una riduzione del canone correlata alla riduzione degli spazi ombra.

1.9) E ancora, nel corso dell'incontro pubblico tenutosi con i concessionari e con i relativi rappresentanti di categoria, l'Assessore comunale competente ha espressamente assicurato che, comunque, il piano varrà solo per il futuro.

Si tratta di un'affermazione che stride col contesto del Piano adottato. Soprattutto stride con l'attuale disposto dall'art. 16, comma 4 delle NTA che

prefigura la possibilità di revoche totali o parziali delle concessioni in essere al fine di conformarle al nuovo piano.

Dunque, è certamente necessaria una formale conferma di quanto affermato dall'Assessore circa l'intangibilità delle concessioni in essere.

\*\*\*

**1.10)** Sotto i menzionati profili di ordine generale il piano merita dunque una profonda revisione.

I sintetici rilievi sopra esposti sono infatti sufficienti a mostrare che l'impianto complessivo del piano è certamente e ingiustificatamente penalizzate per i singoli operatori e confligge con i fondamentali principi di buona amministrazione e proporzionalità che devono sempre essere posti a fondamento dell'azione dell'Autorità Pubblica.

Si ricorda infatti che la giurisprudenza pacifica afferma che *“Il principio di proporzionalità di matrice comunitaria, immanente nel nostro ordinamento in virtù del richiamo operato dall'art. 1, l. n. 241/1990, impone alla P.A. di optare, tra più possibili scelte ugualmente idonee al raggiungimento del pubblico interesse, in favore di quella meno gravosa per i destinatari incisi dal provvedimento, ove evitare agli stessi inutili sacrifici”* (ex plurimis, TAR Campania, sez. III, 18 maggio 2021, n. 3291).

Si è altresì chiarito che: *“Il principio di proporzionalità dell'azione amministrativa — che ha pieno ingresso nel nostro ordinamento, perché compreso tra i principi dell'ordinamento comunitario e da sempre insito nella nostra Costituzione, ove sia rettamente inteso il principio di buona amministrazione ex art. 97 Cost. — impone di verificare: a) l'idoneità della misura, cioè il rapporto tra il mezzo adoperato e l'obiettivo avuto di mira (in virtù di tale parametro, l'esercizio del potere è legittimo solo se la soluzione*

*adottata consenta di raggiungere l'obiettivo); b) la sua necessarietà, ossia l'assenza di qualsiasi altro mezzo idoneo, ma tale da incidere in misura minore sulla sfera del singolo (la scelta tra tutti i mezzi in astratto idonei deve cadere su quello che comporti il minor sacrificio del soggetto); c) l'adeguatezza della misura, ossia la tollerabilità della restrizione che comporta per il privato (l'esercizio del potere, pur se idoneo e necessario, è legittimo soltanto se rispecchia una ponderazione armonizzata e bilanciata degli interessi: in caso contrario, la scelta va rimessa in discussione)."* (TAR Venezia, (Veneto) sez. I, sentenza 17 marzo 2017, n. 276).

E la violazione dei suddetti principi è ancora più evidente ove si esamini la scheda-norma riguardante lo stabilimento balneare dello scrivente.

\*\*\*

2) Dello stabilimento balneare **"Il Nettuno"** si occupa la **scheda norma 14 – TB1**.

Essa prevede un rilevante intervento di riqualificazione della struttura (si tratta di un edificio a un piano) che si trova sulla spiaggia, *"a parità di SE con possibilità di incremento di 30mq di superficie edificabile per adeguamento normativo"*.

L'intervento, tuttavia, è accompagnato dalla modifica della configurazione della concessione asseritamente per effetto delle opere di difesa della costa e del nuovo porto.

L'intervento stesso è altresì subordinato alla *"preliminare sottoscrizione di una convenzione in cui sono definiti gli impegni da assumere da parte del soggetto attuatore. In ogni caso il soggetto attuatore è obbligato alla realizzazione del camminamento pubblico pedonale come delineato nella tavola 2 dello stato definitivo del piano per tutto il fronte mare della concessione demaniale (art. 2 comma c) e art. 15 comma 7 delle NTA del Piano"*.

Si tratta di due previsioni che meritano di essere riviste.

La prima è generica nella parte in cui stabilisce una modifica dell'area data in concessione. Una genericità che mal si adegua al carattere dichiaratamente attuativo del piano e che determina una situazione di incertezza la quale non si concilia con la gestione, anche imprenditoriale, della concessione. Tale previsione va dunque rivista, nel rispetto di quei principi di non aggravamento e di proporzionalità ricordati nel precedente paragrafo 1.10.

La seconda disposizione, oltre a rappresentare un chiaro aggravamento (nel senso della duplicazione di previsioni che dovrebbero esser già comprese nell'atto concessorio), sacrifica invece *quam maxime* gli interessi del concessionario, non solo perché amplia ingiustificabilmente l'accesso al mare costringendo a una forzata riduzione degli spazi destinati ai punti ombra, ma anche perché pare imporre un obbligo realizzativo del previsto camminamento pubblico pedonale in contrasto con quanto stabilito dall'art. 15, comma 7, delle NTA del piano che stabilisce solo oneri manutentivi.

Tra l'altro non vi è nel piano nessuna previsione di un camminamento pubblico nelle vicinanze e quindi non si capisce perché solo la concessione in oggetto debba prevederlo.

E del resto, la libera fruizione dell'arenile è garantita dagli accessi sulla via pubblica nonché dall'accesso alla concessione dello scrivente, il quale, nelle ore di apertura dello stabilimento, consente il transito senza alcuna restrizione.

È dunque già possibile, per chiunque, accedere alla battigia nel minor tragitto possibile, come previsto dalle norme vigenti in materia.

Anche quest'ultima previsione merita dunque di essere eliminata, ovvero radicalmente riformata tenendo conto delle prerogative e dei diritti del concessionario.

Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, lo stabilimento balneare **Il Nettuno**, con le presenti osservazioni avanza le richieste formulate in calce al presente atto.

\*\*\*

3) Per le ragioni suesposte lo scrivente ha dunque interesse che l'Amministrazione comunale voglia tener conto delle presenti osservazioni e, conseguentemente, soprassedere all'approvazione, ovvero comunque modificare il contenuto del Piano di Utilizzazione degli Arenili adottato con delibera del Consiglio Comunale di San Vincenzo n. 95 del 21 dicembre 2023.

Del resto, il TAR Toscana ha già avuto modo di chiarire che: *“In sede di approvazione di un piano urbanistico o di una sua variante, all'organo consiliare spetta un'ampia discrezionalità valutativa, sostanzialmente corrispondente a quella che connota più in generale le scelte pianificatorie del Comune; di conseguenza deve ritenersi del tutto fisiologica l'ipotesi che un piano attuativo sia prima adottato e successivamente non approvato, tenuto conto che la struttura bifasica del procedimento è proprio volta a consentire, alla luce di osservazioni e rilievi nel frattempo raccolti, eventuali interventi correttivi. Ne consegue che il Comune, fino all'approvazione del piano, è pienamente titolare della propria potestà pianificatoria e può modificare le proprie scelte.”* (TAR Toscana, Sez. I, 21 dicembre 2022, n. 1491).

E nell'ipotesi in cui il Comune di San Vincenzo ritenga di procedere comunque all'approvazione dell'adottato Piano di Utilizzazione degli Arenili, la scrivente società ha interesse che l'Amministrazione comunale modifichi il Piano di Utilizzazione degli Arenili nel senso di cui alla conclusioni che seguono.

Del resto, il diritto vivente in materia ha da tempo chiarito come sia da ritenersi ormai superata la tradizionale impostazione *“secondo cui le osservazioni presentate*

durante la formazione degli strumenti pianificatori costituiscono meri apporti collaborativi funzionali all'individuazione delle scelte più confacenti all'interesse pubblico generale (fra le altre, sent. n. 3972/07). Tale inautentica visione del ruolo delle osservazioni, difatti, non risulta più aderente ad un progredito assetto dei rapporti fra privati e pubblica Amministrazione, assetto improntato a principi di trasparenza e di leale collaborazione rispetto al quale, secondo il giudizio del Collegio, deve riconoscersi alle osservazioni (o, meglio, opposizioni) non soltanto il già descritto ruolo, per così dire, pubblicistico, ma, in coerenza alle motivazioni per cui le stesse vengono effettivamente presentate, anche quello di strumento rivolto alla tutela degli interessi di tipo privatistico legittimamente riferibili ai soggetti destinatari delle previsioni di Piano. In questa prospettiva, dunque, secondo la quale l'Amministrazione deve ricercare, ovviamente nei limiti della ragionevolezza, un'adeguata composizione dei diversi interessi coinvolti, diviene vieppiù necessario che la stessa, a fronte di rilievi puntuali e dotati di sufficiente concretezza da parte dei privati incisi, non si limiti a richiamare, genericamente, una loro presunta incompatibilità con le scelte generali poste a base del piano, ma, invece, indichi specificamente le ragioni per cui le osservazioni non possono essere accolte" (così, tra le tante, T.A.R. Puglia-Lecce, sez. I, 3 aprile 2008, n. 972).

La giurisprudenza in materia ha peraltro precisato che "Nell'ambito di un procedimento urbanistico, perciò,  
le osservazioni costituiscono strumento per perseguire (compatibilmente con il complesso delle scelte urbanistiche da effettuare) l'interesse pubblico con un minor sacrificio dell'interesse privato; e l'accoglimento delle osservazioni dei privati da parte del Consiglio comunale non richiede alcuna specifica motivazione mirata, essendo sufficiente che esse siano state esaminate e comparate con gli

*interessi e le considerazioni generali poste a base della formazione del piano.”*  
(Consiglio di Stato, Sez. II, 6 agosto 2020, n. 4960).

\*\*\* \* \*\*\*

Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono il sottoscritto **Sig. Maurizio Frassoni**, nella propria qualità di titolare del **Bagno Nettuno**

**CHIEDE**

a codesta Amministrazione:

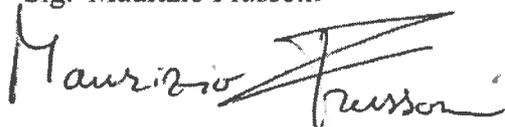
a) in via principale e preliminare di soprassedere all'approvazione dell'adottato Piano di Utilizzazione degli Arenili per le ragioni spiegate nelle premesse della presente nota;

b) nel merito, nell'ipotesi in cui si proceda comunque con l'approvazione del Piano, di intervenire modificando il Piano adottato in senso chiarificatore e di revisione rispetto alle discrasie e alle contraddizioni individuate al punto 1;

c) nel merito, con specifico riferimento alla **scheda-norma n. 14-TB1** riguardante lo stabilimento **Il Nettuno**, di modificare la disciplina del Piano adottato eliminando, ovvero riformulando, tenuto conto delle prerogative del concessionario e del principio di proporzionalità, le previsioni sopra citate relative alla modifica della configurazione della concessione e alla preliminare sottoscrizione della convezione sugli impegni del concessionario;

(per Bagno Nettuno)

Sig. Maurizio Frassoni



Avv. Riccardo Tagliaferri

