



ROMA CAPITALE

Dipartimento Programmazione e Attuazione Urbanistica  
Ufficio Programmazione Grandi Opere Strategiche  
Ufficio di Progetto Litorale di Roma

GF

---

**Piano di Utilizzazione degli  
Arenili e Strumento Urbanistico  
per gli Arenili**

Relazione Tecnica Generale

*Luglio 2012*

*Dicembre 2012*

*Marzo 2013*

---

**CAPITOLO 1 LA GESTIONE DEL DEMANIO MARITTIMO E LA STRUMENTAZIONE URBANISTICA**

- 1.1. LA NATURA DELLE COMPETENZE SULLE AREE DEL DEMANIO MARITTIMO
- 1.2. LE RAGIONI DELL'ESIGENZA DI UNO STRUMENTO URBANISTICO
- 1.3. I COMPITI DELLO STRUMENTO URBANISTICO

**CAPITOLO 2 LA NECESSARIA REVISIONE DELLA STRUMENTAZIONE VIGENTE**

- 2.1. LA REVISIONE DEL P.U.A. DEL 2006 E LA NECESSARIA SEPARAZIONE DEGLI STRUMENTI
- 2.2. ESIGENZE DI INFORMAZIONE E CARATTERISTICHE DELLA DOCUMENTAZIONE UTILIZZATA. ULTERIORI PROTOCOLLI NAZIONALI.

**CAPITOLO 3 INDAGINE SULLO STATO DEI LUOGHI**

- 3.1. RAGGRUPPAMENTI SECONDO I CARATTERI DELL'URBANISTICA E DELLA GESTIONE TURISTICA
- 3.2. USO DEL SUOLO E CONCESSIONI DEMANIALI
- 3.3. IL CONTESTO STORICO DEGLI STABILIMENTI E DELLE SPIAGGE
- 3.4. CARATTERI URBANISTICI ED INDICI DI FABBRICABILITA'

**CAPITOLO 4 PIANO DI UTILIZZAZIONE DEGLI ARENILI: PROBLEMI E REGOLE DEL PROGETTO**

- 4.1. IL CONTESTO NORMATIVO DEL P.U.A.
- 4.2. I PROBLEMI PREVALENTI, LE REGOLE DEL PROGETTO E LE AZIONI DI GESTIONE

**CAPITOLO 5 DESCRIZIONE DELLO STATO DELLA PIANIFICAZIONE VIGENTE**

- 5.1. LE PRESCRIZIONI DEGLI STRUMENTI DI TUTELA E IL PIANO PAESISTICO REGIONALE
- 5.2. IL PIANO REGOLATORE VIGENTE E LA CAPACITA' INSEDIATIVA

**CAPITOLO 6 LO STRUMENTO URBANISTICO PER GLI ARENILI.  
PROBLEMI E REGOLE DEL PROGETTO**

- 6.1. IL CONTESTO NORMATIVO DELLO STRUMENTO URBANISTICO
- 6.2. GLI OBIETTIVI DEL PROGETTO URBANISTICO
- 6.3. I PROBLEMI PREVALENTI E LE REGOLE DEL PROGETTO URBANISTICO
- 6.4. LA STRATEGIA DI RIORDINO E LE AZIONI DEL PIANO

**CAPITOLO 7 CONCLUSIONI E PROSPETTIVE**

- 7.1. IL POSSIBILE UTILIZZO PER LA GESTIONE DELLE GARE E PER UN'APPROPRIATA GESTIONE DEL DECRETO SVILUPPO

## CAPITOLO 1

### LA GESTIONE DEL DEMANIO MARITTIMO E LA STRUMENTAZIONE URBANISTICA

#### 1.1. LA NATURA DELLE COMPETENZE SULLE AREE DEL DEMANIO MARITTIMO

Come noto l'amministrazione del Demanio marittimo nasce come competenza Statale centrata essenzialmente sulle attività commerciali e di navigazione. Erano quindi concetti ben noti ed amministrati da tempo il confine dello Stato, il limite doganale, il sistema del traffico marittimo e della navigazione. Erano invece del tutto inesplorate e non ben definite nelle modalità gestionali le concessioni per uso turistico ricreativo, affacciate alla fine del secondo dopoguerra e sviluppatesi negli ultimi trenta anni con forme economiche ed occupazionali assai importanti.

Questo nuovo profilo di utilizzo delle aree demaniali non ha allargato né si è organicamente sovrapposto agli istituti giuridici preesistenti, eventualmente veicolato da adeguati e rinnovati supporti di legge, ma è stato oggetto di applicazione delle poche norme presenti nel Codice della Navigazione (1877 e poi 1942 e Regolamento del 1952), senza alcuna modifica, utilizzando soprattutto quanto stabilito relativamente alle regole per la concessione di aree e quanto stabilito sul principio di appartenenza allo Stato dei beni immobili insistenti sulle aree medesime.

In quella fase di competenza esclusiva dello Stato, lo schema di governo amministrativo dell'argomento si appoggiava per quasi tutti gli aspetti funzionali all'allora Ministero della Marina Mercantile (oggi Ministero II.TT. direzione porti con le relative Capitanerie di Porto) con uffici composti essenzialmente da militari anche con funzioni di polizia ed una struttura organizzativa fortemente centralizzata. Tali uffici si avvalevano per gli aspetti dominicali dell'allora Ministero delle Finanze ora Agenzia del Demanio, e per gli aspetti tecnici del Ministero LL.PP., allora Ufficio Genio Civile per le Opere Marittime (art. 12 Cod. Nav.) ora Provveditorato Interregionale per le opere marittime. A questo quadro molto sinteticamente riepilogato si sono andate affastellando altre competenze come quella dell'autorizzazione preventiva delle Dogane (1990) per qualsiasi realizzazione in

prossimità della linea doganale del mare territoriale, che non necessariamente coincide con la linea demaniale marittima e può generare inutili duplicazioni di procedure.

Nel 1977 si comincia a sgretolare la competenza esclusiva statale, poiché il DPR 616/77 delega alle Regioni i poteri amministrativi e parte della potestà legislativa relativamente alle finalità turistico-ricreative del Demanio Marittimo. La materia si evolve in un accidentatissimo percorso giuridico che passa per il DPCM del 1995 con contestazione delle Regioni, vede l'esplosione della conflittualità ed una ferma resistenza al restringimento delle competenze statali in corrispondenza della 59/97 (prima Bassanini), per chiudersi con un inequivocabile trasferimento alle Regioni di notevole ampiezza e qualificazione giuridica in corrispondenza della 112/98 (Bassanini due) con evidente valorizzazione delle realtà locali. Il percorso si conclude con la modifica del Titolo V della Costituzione che attribuisce potere legislativo concorrente alle Regioni e attribuzione della generalità delle funzioni amministrative ai Comuni.

Tale processo nel Lazio diventa realmente operativo con una produzione legislativa regionale che dal 1998 arriva al 2001 e conferisce ai Comuni la competenza gestionale e amministrativa della materia.

Ad un evidente riconoscimento di poteri, tuttavia, non hanno fatto riscontro insiemi articolati di indirizzi di gestione; lo scarno quadro normativo può fare affidamento solo su qualche circolare Ministeriale, sulle elencazioni delle funzioni subdelegate ai Comuni e su ancora molta confusione sulle potestà Statali e sulle loro modalità di esercizio e campi di applicazione.

Il groviglio inestricabile dei poteri pubblici e dei controlli <sup>1</sup> ostacola le attività di gestione corretta ed efficiente delle spiagge: non solo rallenta il percorso delle autorizzazioni e della risposta delle istituzioni, ma soprattutto il più delle volte la natura delle autorizzazioni le rende in contraddizione tra loro.

---

1 Capitaneria di Porto, Agenzia delle Dogane, Guardia di Finanza, Agenzia del Demanio, Ministero Infrastrutture e Trasporti, non hanno visto riordinato il quadro delle competenze ma solo ritagliato di alcune parti il potere precedentemente vigente ed il quadro normativo è rimasto identico e spesso praticato allo stesso modo. Basti pensare che a volte l'Agenzia delle dogane, in coerenza con i propri scopi, autorizza oggetti totalmente inammissibili dal punto di vista edilizio urbanistico, oppure che le autorità di controllo, come Capitanerie di Porto e Finanza, chiedono ai gestori dei servizi sulle spiagge comunali i titoli concessori di occupazione delle aree, totalmente esclusi dai contratti stipulati con i Comuni

Serve quindi un provvedimento (legge nazionale e regionali) che svolga una rilettura organica dei poteri e delle competenze ed elimini sovrapposizioni ed incoerenze.

## 1.2. LE RAGIONI DELL'ESIGENZA DI UNO STRUMENTO URBANISTICO

Uno degli effetti più evidenti è proprio quello sulla difficoltà di ricostruire la regolarità urbanistico edilizia dei manufatti esistenti.

Nella fase di competenza esclusiva dello Stato, il titolare di concessione demaniale non aveva alcuna esigenza di titoli abilitativi all'edificazione rilasciati dal Comune per realizzare le opere previste, in quanto lo schema tripartito di governo amministrativo dell'argomento<sup>2</sup> consentiva di operare in un regime autoreferenziale, con riferimenti tecnico edilizi volti alla corretta attribuzione delle categorie di facile e difficile rimozione dei manufatti, senza neanche porre in argomento la rilevanza e l'esigenza di un titolo edilizio rilasciato dai Comuni.

Il Codice della Navigazione ignora totalmente l'esigenza di titoli urbanistico edilizi ed ha come preoccupazione centrale l'esigenza della catalogazione dei manufatti in facile e difficile rimozione, definizioni su cui si sono esercitate a lungo commissioni di esperti<sup>3</sup> e circolari ministeriali dal 1962 in poi e da ultimo, già in pieno clima di trasferimento dei poteri, nel 2001. Tali circolari, nel vuoto normativo che circonda la materia, hanno assunto un valore non solo interpretativo ma di vero regolamento e in parte lo conservano.

L'esigenza di un'attenta suddivisione in manufatti di facile e difficile rimozione è stata particolarmente curata dalla gestione statale delle aree demaniali marittime, per rispondere a due esigenze fondamentali. La prima è quella di individuare con certezza la corrispondenza tra la tipologia delle opere che vengono realizzate e la forma dell'atto con cui disciplinare le differenti concessioni: per licenza (con procedure più semplici e rinnovabile periodicamente) o per atto formale (più complessa, con investimenti significativi, più lunga nel tempo e con qualche forma di pubblicità). La seconda è quella di individuare manufatti con una ben definita individualità e completezza dal lato giuridico economico e commerciale che rendano

---

<sup>2</sup> Per gli aspetti dominicali al Ministero delle Finanze, per gli aspetti funzionali all'Autorità Marittima e per gli aspetti tecnici al Ministero LL.PP., Ufficio Genio Civile per le Opere Marittime (art. 12 Cod. Nav.).

<sup>3</sup> Versilia Commissione costituita presso la Capitaneria di Porto di Viareggio, 1975. Circolare n. 53 del 18 luglio 1962, circolare n. .... del 27 maggio 1991, circolare n. 97 del 12 novembre ..... circolare 120 del 24 maggio 2001.

“agevole e proficua la acquisizione delle stesse allo Stato al termine della concessione” ossia quella di curare al meglio gli interessi dello Stato nel momento in cui acquisisce i beni situati sul suolo demaniale.

Obiettivi quindi che prescindono totalmente dal garantire legittimità urbanistico edilizia ai fabbricati<sup>4</sup>.

In realtà l'evoluzione della normativa urbanistica ha prodotto l'affiancamento di un principio di soggettività dell'Ente locale nell'abilitare l'edificazione anche sulle aree del demanio marittimo iniziato nel 1967 (art. 10 comma 3 legge 765/67 che sostituisce l'art. 31 legge 1150/42), proseguito e confermato fino nel DPR 380/2001 art.8.

Tuttavia questo parallelismo di poteri, spesso dichiarato in linea di principio, non ha avuto una chiara demarcazione né ha visto un pieno esercizio della facoltà di rilascio dei titoli edilizi da parte dei Comuni, ai quali probabilmente non venivano richiesti o almeno non venivano richiesti in maniera sistematica<sup>5</sup>.

Una volta unificate nei Comuni le facoltà gestionali e parte delle facoltà programmatiche il problema è risultato di tutta evidenza.

Va precisato che all'atto dei conferimenti o deleghe ai Comuni quasi tutte le Regioni hanno imposto, per il corretto esercizio dei poteri, l'approvazione di un Piano di Utilizzo degli Arenili -PUA- quale guida e coordinamento per il rilascio delle concessioni e l'individuazione delle attività consentite sul demanio marittimo. Le peculiarità territoriali ed i caratteri politici delle amministrazioni hanno determinato la collocazione del PUA in aderenza stretta o in autonomia dalla disciplina urbanistica<sup>6</sup>.

La Regione Lazio nel 1998 ha previsto un PUA Regionale ed i PUA comunali, conferendo ad essi una collocazione intermedia tra uno strumento di dettaglio sul

4 Anzi in qualche sede si sostiene che unico riferimento logico rimangono le circolari e che vadano esclusi riferimenti analogici derivanti da altre fonti, tra le quali, si suppone, l'urbanistica. Per altro verso mai sono stati trasferiti ai Comuni i poteri dell'art. 12 Cod. Nav. tuttora in capo al Provveditorato alle opere pubbliche.

5 In una sede più specialistica si potrebbe studiare come venivano autorizzati gli stabilimenti in muratura che, nella situazione romana, erano edificati in forma stabile fin dagli anni '30; dopo il 1942 erano autorizzati dal Ministero dei LL.PP. fino al 1967 (legge ponte); poi autorizzati con licenza del Comune approssimativamente fino al 1998. Tale data infatti segna lo spartiacque con la piena efficacia delle leggi di tutela del paesaggio(431 /85), in particolare dei trecento metri dalla battigia, ed infine, nel Lazio, con l'efficacia della legge 24/98 di norme generalizzate di tutela dei beni paesistici e di approvazione dei ptp. Infatti alcuni stabilimenti sicuramente storici non hanno reperibile il titolo edilizio, alcuni sono riportati in letteratura citandone gli archivi ma non sono reperibili i documenti, alcuni hanno titoli edilizi per alcune parti, alcuni hanno porzioni condonate.

6 Come una "struttura portante del trasferimento" (Abruzzo), di stretta competenza regionale (Basilicata), con forte valenza pianificatoria e con stretta dialettica Regione/Comuni (Calabria), con valenza amministrativa e pianificatoria (Emilia Romagna, Puglia), un robusto controllo all'autonomia dei Comuni attenta non solo all'urbanistica ma all'assetto idrogeologico delle coste (Liguria, Molise), una totale aderenza agli strumenti di pianificazione del territorio esistenti (Toscana) o da redigere (Sardegna).

rispetto delle norme paesistiche ed uno strumento di promozione e regolamentazione delle attività turistico ricreative sugli arenili, nonché di gestione delle concessioni demaniali. Tant'è che le procedure di approvazione sono svolte nell'ambito del settore turistico, l'approvazione è con decreto del Presidente della Regione e il PUA non può avere contenuti, né tantomeno efficacia, urbanistici. Successivamente la Regione Lazio ha inserito un' apposita sezione nella legge 13/2007 di organizzazione del sistema turistico laziale ed ha esercitato, in parallelo, una costante spinta ai Comuni per redigere i PUA ai fini dell'esercizio delle attività di gestione delle concessioni.

Ne consegue che continua a rimanere fuori controllo l'aspetto relativo al rispetto delle regole sulle trasformazioni del territorio che ha prodotto da una parte alcuni casi eclatanti di edilizia non autorizzata, dall'altra una produzione edilizia assai ambigua di manufatti cosiddetti "di facile rimozione" da asportare teoricamente al termine del periodo balneare, in materiali assai assortiti, ubicati secondo la regola delle convenienze della stagione, incrementati, deformati, spostati, accorpati che producono un'immagine di improvvisazione, nelle cui pieghe spesso si nascondono aumenti di superfici e volumetrie al di fuori di qualunque controllo urbanistico.

Peraltro va precisato che, con molta attenzione<sup>7</sup>, almeno fino al 1998<sup>8</sup> nel caso di Roma, eventuali volumetrie degli stabilimenti venivano autorizzate in coerenza con gli strumenti urbanistici.

### 1.3. I COMPITI DELLO STRUMENTO URBANISTICO

Insomma in assenza di guida questo spazio pubblico particolarissimo rischia di venire parcellizzato, privatizzato, privato delle peculiarità dell'orizzonte paesistico.

Esattamente in questo orizzonte è necessario intervenire, in affiancamento al PUA, con uno strumento dall'evidente efficacia urbanistica: da una parte per dare una forma organizzativa ad un territorio che finora si è trasformato, in modi assai poco proceduralizzati, solo attraverso occasionali titoli edilizi, dall'altra per rendere operative le prescrizioni dei ptp ai fini della tutela ambientale e paesistica, dall'altra ancora per garantire che l'esercizio delle attività turistico ricreative sia svolto secondo

---

<sup>7</sup> Nel caso di Roma sia il PRG del 1962, per le zone N di PRG, sia il nuovo per le zone a verde e servizi pubblici di livello locale non precludono l'edificazione.

<sup>8</sup> In quell'anno furono approvati i PTP della regione Lazio e la legge 24/98 sulla tutela dei beni oggetto di vincolo ex 431/85.

un progetto unitario e garantendo pari opportunità ai cittadini di usare il mare secondo i modi più graditi.

Alla luce della ricognizione svolta a livello nazionale, quindi con casi di studio assoggettati allo stesso panorama normativo, lo spartiacque tra codice della navigazione e pianificazione del territorio è molto articolato a seconda del tipo di occupazione degli arenili e della normativa urbanistica e paesistica di ciascuna Regione<sup>9</sup>.

Tuttavia nel caso romano è di facile individuazione che cosa deve fare questo strumento urbanistico:

- Disegnare l'uso degli arenili non come una lunga campitura di aree a diverso titolo concesse a soggetti pubblici o privati, ma secondo un progetto territoriale unitario che prevede anche forme articolate e complesse di uso delle aree lungo il mare: parco acquatico, aree attrezzate e ombreggiate per i giochi, particolari punti di belvedere da attrezzare e connettere,...
- Fare una ricognizione dello stato di fatto, superando le due categorie di facile e difficile rimozione, ridefinendo completamente i manufatti presenti secondo le categorie urbanistico edilizie: SUL, volumi, pertinenze e accessori, altezze e

9 In Emilia Romagna i litorali sono sinteticamente normati dal PTCP che li divide in zone di riqualificazione e di tutela e rinvia ai Comuni. A Ravenna i litorali sono regolati nel piano strutturale (PSC) da cui vengono date prescrizioni per gli arenili naturali e per l'arenile attrezzato (con o senza dune), vengono fissati gli indici edificatori da 0,01 a 0,05 e infine si rinvia al Piano Operativo Comunale (POC) in cui si definiscono le regole esecutive e gestionali lungo la costa. Il POC analizza l'occupazione delle aree e, contemporaneamente registra i dati della concessione demaniale e i dati delle concessioni o autorizzazioni edilizie, descrive l'area di supporto alla balneazione e l'area di pertinenza. Si è cercato di dare un ordine organico e cronologico alle superfici esistenti, agli usi ed ai dati di progetto e trasformabilità e, infine, si è cercato di raccordare i dati della concessione con i vari titoli edilizi comunali. Le difficoltà di Roma sono anche a Ravenna. Anche a Cesenatico il POC comunale unisce la disciplina delle aree demaniali marittime con le NTA urbanistiche, regolamenta con parametri urbanistici i manufatti di facile rimozione regola la differenza tra fisso ed amovibile, assume tra gli obiettivi la riduzione della sup. coperta del 10% oltre la soglia dei 120 mq coperti e regolamenta tutti gli oggetti e le attività. A Riccione si è proceduto con una completa redistribuzione delle superfici verticalizzando le funzioni principali (depositi, bar ristorante, belvedere e somministrazione), riducendo l'esistente in percentuale secondo scaglioni, modificando lo schema distributivo di organizzazione della spiaggia. A Rimini il piano si fonda sull'accorpamento di concessioni in comparti intesi come insieme organico di attrezzature e servizi secondo un indicatore di dimensionamento mq/mi. adeguato a dare un'idea dell'impatto visuale.

Nelle Marche è approvato il Piano di Gestione Integrata delle aree costiere. Il Piano Paesistico Ambientale Regionale prescrive ai Comuni il Piano di Gestione Integrata delle aree costiere. Il Comune di Fano ha redatto il piano particolareggiato delle spiagge ridefinendo dimensioni ed ingombri delle attrezzature.

In Abruzzo oltre al piano Regionale Paesistico è approvato il Piano del Demanio Marittimo, annoverato tra i piani di settore, che fissa criteri e parametri per i Piani Demaniali Comunali tra cui l'obbligo di distanza tra concessioni di almeno cinque metri e il tentativo di riportare il fronte delle concessioni compreso tra 50 e 100 mt. Nella zona di Montesilvano Pescara vige il piano Particolareggiato del Demanio Comunale in cui sono definite le tipologie di insediamento per cui si può rilasciare titolo edilizio. Il comune di Ortona è dotato di Piano di Utilizzazione del Demanio Marittimo.

La Toscana ha redatto un Piano di Indirizzo Territoriale con valenza paesistica che integra in uno solo più strumenti coordinati. Follonica completa il PRG con il Piano di Utilizzo e Gestione della Fascia Costiera in cui individua gli interventi ammessi, tutti soggetti a concessione edilizia con oneri di urbanizzazione e sistemazioni ambientali; definisce inoltre tutti i requisiti dimensionali dei diversi manufatti.

La Sardegna è dotata di un Piano Paesaggistico regionale diviso per ambiti di cui il primo approvato è l'ambito costiero, i Comuni devono redigere il Piano Urbanistico dei Litorali. Oristano suddivide in dettaglio gli ambiti con diversi profili e ne regola le attività e le concessioni demaniali ma non svolge espliciti accordi tra trasformazioni e parametri edilizio urbanistici.

distacchi e, se possibile, stabilire come conferire titoli edilizi a manufatti autorizzati finora solo come difficile rimozione o come facile rimozione che in realtà necessita, in quanto nuova edificazione, di un robusto titolo edilizio.

- A seguito del precedente passaggio diviene possibile pianificare i manufatti secondo tre categorie urbanistico edilizie: quelli edificati e da computare in termini di SUL, quelli che costituiscono accessori con le caratteristiche fisiche e prestazionali che secondo il PRG possono legittimamente essere realizzati senza essere computati in termini di SUL, le opere realmente stagionali e di facile rimozione anche secondo le categorie urbanistiche, che possono essere oggetto di SCIA vista la presenza limitata nel tempo.
- L'organizzazione fisica secondo le tre precedenti categorie rende possibile calcolare in maniera adeguata e corretta gli oneri di urbanizzazione finora applicati in modo non sistematico.
- Diviene così possibile definire indici medi di edificabilità esistenti (mai finora calcolati a fronte di evidenti fabbricati in muratura), stabilire norme per l'edificato cui assoggettare l'esistente, consentire l'eventuale capacità insediativa residua.
- Definire regole comuni per alcune funzioni chiave per l'uso del mare, quali:
  1. La definizione spaziale dei varchi di libero accesso al mare: essi non devono essere banali corridoi ma percorsi attrezzati e di fruizione paesistica funzionali anche a mezzi di soccorso e di cantiere.
  2. Il posizionamento e la densità delle attrezzature ludico ricreative, cercando di favorire forme consortili di gestione e utilizzo delle stesse e cercando di minimizzare gli impatti visivi.
  3. Il posizionamento delle funzioni di servizio in grado di favorire la destagionalizzazione.
  4. Stabilire le forme di premialità edilizia e fiscale per chi adegua gli impianti alle nuove regole.

Tale tipo di strumento urbanistico, un vero piano particolareggiato degli arenili, deve sicuramente stabilire le norme di dettaglio per il rispetto degli strumenti di tutela. Anzi, ancor meglio, deve costituirsi come piano di dettaglio attuativo degli strumenti di tutela, argomentando anche sotto il profilo paesistico quanto narrato nei punti precedenti. In particolare nel Lazio il PTPG adottato prevede espressamente, anche

con rappresentazione grafica, i piani di dettaglio con valenza paesistica (art. 59 NTA) e quindi il piano attuativo dovrebbe diventare condiviso con la Regione, con un serio esercizio di governance a tutto vantaggio del progetto di qualificazione del paesaggio della costa.

## CAPITOLO 2

### LA NECESSARIA REVISIONE DELLA STRUMENTAZIONE VIGENTE

#### 2.1. LA REVISIONE DEL PUA DEL 2006 E LA NECESSARIA SEPARAZIONE DEGLI STRUMENTI

Il Decreto Presidente Regione Lazio n. 141 / 2006 "Approvazione del Piano di Utilizzazione dell'Arenile del Comune di Roma" ha affermato una serie di prescrizioni di ordine urbanistico e in merito alla gestione che vanno assolte separatamente. A tale scopo vengono distinte quelle appartenenti alla sfera dell'urbanistica che vanno inserite negli strumenti di pianificazione e quelle da assolvere nella fase amministrativa ed economico finanziaria di gestione del Piano di Utilizzazione degli Arenili.

Si procede quindi a esaminare le prescrizioni regionali ricostruendo un gruppo organico di prescrizioni urbanistiche e uno procedurale gestionale, che costituiscano le principali linee guida di revisione e formulazione dei nuovi, specializzati e più adeguati strumenti.

Appartengono all'urbanistica prescrizioni come la n.1 in cui si ricorda che il PUA è rigidamente connesso alle aree demaniali marittime ed esclude tassativamente altre proprietà. Tale vincolo è di fondamentale importanza per mantenere coerenza con l'amministrazione delle concessioni demaniali marittime. Nulla esclude di proseguire la pianificazione in adiacenza con altri, diversi e più adeguati strumenti.

La prescrizione n. 2 impone che le costruzioni rappresentate siano legittime o con sanatoria definitiva, ricordando i doveri di accertamento dei Comuni ed il novero dei soggetti preposti alle autorizzazioni.

La prescrizione n. 5 ricorda che il PUA non autorizza alcuna modificazione del territorio rappresentata sui grafici. E' evidente che per ogni nuovo tipo vanno attivate le specifiche procedure autorizzatorie di tipo urbanistico edilizio.

La prescrizione n. 6 conferma il Comune come garante della legittimità delle concessioni demaniali, dei loro perimetri, della descrizione dello stato di fatto. Tema

di assoluta rilevanza sia nella redazione degli strumenti urbanistici che nella gestione delle concessioni.

La prescrizione n. 7 riafferma con forza il rispetto delle leggi regionali vigenti (1161/01 e 373/03). Inutile ricordare che a queste appartenga anche il P.T.P.

La prescrizione n. 10 respinge in blocco tutte le norme edilizie e sulle destinazioni d'uso dettate nel PUA, precisando la definizione di ristrutturazione edilizia. Di fatto conferma la separatezza tra lo strumento urbanistico e lo strumento di gestione delle concessioni demaniali.

Nella disamina delle norme la Regione precisa inoltre che le nuove superfici (commerciali) non possono superare i mq 100, *salvo se autorizzate di maggiore dimensione*, le volumetrie per attività sportive, gli accorpamenti delle superfici utili per liberare le visuali a mare, eventuali incrementi di superficie utile, la ristrutturazione edilizia sono consentiti *solo se previste dagli strumenti urbanistici e di tutela*, è evidente che i regimi di trasformazione di queste aree devono sottostare ad un doppio sistema di condizioni che devono essere sempre chiaramente delimitate.

Riguardano invece la corretta gestione del Demanio marittimo e quindi il nuovo PUA di Roma Capitale le prescrizioni come:

- la n.3 secondo cui le concessioni demaniali nei grafici debbono corrispondere a quelle effettivamente rilasciate dalla Capitaneria di Porto,
- la n. 4 secondo cui le concessioni debbono garantire l'accessibilità ai disabili,
- la n. 8 che esclude sempre e comunque dalla concessione la fascia lungo la battigia per una profondità di 5 metri,
- la n. 9 che salvaguarda l'unitarietà delle spiagge pubbliche di cui è concessionario il Comune di Roma.

Inoltre nella disamina delle norme, la Regione fissa le dimensioni per i passaggi all'arenile, i limiti delle concessioni per i chioschi su spiagge pubbliche, le dimensioni dei manufatti, i poteri per la decadenza delle concessioni.

Sin dal 2006 quindi si era profilato un chiaro invito a tenere separati i due regimi: quello della regolamentazione delle concessioni e della qualificazione delle spiagge per tipo, da amministrare attraverso il PUA, quello delle trasformazioni fisiche e delle modalità d'uso del suolo da amministrarsi attraverso un adeguato strumento urbanistico attuativo.

La volontà dell'Amministrazione Comunale di Roma in questo momento è quella di provvedere alla redazione di uno strumento urbanistico che regolamenti le trasformazioni in maniera coerente con il nuovo PRG, con i vincoli e le prescrizioni del P.T.P.R. e che consenta alle attività presenti di svilupparsi secondo una regola unitaria. Si tratta quindi di un piano di natura strettamente urbanistica. In accompagnamento viene redatto il nuovo PUA esclusivamente ai fini della gestione turistico ricreativa degli arenili, assumendo come guida quanto espresso dalla Regione Lazio.

Con D.G.R. n. 543 del 18.11.2011 la Regione Lazio ha approvato il PUA Regionale ed ha dato ai Comuni le linee guida per la verifica e la redazione dei nuovi PUA, ribadendo che esso deve pianificare le aree demaniali marittime in coerenza con le tipologie di utilizzazione previste dall'art. 2 del Regolamento regionale 15 luglio 2011 n.11, ovvero:

- a) Gli stabilimenti balneari
- b) Le spiagge attrezzate
- c) Le spiagge libere attrezzate
- d) I punti di ormeggio
- e) Gli esercizi di ristorazione e somministrazione di bevande, cibi precotti e generi di monopolio
- f) L'esercizio del noleggio di imbarcazioni e natanti in genere
- g) La gestione di strutture ricettive
- h) Le attività ricreative e sportive.

La Regione indirizza poi alla compilazione del PUA mettendo in evidenza i seguenti contenuti, da individuare graficamente con zonizzazione di aree:

- 1) Accessi pubblici (principali e secondari)
- 2) Accessi pedonali
- 3) Aree di sosta
- 4) Stabilimenti balneari
- 5) Spiagge attrezzate
- 6) Spiagge libere attrezzate (specificandone la percentuale)
- 7) Punti d'ormeggio o specchi acquei
- 8) Esercizi di ristorazione
- 9) Strutture ricettive

- 10) Attività ricreative e sportive
- 11) Noleggi di imbarcazioni e natanti
- 12) Arenili in concessione a privati per uso pubblico
- 13) Arenili in concessione al comune
- 14) Arenili in concessione a colonie estive
- 15) Aree da riqualificare e zone di divieto di balneazione strutture esistenti fisse da recuperare e /o riqualificare, o demolire
- 16) Inoltre: Regolamento per la gestione delle concessioni demaniali marittime.

Al fine di costruire i due provvedimenti secondo un processo logico, si affronta in primo luogo la descrizione dello stato di fatto, individuando e facendo divergere gli argomenti di indagine e i problemi che dovranno essere separatamente trattati nei due strumenti e nelle loro diverse modalità di gestione.

## 2.2. ESIGENZE DI INFORMAZIONE E CARATTERISTICHE DELLA DOCUMENTAZIONE UTILIZZATA. ULTERIORI PROTOCOLLI NAZIONALI.

Prima di affrontare la costruzione completa delle linee di pianificazione e verificare i gradi di libertà dei divieti e delle possibilità di trasformazione, dato il dettaglio necessario per disciplinare alcuni aspetti quali l'attuale e possibile dimensione degli indici urbanistici di fabbricabilità o l'attuale e possibile distribuzione delle superfici di facile e difficile rimozione è stato indispensabile appurare la situazione di fatto degli arenili e dei fabbricati esistenti.

A tale scopo sono state compilate circa 80 schede (allegato elaborato 2 "Schede di rilevamento degli stabilimenti e delle spiagge") in cui oltre ai dati generali ed ai regimi normativi gravanti sulle aree, sono raggruppati in due apposite sottotabelle i dati urbanistici (relativi a superficie territoriale coincidente con quella della concessione, superficie coperta totale da aerofoto, superficie coperta con volumetrie assimilata grossolanamente alla SUL) e i dati delle concessioni demaniali (relativi a superficie dichiarata della concessione, superfici di facile rimozione, superfici di difficile rimozione, superfici commerciali). Inoltre sono state messe a confronto una rappresentazione grafica dell'area su base aerofotogrammetrica e una su base catastale.

Le schede sono state compilate, per quanto riguarda i dati urbanistici, attraverso misurazioni automatiche da cartografia con un evidente rischio di sottodimensionamento avendo assimilato la superficie coperta con volumetrie alla SUL come definita dal PRG.

Per quanto riguarda i dati relativi alle concessioni le schede sono state compilate da quanto risulta nei fascicoli dell'Ufficio del demanio marittimo, con qualche probabile rischio di non aggiornamento, dato il ripetitivo sistema dell'autocertificazione dell'esistente praticato ai fini dei rinnovi delle concessioni.

Balza agli occhi con tutta chiarezza che la medesima superficie di arenile misurata in forma automatica e riferita ai dati della concessione presenta notevolissime differenze di misurazione.

Dal punto di vista della rappresentazione grafica sono evidentissime le deformazioni che non consentono di sovrapporre in alcun modo, alla medesima scala, la base fotogrammetrica e la base catastale e non consentono, nemmeno grossolanamente, di identificare i fabbricati e gli oggetti esistenti. Il problema si complica tenendo presente che la linea di battigia è soggetta a erosione, che si manifesta anche con modalità piuttosto rapide, e quindi ulteriormente variabile.

Al di là dei tecnicismi finora esaminati, è di tutta evidenza che i regimi multipli cui sono assoggettate le aree, lo sfalsamento temporale con cui si sono avvicendati strumenti di indirizzo e controllo, l'approssimata elaborazione di strumenti "omnibus" rivelatisi successivamente inefficaci se non dannosi, hanno perpetrato un clima di irregolarità amministrativa e di abusi edilizi ed hanno prodotto, con una serie di piccole deformazioni ed aggiustamenti, una realtà presumibilmente del tutto diversa da quanto descrivono i dati attualmente in possesso del Comune.

Consapevoli del fatto che tale quadro di incertezze rende difficile anche l'attività degli operatori e rallenta i tempi di elaborazione dell'attività tecnica e amministrativa con il Comune, si intende cogliere l'occasione dell'attuazione del piano urbanistico degli arenili e della sua gestione per richiedere aggiornata documentazione sullo stato di fatto al momento delle richieste di trasformazione edilizia dei manufatti (cfr. allegato "Elenco e contenuti della documentazione tecnica").

E' anche di tutta evidenza che la redazione degli strumenti di regolazione delle attività sull'arenile terranno conto di quanto finora investito sia dal punto di vista

finanziario che della creatività imprenditoriale e dovranno contemperare l'obbligo di tutela del territorio con nuove e più aggiornate modalità di esercizio dei servizi di balneazione.

Precisata la base informativa necessaria per ricondurre a norma la situazione urbanistico edilizia, va ulteriormente precisata anche l'esigenza di una regolarizzazione documentale per quanto concerne la gestione delle aree demaniali marittime. Si ricorda che il Ministero Infrastrutture e Trasporti, direzione porti, ha predisposto, messo in rete e richiesto di compilare, sin dal 2002, una base informativa unificata delle concessioni demaniali (SID) comprensiva di modulistica e di corredo grafico su base geo referenziata, cui è fatto obbligo di adeguarsi da parte dei concessionari. Ovviamente qualcosa sta avvenendo molto lentamente. In tale fase può essere avviata la redazione di tale documento da parte degli operatori che, una volta verificato e certificato dal Comune, potrà essere trasmesso, in apposita rete, al Ministero.

## CAPITOLO 3

### INDAGINE SULLO STATO DEI LUOGHI

#### 3.1. RAGGRUPPAMENTI SECONDO I CARATTERI DELL'URBANISTICA E DELLA GESTIONE TURISTICA

L'area di studio è delimitata a sud dalla linea di battigia, a nord dalla viabilità di lungomare, a ponente dal confine con il nuovo porto e a levante dallo stabilimento La Marinella in corrispondenza del dazio.

Si segnala la non congruenza della linea di battigia, verificata, tra il rilievo aerofotogrammetrico e la foto satellitare, che possono generare difformità sulle misurazioni generali.

Al fine di caratterizzare lo stato di fatto ai fini dell'intervento sia attraverso il PUA che lo strumento urbanistico attuativo vengono utilizzate due categorie di analisi:

- Rispetto alle caratteristiche di gestione degli arenili:  
della forma e dimensione delle concessioni, delle modalità di occupazione del suolo precisando quali aree sono in concessione a privati, quali sono gestite dai Comuni, quali sono rimaste a servizio dello Stato; dei tipi di manufatti per la gestione suddivisi in stabilimenti e chioschi e precisando, per questi ultimi, se sono oggetto di concessione separata o oggetto di convenzione per la gestione della spiaggia libera.
- Rispetto alle caratteristiche urbanistiche:  
del rapporto con la città, dei caratteri tipologici e morfologici dei manufatti, delle dimensioni e delle posizioni rispetto all'abitato, degli indici di fabbricabilità.

#### ***Raggruppamenti omogenei***

Il sistema degli arenili di Ostia può essere suddiviso nei seguenti gruppi, che tengono conto contemporaneamente sia delle modalità di gestione degli arenili che della configurazione urbanistica.

**A. L'insieme delle aree della foce e del porto, senza stabilimenti balneari**

- A1. L'area dell'idroscalo, la foce del Tevere, il tratto di mare non agibile interessato da barriere di protezione. In tale ambito il problema urbanistico più importante è la eliminazione del borghetto spontaneo in area sommergibile. Non si ravvisano concessioni demaniali marittime anche per la evidente condizione di non balneabilità.
- A2. L'area interessata dal porto turistico già oggetto di strumento urbanistico, per la quale il problema è la mancata realizzazione delle opere di difesa idraulica assunte come impegno nei riguardi del Comune, in sede di sottoscrizione dell'accordo di programma.

**B. Il fronte mare avanti all'urbanizzato**

- B1. Da via Carlo Avegno a via delle Repubbliche marinare. E' una lunga spiaggia libera poco profonda con opere di difesa dall'erosione, gestita attraverso chioschi autorizzati convenzionati con il XIII Municipio. Frontistante il tessuto urbano in corso di riqualificazione di Ostia Ponente, con il lungomare recentemente attrezzato a passeggiata.
- B2. Da via delle Repubbliche Marinare a Piazzale Magellano. Si tratta del lungomare urbano, con gli impianti più antichi, a volte ricostruiti o sensibilmente ristrutturati che risultano edificati a ridosso del marciapiede e costituiscono una quasi totale occupazione del fronte mare. Esistono poche spiagge libere attrezzate che costituiscono l'unico accesso al mare.
- B3. Da piazzale Magellano a piazza dei Canotti. Sono presenti alcuni tra gli stabilimenti di maggior pregio architettonico e di valore storico, per buona parte mantenuti e ancora riconoscibili misti a intrusioni o sostituzioni di fabbricati moderni piuttosto anonimi. L'arenile presenta una profondità media. Sono presenti piccole spiagge libere attrezzate con diversi regimi di gestione dei chioschi.

**C. Da piazza dei Canotti, fino alla stazione metro Colombo**

È la zona di Castelfusano dove si sono concentrati gli stabilimenti degli anni sessanta con ampie superfici in concessione e arenile piuttosto profondo, vittima di

un peggioramento dell'erosione in questi ultimi cinque anni. Sono presenti esempi di architetture razionaliste di una certa importanza ancora ben riconoscibili e mantenute: è la parte più citata e riportata nell'immaginario collettivo che presenta vaste possibilità di affaccio al mare.

#### **D. Dalla stazione metro Colombo, per lungomare Vespucci, fino all'ex Dazio**

Sono gli stabilimenti avanti alla duna di macchia mediterranea, in parte compromessa dai parcheggi, ormai completamente fuori dall'abitato. Si sono stratificati senza un progetto unitario dalla metà degli anni sessanta e poi consolidati e attrezzati. Presentano superfici delle concessioni notevolmente ridotte rispetto ai precedenti ed un peso considerevole di servizi di intrattenimento e piscine spesso alternati con CRAL aziendali. E' l'area di concentrazione anche dei circoli rimasti in gestione allo Stato, particolarmente pesanti in termini di edificazione.

Infine si segnala l'unico complesso residenziale di cottages estivi, oggetto di licenza edilizia fin dal 1956. La gestione risulta particolarmente complicata perché nel tempo la concessione si è disarticolata in singole concessioni degli affidatari dei cottages.

#### **E. Dalla riserva del Presidente al confine comunale**

- E1. Corrisponde ai limiti della tenuta Presidenziale di Castel Porziano non accessibile al pubblico.
- E2. Dal confine della tenuta presidenziale al fosso del Tellinaro. E' la spiaggia libera comunale di Castelporziano (denominata "I Cancelli"), molto profonda e con residui impianti di duna mediterranea. E' gestita attraverso otto chioschi convenzionati con il XIII Municipio per la gestione corrispondenti ai cancelli d'entrata.
- E3. Dal fosso del Tellinaro alla capanna del Guardiapasso. Si tratta della spiaggia libera di Capocotta appartenente all'ambito di tipo 1 della Riserva del Litorale romano, per tale motivo è gestita dal Dipartimento Ambiente attraverso il convenzionamento dei chioschi.

Per quest'ultima e' in corso l'approvazione di un programma pubblico di servizi per la realizzazione a gestione di servizi di balneazione, a stralcio dei presenti piani, in conformità all'art.83 delle NTA del PRG vigente.

### 3.2. USO DEL SUOLO E CONCESSIONI DEMANIALI

Come già è stato fatto notare le medesime partizioni geografiche corrispondono con una certa esattezza al diverso tipo di stabilimento presente ed al diverso modello di uso del suolo, dipendente dalle caratteristiche delle concessioni rilasciate.

L'ambito B1 presenta il profilo unitario di un vasto demanio pubblico di circa quattro ha con una pressoché nulla incidenza dell'occupazione del suolo rispetto alla dimensione delle superfici in concessione. Le spiagge sono gestite in parte da chioschi convenzionati con il Municipio per la fornitura dei servizi, in parte da chioschi oggetto di concessione separata, di dimensioni piccolissime corrispondenti alla proiezione a terra del manufatto (Faber), che le gestiscono secondo accordi non univocamente formalizzati;

L'ambito B2 presenta una limitata dimensione delle aree in concessione, prevalentemente minori di 1 ha. Si rileva una prevalenza di stabilimenti e solo due spiagge libere di limitate dimensioni ed una ridondante presenza di attrezzature fisse a diretto contatto con il tessuto urbano, spesso usate per intrattenimento durante il periodo invernale. Superato lo stabilimento Urbinati la dimensione delle aree in concessione passa a circa un ettaro intorno al pontile e diviene di circa tre ettari con Lido e Marechiaro pur mantenendo una stretta connessione con il tessuto urbano retrostante. Nel caso di stabilimenti più grandi si rileva una proliferazione di piccole concessioni singole per ristoranti, che contribuiscono ad articolare ulteriormente la situazione;

L'ambito B3 corrisponde agli stabilimenti degli anni trenta e quaranta (il Capanno, Belsito, Plinius) che presentano vaste estensioni di aree in concessione, intercalati con stabilimenti di riempimento con dimensioni residuali. In genere si presentano con uno o due corpi edificati di evidenti dimensioni, circondati dalle cabine disposte alla Viareggina. Le spiagge libere, sono tre di cui due con chiosco con concessione singola e una con convenzione con il XIII Municipio, di limitate dimensioni.

L'ambito C corrisponde alle spiagge di Castelfusano utilizzate negli anni cinquanta e sessanta con notevoli esempi di architettura razionalista (Lega Navale, Vecchia e Nuova Pineta, Kursaal). In coerenza occupano vaste aree in concessione, prevalentemente di circa 1 ha, ed una estesa profondità delle spiagge, salvo le vicende di erosione ben evidenti avanti alla Vecchia Pineta. Sono caratterizzati dalla presenza di un corpo unico piuttosto importante con le attrezzature principali e da una serie di accessori. Non sono presenti spiagge libere.

L'ambito D che fronteggia lungomare Vespucci è caratterizzato da superfici in concessione piccolissime (intorno a un ettaro) rilasciate alla metà degli anni sessanta. Sono intercalate da superfici piuttosto ampie dei CRAL aziendali e di aree mantenute dallo Stato per i propri circoli, quasi sempre intorno ad un ettaro e mezzo, e con opere in muratura piuttosto significative, non registrabili. Entrambi i tipi di insediamenti presentano un notevole peso di attrezzature accessorie che compensano la limitata dimensione della concessione e la distanza dalla città (piscina, fitness, giochi da spiaggia, club house) tentando di offrire un microcosmo chiuso ad una clientela abitudinaria.

L'ambito E somma la quasi totalità delle spiagge libere (a meno di quelle di ponente) ed è costituito da tre sottoinsiemi significativi. Il primo è inaccessibile e riguarda la tenuta Presidenziale di Castelporziano. Quota parte della tenuta (l'ambito E2) è stata donata al Comune di Roma, la spiaggia di Castelporziano denominata i cancelli di circa quaranta ha, ed è attrezzata con cinque chioschi in convenzione con il XIII Municipio.

L'ambito E3 comprende il tratto di litorale di circa quaranta ha, inserito nella Riserva Naturale Statale del litorale Romano (Istituita dal Ministero dell'Ambiente con decreto del 1996) e perciò è gestita dal Dipartimento Ambiente, referente della Commissione di Riserva per conto del Comune di Roma. E' attrezzata con cinque chioschi e sono in corso le procedure per riorganizzare l'attrezzatura dei servizi di balneazione, ex art.83 comma 9 delle NTA del PRG. Si segnala, alla fine delle spiagge una servitù Telecom per l'ammarraggio dei cavi di Olbia, Golfo Aranci e Barcellona.

### 3.3. IL CONTESTO STORICO DEGLI STABILIMENTI E DELLE SPIAGGE

L'organizzazione e la successione delle concessioni demaniali marittime e delle diverse tipologie di stabilimento hanno precise ragioni storiche che rendono le tipologie costruttive di particolare interesse.

Da qui in poi la trattazione cronologica corrisponde a quella geografica, infatti la localizzazione e costruzione degli stabilimenti ha seguito l'espansione dell'abitato da ponente a levante.

L'interesse per Ostia ha le sue origini a seguito delle operazioni di bonifica condotte sul litorale laziale verso la fine del XIX secolo, quando colonie di braccianti ravennati bonificarono definitivamente lo stagno di Ostia con un sistema di idrovore e canali drenanti (1883- 1889).

L'arenile era una landa desolata costellata di piante pioniere sulle dune e qualche raro capanno.

Successivamente, sulla spinta dell'ing. Paolo Orlando, si comincia a pensare a Roma città marittima con una vasta zona industriale ed il porto alla foce del canale di Castelfusano (1898). Si svilupparono in primo luogo le linee di comunicazione, viarie prima (deviazione della via Ostiense 1905 / 1907), ferroviarie dopo (1909). In aggiunta si comincia a pensare ad Ostia Nuova come sobborgo marittimo con abitazioni per il ceto medio anche per favorire il decentramento.

L'arenile si caratterizzava per alcuni capanni in legno molto semplici dove veniva offerto il ristoro ed i servizi di spiaggia, la cui massima concentrazione è intorno a piazza dei Ravennati, cuore del sobborgo: il ristorante Annibali (poi demolito per garantire la vista del mare) e lo chalet di Bazzini poi sostituito dall'Elmi.

Finiti sullo sfondo fabbriche porto e docks, nel 1916 un nuovo piano prevede un ridente quartiere balneare con alberghi ed attrezzature intorno alla stazione, per bagnanti gitanti, e il quartiere del Parco con villini signorili verso levante.

Nel 1919 (SMIR) si realizzano alberghi ed i primi villini assortiti: neobarocco, neogotico, liberty intorno a piazza Anco Marzio. Nel 1924 è terminata la ferrovia che consacra Ostia come centro balneare "*belle époque*", sulla falsariga di quanto era già avvenuto a Nizza, San Remo, Viareggio. Sull'arenile si realizzarono i primi stabilimenti: a ponente quelli popolari (Elmi, Kursaal, Salus, Moderno, Piave), a levante di fronte ai villini il Battistini ed il grandioso "Roma". Nel 1924 il Comune apre un ristorante a costi popolari ed uno spaccio a prezzi modici "per evitare lo spettacolo

incivile dei bagni abusivi” e tenta di controllare le tariffe degli stabilimenti. Nel 1924 la Commissione Edilizia Comunale esamina altri stabilimenti, che non saranno realizzati, a ridosso delle concessioni esistenti. Paura degli impatti visuali o scoppio della concorrenza?

Con il regime fascista Ostia Nuova diventa Lido di Roma, ossia il quartiere sul mare della Capitale, collegata con via del mare e via dell’Impero (attuale via Cristoforo Colombo). I piani del 1929 e del 1936 stravolgono l’impianto, impostano una rigida scacchiera, stretta tra la foce del Tevere ed il Canale di Castelfusano su cui doveva sorgere il nuovo porto, e proiettata verso l’entroterra. Nel 1925 la definitiva cancellazione del porto e nel 1932 l’acquisto della tenuta di Castelfusano aprono la direttrice di crescita verso levante, fino al canale (lungomare Duilio). Il piano del 1932/33 ed il pp del 1936 organizzano l’edificato per fasce di tipologie a densità crescente villini, palazzine, intensivi e conferma a levante la parte pregiata in cui la fascia dei villini è più profonda.

Sul nuovo arenile di Castelfusano, PP del 1932 (Moretti Montuori) e 1933 (Governatorato), sono previsti altri stabilimenti, per esattezza tre, intercalati da ampie zone di spiaggia libera: si presta particolare attenzione al rispetto delle visuali da mare e da terra, alla stagionalità delle cabine ed all’unicità dell’opera per le poche costruzioni stabili. Si tratta del “Vecchia Pineta” di Vallot e Sicher, il “Plinius” di Botti, il “Rex” (Lungomare) di Del Debbio (poi Tibidabo, poi Dune) Se ne affiancheranno altri: “Duilio” (poi Capanno) di Moretti (?), “Lega Navale” di Giovanetti, “CRAL dipendenti Comunali” di (sconosciuto), il “Belsito” di Di Gioja, il “Dopolavoro Comunicazione” (Delfino) di Cappellini e Uras, l’“Urbinati” di Pacciarini nelle aree centrali al posto del “Kursaal”.

Sull’arenile di ponente, sempre nel 1936, vengono autorizzati nove stabilimenti semplici ed a basso costo: “Emilio” di Moretti, il “Crispini”, il “Bagni Vittoria”, il “Lido di ponente”, il “Vannucci”.

Il Movimento Moderno almeno fino al 1932 ebbe un dialogo serrato con il regime fascista. Dopo i villini del binomio Vallini Moretti (1929) e di Marchi, si ebbe il trionfo del movimento moderno nel 1932 con il concorso per 15 villini, tra cui quelli di Libera; il linguaggio navale di ringhiere e tubi è riproposto anche da Botti, Monaco, Mancini.

La fine della guerra lasciò i segni dell'accanimento tedesco contro il litorale e gli stabilimenti: Roma, Governatorato, dopolavoro Comunicazioni, Belsito, Plinius erano un cumulo di macerie, gli altri gravemente danneggiati. A ponente crolla il lungomare per l'erosione.

Mentre all'interno della città si avvia un completamento piuttosto banale esclusi pochi casi come il quartiere INA Casa "Stella polare", invece il lungomare di Castelfusano è oggetto di grandi aspettative anche rispetto all'arrivo della via Cristoforo Colombo da Roma. Gli stabilimenti privati sono modernizzati, viene costruito il "Kursaal" (1950) di La Padula.

Tra i tentativi di recupero e restauro si conta la ricostruzione del "Roma" con i nuovi "Lido" e "Marechiaro" (1946- 1952), in corrispondenza del centro la ristrutturazione di "Elmi" e "Battistini" (1947), la ricostruzione degli stabilimenti di ponente (1945 / 1949) "Principe" e "Salus" poi "ABC" (1971), "Urbinati" e "Piave", a levante si avvia la ristrutturazione del "Rex" di G. Bianchi 1945 (poi Mediterraneo e Tibidabo), la ristrutturazione del "Belsito" di Perez e Monsignore 1949.

Proseguono le nuove edificazioni a levante con la "Nuova Pineta" con progettazioni riviste più volte (1948 1964) e con le diverse proposte per l'attuale "Pinetina" (Marchi, 1945). Dopo la rotonda della Colombo si svolge, lungo gli anni '50, la lunga progettazione dello "Sporting Beach" con una ricca articolazione di funzioni.

Si estende poi, ulteriormente verso levante, ormai in fronte alla duna mediterranea ed in quasi totale assenza di urbanizzato, la realizzazione di CRAL aziendali: Cral Stefer Acotral (Ferretti, 1949), ricostruzione CRAL Comune di Roma (1952), CRAL PPTT (1949) non realizzato da progetto, CRAL Istat, CRAL ICP (Nicolini 1952).

Essi sono spesso inframezzati da altri stabilimenti con fronte mare piuttosto ridotto fino a raggiungere l'ultimo stabilimento della Marinella.

Il sistema proseguirà poi con la spiaggia della Tenuta del Presidente e le ampie spiagge libere denominate "I cancelli" e successivamente "Capocotta" interamente ricadente nella Riserva Statale del Litorale.

#### **3.4. CARATTERI URBANISTICI ED INDICI DI FABBRICABILITA'**

Gli indici di edificazione territoriale risultano una variabile dipendente del suolo e dalla estensione della concessione demaniale e costituiscono un'ulteriore conferma delle ripartizioni individuate. Vanno ricordati tutti i difetti di misurazione e pertanto tale indice serve solo ad individuare le differenze tra stabilimenti ed a stimare con una certa esattezza il carico urbanistico, poiché il sistema di misurazione è stato applicato in maniera omogenea su tutta l'area.

Infatti l'indice urbanistico, stimato graficamente, tiene conto dei fabbricati principali facilmente identificabili dalla cartografia ma non riesce a tenere conto delle SUL non facilmente rilevabili inviluppate nella congerie degli oggetti di facile rimozione e non riesce a distinguere tra cabine in muratura ed amovibili; inoltre non tiene conto delle SUL eventualmente localizzate in porzioni del secondo piano o dell'interrato sotto la quota del lungomare, poiché la misurazione ha assunto l'ipotesi che gli stabilimenti siano tutti a un solo piano. Di qui la certezza che l'indice urbanistico è sottostimato rispetto alla realtà.

Come ulteriore misurazione delle superfici è stata assunta quella dichiarata nelle concessioni demaniali marittime rilasciate agli stabilimenti: in queste sono riportati esattamente i dati delle superfici derivanti da manufatti di difficile rimozione<sup>1</sup>, tutti misurati in termini di SUL. Tra questi non sono identificabili esattamente le strutture in muratura delle cabine che portano a sovrastimare l'ammontare complessivo della SUL presente. Per misurare correttamente l'impatto urbanistico le SUL derivanti da concessioni sottomultiplo della concessione madre senza area di pertinenza, in genere per ristorante, sono state accorpate come SUL alla concessione principale (es: Elmi, Marechiaro).

Dal confronto tra i due indici emerge una tendenza al maggior peso dei manufatti e delle SUL misurate secondo le concessioni rilasciate: tuttavia non è possibile verificare un disallineamento sistematico tra i due indici. La preponderanza dell'indice urbanistico è spiegabile nei casi in cui siano state fatte successivamente al rilascio della concessione demaniale opere di ristrutturazione complessiva dell'immobile (es: Village, Arcobaleno, Salus). La preponderanza dell'indice da concessione è da attribuirsi al peso delle cabine in muratura (es: Lega Navale, Tibidabo).

---

<sup>1</sup> di cui è addirittura distinto quanto dedicato al commerciale ai fini di una corretta imputazione dei canoni

Non va trascurato che la concessione demaniale riporta anche la superficie delle opere di facile rimozione (es:gazebo, porticati, depositi) che ammonta ad un totale di ben 52.240 mq mai conteggiati ai fini urbanistici, anch'esse largamente sottostimate poiché non sono rilevabili le ulteriori piccole aggiunte stagionali.

Per avere una lettura della distribuzione geografica dei pesi dei manufatti, gli indici urbanistici, da misurazione, variano dal minimo uguale a 0,010 nell'ambito B1 ad un massimo uguale a 0,115 nell'ambito B2 per il quale già si era segnalato uno stretto rapporto con l'urbano. Gli ambiti B3 e C presentano valori intermedi rispettivamente di 0,049 e 0,052. Si nota che nell'ambito B2 con un indice di ben 0,115 il peso maggiore è dovuto agli stabilimenti storici come Urbinati, Salus, Battistini.

Appare piuttosto rilevante il valore medio di 0,063 dell'ambito D in cui l'incidenza maggiore è rappresentata dal CRAL difesa (0,19) e da un villaggio di bungalow Maresole (0,27).

L'indice medio delle aree con gestione pubblica è pari a 0,005, quello medio delle aree con gestione privata è pari a 0,048 ed il valore medio complessivo è pari a 0,020. Di qui l'ulteriore conferma che il mantenimento delle spiagge libere, anche se mal distribuito geograficamente, è indispensabile a mantenere un peso accettabile dell'edificato fortemente concentrato in corrispondenza dell'insediamento storico.

Assumendo come base di riferimento quanto consentito per il verde e le sue attrezzature dal PRG, ossia un indice pari a 0.05 mq/mq, si nota che gli ambiti B2,C,D presentano indici complessivamente superiori, e gli ambiti B1, B3, E2, E3 invece sono contenuti entro l'indice.

E' di tutta evidenza da una parte l'esigenza di contenere, rivedere e ridistribuire la capacità edificatoria, dall'altra di tenere in considerazione le volumetrie denominate di "facile rimozione"<sup>2</sup>, categoria di manufatti esistente secondo la disciplina del Codice della Navigazione che, opportunamente conteggiate per un ammontare di 52.240,77 mq debbono essere sfoltite e munite di adeguati titoli edilizi.

In merito ai varchi si rileva che dall'ambito B2 (stabilimento Village) alla Marinella la dotazione degli accessi al pubblico ammonta a quattro varchi su 1.144.027,6 ettari, ovvero 1 ogni 286.006,9 mq. Dal punto di vista localizzativo sono

---

<sup>2</sup> Cfr. la presente relazione ai paragrafi 1.2 e 1.3

situati in corrispondenza delle spiagge libere, confermando - di fatto - l'intera privatizzazione del fronte mare.

Si segnala inoltre la quasi totale assenza di varchi carrabili per i mezzi pesanti per eventuali lavori a mare.

Le aree non balneabili, ma comunque utilizzabili per altri usi, sono localizzate alle foci dei corsi d'acqua che presentano problemi di inquinamento. In particolare<sup>3</sup>

“I divieti sono relativi ai 200 mt in riva destra e sinistra di tutti i fossi esistenti e più nello specifico:

- la foce del Tevere dal confine col Comune di Fiumicino, in cui la prescrizione si somma a quella dell'area portuale per 200 metri di lato all'impianto medesimo;
- 200 mt a destra e sinistra del Canale dei Pescatori,
- dal confine sinistro della spiaggia presidenziale a 1000 mt a destra del fosso di Pantanello (allacciante di canale del Figurone).”

---

<sup>3</sup> Cfr. Regione Lazio” Proposta di piano regionale di utilizzazione delle aree del demanio marittimo” LR 6 agosto n. 13, art. 46, pag 15

## CAPITOLO 4

### I CONTENUTI DEL PIANO DI UTILIZZAZIONE DEGLI ARENILI: PROBLEMI E REGOLE DEL PROGETTO

#### 4.1. IL CONTESTO NORMATIVO DEL PUA

Il Piano di Utilizzazione degli Arenili (di seguito denominato PUA) è quindi lo strumento Comunale per la programmazione dello sviluppo turistico attraverso il corretto uso del demanio marittimo e la gestione delle concessioni demaniali marittime a fini turistico ricreativi, quindi regola il territorio esclusivamente sotto il profilo della fruizione e limitatamente alle aree demaniali marittime.

Infatti esso opera in attuazione:

- a) del capo VI della Legge Regionale n. 13 del 6 agosto 2007 "Organizzazione del sistema turistico laziale";
- b) del Regolamento Regionale del 15 luglio 2009, n. 11 BUR 28 luglio 2009, n. 28 "Disciplina delle diverse tipologie di utilizzazione delle aree demaniali marittime per finalità turistico-ricreative e classificazione degli stabilimenti balneari";
- c) del PUA Regione Lazio, dettato dalla L.R. 13/2007 art.46

dettando prescrizioni differenziate che integrano la disciplina del PUA Regionale e ne precisano le modalità e le procedure di attuazione, adattandosi allo stato di fatto precedentemente descritto ed ai problemi da risolvere che sono stati individuati; senza utilizzare le regole degli strumenti urbanistici e di trasformazione del territorio.

Ovviamente il PUA deve perseguire le finalità determinate dalla legge, e si conforma alle disposizioni che disciplinano il governo del territorio e le trasformazioni edilizie, nonché alle fonti dell'ordinamento comunitario. E' di tutta evidenza che il PUA debba tutelare i beni del demanio marittimo, anche in ragione della loro rilevanza culturale e paesaggistica ai sensi dell'art. 142 primo comma lettera a) del D. Lgs. 22 gennaio 2004 n. 42.

Inoltre il PUA favorisce il ricorso a strumenti di partenariato pubblico-privato nella gestione di servizi d'interesse pubblico legati allo sfruttamento economico dei

beni del demanio marittimo.

Sono quindi tassativamente escluse dalle previsioni del PUA altre proprietà pubbliche o private e non potranno essere assunti reciproci impegni contrattuali tra soggetti economici e Roma Capitale relativamente ad altre aree o ambiti. Essi potranno essere assunti solo ed esclusivamente in coerenza con la strumentazione urbanistica ed in attuazione di essa.

#### 4.2. I PROBLEMI PREVALENTI, LE REGOLE DEL PROGETTO E LE AZIONI DI GESTIONE

Come più volte spiegato sin dall'inizio della presente relazione i maggiori problemi a cui il Piano di Utilizzazione degli Arenili deve rispondere sono i seguenti.

E' stato verificato che su un fronte totale di arenile di mtl. 10.663,98 nel territorio Comunale (escluso dal computo il tratto denominato Tenuta Presidenziale di Castel Porziano inibito all'uso) il fronte delle spiagge pubbliche ammonta a mtl. 4.707,65 pari al 44,15% e quello delle spiagge private a 5.956,33 pari al 55,85%. Tuttavia nelle spiagge pubbliche si è avuto modo di notare la proliferazione di piccole concessioni o per chioschi singoli o per usi specifici che, seppur di limitate dimensioni, compromettono la continuità dei grandi spazi degli arenili e delle dune. Inoltre le estensioni sono squilibrare da un punto di vista localizzativo: l'offerta di spiagge pubbliche si concentra a ponente e a levante, al centro, in corrispondenza dell'urbanizzato di Ostia e Castelfusano, si concentrano le concessioni per stabilimenti, con pochissimi inserti di spiagge pubbliche. Tale modalità di erogazione del servizio, oltre a gravare un modello di assetto della mobilità e dell'accessibilità alle spiagge medesime, non è più adeguato alla domanda attuale che si compone sempre di più di utenti giornalieri, spesso con una buona capacità economica, adeguata ad acquisire i servizi degli stabilimenti, che non trova riscontro: infatti gli stabilimenti sono sempre al completo con gli abbonamenti già venduti in inverno. Pertanto una prima azione del PUA è quella di mantenere l'attuale dotazione di spiagge pubbliche in proporzione a quelle private.

Lo stesso schema distributivo, assieme ad altre considerazioni, ha dato modo di rilevare una organizzazione dell'offerta con modalità rigidamente predeterminate e differenziate tra spiaggia pubblica e stabilimento privato. Per favorire la differenziazione dell'offerta ed un'offerta in qualità lungo tutto l'arenile, saranno premiati gli stabilimenti che offrono spazi con servizi adeguati all'utenza giornaliera

(ad esempio spogliatoi più comodi e con ampi servizi ed una parte riservata al servizio di spiaggia giornaliero senza relegare tali postazioni all'ultima fila di ombrelloni; oppure ad esempio spazi riservati ai possessori di animali domestici, resi individuabili ai fini igienici, ma in cui sia possibile l'integrazione dei proprietari con il resto dell'utenza, etc), insomma favorire la copertura più ampia possibile dei diversi target di clientela, senza escludere anche le fasce alte, con club esclusivi e servizi a pagamento, o in relazione agli attestamenti crocieristici, beninteso escludendo il ricettivo e qualunque altra forma di permanenza e pernottamento sulla spiaggia.

La lettura differenziata tra modello d'uso delle aree (concessione a privati, comunale, statale e per beneficenza) e la modalità di gestione del servizio (stabilimento o stabilimento di interesse tipologico, chiosco in convenzione, chiosco con concessione singola) hanno messo in evidenza due modalità di gestione delle spiagge pubbliche che devono convergere verso la definizione stabilita dal regolamento di "spiaggia libera attrezzata" con due possibili diverse specie di convenzione:

1. la convenzione con il gestore del chiosco per la gestione del servizio di balneazione, con chiosco e spiaggia comunale, organizzati secondo un "progetto pubblico unitario predisposto dal Comune" e denominato nei grafici "Spiaggia libera attrezzata". In tal caso il chiosco è un'opera pubblica, destinata ad entrare in possesso dell'Amministrazione dopo gli anni necessari al gestore per il recupero dell'investimento.
2. La convenzione tra il concessionario di apposita concessione del solo chiosco (in genere coincidente con la proiezione a terra del chiosco medesimo se non addirittura più piccola) per la gestione del servizio della sola spiaggia e balneazione. Sembra macchinoso ma è l'unico modo per non revocare concessioni- francobollo situate nel bel mezzo di una spiaggia libera, che tanto danneggiano l'immagine d'insieme degli arenili liberi e sono fonte di irregolarità edilizie. E' fondamentale in tal caso gestire correttamente autorizzazioni e rimozioni delle strutture stagionali.

*In tali casi possono essere previste piccole quote premiali di "spiaggia attrezzata" (al massimo del 20% della superficie, da individuare graficamente nel contratto)????? dove i gestori sono autorizzati al preposizionamento delle*

attrezzature, fermo restando l'accesso libero e gratuito e l'inibizione di recinzioni di alcun genere.

Il discrimine introdotto dalla legge Regionale e dal Regolamento per chioschi minori di 25 mq (relazionati alla spiaggia libera attrezzata) e maggiori di 25 mq (da relazionarsi alla spiaggia attrezzata), definisce da una parte chioschi infinitamente piccoli per l'utenza romana, almeno per quella stagionale, e lascia senza limite superiore la categoria dei chioschi superiori a 25 mq.: quanto superiori?

La situazione romana viene risolta con la definizione di chioschi - tipo coerenti con l'insediamento di 100 mq coperti per il lido di Ponente e di 300 mq coperti per la spiaggia di Capocotta. Tali tipi andranno approvati da parte della Regione, della Sovrintendenza, della Commissione di Riserva Statale del Litorale e di eventuali altri Enti sovraordinati. Una volta approvati saranno a base d'asta nei bandi per l'aggiudicazione del servizio di spiaggia.

La lettura della dimensione delle aree in concessione agli stabilimenti ha permesso di segnalare alcune zone di addensamenti di concessioni (ad esempio intercalando aree estese di circoli e CRAL oppure tra stabilimenti ampi e spiagge pubbliche) con fronte mare ridottissimo (tra i 45 ed il 65/70 mtl) che inevitabilmente tendono a sovraccaricare di strutture lo scarso spazio disponibile.

In tal caso si ritiene fondamentale o una forma associata / consortile di gestione delle singole concessioni, o comunque una struttura organizzativa e societaria in cui ciascuno dei soggetti esprima al meglio una propria specializzazione (ristorazione, sport, intrattenimento, cultura ed eventi...) offrendo un migliore servizio ed un profilo meno costipato della gestione degli spazi sulle spiagge; fino ad arrivare ad un ipotetico accorpamento delle concessioni in una unica gestita da una unica forma societaria con più specializzazioni.

Nei grafici viene data indicazione (ancora non prescrittiva) degli insiemi di concessioni per le quali si ritiene opportuna la manovra sopracitata.

Un'altra fonte di disorganizzazione e di errata percezione del paesaggio marino, concentrata a ridosso dell'urbanizzato, è quella che vede all'interno di una concessione per stabilimento la compresenza di ulteriori concessioni per ristoranti singoli, dotate al massimo di qualche metro di spiaggia usato promiscuamente per il servizio all'aperto e per gli spazi di servizio, che generano non poca confusione nell'utenza. Anche in tal caso è fortemente sostenuta la riunificazione di tali

specializzazioni nella concessione principale, fermo restando l'organizzazione consortile o associata della gestione delle funzioni.

Anche nel caso di innovazione e sviluppo di servizi aggiuntivi( es. piscine, parco giochi, sala intrattenimento con eventuale attrezzaggio delle aree verdi) viene proposta la forma associata / consortile di gestione. Addirittura l'organizzazione delle piscine troppo parcellizzata e in singoli stabilimenti troppo ravvicinati potrebbe vedere una riunificazione del servizio, eventualmente con impianti comuni di migliore prestazione e capacità di intrattenimento.

Essa può essere intesa sia una forma consorziata e specializzata di gestione delle attività, mantenendo inalterata la concessione demaniale (almeno in una prima fase di sperimentazione), oppure una riunificazione delle diverse gestioni in una unica forma societaria ed una unica concessione demaniale.

L'analisi ha inoltre permesso di evidenziare l'esistenza di stabilimenti o chioschi in aree evidentemente da interdire alla balneazione (foce dei canali, mura foranee dei porti, etc), ampiamente segnalate anche dal PUA regionale.

In tal caso è assolutamente necessario rivedere il contenuto della concessione escludendone l'attività di balneazione e contemplandone i possibili usi alternativi come ristorazione, impianto sportivo, circolo velico, rimessaggio e quant'altro assentibile con esclusione del ricettivo. In tal caso non si ritiene ammissibile il posizionamento dei servizi di balneazione e la estensione della dicitura di "spiaggia attrezzata".

Si è anche messo in evidenza come sia scarsa, poco articolata e poco qualificata l'offerta di attività sportive. I campi da gioco sono spesso relegati sulle aree di fondo della concessione, con grave detrimento della visuale libera a mare. Anche per quanto riguarda gli sport acquatici le attrezzature occupano spazi di risulta oppure usano impropriamente parti della concessione: si segnala la particolare pericolosità di corridoi di lancio in promiscuo con le attrezzature di balneazione e l'esigenza di disporre tali attrezzature in luoghi appropriati. In tal senso sono stati previsti tre corridoi di lancio, in corrispondenza di attrezzature preesistenti (Lega navale) o da attrezzare (Maresole) o già utilizzate su spiaggia libera (I cancello).

Infine, per l'unico aggregato residenziale esistente sull'arenile (Maresole) oggetto di licenza edilizia degli anni cinquanta per cottages estivi, è necessario ricomporre le circa ottanta concessioni singole che sono state generate in una unica forma consortile che consenta di procedere speditamente al rinnovo delle

concessioni e svolga le operazioni di riqualificazione e sistemazione degli spazi comuni. In tal caso l'organizzazione consortile è una prescrizione.

Va da se che la spiaggia antistante non può essere oggetto di concessione ad uso esclusivo dei residenti, ma mantiene la disponibilità all'uso pubblico. Per contenere, selezionare e specializzare l'affluenza, tale spiaggia viene caratterizzata dall'offerta al pubblico di un circolo sportivo per vela, kite e surf da onda con corridoio di lancio

## CAPITOLO 5

### DESCRIZIONE DELLO STATO DELLA PIANIFICAZIONE VIGENTE

#### 5.1. LE PRESCRIZIONI DEGLI STRUMENTI DI TUTELA E IL PIANO PAESISTICO REGIONALE

L'esplicito rinvio alle prescrizioni degli strumenti di tutela rende necessario richiamare la normativa vigente legge 24/98 e norme del piano paesistico regionale, P.T.P.R.

Il valore paesaggistico dell'ambiente costiero è stato per la prima volta oggetto di disciplina a seguito dell'emanazione della L. 1497/1939 che ne prevedeva la tutela solo nei casi in cui i territori costieri venivano considerati come bellezze panoramiche, e vi apponeva un vincolo di bene pubblico la cui trasformazione andava autorizzata.

L'approvazione della L. 431/85 (la cosiddetta Legge Galasso) che ha ribadito come aree di notevole interesse pubblico, e comunque tutelate per legge, i "territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia anche per i terreni elevati sul mare", reiterando e rafforzando l'obbligatorietà di redazione dei Piani Paesistici o piano urbanistico di valenza paesistica.

Infine il Codice (DLGS. 42/2004) (a seguito della Convenzione europea sul paesaggio, 19 luglio 2000, e della modifica al titolo V della Costituzione della Repubblica Italiana, L. 3 del 18 ottobre 2001) ha ridefinito la collocazione della pianificazione paesaggistica<sup>1</sup>, e modificato il campo d'azione del piano paesaggistico che ha visto ampliate le proprie finalità e i propri obiettivi.

A seguito della Legge Galasso, la Regione Lazio ha adottato (Delibera di Giunta Regionale n. 2269/87) e successivamente approvato, secondo la L.R. 24/98, il Piano Territoriale Paesistico Ambito Territoriale n. 2 - XIII e XIV (Ostia e Fiumicino) con D.G.R.L. n. 4471 del 30.07.1999.

---

<sup>1</sup> Art. 135, art.143 e 145 del D.Lgs. 42/2004

Il PTP, tuttora vigente in attesa dell'approvazione del PTPR, consente<sup>2</sup> la realizzazione, sulle coste marittime, solo di opere destinate a piccoli attracchi, ad attrezzature balneari, a campeggi e a modeste strutture sanitarie e/o di soccorso nonché ai servizi strettamente indispensabili per la loro fruizione, con manufatti che, al fine di salvaguardare le preesistenze naturalistiche, devono avere preferibilmente carattere precario.

Il PTP articola poi l'ampio sistema territoriale di propria competenza (Ostia e Fiumicino) in sub ambiti di particolare interesse paesistico, individuando la zona di Ostia all'interno del sub ambito n. 1 sul quale opera con prescrizioni speciali e di maggior dettaglio<sup>3</sup>. In particolare il Piano per questa porzione di territorio prevedeva azioni volte a:

- la salvaguardia ed il mantenimento degli elementi naturalistici autoctoni (la macchia mediterranea e la vegetazione dunale lungo il litorale) e della loro continuità (A1-1 art. 36);
- la salvaguardia dell'accessibilità delle spiagge congiuntamente al mantenimento del carattere di zona attrezzata per attività balneari ed alla ristrutturazione generale per realizzare un Parco Urbano attrezzato (A1-3 art. 36);
- la salvaguardia dei margini tra il mare, l'abitato e la pineta di Castel Fusano e la realizzazione di un ambiente di transizione tra quello naturalistico (proprio della pineta) e quello costiero (Ca-3 art. 43);
- il ripristino dei limiti di edificabilità e dei vincoli di inedificabilità stabiliti dalla normativa e dalla pianificazione in atto (C1-1 e C1-2 art. 41).

Il nuovo Piano Territoriale Paesistico Regionale, adottato dalla Giunta Regionale con atti n. 556 del 25 luglio 2007 e n. 1025 del 21 dicembre 2007 nel luglio/dicembre 2007, ha riorganizzato e sistematizzato l'intera materia tenendo conto tanto dell' applicazione dei PTP approvati, quanto della L.R. 24/98<sup>4</sup>. Facendo riferimento alla normativa nazionale, il PTPR assume le funzioni di "piano quadro settoriale con valenza territoriale avente finalità di salvaguardia dei valori culturali, del paesaggio e del patrimonio naturale". In tal senso individua prescrizioni ed indirizzi

---

2 Capo II, art. 5 "Protezione delle fasce costiere marittime" delle Norme Tecniche del PTP Ambito 2

3 Nelle norme particolari del sistema territoriale di interesse paesistico 1, sub-ambito 1, Ostia ed Isola Sacra (ex elaborato E/N 1) - parti integranti delle Norme Tecniche del PTP - venivano individuate e nominate le aree della foce del Tevere, le aree dei grandi apparati naturalistici a sud del Tevere, l'area di Coccia di Morto e l'area di Ostia moderna e via Cristoforo Colombo (cfr. NTA artt. 36 - 45).

4 L.R. 24/98 "Pianificazione paesistica e tutela dei beni e delle aree sottoposti a vincolo paesistico".

attuativi sia per gli ambiti già sottoposti a vincolo paesistico, sia per i sistemi di paesaggio individuati per tutto il territorio regionale.

Infatti il Piano Territoriale Paesistico Regionale prevede per l'area dell'arenile oggetto della presente indagine un doppio sistema di normativa incentrata su:

1. la disciplina di tutela, d'uso e valorizzazione dei paesaggi (*Paesaggio Naturale di continuità* così come indicato dall'art. 23 delle Norme del PTPR)
2. la disciplina di tutela per le aree vincolate per legge (protezione delle fasce costiere marittime, art. 33 delle Norme del PTPR; salvaguardia delle visuali, art. 49 delle Norme del PTPR; ambiti territoriali con valenza paesistica, art. 59 delle Norme del PTPR).

Rientrano nel "paesaggio naturale di continuità" - cfr. Elaborato 2a "Sistemi e ambiti del paesaggio" - tutte quelle porzioni di territorio che presentano un elevato valore di naturalità, anche se parzialmente edificati o infrastrutturati. Per essi nel PTPR il regime di tutela è volto a valorizzare la funzione di connessione con il paesaggio naturale retrostante; in adiacenza ad ambiti urbani è volto alla valorizzazione e al recupero dei valori naturalistici del paesaggio che si sono confermati.

Nello specifico, le tipologie di interventi e le destinazioni d'uso ammesse riguardano le attrezzature di ristoro e soccorso, gli impianti sportivi all'aperto e servizi di pertinenza.

<b>5.2</b>	<b>attrezzature di ristoro e soccorso</b> fruizione del paesaggio contiguo nel rispetto del patrimonio naturale e culturale <i>recupero e ampliamenti inferiori al 20%</i>
5.2.1	mantenimento delle attrezzature [...] esistenti [...]. È possibile un incremento massimo di volume, ai soli fini dell'adeguamento igienico sanitario dell'immobile, nel limite massimo di 20 mc per una sola volta [...] <i>nuova realizzazione</i>
5.2.2	non consentita. In ogni caso per le aree litoranee, comprese fra la costa e l'asse di viabilità longitudinale, si possono autorizzare strutture stagionali ed attrezzature balneari [...] disposte in modo tale da non impedire la vista del mare dalla strada lungomare.
<b>5.7</b>	<b>impianti sportivi all'aperto e servizi di pertinenza</b> fruizione dell'area nel rispetto del patrimonio naturale e culturale <i>recupero e ampliamenti inferiori al 20%</i>
5.7.1	[...] la ristrutturazione edilizia e gli ampliamenti inferiori al 20% sono consentiti previo SIP.

- 5.7.2 *nuova realizzazione*  
è consentita la realizzazione di nuovi impianti sportivi all'aperto, nonché di servizi strettamente indispensabili alla loro fruizione, previo SIP [...] con indice 0,001 mc/ha e altezza massima 7,00 metri.

*Piano Territoriale Paesistico Regionale, Norme, art. 23, pp.66 e 68*

Il secondo apparato normativo del PTPR riguarda i cosiddetti beni diffusi<sup>5</sup> tra cui "i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia"; beni che vengono a configurarsi quale valore aggiunto rispetto alla disciplina dei paesaggi e concorrono attivamente alla promozione paesaggistica e socio-economica del territorio.

Il regime di tutela di tali aree è dettato dall'art. 33 delle Norme del PTPR. In questa fascia di rispetto l'indice di edificabilità territoriale è stabilito in 0,001 mc/mq (compresa l'edificazione esistente) e non concorre alla determinazione di cubature realizzabili sul altre zone facenti parte di un medesimo comparto insediativo.

In tutti gli strumenti, anche nei casi in cui è interdetta la nuova edificazione, tuttavia viene dato energico indirizzo verso la realizzazione di attrezzature per la balneazione: i Comuni con appropriati strumenti urbanistici ne potranno definire le migliori forme di organizzazione.

In entrambi i tipi di aree il Piano detta disposizioni con efficacia diretta<sup>6</sup>, ma prevede anche la possibilità, da parte dei Comuni, di formulare ed attuare una serie di strumenti volti a promuovere i valori paesaggistici e nel contempo in grado di orientarne lo sviluppo sostenibile.

Tra gli strumenti così delineati vi sono i piani attuativi con valenza paesistica per specifici e circoscritti ambiti territoriali individuati graficamente o indicati dalla normativa del PTPR<sup>7</sup> che, definendo una più puntuale disciplina delle trasformazioni territoriali previste dal PTPR, hanno il compito di:

- verificare le perimetrazioni entro le quali le suddette trasformazioni possono essere attuate,
- disciplinare, tra le altre cose, la riqualificazione delle aree di particolare degrado e il recupero del patrimonio edilizio esistente.

<sup>5</sup> Capo III delle norme del PTPR.

<sup>6</sup> che incidono direttamente sul regime giuridico dei beni - prevalendo sulle disposizioni incompatibili contenute nella strumentazione territoriale e urbanistica

<sup>7</sup> Cfr. art. 59 delle norme del PTPR.

Ossia esattamente quello che si intende fare con il presente strumento urbanistico attuativo.

Il lungomare costituisce, inoltre, un percorso dal quale è possibile godere lo spettacolo di un quadro naturale come il mare, ai sensi dell'art. 49 delle norme del PTPR. È quindi essenziale garantire la salvaguardia delle visuali attraverso la protezione sia delle aree di visuale che dei punti di vista e dei coni visivi. Ai sensi delle norme vigenti, la tutela di tali punti si effettua principalmente evitando l'interposizione di ogni ostacolo visivo tra il punto di vista (o il percorso panoramico) e il quadro paesaggistico; a tal fine sono dunque vietate modifiche allo stato dei luoghi che possano inficiare e impedire le visuali stesse.

Oltre alle norme paesistiche che hanno effetto ai fini delle trasformazioni territoriali, dal 2006 (a seguito del comma 251 della Legge Finanziaria) è inoltre previsto l'obbligo<sup>8</sup>, per i titolari delle concessioni, di permettere il libero e gratuito accesso alla zona della battigia antistante l'area ricompresa nella concessione.

Tali passaggi pubblici - secondo la normativa citata - devono aprirsi ogni 200 metri, consentendo di fatto "un corretto equilibrio tra aree concesse e arenili liberamente fruibili".

Da quanto detto risulta evidente che le attrezzature balneari stabili (anche quelle già esistenti) debbono rivedere la distribuzione delle volumetrie e l'organizzazione dei servizi in modo da realizzare i varchi d'accesso e rispettare le regole consentite per il paesaggio naturale di continuità,.

Sarà comunque possibile prevedere riorganizzazioni e redistribuzioni dell'esistente secondo quanto consentito per la salvaguardia delle visuali (art. 49 delle Norme del PTPR), attraverso la predisposizione di appositi studi e previsione di misure ed azioni volte a salvaguardare i quadri panoramici ed i punti di vista; nonché quanto consentito per gli ambiti territoriali con valenza paesistica (art. 59 delle Norme del PTPR), attraverso la definizione di una più puntuale disciplina delle trasformazioni territoriali previste dal PTPR.

---

<sup>8</sup> Obbligo già contenuto nel Decreto Legge del 5 ottobre 1985, e convertito, con modificazioni, dalla Legge del 4 dicembre 1985.

## 5.2. IL PIANO REGOLATORE VIGENTE E LA CAPACITA' INSEDIATIVA

Nel Nuovo Piano Regolatore Generale (Delibera di approvazione del Consiglio Comunale n. 18 del 12 febbraio 2008) l'area oggetto del presente studio per il Piano degli Arenili rientra nella zona di "Verde pubblico e servizi pubblici di livello locale" - cfr. Elaborato 3a *Stralcio della pianificazione vigente: Piano Regolatore Generale: Sistemi e regole* regolato dall'art. 85 delle NTA.

Tra le funzioni ammesse (istruzione, attrezzature di interesse comune, attrezzature religiose, verde pubblico, verde sportivo, parcheggi pubblici, attrezzature RSU, parcheggi privati) le uniche non contrastanti con i regimi di tutela, che vengono assunte come uniche destinazioni possibili nello strumento attuativo, sono:

- verde pubblico (... , giardini ed aree per il gioco dei ragazzi e dei bambini e per il tempo libero degli adulti: eventualmente attrezzati con chioschi, punti di ristoro, servizi igienici, ...)

Per la realizzazione di tali servizi di livello locale il PRG prevede un indice di edificazione territoriale pari a 0,05 mq/mq., da mantenere in coerenza alle citate norme di PTPR.

Sulla base della dimensione dell'area soggetta al PUA ed allo strumento urbanistico di circa 165.00.30 ha (avendo escluso dal totale delle aree di 265.92.39 ha, quelle ricadenti nella tenuta Presidenziale di Castel Porziano non assoggettabili a pianificazione, pari a 100.92.09 ha) sarebbero insediabili 82.501,15 mq di SUL.

La SUL complessiva già esistente, è approssimata per difetto a circa 54.235,92 mq secondo la stima con misurazione, ed approssimata per eccesso di 76.595,02 secondo le dimensioni riportate in concessione. Pertanto viene stimata una SUL realmente esistente secondo un valore intermedio di mq. 65.415,47 di SUL .

Ne consegue che la capacità insediativa residua del piano ammonta a 17.086,03 mq di SUL ( $82.501,15 - 65.415,47 = 17.086,03$ ).

Tale capacità insediativa residua serve:

a comprendere le sostituzioni / ampliamenti dei chioschi, per un totale di SUL 5260 mq (da ripartire di progetto tra 25 chioschi)

a collocare i manufatti che finora sono stati considerati facile rimozione<sup>1</sup>, fino all'ammontare della SUL pari a 11.826 mq (da ripartire tra 53 concessioni per stabilimenti, con 223,13 mq di SUL per ciascuno).

L'utilizzo di tale capacità insediativa e le modalità di ripartizione sono stabiliti con una strategia di piano dettagliatamente descritta al cap. 6.3.

La zona compresa tra l'arenile e l'affaccio a mare relativo al lungomare Duca degli Abruzzi, Paolo Toscanelli e Duilio rientra, inoltre, in un ambito di valorizzazione della città storica, ambito D1 Ostia Lido (art. 43, comma 2, punto d delle NTA), per il quale è consentito un mix funzionale tra destinazioni abitative (minimo 30% di SUL prevista nei tessuti interni a ridosso del lungomare), servizi e turistico-ricettivo (minimo 40% della SUL), produttivo (massimo 10% della SUL) ed una quota flessibile per il rimanente 20% di SUL (art. 43, comma 5, punto d delle NTA).

Per le aree degli arenili ora all'esame, vista la prevalenza delle sopracitate norme paesistiche (vedi paragrafo 3 della presente relazione) rispetto alle norme di PRG, e il particolare regime del demanio marittimo, si considera che tale zona costituisca un sub-ambito speciale con particolari caratteri paesistici e, secondo quanto consentito dall'art. 43, comma 9, delle NTA del NPRG, tale porzione dell'ambito di valorizzazione va uniformata alle regole del presente strumento di pianificazione degli arenili., per equità ed uniformità con le restanti parti di fronte mare.

---

<sup>1</sup> destinati a rimanere stabilmente sulle aree, devono diventare oggetto di permesso di costruire, soprattutto in vista di una robusta destagionalizzazione degli impianti.

## CAPITOLO 6

### LO STRUMENTO URBANISTICO PER GLI ARENILI. REGOLE DEL PROGETTO E AZIONI DI PIANO

#### 6.1. IL CONTESTO NORMATIVO DELLO STRUMENTO URBANISTICO

Il presente Piano Urbanistico degli Arenili è chiamato a disciplinare il territorio sotto il profilo urbanistico in una condizione di assoluta delicatezza degli ambiti su cui intervenire e nei riguardi dei quali controllare anche eventuali effetti indiretti. In tali casi, espressamente indicati, il PTPR (cfr. art. 33, comma 11 delle Norme del PTPR) prescrive di configurare un piano urbanistico con valenza paesaggistica, che assieme alle trasformazioni fisiche e funzionali, dettaglia anche gli interventi di tutela già delineati nel PTPR e che può regolamentare gli aspetti paesaggistici anche negli ambiti dei demani pubblici.

Pertanto è assolutamente indipendente dal Piano di Utilizzo degli Arenili, che deve riguardare invece la disciplina della fascia demaniale marittima esclusivamente ai fini del rilascio e della regolamentazione delle concessioni demaniali.

Obiettivo generale del piano è quindi il miglioramento dei servizi alla balneazione nel rispetto dei vincoli ambientali e paesistici.

Il metodo di lavoro proposto individua gli elementi di contesto che legano stabilimenti ed urbanizzato (mettendo a frutto i risultati della fase precedente di analisi dello stato di fatto), assume le condizioni dei vincoli che a diverso titolo sono operanti sugli ambiti di intervento e ne misura i gradi di elasticità, individua le linee d'azione entro cui costruire le prescrizioni di piano, alle quali i singoli stabilimenti dovranno uniformarsi, e le iniziative per la gestione.

#### 6.2. GLI OBIETTIVI DEL PROGETTO URBANISTICO

Per quanto finora sintetizzato è evidente che il piano urbanistico degli arenili si muove in un insieme di variabili niente affatto nuove e nella ricerca di un equilibrio instabile, tra gli elementi di una triangolazione composta da: salvaguardia della

visuale libera a mare, salvaguardia della naturalità delle spiagge con contenimento o diminuzione dell'edificato, miglioramento ed aggiornamento dei servizi alla balneazione.

Una cosa è certa che fino al 1964 / 1971 venivano ancora costruite parti fisse degli stabilimenti anche se con molte attenzioni da parte delle Capitanerie di porto e delle Commissioni edilizie Comunali. Nel 1985 la legge Galasso tutela, dichiarandole di notevole interesse pubblico, le aree costiere per la profondità di trecento metri dalla linea di battigia, mai più contraddetta dalle successive norme dei PTP per l'esercizio della tutela. Ad esso si accompagna intorno al 1984 (Progetto litorale 83) una sorta di crociata del legno contro il cemento. Seguono gli anni di abbandono e dell'inevitabile abusivismo degli anni novanta. Il panorama diviene più articolato con la legge 494/93 e successive leggi regionali che regolamentano il carattere delle concessioni demaniali marittime intersecando le norme per l'esercizio della tutela.

Una classe imprenditoriale più matura, la consapevolezza che una linea di sviluppo a danno del territorio non porta più profitti, l'esigenza pubblica di ottimizzare tutto ciò che già esiste, impongono in questi anni un riequilibrio complessivo attraverso un piano urbanistico aggiornato.

Il Piano Urbanistico degli Arenili tiene conto di tre elementi costitutivi dell'attuale paesaggio dell'arenile, considerati come risorse dominanti:

- le tipologie speciali degli stabilimenti storici degli anni '20 /30 e del primo dopoguerra anni 45/60, spesso molto rimaneggiate,
- i chioschi e la spiaggia libera, prevalentemente concentrati a Ponente e a Castelporziano, Capocotta,
- i varchi pubblici e le terrazze belvedere, determinanti nelle rappresentazioni grafiche di Ostia, ma ormai reperibili sporadicamente e con distribuzione casuale.

Tali elementi debbono essere trasformati e riordinati con l'obiettivo di migliorare la prestazione dei servizi privati alla balneazione, di valorizzare l'offerta dei servizi pubblici alla balneazione, di migliorare l'integrazione con la città retrostante connettendola al mare (e viceversa) con varchi visivi e fisici.

Il **miglioramento dei servizi privati alla balneazione** riguarda in particolare le tipologie speciali degli stabilimenti storici (riportati nell'elaborato allegato alla presente relazione).

Essi, per il sistema dei vincoli ricognitivi e le prescrizioni del PTPR, sono sottoposti alla disciplina della sola conservazione. Pertanto l'obiettivo va perseguito con:

- il mantenimento (o riduzione) delle consistenze edificatorie attuali, raggiunto attraverso azioni di ristrutturazione e messa in valore delle tipologie speciali degli stabilimenti storici, il riordino dei corpi aggiunti attraverso demolizioni e redistribuzioni degli spazi, degli accessi, dei percorsi comprensivi dei pontili a mare;
- la riorganizzazione delle funzioni di servizio alla balneazione, raggiunta attraverso azioni di selezione e ricalibratura dei tipi e delle dimensioni dei servizi erogati, la riorganizzazione distributiva dei servizi stessi secondo nuove modalità di fruizione e con maggiore rispetto delle prescrizioni paesistiche sulle visuali e sui varchi.

Evidentemente le tipologie speciali non esauriscono il panorama degli stabilimenti privati: per quelli meno caratterizzati o con spiagge più limitate vengono confermate le operazioni di riordino fisico e funzionale, in cui il dimensionamento urbanistico va accompagnato e sostenuto con speciali misure per la gestione delle iniziative ed un robusto invito ad orientare le attività ad una maggiore capacità manageriale aziendale ed a una gestione consortile delle stesse, valorizzando le specializzazioni degli operatori.

Il **miglioramento dei servizi pubblici alla balneazione** riguarda in particolare la zona di spiaggia libera di ponente, compresa tra il nuovo porto e piazza Scipione l'Africano e fronteggiante un tessuto urbano di bassa qualità degli anni 60 e 70. Essa è attualmente fruita come passeggiata a mare ed è interessata dalla presenza di alcuni chioschi convenzionati. Per questo ambito si prevede la valorizzazione dell'offerta dei servizi attraverso la realizzazione di ulteriori percorsi e collegamenti attrezzati tra lungomare, chioschi e battigia lungo i quali organizzare occasioni minute di intrattenimento: affitto biciclette, giochi bimbi, pattini e skate, senza invadere il percorso principale.

Nello snodarsi degli stabilimenti privati, verso levante, vanno individuati alcuni ambiti da riconvertire alla fruizione pubblica con le stesse regole.

Ben diversa è la situazione della spiaggia di Castelporziano e Capocotta che rimangono le uniche con l'orizzonte paesistico dunale originario, le cui attrezzature necessitano di una energica ristrutturazione dei chioschi secondo una tipologia unificata, da realizzarsi a cura e spese del gestore del servizio di balneazione.

**Il miglioramento dell'integrazione tra la fascia del lungomare e la città** riguarda la salvaguardia e l'aumento delle visuali e degli spazi pubblici, per garantire sia la vista del mare sia l'organizzazione degli accessi liberi a quest'ultimo. Viene ottenuta attraverso la realizzazione di nuovi varchi di accesso distribuiti circa ogni 200 mt (così come imposto dalla legislazione vigente) in corrispondenza del confine tra le concessioni private. La sicurezza, la manutenzione e la gestione degli spazi e degli utenti trova la sua fattibilità tecnica e finanziaria nella gestione in combinata con l'attrezzaggio di nuove terrazze belvedere in corrispondenza di punti panoramici, organizzate con regolarità tra i varchi, dotate di piccole attrezzature.

Sulla base di queste linee guida i passaggi successivi che dovranno essere svolti riguardano il dimensionamento urbanistico degli interventi ammissibili, le norme tecniche di attuazione e le misure di gestione dell'intero programma.

### 6.3. I PROBLEMI PREVALENTI E LE REGOLE DEL PROGETTO URBANISTICO.

Le opzioni principali del piano fanno leva su alcuni aspetti dello stato di fatto da migliorare o modificare che si intende ottenere e realizzare come preconditione per consentire l'utilizzo da parte dei privati della capacità insediativa messa a disposizione dal piano.

Come più volte spiegato sin dall'inizio della presente relazione i maggiori problemi a cui lo strumento urbanistico degli arenili deve rispondere sono.

Un'immagine poco nitida dell'organizzazione spaziale degli stabilimenti, offuscata da stratificazioni successive sulle tipologie originarie che non hanno portato ad un ammodernamento delle strutture ma ad un affastellamento di rinnovi e nuovo edificato, privi di una regola, una gerarchia, una funzionalità tra oggetti della composizione dell'impianto di balneazione. Ha favorito la confusione l'uso promiscuo

e spesso sovrapposto di oggetti e manufatti forniti di adeguato titolo edilizio secondo la normativa che li governa, ossia PRG e DPR 380/01, con oggetti e manufatti denominati facile e difficile rimozione secondo il Codice della Navigazione.

Il presente strumento intende procedere ad un riordino complessivo dei titoli edilizi, rendendo l'edificazione sugli arenili completamente indipendente dalla nomenclatura del codice della navigazione e redistribuendo l'esistente tra i diversi titoli edilizi, permesso di costruire DIA e SCIA, e conteggiando correttamente le quote di SUL secondo le norme di PRG. Pertanto tutte le richieste di adeguamento, ampliamento e di investimento dovranno essere configurate secondo le nuove regole urbanistiche e potranno essere oggetto di premialità anche ai fini delle gare di aggiudicazione dei servizi e delle concessioni demaniali marittime.

Una insostenibile mancanza di varchi liberi per l'accesso al mare, la percezione corretta dello stesso, la possibilità di accesso alla battigia anche ai soli fini contemplativi e non di balneazione.

Il presente strumento urbanistico intende procedere alla realizzazione di varchi liberi per l'accesso al mare che dovranno essere ricavati, oltre che dalla conferma delle spiagge pubbliche, all'interno delle aree in concessione a privati. La realizzazione dovrà avere una larghezza necessaria a configurare tali varchi come spazio pubblico attrezzato sia lungo il percorso verso il mare che nei punti di sosta per la contemplazione dello stesso. Dovrà essere mantenuto custodito ed assoggettato alle stesse regole di decoro e guardiania dello stabilimento in cui ricade. Potrà essere oggetto di gestione consortile di più stabilimenti.

La realizzazione di tale servizio ha come contropartita una quota di edificazione premiale per favorire il miglioramento dei servizi e, soprattutto, la destagionalizzazione. Tale quota potrà essere localizzata a ridosso del lungomare per attrezzare terrazze belvedere che intercalano il tracciato del lungomare.

In parallelo va segnalata la quasi totale mancanza di accessi carrabili, gravemente pericolosa per la possibilità di effettuare lavori a mare e per la possibilità di organizzare razionalmente le attività di carico / scarico merci e l'accesso ai mezzi di soccorso.

In tal senso dovranno essere attrezzati e resi individuabili tali accessi o in concomitanza con i varchi pedonali attraverso un'adeguata progettazione integrata

dello spazio pubblico e dell' accesso carrabile, oppure con varchi di più modesta dimensione e di facile realizzazione. Si conferma anche in tal caso l'organizzazione consortile degli stessi.

Infine il piano assume come problema, sollevato in più occasioni, della ridotta dimensione delle visuali libere a mare o per interferenza delle recinzioni, o per disposizione delle cabine, o per una sbagliata distribuzione degli impianti sportivi, o, addirittura, per piantumazione impropria lungo le recinzioni e sulle cabine.

Si rende necessaria una riprogettazione completa delle visuali libere a mare da ottenersi in sede di ristrutturazione e riqualificazione degli stabilimenti che dovrà necessariamente prevedere la redistribuzione dei volumi sia per il riordino dei titoli edilizi, sia per l'adeguamento degli impianti che per l'assegnazione delle quote premiali.

Assume quindi carattere prescrittivo l'obbligo di lasciare libere da impianti sportivi e reti di protezione la fascia lungo la passeggiata a mare, retrostante o in adiacenza del corpo centrale dello stabilimento.

#### 6.4 LA STRATEGIA DI RIORDINO E LE AZIONI DI PIANO

E' di tutta evidenza che le segnalate azioni di piano ricadono in un'unica regia delle trasformazioni da attuarsi al momento della ristrutturazione di ciascuno stabilimento o di un insieme coordinato, e consorziato, di stabilimenti. Questi debbono agire ai fini del riordino dei titoli edilizi, condizione essenziale per l'abilitazione di qualunque altra trasformazione rispetto all'esistente: infatti non sarà riconosciuta l'autorizzazione alla facile rimozione se non da correlarsi esclusivamente alle SCIA presentate, né sarà riconosciuta alcuna forma di acquisizione delle quote premiali, da correlarsi esclusivamente alla messa a disposizione di varchi e visuali libere.

La regola con cui si attua il progetto urbanistico si configura come segue.

La SUL complessiva già esistente, è approssimata per difetto a circa 54.235,92 mq secondo la stima con misurazione, ed approssimata per eccesso di 76.595,02 secondo le dimensioni riportate in concessione. Pertanto viene stimata una SUL realmente esistente secondo un valore intermedio di mq. 65.415,47 di SUL .

Ne consegue che la capacità insediativa residua del piano ammonta a 17.086,03 mq di SUL ( $82.501,15 - 65.415,47 = 17.086,03$ ).

Tale capacità insediativa residua serve:

a comprendere le sostituzioni / ampliamenti dei chioschi, per un totale di SUL 5260 mq (da ripartire di progetto tra 25 chioschi).<sup>1</sup>

a ricollocare i manufatti che finora sono stati considerati facile rimozione e spesso privi di titolo edilizio. Trattandosi di manufatti destinati a rimanere stabilmente sulle aree, devono diventare oggetto di permesso di costruire, soprattutto in vista di una robusta destagionalizzazione degli impianti. Potranno essere ricollocati manufatti fino all'ammontare della SUL pari a 11.826 mq (da ripartire tra 53 concessioni per stabilimenti, con 223,13 mq di SUL per ciascuno).

Poiché è necessario il completo riassorbimento delle SUL generate dai manufatti di facile rimozione, ammontanti orientativamente a 52.292 mq., queste vanno azzerate, distribuendone una parte a favore della sostituzione con costruzioni stabili di maggior pregio, che dovranno essere oggetto di permesso di costruire, fino all'esaurimento della capacità insediativa residua identificata pari a 11.826 mq.

Il resto dovrà divenire attrezzatura da rimuovere stagionalmente, con un ciclo di novanta giorni (15 giugno 15 settembre, ad esempio), per il quale è applicabile la SCIA e sono sanzionabili le trasgressioni e l'assenza di titolo. Su tale base potrà essere emesso il canone stagionale e le superfici oggetto di SCIA dovranno corrispondere esattamente a quelle riportate sull'emissione del canone.

Infine una parte della SUL dei manufatti di facile rimozione, quantificabile in sede di progettazione, può venire riassorbita tra le superfici escluse dal computo della SUL, in coerenza con l'art. 4 delle nta del PRG.<sup>2</sup>: non si tratta di quote trascurabili poiché riguardano ad esempio i porticati completamente stamponati, tipici della progettazione degli stabilimenti.

Infine viene disposta una quota di SUL premiale da destinare esclusivamente agli stabilimenti adiacenti che si consorzieranno per offrire, oltre a quanto dovuto per legge, all'interno di una delle concessioni i varchi liberi custoditi, attrezzati e

---

<sup>1</sup> Secondo la tabella di ripartizione art. .... delle nta

<sup>2</sup> Il dettaglio viene descritto nelle norme tecniche dello strumento urbanistico arenili all' art. . e art. ....

ombreggiati della larghezza di non meno di 15 metri,<sup>3</sup> non solo per il rispetto dei termini di legge per l'accesso alla battigia, comunque dovuto, ma a garanzia della visuale libera e del miglioramento dei servizi offerti.

Il tetto massimo complessivo ammissibile di SUL premiale sull'intero piano è fissato nello strumento attuativo pari complessivamente al 10% della SUL oggi legittimamente esistente, entro i limiti consentiti dal ptp e dal piano casa Regione Lazio, ed è pari a 6541,00 mq di SUL complessiva e quindi di 123,00 mq per ciascuno stabilimento. Tali SUL andranno realizzate e gestite in forma consortile assieme al varco libero, a garanzia di una progettazione unitaria e fattibile anche per gli stabilimenti con fronte mare assai ridotto.

Va da se che in tali casi non vengono consentiti i 20 mc /una tantum per adeguamento igienico –sanitario.

Dopo tali trasformazioni il bilancio complessivo della capacità insediativa di piano rimane sostanzialmente soddisfatto e così articolato:

$85501,15 = 65415,47 + 5260 + 11826$  cui si aggiungono 6541,5 mq di SUL premiale.

Per le funzioni di balneazione va prevista (art. 85, comma 2, ultimo punto delle NTA) una dotazione minima di parcheggi pubblici pari a 4 mq ogni 10 mq di Superficie Utile Lorda (SUL) ed una quota analoga di parcheggi privati, per un totale di circa 66.000 mq (art. 7 delle NTA).

Poiché il sistema dei parcheggi è legato alla stagionalità delle attività esistenti (stabilimenti balneari attivi per circa 3 mesi l'anno) è opportuno individuare le aree in un quadro più ampio utilizzando quanto previsto nel Programma di Riqualificazione di Ostia e del Lungomare in cui sono dimensionati esattamente 71.000 mq di parcheggi aggiuntivi, e viene predisposto un sistema di mobilità pubblica efficiente ed alternativo all'attuale sistema di mobilità e accessibilità all'area.

All'atto della riprogettazione completa degli stabilimenti assieme alla SUL esistente ed alla quota di SUL riconvertita dalle facili rimozioni sarà oggetto del permesso di costruire anche l'insieme delle componenti del progetto che, pur

<sup>3</sup> Come descritti dalle nta art..... e come identificato graficamente negli elaborati serie 5/a 5/b 5/c.

rimanendo trasformazioni stabili, non costituiscono SUL in conformità all'art.4 delle N.T.A. del PRG e che spesso finora sono state richieste e annoverate tra le facili rimozioni.

Per la specificità tipologica e le esigenze organizzative della prestazione del servizio le specie individuate dall'art.4 delle N.T.A. del PRG sono appositamente rimodulate.

Le superfici di cui alle lettere a) - androni b)- volumi tecnici ed f)- sottotetti sono consentiti per un massimo del 5% dell'intera SUL già esistente.

Le superfici dei locali destinati a funzioni accessorie asservite all'unità edilizia principale, ex lettera d), sono consentite fino all'altezza massima di mt 2,40 per deposito vagliatrice, servizi igienici su spiaggia, e non devono superare il 10% della SUL legittimamente già esistente prima delle trasformazioni. E' consentito un ulteriore incremento fino al 10% della SUL legittimamente già esistente per cabine in legno, rimosse stagionalmente, senza doccia o impianti idraulici. Ove le cabine siano dotate di doccia o impianti idraulici debbono rientrare nella SUL dell'unità edilizia principale e sono assoggettate agli oneri di urbanizzazione primaria.

Non sono limitati gli spazi non chiusi anche se coperti ex lettera c) quali logge, balconi, terrazzi coperti, altane e porticati piano terra per i quali è assolutamente vietata qualunque protezione frangivento anche in plastica, poiché gli spazi per la stagione infausta sono reperibili nella riprogettazione e nel considerevole incremento degli spazi chiusi.

## CAPITOLO 7

### CONCLUSIONI E PROSPETTIVE

#### 7.1. IL POSSIBILE UTILIZZO PER LA GESTIONE DELLE GARE E PER UN'APPROPRIATA GESTIONE DEL DECRETO SVILUPPO

Le possibilità finora elencate possono trovare vasti spazi di sperimentazione soprattutto in vista delle assegnazioni con gara, attualmente oggetto di ampio dibattito.

Una prima considerazione certa, di tutta evidenza e da mantenere con forza, è relativa al fatto che i criteri di selezione e quindi l'esito delle gare non potranno essere legati a investimenti per incrementi di volumetrie non legate ad un condiviso miglioramento del servizio; ma a proposte che dovranno essere il più in coerenza possibile con lo strumento urbanistico, le cui opere e trasformazioni saranno appositamente regolamentate e si dovranno associare a misure immateriali che garantiscano la migliore qualità sui modi di erogazione dei servizi. La prospettiva è quella di superare il modello dello stabilimento come microcosmo chiuso ed autoreferenziale fatto del gruppetto degli abbonati, per riconvertirlo in uno dei punti di offerta specializzata, con diversi target e diversi profili imprenditoriali, che si dipanano lungo gli arenili e le spiagge.

E' del maggio 2011 il decreto Tremonti sullo sviluppo, in cui si prevede la possibilità di organizzare gli stabilimenti secondo forme economiche di "distretti turistici". Si segnalano elementi positivi ad esempio per quanto riguarda le forme consortili, in cui potranno convivere grandi e piccoli operatori, o per quanto riguarda le agevolazioni fiscali che potrebbero corrispondere alla migliore qualità dei servizi. Questi si mescolano con gli aspetti negativi, poiché nella forma consortile mancheranno misure di selezione degli operatori e si favorirà la formazione di un oligopolio privato di gestione del suolo, con uno sbriciolamento del demanio pubblico, dato per troppo tempo in concessione di diritto di superficie.

Da tutto quanto finora detto emerge ancora una volta l'esigenza di un intervento dell'urbanistica, non tanto come tecnica di costruzione del piano, quanto piuttosto come possibilità di messa in campo di misure di contenimento della rendita.

Sebbene sia rimasto fisso il principio generale che gli arenili non sono privati e non possono essere edificati con le stesse regole dei suoli urbani, in quanto demani sottratti alla rendita, tuttavia nel momento in cui lungo di essi si attiva l'uso turistico ricreativo si attiva il mercato e nasce la pressione ad edificare, spesso in forma stabile, le attrezzature. In questo contrasto di fondo tocca all'urbanistica stabilire i valori d'uso ed i differenziali di rendita che vengono assegnati alle singole porzioni di suolo in modo proporzionale ai benefici collettivi.

Dà conto delle tensioni tra pubblico e privato e, soprattutto, delle permanenti difficoltà di organizzazione dei poteri e di assunzione delle decisioni il fatto che molte delle iniziative di riqualificazione dei porti, dei litorali, dei waterfront<sup>1</sup> stiano segnando il passo o per mancanza di denaro, o per una permanente variabilità delle decisioni e dei veti incrociati, o per un instabile accordo tra soggetti e la difficoltà di chiudere procedimenti nel quadro istituzionale di poteri così complesso come quello descritto prima.

Pertanto la spirale di sovrapposizioni dei poteri e dei controlli Istituzionali a difesa dello spazio pubblico con il mercato e le funzioni di servizio alla popolazione, deve trovare un percorso stabile di decisioni al quale l'urbanistica può offrire adeguati strumenti.

---

<sup>1</sup> Reggio Calabria, 2007 masterplan museo e centro polifunzionale, di Zaha Hadid Architects fermo al progetto preliminare; Salerno, 2009 la "vela", Ricardo Bofill, procedura congelata; Rimini, 2008 project financing di Norman Foster e project financing di Jean Nouvel arenati in attesa di elezioni e avvio di revisione con nuova commessa; Genova piazza del Mediterraneo di uno Studio con concessione portuale a novanta anni; Napoli 2005, porto in tre lotti, Michel Euvé, revisioni plurime del progetto; Jesolo progetto Richard Meier e torre G-House in corso di rivisitazione e cantieri chiusi. (da Progetti & Concorsi supplemento. N 15/16 aprile 2011).