



ESPOSTO

ANAC

protocollo@pec.anticorruzione.it

CORTE DEI CONTI

procura.regionale.lazio@corteconti.it

procuratore.generale@corteconticert.it

procuratoregenerale.segreteria@corteconti.it

GUARDIA DI FINANZA

rm0390000p@pec.gdf.it, rm1970000p@pec.gdf.it

rm2270000p@pec.gdf.it

AGENZIA DEL DEMANIO

dre.RomaCapitale@agenziademania.it

dr_RomaCapitale@pce.agenziademania.it

REGIONE LAZIO

sviluppoeconomico@regione.lazio.it

sviluppoeconomico@regione.lazio.legalmail.it, p.orneli@regione.lazio.it

p.c.

ROMA CAPITALE

Gabinetto della Sindaca

protocollo.gabinettosindaco@pec.comune.roma.it

Segretariato Generale

pietropaolo.mileti@comune.roma.it

segretariato.assembleacapitolina@comune.roma.it

Assessorato Urbanistica

luca.montuori@comune.roma.it

assessorato.urbanistica@comune.roma.it

protocollo.urbanistica@pec.comune.roma.it

Dipartimento Urbanistica

cinzia.l.esposito@comune.roma.it

francesca.delucatuputischinosa@comune.roma.it

segreteriadirezione.urbanistica@comune.roma.it

Assemblea Capitolina

ccp.urbanistica@comune.roma.it, donatella.iorio@comune.roma.it

MUNICIPIO ROMA X

giuliana.dipillo@comune.roma.it

protocollo.municipioroma10@pec.comune.roma.it

nicola.debernardini@comune.roma.it

segreteriadirezioneapicale.mun10@comune.roma.it

raffaele.presta@comune.roma.it, francesco.vitolo@comune.roma.it

sabrina.dalessio@comune.roma.it

RISORSE PER ROMA Spa

d.santarelli@pec.rpr-spa.it

presidente@pec.rpr-spa.it

amministratore.delegato@pec.rpr-spa.it

02 aprile 2020

Oggetto: *ESPOSTO – Spiagge libere: difformità tra il Piano di Utilizzazione degli Arenili di Roma Capitale e la Delibera ANAC 1086/2016 e la sentenze 529/19 della Corte dei Conti (Lazio). Presunto danno erariale per inadeguato supporto tecnico-amministrativo della società Risorse per Roma Spa.*



Esposto: Spiagge libere: difformità tra PUA e ANAC/Corte dei Conti
Prot. 20200402dc del 2 aprile 2020
LabUr - Laboratorio di Urbanistica (<http://www.labur.eu>)

Il sottoscritto dr.Ing. Andrea SCHIAVONE, nato a Roma il 18 marzo 1963, in qualità di presidente del Laboratorio di Urbanistica - LabUr (<http://www.labur.eu>), **a tutela dell'interesse pubblico** che riveste il contenuto del presente esposto intende rendere informazioni utili su presunte irregolarità ed illegittimità contenute nella attuale proposta in corso di adozione da parte di Roma Capitale del regolamento che disciplinerà le concessioni demaniali marittime e l'arenile di pubblica fruizione del litorale romano, chiamato 'Piano di Utilizzazione degli Arenili' (d'ora in avanti. PUA¹).

¹ Il PUA è un regolamento comunale atto a disciplinare le concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreative, in conformità del Regolamento della Regione Lazio n.19 del 12 Agosto 2016. Sono parte integrante della proposta gli allegati già predisposti per la delibera emessa da parte del Municipio Roma X n.19 del 19 ottobre 2017, gli stessi, in parte modificati, poi inviati dal Segretariato alle Commissioni Capitoline e ai Municipi competenti per espressione di parere ed infine pubblicati dal consigliere Paolo FERRARA (M5S) sul sito <http://www.ostiamarediroma.eu>, dei quali pertanto non esiste dubbio di ufficialità.



PREMESSA	4
REDAZIONE DELLA PROPOSTA DEL PUA DA PARTE DI ROMA CAPITALE	4
Il ruolo della società Risorse per Roma Spa	5
La proposta del PUA nella sua versione attuale	6
DEFINIZIONI E CARATTERISTICHE DI “PUBBLICA FRUIZIONE” SECONDO IL REGOLAMENTO REGIONALE.....	7
Difformità del Regolamento regionale rispetto ad ANAC e Corte dei Conti.....	9
DIFFORMITA’ TRA LA PROPOSTA PUA E LE AREE DI PUBBLICA FRUIZIONE	9
Difformità: aree di pubblica fruizione e servizi vincolate alla concessione di ambito; violazione dell’art.37 del Codice della Navigazione per la ‘passeggiata lineare’	10
Difformità: aree di pubblica fruizione con chioschi permanenti	12
IL RUOLO DELLA DR,SSA DONATELLA PUGLIESE	12
CONCLUSIONI.....	13

ALLEGATO 1 (14)

ALLEGATO 2 (15)



PREMESSA

A seguito dell'esposto inviato dal sottoscritto in data 10 novembre 2015², relativo all'affidamento dei servizi connessi alla balneazione sulle spiagge libere del litorale di Roma Capitale nel Municipio Roma X,

- Il 5 ottobre 2016 l'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC) ha confermato, con propria Delibera n.1086³, le irregolarità compiute da Roma Capitale⁴;
- Il 9 giugno 2017 la Commissione Straordinaria del Municipio X di Roma Capitale⁵ ha annullato in autotutela l'affidamento in questione con determinazione dirigenziale n.1248⁶;
- Il 18 luglio 2019 la Corte dei Conti ha condannato, per i fatti contenuti nell'esposto e segnalati dall'ANAC, tre funzionari di Roma Capitale con sentenza n.529/2019⁷.

Nei tre dispositivi sopra citati si è con chiarezza affermato:

1. che l'arenile, individuato come “*spiaggia libera*”, non può essere oggetto di concessione;
2. che l'eventuale assegnazione di servizi accessori ad una “*spiaggia libera*” può essere effettuata in convenzione e di tale competenza è responsabile il Municipio Roma X;
3. che la caratteristica di “*spiaggia libera*” comporta che gli eventuali manufatti (chioschi e/o simili) devono avere carattere di temporaneità ed essere di facile rimozione, dovendosi eseguire la loro rimozione a ogni fine stagione balneare per restituire alla parte di arenile su cui insistono la piena pubblica fruizione;

In presunta violazione di quanto deliberato dall'ANAC e sentenziato dalla Corte dei Conti, vengono invece riportate nella proposta di PUA redatta da Roma Capitale, di cui è in corso l'iter di adozione presso l'Assemblea Capitolina, le stesse irregolarità già emerse nel 2016, come di seguito narrato.

REDAZIONE DELLA PROPOSTA DEL PUA DA PARTE DI ROMA CAPITALE

Con legge della Regione Lazio n.8 del 26 giugno 2015⁸ si è stabilito che:

Art. 7 (Disposizioni transitorie e finali)

4. I comuni sono tenuti ad adottare i piani di utilizzazione degli arenili (PUA) in conformità alle disposizioni contenute nel PUA regionale ovvero ad adeguare, ove necessario, i PUA già approvati alle suddette disposizioni, entro centottanta giorni dalla relativa pubblicazione sul Bollettino ufficiale della Regione. Decorso inutilmente il suddetto termine, la Regione esercita i poteri sostitutivi ai sensi dell'articolo 7, comma 2, della l.r. 13/2007.

² <http://www.labur.eu/varie/Libera-Lotto-8-Mafia-Capitale.pdf>

³ <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaAutorita/AttiDellAutorita/ Atto?id=e15c77460a7780424e8c2d5a1a8b0d67>

⁴ “Affidamento in concessione dei servizi connessi alla balneazione sulle spiagge libere del litorale di Roma Capitale nel Municipio Roma X- Lido di Ostia” (Fascicolo n. 114/2016)

⁵ Segnalate alla Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma ed alla Procura Generale della Corte dei Conti, per eventuali iniziative di competenza, ai sensi dell'art. 213 comma 6 del d.lgs. n. 50 del 18 aprile 2016;

⁶ nominata con Decreto del Presidente della Repubblica del 27 agosto 2015, prorogata con Decreto del Presidente della Repubblica del 30 dicembre 2016 e modificata con Decreto del Presidente della Repubblica del 6 marzo 2017

⁷ <http://www.labur.eu/varie/determinazioneDirigenziale1248del20170609.pdf>

⁸ <https://banchedati.corteconti.it/documentDetail/LAZIO/SENTENZA/529/2019>

⁹ “Disposizioni relative all'utilizzazione del demanio marittimo per finalità turistiche e ricreative. Modifiche alle legge regionale 6 agosto 2007, n. 13, concernente l'organizzazione del sistema turistico laziale, e successive modifiche” (BUR Lazio n.52 del 30 giugno 2015)

<http://www.consiglio.regione.lazio.it/consiglio-regionale/?vw=leggeregionalidettaglio&id=9220&sv=vigente>



Alla data odierna, il PUA regionale non è ancora stato approvato. E' invece vigente il Regolamento della Regione Lazio n. 19⁹ del 12 Agosto 2016 che disciplina le diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative, comprendendo tra queste le spiagge libere (con o senza servizi). A tale Regolamento regionale devono conformarsi i PUA dei comuni costieri della Regione Lazio, tra cui quello di Roma Capitale.

La redazione della proposta del PUA in oggetto si è svolta in due fasi:

- prima fase: con Deliberazione della Commissione Straordinaria del Consiglio del Municipio Roma X n.19 del 19 ottobre 2017¹⁰ sono stati stabiliti gli indirizzi per l'adozione del PUA di Roma Capitale.
- seconda fase: in data 22 novembre 2019 la Giunta Capitolina con Dec. n.76 ha espresso volontà di sottoporre all'Assemblea Capitolina la proposta di delibera prot. RC/32726/2018 per l'adozione del 'Piano di Utilizzazione degli Arenili' di competenza di Roma Capitale (PUA), basandosi sui nuovi allegati di giugno 2018 in rivisitazione degli allegati di settembre 2017 facenti parte della delibera n.19 sopra citata.

In entrambe le fasi, Roma Capitale si è avvalsa del supporto tecnico-amministrativo della società Risorse per Roma Spa.

➤ Il ruolo della società Risorse per Roma Spa

Gli allegati della delibera n.19 del 19 ottobre 2017 (datati settembre 2017) sono il risultato di una precedente attività svolta, come supporto tecnico-amministrativo fornito al Municipio Roma X, da parte di Risorse per Roma Spa¹¹. Il riferimento amministrativo è la delibera¹² emessa in data 18 dicembre 2015 dalla Commissione Straordinaria dopo il suo insediamento presso il Municipio Roma X (per un importo iniziale di 150.000,00 mila euro).

Con tale delibera del 2015, venivano affidate a Risorse per Roma Spa diverse attività ricognitive sul demanio marittimo del litorale romano tra cui l'accertamento sia dello stato complessivo (tecnico, amministrativo, giuridico) delle spiagge libere con servizi, sia dei chioschi insistenti su tali spiagge.

Tale attività condotta da Risorse per Roma Spa a partire dal 18 dicembre 2015 è stata svolta sulla stessa materia contenuta nell'esposto del sottoscritto inviato il 10 novembre 2015 anche a Roma Capitale. Si ritiene pertanto che l'istruttoria condotta sulle spiagge libere da parte di Risorse per Roma Spa e Roma Capitale abbia ignorato il contenuto dell'esposto visto che la revisione in autotutela da parte di Roma Capitale è avvenuta solo a giugno del 2017 dopo la delibera dell'ANAC di ottobre 2016 alla quale si è poi aggiunta la sentenza della Corte dei Conti nel 2019.

Ne segue la conclusione che nessuna amministrazione, autorità o società di consulenza, prima dell'esposto del sottoscritto nel 2015, aveva evidenziato le eclatanti anomalie presenti sulle spiagge libere del litorale romano ed elencate ai punti 1,2 e 3 in Premessa. .

⁹ (BUR Lazio 16 Agosto 2016 n. 65) https://www.regione.lazio.it/rl_main/?vw=regolamentiDettaglio&id=329&tipo=tc&nreg=&anno=&testo=

¹⁰ "Indirizzi della Commissione Straordinaria per la gestione provvisoria del Municipio Roma X ai sensi del D.P.R. 27.08.2015 e del D.P.R. 30.12.2016 finalizzati alla Riqualificazione del Litorale di Roma per l'adozione del Piano di Utilizzazione degli Arenili di Roma Capitale". <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&par1=S01E&par2=NDg=...>

¹¹ Con deliberazione di Giunta Comunale n.77 del 3 agosto 2010 è stata prevista la possibilità di avvalersi, mediante appositi contratti, del supporto e dell'assistenza tecnico-amministrativa della società Risorse per Roma Spa per integrare le competenze tecniche degli uffici dell'amministrazione capitolina.

¹² Deliberazione della Commissione Straordinaria del Consiglio del Municipio Roma X n.3 del 18 dicembre 2015 "Indirizzi per il raggiungimento delle finalità di cui al D.P.R. del 27.08.2015 mediante il supporto alle attività tecnico - amministrative del Municipio Roma X di Roma Capitale da parte di Risorse per Roma S.p.A."



In tal senso, si evidenzia negativamente l'attività (retribuita) svolta dalla società Risorse per Roma Spa, che allo scadere del mandato della Commissione Straordinaria del Municipio Roma X, ha continuato (almeno fino a giugno 2018¹³) a fornire consulenza tecnico-amministrativa per la proposta del PUA a fianco non solo del Municipio Roma X ma anche del "Dipartimenti di Programmazione e Attuazione Urbanistica" di Roma Capitale, come risulta dai seguenti atti:

Deliberazioni della Giunta Capitolina		
Numero	Data	Oggetto
16	10 febbraio 2017	Affidamento alla società Risorse per Roma S.p.A. delle attività di supporto tecnico-amministrativo ... Periodo 1° gennaio 2017 - 28 febbraio 2017 ¹⁴ → per le attività di supporto al Municipio Roma X per il periodo 1° gennaio - 28 febbraio 2017: Euro 200.000,00 di cui Euro 36.065,57 per I.V.A. al 22% soggetta agli adempimenti di cui all'art. 17 ter D.P.R. n. 633/1972 (attività descritte in parte seconda, allegato A. n.8)
45	24 marzo 2017	Affidamento alla società Risorse per Roma S.p.A. delle attività di supporto tecnico-amministrativo ... Periodo 1° marzo 2017 - 30 aprile 2017 ¹⁵ → per le attività di supporto al Municipio Roma X per il periodo 1° marzo - 30 aprile 2017: Euro 200.000,00 di cui Euro 36.065,57 per I.V.A. al 22% soggetta agli adempimenti di cui all'art. 17 ter D.P.R. n. 633/1972 (attività descritte in parte seconda, allegato A. n.5)
300	28 dicembre 2017	Approvazione schemi di Contratto di Servizio con la Società Risorse per Roma S.p.A. ... con decorrenza dal 1° maggio 2017 al 31 marzo 2018 ¹⁶ → Municipio Roma X: - corrispettivo per il periodo 1 maggio - 31 dicembre 2017 (8 mesi) pari ad € 1.000.000,00 di cui € 180.327,87 per IVA al 22% soggetta agli adempimenti di cui all'art.17 ter D.P.R. 633/1972 - corrispettivo per il periodo 1 gennaio -31 marzo 2018 (3 mesi) pari ad €375.000,00 comprensivi di IVA al 22% soggetta agli adempimenti di cui all'art.17 ter D.P.R. 633/1972 (attività descritte in parte seconda, allegato A. n.6)
193	24 ottobre 2018	Approvazione dello schema di Contratto di Servizio con la Società Risorse per Roma S.p.A. ... con decorrenza dal 1.04.2018 al 31.12.2020 ¹⁷ → Municipio Roma X: - corrispettivo per il periodo 1 aprile - 31 dicembre 2018 (9 mesi) pari ad €1.025.000,00 di cui € 184.836,07 per IVA al 22% soggetta agli adempimenti di cui all'art.17 ter D.P.R. 633/1972 - corrispettivo per il periodo 1 gennaio - 31 dicembre 2019 pari ad € 1.383.738,78 di comprensivo di IVA al 22% - corrispettivo per il periodo 1 gennaio - 31 dicembre 2020 pari ad € 1.377.274,89 comprensivo di IVA al 22% (attività descritte in parte seconda, allegato A. n.6)

Pertanto, Risorse per Roma Spa ha fornito consulenza tecnico-amministrativa al Municipio Roma X da dicembre 2015 a giugno 2018 per un importo totale (sulla base della documentazione di accesso pubblico) pari a 2.265.000 euro, di cui non si conosce la quota parte riservata al PUA ed in particolare al supporto tecnico-amministrativo sulle spiagge libere.

➤ La proposta del PUA nella sua versione attuale

In data 22 novembre 2019 la Giunta Capitolina con Dec. n.76 ha espresso volontà di sottoporre all'Assemblea Capitolina la proposta di delibera prot. RC/32726/2018 per l'adozione del 'Piano di Utilizzazione degli Arenili' di competenza di Roma Capitale (PUA), basandosi sui nuovi allegati di giugno 2018 in rivisitazione degli allegati di settembre 2017 facenti parte della delibera n.19 sopra

¹³ data della redazione dell'attuale proposta PUA

¹⁴ <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&par1=R0NE&par2=MjM5NA==>

¹⁵ <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&par1=R0NE&par2=MjQyNQ==>

¹⁶ <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&par1=R0NE&par2=MjY5OA==>

¹⁷ <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&par1=R0NE&par2=MjkxMA==>



citata. Anche tale ultima proposta del PUA, che ricordiamo essere un regolamento comunale atto a disciplinare le concessioni demaniali marittime aventi finalità turistico-ricreative, è stata redatta (per stessa ammissione di Roma Capitale) in conformità del Regolamento della Regione Lazio n.19 del 12 Agosto 2016 già citato.

Sono parte integrante della attuale proposta del PUA gli allegati già predisposti per la delibera n.19 del 19 ottobre 2017 emessa dal Municipio Roma X, gli stessi, in parte modificati, sono poi stati inviati dal Segretariato alle Commissioni Capitoline e ai Municipi competenti per espressione di parere. Tali allegati sono stati infine pubblicati dal consigliere capitolino Paolo FERRARA (M5S) sul sito www.ostiamarediroma.eu e successivamente illustrati dallo stesso Paolo FERRARA ed altri in una pubblica diretta video streaming¹⁸.

Non può esserci pertanto alcun dubbio sulla ufficialità degli allegati alla proposta del PUA.

Di seguito, l'elenco delle singole sedute di Commissione che hanno valutato, per competenza, la proposta del PUA:

Commissioni Capitoline

- 22¹⁹,29²⁰ gennaio 2020, Commissione VIII Urbanistica (pres. Donatella IORIO, M5S)²¹;

Commissioni Municipio Roma X

- 14 gennaio 2020, Commissione III Ambiente (pres. Francesco VITOLO, M5S)²²;
- 27 gennaio 2020, Commissione II Urbanistica (pres. Raffaele PRESTA, M5S)²³;
- 29 gennaio 2020, Commissione VI Turismo (pres. Sabrina D'ALESSIO, M5S)²⁴;

(N.B. – in data 20 marzo 2020 e in data 27 marzo 2020 si sono tenute rispettivamente le sedute delle Commissioni Capitoline IX Commercio, presidente Andrea COIA, M5S, e VIII Urbanistica; di entrambe, alla data odierna, ancora non è disponibile il verbale)

DEFINIZIONI E CARATTERISTICHE DI PUBBLICA FRUIZIONE SECONDO IL REGOLAMENTO REGIONALE

Ai sensi dell'articolo 7, comma 5, della legge della Regione Lazio n.8 del 26 giugno 2015 già citata, i comuni devono riservare alla pubblica fruizione una quota pari ad almeno il 50 per cento dei metri lineari dell'arenile di propria competenza per il cui calcolo si fa riferimento alla linea di costa bassa così come definita sulla base dell'accordo di Partenariato Pubblico tra l'Amministrazione regionale e la Marina Militare di cui alla D.G. G11507 del 25 settembre 2015.

Secondo il Regolamento della Regione Lazio n.18 del 12 Agosto 2016 già citato, si Intende per pubblica fruizione, la tipologia di utilizzo del demanio marittimo relativa alle “*spiagge libere con servizi*”²⁵ e alle “*spiagge libere*”²⁶. Non esiste pertanto in termini della cosiddetta “*quota di riserva*” alcun'altra tipologia di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistiche e ricreative che possa contribuire al raggiungimento della quota stessa (il valore del 50% sopra citato) riservata per pubblica fruizione.

¹⁸ <https://www.facebook.com/Ferrara.Paolo.Roma/videos/610712459508452/>

¹⁹ <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&par1=Q1BW&par2=MzExNg==>

²⁰ <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&par1=Q1BW&par2=MzExNw==>

²¹ <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&par1=TU1W&par2=MTc4OTY=>

²² <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&par1=TU1W&par2=MTc4OTY=>

²³ <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&par1=TU1W&par2=MTc3MDQ=>

²⁴ <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAtti&par1=TU1W&par2=MTgyOTc=>

²⁵ Art. 5 Requisiti e caratteristiche delle spiagge libere con servizi

²⁶ Art. 6 Requisiti e caratteristiche delle spiagge libere



Pertanto, la proposta del PUA deve tenere conto non solo della quota relativa alla pubblica fruizione ma deve anche rispettare la conformità tra le caratteristiche delle spiagge libere (con o senza servizi) in proposta con le caratteristiche delle spiagge libere (con o senza servizi) descritte nel Regolamento regionale, pena la validazione del PUA stesso.

Secondo il Regolamento regionale, si definiscono

- **spiagge libere con servizi**²⁷, le aree demaniali marittime di libera fruizione gestite dai comuni, nelle quali gli stessi assicurano il servizio di assistenza, di pulizia, di salvataggio e i servizi igienici attraverso convenzioni, anche a titolo oneroso di cui all'articolo 7, comma 1, lettera a) del Regolamento. All'interno di tali spiagge tutte le aree stabilmente occupate da strutture e impianti sono assoggettate a regolare titolo concessorio e la relativa superficie non può essere superiore al 10% della superficie di arenile affidata in convenzione. Le spiagge libere con servizi hanno sia un punto di ristoro che aree per il ricovero delle attrezzature per il salvataggio e la pulizia della spiaggia. Possono svolgere diverse attività commerciali a condizione che si svolgano nell'ambito della struttura del punto ristoro. Le caratteristiche strutturali e dimensionali dei punti ristoro sono stabiliti nei PUA comunali in conformità alla normativa urbanistica vigente in ciascun ambito territoriale. Le convenzioni per i servizi devono stipularsi in base al modello di cui all'allegato A del Regolamento;
- **spiagge libere**²⁸, le aree demaniali marittime di libera fruizione, nelle quali i Comuni possono assicurare i servizi di assistenza, pulizia e salvataggio, nonché i servizi igienici anche attraverso le convenzioni di cui all'articolo 7, comma 1, lettera b). Al fine di assicurare i servizi di assistenza, pulizia, salvataggio e altri servizi ritenuti necessari, i Comuni possono consentire l'installazione, **per il periodo della stagione balneare, di strutture di superficie coperta massima di 25 metri quadrati** realizzate in materiali ecocompatibili e di facile rimozione, e comunque nel rispetto della normativa vigente. Le convenzioni per i servizi devono stipularsi in base al modello di cui all'allegato B del Regolamento

Ai fini della misurazione del rapporto tra l'arenile in concessione e l'arenile in convenzione per quanto riguarda le "spiagge libere con servizi", i comuni devono fare riferimento alla superficie complessiva dell'arenile effettivamente calcolata al momento della stipula della convenzione. Risulterebbero così delle concessioni cosiddette "francobollo" su spiagge libere composte da una struttura 'ristoro' (permanente, anche oltre il periodo della stagione balneare) e da un arenile circostante, delimitato, dove in convenzione si erogano i servizi di spiaggia per la balneazione.

I servizi igienici, le strutture e gli impianti devono essere di facile rimozione, realizzati con materiale ecocompatibile e posizionati in modo da garantire la massima visuale del mare.

Ricapitolando, secondo il Regolamento regionale, le spiagge libere si dividono tra quelle 'con servizi' e quelle 'senza servizi'. Entrambe devono garantire a carico del comune (o in convenzione) almeno i servizi di assistenza, pulizia, salvataggio e igienici, con eventuali strutture di rimessaggio non superiori a 25mq coperti. Solo le spiagge libere 'con servizi' possono avere un punto 'ristoro' che però ricade in un regime di concessione. La superficie in concessione deve essere non superiore del 10% di quella in convenzione.

²⁷ Art. 3, comma 1, lett. b)

²⁸ Art.3, comma 1 lett. c)



➤ **Difformità del Regolamento regionale rispetto ad ANAC e Corte dei Conti**

Con riferimento ai punti 1,2 e 3 riportati in Premessa ed emersi con chiarezza sia dalla delibera ANAC del 5 ottobre 2016 che dalla sentenza della Corte dei Conti del 18 luglio 2019, emergono gravi difformità nel Regolamento regionale del 12 agosto 2016 (emesso in precedenza ai due dispositivi citati), che possono così riassumersi:

- a) il Regolamento regionale consente su una ‘*spiaggia libera*’ un regime concessorio di dimensioni variabili in funzione del restante arenile in convenzione;
- b) il Regolamento regionale consente su una ‘*spiaggia libera*’ la presenza di strutture ‘permanenti’, seppur di facile rimozione, anche oltre il periodo della stagione balneare.

In tale maniera decade il concetto di ‘pubblica fruizione’ della spiaggia libera, non solo per la presenza di strutture ‘permanenti’ ma soprattutto per il valore relativo del 10% in concessione. P.es. sul Lotto 8 denunciato dal sottoscritto nell’esposto del 2015, che ha un arenile di superficie superiore ai 20.000,00 mq, sarebbe possibile, secondo il Regolamento, rilasciare in concessione un’area di 200 mq dove poter realizzare un chiosco di dimensioni ben maggiori di quello che invece Roma Capitale ha demolito in rispetto dei dispositivi ANAC e Corte dei Conti.

Per ultimo, va evidenziato quanto, con estrema chiarezza, la Corte dei Conti scrive nella sentenza già richiamata:

- “ ... la caratteristica di spiaggia libera delle porzioni di arenile interessate comporta che l’installazione di attrezzature come ombrelloni e sdraio non debba essere permanente e che gli eventuali manufatti (chioschi e simili) debbano avere carattere di temporaneità ed essere di facile rimozione, dovendo essere demoliti a fine stagione (mentre è stato accertato che ciò non è mai stato fatto permanendo i chioschi per decenni). In sostanza il gestore di tali servizi accessori si è trovato a poter fornire servizi (come la ristorazione presso il chiosco) in modo permanente e senza che fosse percepibile una distinzione tra queste spiagge e quelle effettivamente in concessione”
- “ ... le spiagge sono state occupate come se fossero in concessione mentre dovevano essere spiagge attrezzate, quindi con ombrelloni e altre attrezzature ritirate ogni giorno e con i manufatti smontati a fine stagione”

DIFFORMITA’ TRA LA PROPOSTA PUA E LE AREE DI PUBBLICA FRUIZIONE

Gli allegati della proposta PUA a cui fare riferimento per la pubblica fruizione dell’arenile (spiagge libere con e senza servizi), sono i seguenti:

Rif.01 Relazione²⁹

Rif.11 Invarianti di indirizzo per il Piano di Utilizzazione degli Arenili – PUA³⁰

Rif.12 Regolamento per il Piano di Utilizzazione degli Arenili – PUA³¹

Rif.13 Rappresentazioni progettuali per il Piano di Utilizzazione degli Arenili – PUA³²

(N.B. – si sono riportati i riferimenti degli allegati di settembre 2017 in quanto il loro contenuto è rimasto inalterato all’interno degli allegati alla proposta PUA con data giugno 2018)

²⁹ <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAttiAllegato&par1=S01E&par2=NDg=&par3=Mg==>

³⁰ <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAttiAllegato&par1=S01E&par2=NDg=&par3=Mzg=>

³¹ <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAttiAllegato&par1=S01E&par2=NDg=&par3=Mzk=>

³² <https://www.comune.roma.it/servizi2/deliberazioniAttiWeb/showPdfDoc?fun=deliberazioniAttiAllegato&par1=S01E&par2=NDg=&par3=NDA=>



La proposta del PUA di Roma Capitale consiste nella suddivisione del litorale di competenza (circa 13 km) in 4 settori a loro volta suddivisi in 12 ambiti totali (ciascuno valutabile in poco più di 1 km). Pertanto la quota di pubblica fruizione (cioè, le spiagge libere), pari ad almeno il 50 per cento dei metri lineari dell'arenile di propria competenza, risulta essere di circa 6,5 km.

Oltre alle 'spiagge libere con servizi' e alle 'spiagge libere', si introduce da parte di Roma Capitale, in maniera del tutto arbitraria, il termine di 'passeggiata lineare', vale a dire una fascia continua lungo tutta la costa (13 km) larga un quarto della profondità dell'arenile (dunque, variabile in larghezza). La 'passeggiata lineare' non rientra nel calcolo della quota di riserva per la pubblica fruizione ma viene intesa come 'spiaggia libera' dove è consentito passeggiare e fare una breve sosta.

Sostanzialmente (a parte l'arbitraria introduzione della 'passeggiata lineare'), la proposta del PUA risulta conforme con il Regolamento regionale ma ne amplifica le difformità rispetto ai dispositivi ANAC e Corte dei Conti, come di seguito dettagliato.

➤ **Difformità della proposta PUA di Roma Capitale rispetto ad ANAC e Corte dei Conti**

→ **Difformità: aree di pubblica fruizione e servizi vincolate alla concessione di ambito; violazione dell'art.37 del Codice della Navigazione per la 'passeggiata lineare'**

- *Per ogni Ambito, è previsto il rilascio di una singola Concessione Demaniale Marittima, estesa a tutta la superficie dell'Ambito stesso*³³
- *Ogni Ambito oggetto di Concessione Demaniale Marittima deve necessariamente includere le tipologie "Spiagge libere con servizi" e "Spiagge libere"*³⁴
- *Il titolare della Concessione Demaniale Marittima di Ambito è responsabile della gestione dei servizi, organizzazione, manutenzione, controllo, assistenza bagnanti, salvataggio e pulizia dell'intero Ambito, comprese spiagge libere, spiagge libere con servizi e Passeggiata lineare, incluse al suo interno e totalmente a suo carico. Al fine di garantire lo svolgimento dei servizi, l'Amministrazione stipula apposite Convenzioni con i titolari delle Concessioni Demaniali Marittime d'Ambito. Al termine della stagione balneare estiva, i concessionari devono provvedere alla rimozione delle strutture amovibili **strettamente funzionali all'attività di balneazione** presenti sull'arenile, anche se munite di eventuale autorizzazione di compatibilità paesaggistica limitatamente alla stagione*³⁵

Evidenziando, in diritto, la totale differenza tra una concessione di beni demaniali e una convenzione per l'affidamento in gestione dei servizi connessi alla balneazione su arenile di pubblica fruizione, si notano tre gravi difformità:

○ **i servizi di spiaggia restano vincolati a una concessione demaniale**

I servizi di spiaggia possono essere affidati in convenzione solo al titolare della concessione demaniale di ambito a cui la spiaggia libera appartiene, risultando dominante il provvedimento concessorio rispetto all'accordo di convenzione, con tutte le implicazioni inerenti p.es. alla vigilanza e alla risoluzione del rapporto tra le parti;

³³ Rif.01, pag.58 (paragrafo 14 – Nuove concessioni demaniali) (nella versione 'giugno 2018', si trova la stessa frase a pag.60, paragrafo 14 – Nuove concessioni demaniali marittime)

³⁴ Rif.01, pag.58 (paragrafo 14 – Nuove concessioni demaniali) (nella versione 'giugno 2018', si trova la stessa frase a pag.60, paragrafo 14 – Nuove concessioni demaniali marittime)

³⁵ Rif.01, pag.59 (paragrafo 14 – Nuove concessioni demaniali) (nella versione 'giugno 2018', si trova la stessa frase a pag.61, paragrafo 14 – Nuove concessioni demaniali marittime)



- **tutte le aree di pubblica fruizione restano vincolate a una concessioni demaniale**
Le spiagge libere con o senza servizi risultano essere totalmente comprese nella concessione demaniale di ambito, con la conseguenza di ampliare a dismisura quanto già previsto dal Regolamento regionale che comunque erroneamente considerava in regime concessorio solo la parte dell'arenile riservata al punto ristoro di una '*spiaggia libera con servizi*' (nel rapporto del 10% con l'area in convenzione per i servizi) e che non considerava affatto alcun regime concessorio per le '*spiagge libere*';

- **arbitraria introduzione della '*passeggiata lineare*' senza considerare il principio della proficua utilizzazione del bene demaniale**
Prima di tutto va considerato che il concessionario del singolo ambito (che ha un fronte mare di almeno 1 km), ha in convenzione i servizi sulle aree della '*passeggiata lineare*' (area di pubblica fruizione). In particolare, il concessionario deve garantire un unico servizio sulla '*passeggiata lineare*' cioè quello della pulizia dell'arenile, essendo gli altri servizi già comunque predisposti per le aree in concessione retrostanti. Considerando in ogni ambito una profondità media dell'arenile tra i 20 e gli 80 metri, si tratta di 'pulire', in ogni ambito, una superficie di arenile tra i 5.000 e i 20.000 mq³⁶. Inoltre tale area viene solo vincolata a un regime concessorio (quello di ambito) e destinata a una pubblica fruizione equiparabile alla funzione già svolta dalla fascia di rispetto costituita dai 5 metri dalla battigia. Considerando allora che la fruizione di tale area si limita alla '*passeggiata e alla breve sosta*', da sempre comunque consentite su ogni arenile in concessione, si conclude che tale arbitraria imposizione da parte di Roma Capitale (in contrasto con lo stesso Regolamento regionale) rappresenta una sostanziale violazione dell'art.37 del Codice della Navigazione così come ampiamente rilevato dal sentenza n.529/2019 della Corte dei Conti nell'affermare la necessità del principio della proficua utilizzazione del bene demaniale.
In sintesi:
 - a. Roma Capitale introduce in maniera arbitraria la '*passeggiata lineare*' come tipologia di pubblica fruizione dell'arenile, non compresa nel Regolamento regionale al quale deve conformarsi
 - b. La '*passeggiata lineare*' consente solo di '*passeggiare e fare brevi soste*' lungo tutta la linea di costa, come è possibile fare su ogni area in concessione
 - c. La '*passeggiata lineare*' non interviene in alcun modo nel calcolo della quota di riserva per le spiagge libere con o senza servizi
 - d. La '*passeggiata lineare*' è compresa nella concessione di ambito e il concessionario di ambito ha l'onere della sua pulizia

 - e. La '*passeggiata lineare*' risulta in violazione con l'art.37 del Codice della Navigazione in quanto sottrae arenile che, diversamente, verrebbe dato in concessione come '*stabilimento balneare*' con maggior proficuità del bene demaniale.

→ **Difformità: aree di pubblica fruizione con chioschi permanenti**

Negli allegati alla proposta PUA di Roma Capitale, si legge

³⁶ area passeggiata lineare per singolo ambito = fronte mare ambito x (profondità arenile/4) = 1.000mt x [(20mt o 80mt)/4] = 500 mq o 20.000 mq
pag. 11 di 15



→ *Al termine della stagione balneare estiva, i concessionari devono provvedere alla rimozione delle strutture amovibili **strettamente funzionali all'attività di balneazione** presenti sull'arenile, anche se munite di eventuale autorizzazione di compatibilità paesaggistica limitatamente alla stagione.*³⁷

Nella frase “*strutture amovibili strettamente funzionali all'attività di balneazione*” si annida l'esclusione del punto ristoro delle “*spiagge libere con servizi*” che già il Regolamento regionale lo prevede ‘*stabilmente*’ posizionato, oltre i limiti di durata della stagione balneare. Non esiste alcuna funzionalità all'attività di balneazione attribuibile al punto ristoro ma solo una funzionalità commerciale. Infatti ben si distingue il punto ristoro dalle strutture riservate a magazzino delle attrezzature da spiaggia.

Roma Capitale non introduce, oltre la definizione sopra riportata, alcun'altra indicazione sulla durata di posizionamento dei chioschi ma solo la caratteristica della loro ‘*amovibilità*’. Viene invece fonita negli allegati (Rif.13 e riportati in ALLEGATO 1) la rappresentazione progettuale delle due tipologie di chioschi: quello di 25 mq (che può essere realizzato anche sulle spiagge libere) e quello di 50 mq (destinato solo sue spiagge libere con servizi, rappresentando il cosiddetto punto di ristoro). Si nota la complessità della struttura che difficilmente è prevista per essere rimossa a fine stagione balneare.

IL RUOLO DELLA DR.SSA DONATELLA PUGLIESE

Tra le diverse irregolarità richiamate nella delibera n.1086/2016 ANAC, viene sottolineata la invalidità della nomina nel 2014 della commissione di gara per l'affidamento dei servizi connessi alla balneazione sulle spiagge libere del litorale di Roma Capitale.

Tale nomina era stata emessa con Determinazione Dirigenziale n.668 del 10 marzo 2014 (ALLEGATO 2) da parte del Municipio Roma X, Direzione Ambiente e Territorio a firma dell'Ing. Paolo CAFAGGI, poi condannato dalla Corte dei Conti.

Come Segretario verbalizzante nonché membro della commissione aggiudicatrice dell'affidamento dei servizi in questione (poi annullato in autotutela da Roma Capitale dopo la l'esposto del sottoscritto e la conseguente delibera ANAC) risulta la dr.ssa Donatella PUGLIESE, che oggi risulta presente nel gruppo di lavoro della proposta PUA.

Dal *curriculum vitae* della dr.ssa DONATELLA Pugliese³⁸ si evince che la stessa ha sempre avuto non solo un ruolo di responsabilità all'interno del Dipartimento di Urbanistica e del Municipio Roma X, ma anche notevole esperienza in ambito giuridico-amministrativo per il lavoro svolto presso l'Avvocatura Capitolina e nei rapporti con l'Autorità Giudiziaria.

E' pertanto quantomeno anomalo che non abbia rilevato nel 2014 le irregolarità poi divenute oggetto di delibera ANAC e di sentenza della Corte dei Conti. Altrettanto anomalo sarebbe constatare la veridicità del contenuto del presente esposto dopo una presumibile e diligente istruttoria da parte di Roma Capitale..

³⁷ Rif.01, pag.59 (paragrafo 14 – *Nuove concessioni demaniali*) (nella versione 'giugno 2018', si trova la stessa frase a pag.61, paragrafo 14 – *Nuove concessioni demaniali marittime*)

³⁸ https://www.comune.roma.it/web-resources/cms/documents/CVPO_DONATELLA_PUGLIESE_280120.pdf



CONCLUSIONI

Per quanto sopra narrato, si presume, da parte di Roma Capitale, una **perdita di denaro ai danni della propria amministrazione** per aver riconosciuto a Risorse per Roma, da dicembre 2015 a giugno 2018, la quota parte dei 2.265.000 euro previsti per condurre una l'istruttoria circa gli aspetti tecnico-amministrativi necessari per la redazione della proposta PUA.

In particolare, appare evidente che Roma Capitale, nel condurre l'iter amministrativo per l'adozione della proposta PUA, non abbia condotto con diligenza quanto dovuto a tutela dell'interesse pubblico, pur essendo a conoscenza della delibera ANAC 1086/2016 e della sentenza della Corte dei Conti 529/2019, la prima peraltro recepita dai propri uffici con un annullamento in autotutela di precedenti provvedimenti.

Nell'attuale proposta PUA emerge anche un volontario **mancato conseguimento di incrementi patrimoniali** dovuto all'introduzione della *'passeggiata lineare'* nella proposta PUA, che non aggiunge nulla alla pubblica fruizione del litorale romano ma che invece sottrae una notevole parte dell'arenile soggetto a una tipologia di concessione del tipo 'stabilimento balneare', in violazione dell'art.37 del Codice della Navigazione e cioè del **principio della proficua utilizzazione del bene demaniale**.

Quanto sopra emerge non solo a fronte di una condotta "*contra ius*", ma si riscontra anche nella mancata diligenza adottata da parte di Roma Capitale durante le sedute delle singole **Commissioni Capitoline e Municipali chiamate ad esprimere un proprio parere** sulla proposta PUA. Analoga osservazione per il ruolo che ha rivestito e riveste la dr.ssa Donatella PUGLIESE, la cui condotta, per quanto deliberato dall'ANAC e sentenziato dalla Corte dei Conti, si è palesata inerte in riferimento a norme e principi giuridici generali di grado maggiore.

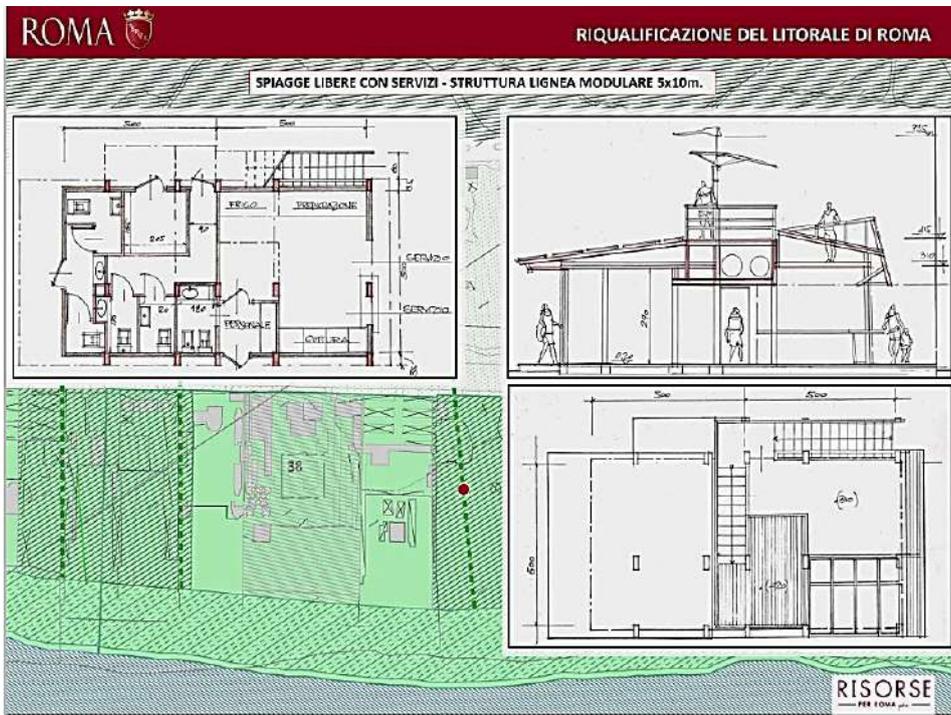
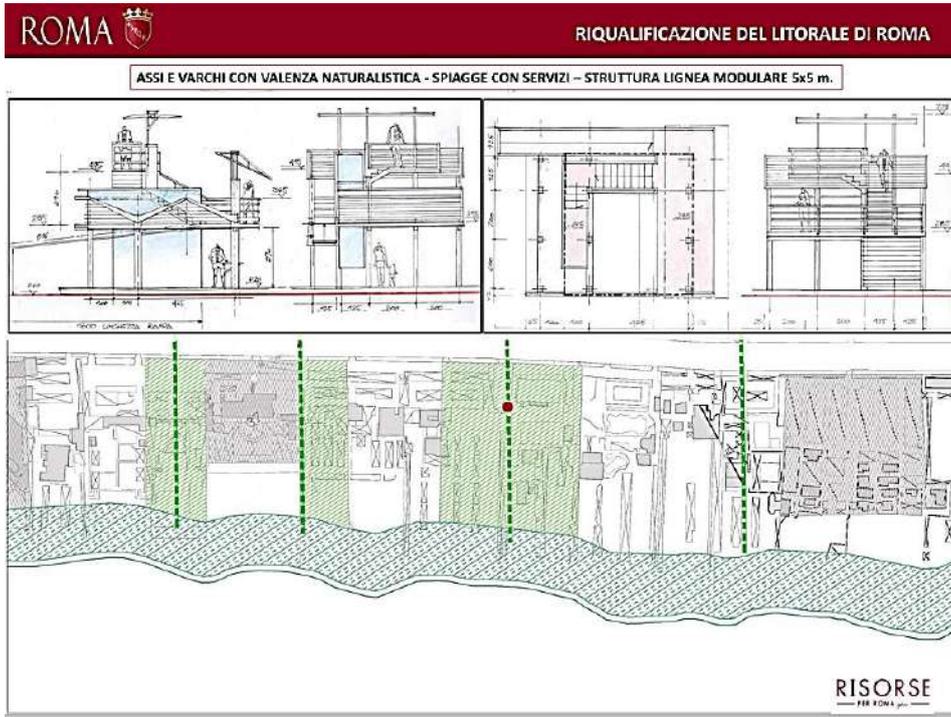
In fede,

dr.Ing. Andrea SCHIAVONE



Esposto: Spiagge libere: difformità tra PUA e ANAC/Corte dei Conti
Prot. 20200402dc del 2 aprile 2020
LabUr - Laboratorio di Urbanistica (<http://www.labur.eu>)

ALLEGATO 1





ALLEGATO 2

ROMA

Municipio Roma X
Direzione Ambiente e Territorio
Unità Organizzativa Ambiente e Litorale
Il Direttore



Comune di Roma



Determinazione Dirigenziale

n. 668 del 10 marzo 2014

Oggetto:
Nomina dei componenti della Commissione Aggiudicatrice incaricata della valutazione delle offerte presentate dai soggetti partecipanti al Bando di Gara per l'affidamento dei servizi connessi alla balneazione sulle spiagge libere del litorale di Roma Capitale.

IL DIRETTORE

PREMESSO che,

con Determinazione Dirigenziale n. 325 del 4 febbraio 2014 è stato approvato il Bando pubblico, unitamente al Disciplinare di Gara, per l'affidamento dei servizi connessi alla balneazione sulle spiagge libere del litorale di Roma Capitale gestite direttamente dal Municipio Roma X, giusta Deliberazione A.C. n. 18/2011;

la procedura selettiva prevede l'applicazione del criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'Amministrazione, valutata in base ai criteri ed ai punteggi indicati nel suddetto Bando e Disciplinare di gara;

pertanto, ai sensi dell'art. 84 del D. Lgs. n. 163/2006 s.m.i., un'apposita Commissione Aggiudicatrice valuterà le offerte presentate dai soggetti partecipanti, attribuendo loro i punteggi secondo quanto stabilito negli atti di gara;

è necessario, quindi, provvedere alla nomina dei componenti di tale Commissione Aggiudicatrice;

il Presidente ed i membri della Commissione, scelti in relazione alle esperienze pregresse ed alle adeguate professionalità possedute, sono individuati nelle persone di seguito indicate:

- 1) Presidente: Dott. Claudio Saccotelli, Direttore apicale del Municipio Roma X;
- 2) Membro: Dott.ssa Rosanna D'Addiego, Funzionario Amministrativo, assegnata all'Unità Organizzativa Servizi Educativi e Attività Ricreative del Municipio Roma X;
- 3) Membro: Funzionario Geometra Stefano Possi, assegnato all'Unità Organizzativa Ambiente e Litorale - Servizio Coordinamento Verde Pubblico del Municipio Roma X;
- 4) Membro, con funzione di Segretario verbalizzante: Dott.ssa Donatella Pugliese, Funzionario Amministrativo, assegnato all'Ufficio Supporto alla Direzione - Assistenza Giuridico - Amministrativa del