

LA COMPETENZA CONSILIARE SUI PUDM  
TRA VELLEITÀ DI SEMPLIFICAZIONE E PARALISI DECISIONALE:  
IL CONSIGLIO DI GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA CENSURA  
LA “FUGA DALLA LEGGE” DELLA REGIONE SICILIANA  
NELL’OMBRA DELLA DIRETTIVA BOLKESTEIN

Nicola Romana \*

Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana,  
Sezioni Riunite, parere n. 205/2025 del 30 settembre 2025 <sup>1</sup>

*Nella Regione Siciliana spetta ai consigli comunali la competenza ad adottare i piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (PUDM), come expressis verbis previsto dall'art. 39, comma 2, della legge regionale 17 marzo 2016, n. 3. È illegittimo, pertanto, un atto amministrativo di natura regolamentare con il quale si attribuisca alla giunta comunale il potere di modificare il PUDM deliberato dall'organo consiliare.*

SOMMARIO: 1. La vicenda contenziosa: l'impugnativa del D.A. n. 1/2025 e della Circolare n. 3/2025 – 2. L'ossessione della “semplificazione” nel contesto della Direttiva Bolkestein: un *excursus* sulle vicende del demanio marittimo siciliano – 3. La natura giuridica del PUDM e il suo ruolo cardine nell'era post-Bolkestein – 4. La pronuncia del C.G.A.R.S. e la riaffermazione della competenza consiliare: l'inderogabilità dell'art. 42 T.U.E.L. – 5. La fase di rielaborazione post-V.A.S. e post-osservazioni: la ponderazione degli interessi come funzione politico-discrezionale non delegabile – 6. L'illegittimità per violazione della gerarchia delle fonti e per eccesso di potere: un'amministrazione in contraddizione con sé stessa – 7. Osservazioni conclusive: l'efficienza amministrativa come alibi per la violazione delle garanzie democratiche?

\* Università degli studi di Palermo.

<sup>1</sup> C.G.A.R.S., Sezioni Riunite, parere n. 205/2025 del 30 settembre 2025. Il parere, reso su ricorso straordinario al Presidente della Regione Siciliana, ai sensi dell'art. 9 del D.Lgs. 24 dicembre 2003, n. 373, pur avendo formalmente natura di parere, assume valore decisorio e definisce la controversia, vincolando l'Amministrazione.

Il testo completo, tratto dal sito [www.giustizia-amministrativa.it](http://www.giustizia-amministrativa.it), è reperibile su [www.giureta.unipa.it/CGARS\\_205\\_2025.pdf](http://www.giureta.unipa.it/CGARS_205_2025.pdf).



1. – Con il parere n. 205/2025, reso in sede di ricorso straordinario al Presidente della Regione, le Sezioni Riunite del Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana (C.G.A.R.S.) hanno pronunciato l'annullamento *in parte qua* del Decreto Assessoriale (D.A.) n. 1 del 2 gennaio 2025<sup>2</sup> e della successiva Circolare esplicativa n. 3 del 3 gennaio 2025<sup>3</sup>, entrambi emanati dall'Assessorato Regionale del Territorio e dell'Ambiente (ARTA). Oggetto del contendere era la "Nuova procedura per l'approvazione dei Piani di utilizzo delle aree demaniali marittime (PUDM)"<sup>4</sup>, introdotti questi ultimi dalla l. reg. Sicilia 29 novembre 2005, n. 15, recante disposizioni sul rilascio delle concessioni di beni demaniali e sull'esercizio diretto delle funzioni amministrative in materia di demanio marittimo. Essi vengono proposti dai singoli comuni e quindi approvati dall'ARTA. Le attività e le opere consentite sul demanio marittimo possono essere, rispettivamente, esercitate e autorizzate solo se conformi alle previsioni dei PUDM<sup>5</sup>.

Il ricorso, proposto dall'Associazione Turistica Balneare Siciliana, lamentava un vizio radicale nella nuova procedura: la sostanziale estromissione del Consiglio comunale dalla fase decisionale cruciale del procedimento. Nello specifico, gli atti impugnati, pur prevedendo una prima adozione dello sche-

<sup>2</sup> In <https://www.regione.sicilia.it/istituzioni/servizi-informativi/decreti-e-direttive/n-01gab-02-gennaio-2025-nuova-procedura-l-approvazione-piani-utilizzo-aree-demaniali-marittime>.

Per il testo, [www.giureta.unipa.it/D.A.01DEL02\\_01\\_2025PUDM.pdf](http://www.giureta.unipa.it/D.A.01DEL02_01_2025PUDM.pdf).

<sup>3</sup> In GURS 17 gennaio 2025, n. 4.

<sup>4</sup> Cfr. il comunicato stampa con cui veniva annunciata dall'Assessorato al Territorio e Ambiente l'emanazione del decreto e della circolare e sottolineato l'obiettivo dello snellimento dell'iter per l'adozione dei Piani da parte dei Comuni, "rendendo più veloci tutte le fasi ed evitando i doppi passaggi": <https://www.regione.sicilia.it/la-regione-informa/balneari-regole-semplifici-presentare-pudm-savarino-snelliamo-procedure>.

<sup>5</sup> Sul punto v., da ultimo, L. Ancis, *Concessioni demaniali marittime e vincoli paesaggistici*, in F. Pellegrino, M. Previti, E. Vermiglio (a cura di), *Le concessioni demaniali marittime. Questioni ancora aperte*, Napoli, 2025, p. 182 ss., ove si ricostruisce l'istituto nella sua evoluzione, alla luce anche della collegata giurisprudenza amministrativa e costituzionale.

In particolare, per quel che qui rileva, merita di essere segnalata la sentenza della Corte costituzionale n. 147 del 18 luglio 2023, in *Giur. Cost.*, 2023, 4, 1584 che ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 13, c. 15, lettera b), numero 1), della l. reg. Sic. 25 maggio 2022, n. 122, che consentiva la costruzione di opere entro i 150 metri dalla battigia, se connesse all'esercizio delle attività di cui all'art. 1, comma 1, della legge reg. Sic. n. 15 del 2005, anche laddove non siano previste dai PUDM e purché siano realizzate in stabilimenti balneari autorizzati su terreni privati, in contrasto con il principio della necessaria pianificazione dei beni sottoposti a vincolo paesaggistico, che è norma fondamentale di riforma economico-sociale.

ma di PUDM da parte dell'organo consiliare, affidavano l'intera fase successiva – comprensiva della rielaborazione del Piano alla luce delle prescrizioni della Valutazione Ambientale Strategica (V.A.S.) e della gestione delle osservazioni dei privati – agli uffici tecnici. L'iter si sarebbe poi concluso, in modo irrituale, con una mera "presa d'atto" da parte della Giunta comunale prima dell'invio all'Assessorato per l'approvazione finale.

Il C.G.A.R.S., ritenendo il ricorso "manifestamente fondato", lo ha definito nel merito annullando gli atti *de quibus*. La pronuncia, seppur succinta nella sua parte motiva (come si addice alla sede straordinaria), è di lapidaria chiarezza e offre lo spunto per una riflessione non solo sulla specifica disciplina dei PUDM in Sicilia, ma anche sui principi fondamentali che governano i rapporti tra gli organi comunali, sulla gerarchia delle fonti e, non da ultimo, sulle patologie dell'azione amministrativa che, in nome di una presunta efficienza, sacrifica la legalità sostanziale e le garanzie democratiche. L'analisi non può prescindere dal contesto, a dir poco tormentato, in cui tale atto si inserisce: quello della gestione del demanio marittimo nell'era della Direttiva Servizi.

2. – L'azione dell'Assessorato regionale, concretizzatasi negli atti annullati, non può essere letta come un mero infortunio tecnico-giuridico. Essa appare, piuttosto, come il sintomo di una patologia amministrativa più profonda, figlia della pressione politica e sociale derivante dalla necessaria, ma da sempre osteggiata, applicazione della Direttiva 2006/123/CE, nota come "Direttiva Bolkestein"<sup>6</sup>.

Tale direttiva, com'è noto, impone agli Stati membri di applicare procedure di selezione imparziali, trasparenti e concorrenziali per il rilascio di autorizzazioni allorché il loro numero sia limitato per via della scarsità delle risorse naturali o delle capacità tecniche utilizzabili. La giurisprudenza europea e nazionale ha ormai da tempo e in modo inequivocabile ricondotto le concessioni demaniali marittime per finalità turistico-ricreative a tale fattispecie: il bene "spiaggia" è una risorsa naturale scarsa, e il suo sfruttamento economico deve essere affidato tramite gara pubblica, in ossequio ai principi di concorrenza e non discriminazione sanciti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Questo principio è entrato in rotta di collisio-

<sup>6</sup> Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno.

ne frontale con l'ordinamento italiano, fondato per decenni su un sistema di proroghe automatiche e sul c.d. "diritto di insistenza" (poi abrogato), che aveva di fatto "patrimonializzato" le concessioni in capo ai titolari uscenti. Da qui, è scaturita una *querelle* ventennale che ha visto il legislatore nazionale (e, di riflesso, quello siciliano) impegnato in un sistematico tentativo di elusione dei principi comunitari, attraverso una serie ininterrotta di leggi di proroga generalizzata delle concessioni in essere <sup>7</sup>.

Come noto, ogni singola proroga è stata sistematicamente censurata. La Corte di Giustizia dell'Unione Europea (con la celebre sentenza *Promoimpresa* del 2016 <sup>8</sup>) e, a seguire, la Corte Costituzionale <sup>9</sup> e l'Adunanza Plenaria

<sup>7</sup> Sul punto, cfr. tra gli altri S. Zunarelli, *Concessioni demaniali marittime e "diritto d'insistenza" alla luce della direttiva Bolkestein*, in S. Zunarelli, N. Carnimeo (a cura di), *L'impresa balneare sul demanio marittimo*, Bari, 2019, 21 ss.

<sup>8</sup> Corte di Giustizia UE, Grande Sezione, 14 luglio 2016, cause riunite C-458/14 (*Promoimpresa Srl*) e C-67/15 (Mario Melis e altri), su cui v. M. Cozzio, *L'esistenza di un "interesse transfrontaliero" non può essere ricavata in via ipotetica ma deve risultare da una valutazione concreta delle circostanze, nota a Corte Giust. UE, sez. IV, 6 ottobre 2016 (causa C-318/15)*, in *Riv. trim. app.*, 2017, p. 190 ss. La Corte, come noto, ha stabilito che l'art. 12 della Direttiva 2006/123/CE osta a una normativa nazionale che prevede la proroga automatica delle concessioni demaniali marittime in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati.

Ancora più di recente, Corte di Giustizia UE, 20 aprile 2023, causa C-348/22 (su cui, tra gli altri, M. Previti, *Le concessioni balneari di nuovo all'attenzione della Corte di Giustizia dell'Unione Europea*, in *Riv. it. dir. turismo*, 2024, 73 ss.; G. Greco, *La Corte di giustizia ritorna sulle concessioni balneari precisandone le regole: problemi superati e problemi ancora aperti in sede di applicazione nazionale del diritto UE*, in *federalismi.it*, 2023, 126 ss.; G.A. Giuffrè, A. Persico, *Riflessioni a margine della recente pronuncia della Corte di Giustizia sulle concessioni balneari*, in *Foro amm.*, 2023, 111 ss.) e Corte di Giustizia UE, 11 luglio 2024, causa C-598/22 (su cui M. Previti, *La Corte di giustizia si pronuncia nuovamente sulla applicabilità della direttiva Bolkestein*, in F. Pellegrino, M. Previti, E. Vermiglio (a cura di), *Le concessioni demaniali marittime: questioni ancora aperte*, Napoli, 2025, 83 ss.

<sup>9</sup> V., ad es., Corte Cost., 9 gennaio 2018, n. 1, sulla l. reg. Liguria n. 26/2017, annotata da A. Lucarelli, *Il nodo delle concessioni demaniali marittime tra non attuazione della Bolkestein, regola della concorrenza ed insorgere della nuova categoria "giuridica" dei beni comuni* (Nota a C. cost., sentenza n. 1/2019), in *Dirittifondamentali.it* – 1/2019; G. Dalla Valentina, *La proroga ope legis delle concessioni demaniali marittime dalla sentenza n. 1/2019 della Corte Costituzionale al Decreto Rilancio*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, 543; L. Longhi, *Concessioni demaniali marittime e utilità sociale della valorizzazione del patrimonio costiero*, in *Riv. Corte conti*, n. 1/2019, 184. Ancora, Corte Cost. 29 gennaio 2021 n. 10, in *Riv. giur. edil.*, 2021, 384, con cui si è dichiarata l'incostituzionalità della l.r. Calabria n. 26/2019 recante l'estensione automatica della durata delle concessioni demaniali marittime ai medesimi titolari. Cfr. anche Corte cost. 5 maggio 2022, n. 108, in *Giur. cost.*, 2022, 1225, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale

del Consiglio di Stato (a partire dalle sentenze “gemelle” n. 17 e 18 del 2021<sup>10</sup>) hanno dichiarato tale sistema radicalmente incompatibile con il diritto dell'Unione, sancendo l'obbligo di disapplicare le norme interne di proroga e di procedere *immediatamente* alle gare.

In questo scenario caotico, la Regione Siciliana, forte della sua competenza esclusiva in materia demaniale, ex art. 32 dello Statuto, ha spesso tentato di ritagliarsi uno spazio normativo autonomo, non di rado in aperto contrasto con gli obblighi statali ed europei. Si sono susseguiti provvedimenti volti a “mettere in sicurezza” gli operatori esistenti, a differire ulteriormente i termini, a inventare procedure di “affidamento” non concorrenziali, generando un clima di paralisi decisionale e di massima incertezza giuridica<sup>11</sup>.

Ecco, dunque, il probabile *movente* dell'azione assessoriale censurata dal C.G.A.R.S. La paralisi del sistema è totale: lo Stato e l'Europa impongono le gare, ma le gare non possono essere bandite senza un presupposto tecnico-giuridico fondamentale: un Piano di Utilizzo del Demanio Marittimo vigente ed efficace<sup>12</sup>, in assenza del quale il Comune non sa *cosa* mettere a gara:

dell'art. 3 l. reg. Sicilia 21 luglio 2021, n. 17, che modifica il comma 1-bis dell'art. 2 l. reg. Sicilia 16 dicembre 2020, n. 32.

<sup>10</sup> Cons. Stato, Adunanza Plenaria, 9 novembre 2021, nn. 17 e 18 (v., tra i tanti commenti, M. Crisci, *Risorse scarse e interesse transfrontaliero nelle concessioni demaniali marittime. Il giudice che si sostituisce all'amministrazione? Brevi riflessioni a margine delle sentenze gemelle dell'Adunanza Plenaria nn. 17 e 18 del 2021*, in *Dir. econ.*, 2022, p. 241 ss.; L. Di Giovanni, *Le concessioni demaniali marittime e il divieto di proroga ex lege*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2016, 912; R. Rolli, D. Granata, *Concessioni demaniali marittime: la tutela della concorrenza quale Nemesis del legittimo affidamento*, in *Riv. giur. edil.*, 2021, 1624). Ma si vedano anche, da ultimo, Cons. Stato, Sez. VII, 1 marzo 2023, n. 2192 e Cons. Stato, Sez. VII, 20 maggio 2024, nn. 4480 e 4481 (su cui, tra gli altri, N. Carnimeo, G. Delle Foglie, *Direttiva Bolkestein e nuovi orientamenti in materia di proroga delle concessioni demaniali marittime con finalità turistico-ricreative*, in questa *Rivista*, 2024, 171 ss.).

Per una aggiornata ricognizione della giurisprudenza amministrativa, v. il recente contributo di M. Pandolfino, *I più recenti arresti della giurisprudenza amministrativa tra disapplicazione e proroghe*, in F. Pellegrino, M. Previti, E. Vermiglio (a cura di), *Le concessioni demaniali marittime: questioni ancora aperte*, cit., 99 ss., e ivi ampi riferimenti bibliografici.

<sup>11</sup> Ci si permette un rinvio a N. Romana, *Alcune osservazioni su recenti provvedimenti legislativi in tema di concessioni demaniali per finalità turistico-ricreative*, in questa *Rivista*, 2021, p. 44 ss. V. anche l'art. 3 l. reg. Sicilia 21 luglio 2021, n. 17, che modifica il comma 1-bis dell'art. 2 l. reg. Sicilia 16 dicembre 2020, n. 32, che – come visto – è stato oggetto di censura costituzionale.

<sup>12</sup> Per la procedura relativa alla redazione dei Piani, precedente al provvedimento oggetto della censura di cui al presente commento, v. Circolare ARTA n. 47168 del 27 giugno 2017, co-

non sa quante concessioni prevedere, dove localizzarle, quale dimensione assegnare loro, quali servizi imporre, quali aree destinare a spiaggia libera.

L'amministrazione regionale, nel tentativo di sbloccare questa *impasse* e di dare un segnale di operatività (magari per poter poi procedere con le gare o, viceversa, per poter giustificare ulteriori ritardi in attesa dei Piani...), ha cercato la "scorciatoia", ha individuato il "collo di bottiglia" procedurale nel passaggio (politicamente complesso e temporalmente lungo) presso i Consigli comunali e tentato così di rimuoverlo. L'intento era, presumibilmente, quello di accelerare *ope militis* la formazione dei PUDM, sacrificando sull'altare di una malintesa efficienza il principio di legalità e la competenza democratica fondamentale dell'organo consiliare. Un tentativo tanto maldestro quanto, come vedremo, giuridicamente insostenibile.

3. – Per comprendere la gravità del vizio censurato dal C.G.A.R.S., è fondamentale qualificare correttamente la natura giuridica del PUDM. Esso non è un mero atto di gestione del demanio, né un semplice provvedimento di concessione plurima. Al contrario, il PUDM è, a tutti gli effetti, uno strumento di pianificazione territoriale e di programmazione urbanistica<sup>13</sup>.

Esso, infatti, non si limita a disciplinare l'uso delle aree demaniali, ma ne definisce la zonizzazione, stabilisce il rapporto tra aree libere e aree in conces-

ordinato con la Circolare n. 14758 del 08 marzo 2018, *Adempimenti ex art. 39 della l.r. 17 marzo 2016, n. 3 – Piano di Utilizzo del Demanio Marittimo – Chiarimenti e direttive – Testo coordinato*, [https://demanioarittimo.regione.sicilia.it/portale/doc/pudm/Circolare\\_PUDM\\_Testo\\_Coordinato.pdf](https://demanioarittimo.regione.sicilia.it/portale/doc/pudm/Circolare_PUDM_Testo_Coordinato.pdf).

<sup>13</sup> L'adozione dei Piani è imposta alle regioni dall'art. 6 del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400 (Disposizioni per la determinazione dei canoni relativi a concessioni demaniali marittime), convertito, con modificazioni, nella legge 4 dicembre 1993, n. 494. Il Piano viene considerato come uno strumento settoriale destinato ad assolvere, nella prospettiva della migliore gestione del demanio marittimo d'interesse turistico-ricreativo, ad una funzione schiettamente programmatica (delle concessioni demaniali assentibili), al fine di rendere compatibile l'offerta dei servizi turistici con le esigenze della salvaguardia e della valorizzazione di tutte le componenti ambientali dei siti costieri, onde consentirne uno sfruttamento equilibrato ed ecosostenibile (in tali termini, Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2005, n. 3267). In tal modo, essi svolgono "un'essenziale funzione non solo di regolamentazione della concorrenza e della gestione economica del litorale marino, ma anche di tutela dell'ambiente e del paesaggio, garantendone tra l'altro la fruizione comune anche al di fuori degli stabilimenti balneari" (Corte cost. n.108/2022).

Sul punto v. per tutti L. Ancis, *Concessioni demaniali marittime e vincoli paesaggistici*, op. cit., *passim*.

sione (rispettando il principio del “giusto equilibrio”<sup>14</sup>), contempera le esigenze turistico-ricreative con quelle di tutela ambientale (V.A.S.) e paesaggistica (art. 9 Cost.), e si raccorda necessariamente con la pianificazione urbanistica generale (P.R.G. o P.U.G.) del Comune. Come tale, il PUDM incide profondamente sull’assetto del territorio, coinvolgendo una pluralità di interessi pubblici e privati spesso contrapposti.

Questa natura pianificatoria è stata, come visto, riconosciuta dalla giurisprudenza<sup>15</sup>. Proprio nell’era post-Bolkestein, il PUDM assume un ruolo ancora più centrale: è l’atto con cui l’amministrazione, a monte della gara, definisce il “prodotto” da offrire al mercato, bilanciando l’interesse economico allo sfruttamento con l’interesse pubblico alla fruizione libera e alla tutela ambientale. È la sede in cui si compiono le scelte strategiche che orienteranno il futuro sviluppo costiero. È proprio questa qualificazione a innescare l’applicazione di quel *corpus* di norme e principi che l’Assessorato regionale ha platealmente ignorato<sup>16</sup>.

4. – Il cuore della pronuncia del C.G.A.R.S. (e del ricorso) risiede nell’affermazione dell’inderogabile competenza del Consiglio comunale. Il Collegio, infatti, ha annullato gli atti impugnati proprio perché “è illegitti-

<sup>14</sup> Sul c.d. *beach balancing*, ossia il necessario equilibrio tra aree date in concessione e aree destinate alla libera fruizione, cfr. art. 1, c. 254, l. 296/2006, in forza del quale le regioni, «nel predisporre i piani di utilizzazione delle aree del demanio marittimo di cui all’articolo 6, comma 3, del decreto-legge 5 ottobre 1993, n. 400, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 dicembre 1993, n. 494, sentiti i comuni interessati, devono altresì individuare un corretto equilibrio tra le aree concesse a soggetti privati e gli arenili liberamente fruibili; devono inoltre individuare le modalità e la collocazione dei varchi necessari al fine di consentire il libero e gratuito accesso e transito, per il raggiungimento della battigia antistante l’area ricompresa nella concessione, anche al fine di balneazione».

<sup>15</sup> Cons. Stato, sez. V, 21 giugno 2005, n. 3267, cit.

<sup>16</sup> Con la ricordata sentenza n. 108/2022, la Corte costituzionale aveva evidenziato come la legge della Regione siciliana, disponendo, con effetto retroattivo, la possibilità di rilasciare concessioni di durata ordinaria anche nei Comuni del tutto sprovvisti di PUDM (provvisorio o definitivo), sulla base di istanze che non avrebbero potuto in alcun modo essere accolte al tempo della loro presentazione, e rispetto alle quali – dunque – non si poneva alcuna ragione di tutela dell’affidamento degli interessati alla concessione, mirava ad assicurare esclusivamente la salvaguardia degli interessi degli aspiranti alle nuove concessioni, sacrificando, oltre i limiti consentiti dal principio di ragionevolezza, gli interessi riconducibili al raggio di tutela dell’art. 9 Cost., in funzione dei quali la stessa legislazione regionale impone ai Comuni l’obbligo di dotarsi di PUDM.

mo che con un atto amministrativo di natura regolamentare, come quello impugnato, si violi la competenza del Consiglio comunale, riconoscendo alla Giunta comunale il potere di modificare il P.U.D.M. deliberato dall'organo consiliare".

Nell'individuare la fonte di tale competenza, il CGARS richiama, con riguardo ai piani territoriali e urbanistici (tra cui rientra il PUDM), l'art. 42, c. 2, lett. b), del d. lgs. 267/2000 (Testo Unico degli Enti Locali - TUEL), a norma del quale "il consiglio ha competenza limitatamente ai seguenti atti fondamentali: [...] piani territoriali ed urbanistici [...]". Più corretto, tuttavia, sembrerebbe il riferimento all'art. 141 del Testo coordinato delle leggi regionali relative agli enti locali <sup>17</sup>, che prevede analoga competenza consiliare, considerata la previsione statutaria (artt. 14 e 15) che attribuisce alla Regione siciliana la legislazione esclusiva in materia di ordinamento di enti locali <sup>18</sup>.

La *ratio* di questa riserva di competenza del Consiglio è profonda: la pianificazione urbanistica e territoriale costituisce la scelta fondamentale attraverso cui la collettività locale disegna il proprio futuro assetto. Si tratta di decisioni che implicano una sintesi e una ponderazione di interessi (pubblici e privati) di rango primario, che non possono che spettare all'organo di massima rappresentanza democratica della collettività stessa. La Giunta, quale organo esecutivo e di amministrazione attiva, ha compiti distinti e non può surrogare il Consiglio in scelte di tale portata <sup>19</sup>.

Lo stesso legislatore siciliano, peraltro, si era conformato a tale principio. L'art. 5 della l.r. n. 15/2005 (come modificata dalla l.r. n. 3/2016), richiamata dallo stesso C.G.A.R.S., prevede infatti che l'approvazione assessoriale intervenga "entro il termine perentorio di novanta giorni dal ricevimento della delibera di adozione del consiglio comunale". L'uso del termine "deli-

<sup>17</sup> Pubblicato nella G.u.r.s. n. 20, suppl. ord., del 9 maggio 2008, sulla base dell'art. 26 della l. reg. sic. 23 dicembre 2000, n. 30 con cui il Presidente della Regione era stato autorizzato a pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Regione un testo coordinato delle leggi regionali relative agli enti locali.

<sup>18</sup> L'art. 1, c. 2, del TUEL stabilisce infatti che "Le disposizioni del presente testo unico non si applicano alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione". In Sicilia, quindi, il TUEL trova applicazione nei limiti della compatibilità con le leggi regionali.

<sup>19</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 9 maggio 2018, n. 2672, secondo cui l'attività di programmazione, collegata a quella di pianificazione territoriale, non può che far riferimento alle competenze del Consiglio comunale.



bera” e il riferimento all’organo “consiglio comunale” non lasciano spazio a interpretazioni creative: il soggetto proponente e deliberante è il Consiglio, non la Giunta tramite “presa d’atto”.

5. – L’aspetto che suscita parecchia perplessità (al di là della palese illegittimità) della procedura ideata dall’Assessorato risiedeva nel tentativo di “tecnicizzare” la fase di rielaborazione del Piano successiva alla V.A.S. e alla raccolta delle osservazioni. Come anticipato, questa fase è tutt’altro che un mero adempimento istruttorio.

Le prescrizioni derivanti dalla V.A.S. (ai sensi del D.Lgs. n. 152/2006) e le osservazioni presentate dai cittadini e dai portatori di interesse aprono una fase procedimentale nuova, in cui l’amministrazione comunale è chiamata a *controdedurre*. Tali controdeduzioni non sono un atto vincolato, ma costituiscono esercizio di amplissima discrezionalità politico-amministrativa <sup>20</sup>.

Il Comune deve, infatti, *ponderare* le prescrizioni ambientali con gli obiettivi di sviluppo del Piano e *valutare* le osservazioni dei privati, decidendo se accoglierle (e quindi modificare il Piano) o rigettarle (fornendo adeguata motivazione). Questa attività di bilanciamento, che può portare a modifiche sostanziali del Piano originariamente adottato, è l’essenza stessa della funzione di pianificazione e non può che spettare all’organo che ha adottato il Piano in prima istanza: il Consiglio Comunale <sup>21</sup>.

Affidare tale fase, come faceva il D.A. n. 1/2025, agli “Uffici Tecnici” e farla culminare in una “presa d’atto” della Giunta, significa svuotare di senso la partecipazione procedimentale (c.d. *democrazia partecipativa* <sup>22</sup>) e la stessa

<sup>20</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 2 gennaio 2023, n. 21, che ribadisce un consolidato orientamento del Consiglio di Stato (*ex plurimis*, sez. IV, nn. 2460 del 2022; 603 del 2022; 3 luglio 2018, n. 4071; 6 ottobre 2017, n. 4660; 18 agosto 2017, n. 4037; Ad. plen. n. 24 del 1999), secondo cui “le scelte di pianificazione sono espressione di un’amplissima valutazione discrezionale, insindacabile nel merito, salvo che non siano inficiate da errori di fatto o da abnormi illogicità”.

<sup>21</sup> Cfr. Cons. Stato, sez. IV, 1 febbraio 2024, n. 1028, che ribadisce l’orientamento condiviso in giurisprudenza secondo cui, “superata la fase dell’adozione definitiva del piano urbanistico, in seguito alle osservazioni, il comune deve procedere a nuova adozione del piano solamente quando ad esso vengano apportate correzioni o modifiche tali da cambiarne radicalmente l’impostazione”. A maggior ragione, la valutazione stessa su quali modifiche apportare spetta all’organo consiliare.

<sup>22</sup> Cfr. G. Deplano (a cura di), *Partecipazione e comunicazione nelle nuove forme del piano ur-*

V.A.S., riducendole a un dialogo sterile tra burocrazie, eludendo il necessario vaglio politico-democratico dell'organo consiliare.

6. – La pronuncia del C.G.A.R.S. ha giustamente sanzionato questo impianto. L'illegittimità degli atti regionali si palesa sotto un duplice profilo.

In primo luogo, vi è una palese violazione del principio di gerarchia delle fonti<sup>23</sup>. Un Decreto Assessoriale, atto amministrativo pur a contenuto generale (qualificato dal C.G.A.R.S. come “di natura regolamentare”), non può in alcun modo derogare a una fonte di rango primario, quale è la legge regionale (L.R. 15/2005) né, tanto meno, alla norma legislativa che attribuisce la competenza in materia di pianificazione territoriale. La pretesa di ridisegnare le competenze degli organi comunali tramite un atto sub-legislativo è giuridicamente aberrante.

In secondo luogo, emerge un chiaro profilo di eccesso di potere per illogicità manifesta e contraddittorietà<sup>24</sup>. Come evidenziato dallo stesso Collegio, l'Assessorato, con gli atti del 2025, ha contraddetto sé stesso. Le precedenti linee guida (D.A. n. 319/2016) e le circolari del 2017 e 2018<sup>25</sup> avevano, infatti, *correttamente* interpretato la normativa, prevedendo esplicitamente che, dopo la V.A.S. e le osservazioni, il PUDM rivisto dovesse essere sottoposto “al consiglio comunale per le determinazioni di competenza” e per “l'adozione finale”. L'abbandono di questa prassi *secundum legem* in favore di un iter palesemente *contra legem* dimostra un'azione amministrativa illogica, arbitraria e non ispirata a criteri di buona amministrazione (art. 97 Cost.), quanto piuttosto, come si è tentato di dimostrare, a una reazione scomposta e frettolosa alle pressioni derivanti dalla “questione Bolkestein”.

7. – Il parere n. 205/2025 del C.G.A.R.S., pur nella sua stringatezza, si erge a baluardo di principi fondamentali. Esso ci ricorda che la celerità

*banistico*, Atti del convegno di Cagliari, 1-2 aprile 2008, Monfalcone, 2009.

<sup>23</sup> Sul principio di legalità, v. E. Casetta, *Manuale di diritto amministrativo*, X ed., a cura di F. Fracchia, Milano, 2023, 36 ss.

<sup>24</sup> Sulla figura sintomatica dell'eccesso di potere per contraddittorietà intrinseca o estrinseca (con altri atti precedenti della stessa amministrazione), v., tra gli altri, M. Clarich, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2022, 301 ss.; G. Corso, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2022, 372 ss.

<sup>25</sup> Già citati *supra*, nota 12.

dell'azione amministrativa, pur essendo un valore (come sancito dall'art. 97 Cost. e dalla legge n. 241/1990), non è un "super-principio" in grado di giustificare la violazione della legalità, della gerarchia delle fonti e, soprattutto, delle attribuzioni democratiche degli organi elettivi.

Il problema dei ritardi nell'approvazione dei PUDM è reale, così peraltro è reale e non più differibile l'obbligo di applicare la Direttiva Bolkestein. Ma la soluzione non può essere un'illegittima "scorciatoia" che esautora i Consigli comunali, tuttavia esponendo i futuri PUDM così approvati a un inevitabile e travolgente contenzioso. L'amministrazione regionale, nel tentativo di risolvere un problema (l'assenza di Piani per le gare), ne ha creato uno ancora più grave (un vizio procedurale radicale che inficia i Piani stessi).

La vera efficienza si persegue in altro modo: supportando gli uffici tecnici comunali, stanziando fondi per la pianificazione, standardizzando le procedure *nel rispetto della legge*, utilizzando correttamente gli strumenti di cooperazione (come le conferenze di servizi) e garantendo tempi certi per le valutazioni degli enti sovraordinati. L'Amministrazione regionale, invece di semplificare *nel rispetto della legge*, ha tentato di semplificare *violando la legge*. Il C.G.A.R.S., annullando gli atti impugnati con effetti *erga omnes*, ha ripristinato l'ordine giuridico e ha riaffermato che la pianificazione del territorio è, e deve rimanere, una prerogativa inviolabile del Consiglio Comunale.

*Abstract*

Il parere n. 205/2025 delle Sezioni Riunite del Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana ha annullato il D.A. n. 1/2025 e la Circolare n. 3/2025 dell'Assessorato Territorio e Ambiente, che avevano introdotto una procedura semplificata per l'approvazione dei Piani di Utilizzo del Demanio Marittimo (PUDM), attribuendo alla Giunta comunale una competenza riservata al Consiglio. La decisione riafferma l'inderogabilità della competenza consiliare, evidenziando la natura pianificatoria del PUDM quale strumento di programmazione territoriale, con rilevanti implicazioni urbanistiche e ambientali. La vicenda si colloca nel contesto della Direttiva 2006/123/CE (Bolkestein), che impone procedure concorrenziali per il rilascio delle concessioni demaniali. Il tentativo regionale di accelerare l'iter, tecnicizzando la fase post-VAS e post-osservazioni, si traduce in una violazione della gerarchia delle fonti e in un eccesso di potere per illogicità manifesta. Il parere ribadisce che l'efficienza amministrativa non può prevalere sul principio di legalità e sulle garanzie democratiche: la pianificazione costiera resta prerogativa dell'organo elettivo, quale sede di sintesi degli interessi pubblici e privati coinvolti.

Opinion No. 205/2025 of the Joint Sections of the Council of Administrative Justice for the Sicilian Region (CGARS) annulled Regional Decree No. 1/2025 and Circular No. 3/2025 issued by the Department for Territory and Environment, which had introduced a simplified procedure for approving Maritime State Property Utilisation Plans (PUDM), assigning to the Municipal Executive a competence reserved for the Council. The decision reaffirms the non-derogable nature of council competence, highlighting the planning character of the PUDM as an instrument of territorial programming with significant urban and environmental implications. The case arises within the framework of Directive 2006/123/EC (Bolkestein), which requires competitive procedures for granting maritime concessions. The regional attempt to accelerate the process by "technicising" the post-SEA and post-observation phase results in a violation of the hierarchy of norms and an abuse of power due to manifest illogicality. The opinion reiterates that administrative efficiency cannot prevail over legality and democratic guarantees: coastal planning remains an inviolable prerogative of the elected body, as the forum for balancing conflicting public and private interests.