

L'influenza delle strutture balneari per la programmazione d'interventi di difesa della costa: quale disciplina per le concessioni demaniali turistico ricreative?

Gabriele Lami

Viale Italia n. 219, Livorno, e-mail gabrielelami68@gmail.com

Riassunto

L'erosione costiera non è un fenomeno recente ma solo negli ultimi anni ha assunto particolare importanza per l'antropizzazione delle coste ed il loro utilizzo per finalità economiche.

L'impresa balneare, sviluppata sulla zona costiera, ha indotto la realizzazione di opere finalizzate alla riduzione dell'erosione, spesso contraddittorie e controproducenti.

L'adeguamento ai principi comunitari della disciplina normativa per le concessioni demaniali può essere strumento per una adeguata Gestione Integrata della Fascia Costiera (GIZC).

Parole chiave: Erosione costiera, concessioni demaniali, contendibilità, Gestione Integrata Fascia Costiera

Abstract

Coastal erosion is not a recent phenomenon but in the last years it has assumed particular importance due to the increase of the population on the coast and littoral exploitation for economical purposes.

Bathing and recreational tourism companies, developed on the coastal zone, have caused the realization to reduce or limit the erosion but they are often contradictory and have the opposite effect of the one expected.

The adaptation of the European Community's principles regarding the regulation for public concession may represent an useful instrument for Integrated Coastal Zone Management.

Keywords: *Coastal erosion, public concession, public evidence, integrated Coastal Zone Management*

Gli interventi per la difesa della costa: l'evoluzione dei criteri per la loro realizzazione

Le problematiche inerenti la difesa del litorale costiero dall'azione erosiva non sono una recente scoperta ma trovano le loro radici nelle previsioni della Legge del 20 marzo 1865, n.2248, Allegato F, di unificazione amministrativa del Regno di Italia poi seguita da specifiche disposizioni attuative degli anni successivi.

La filosofia sottesa alla normativa in materia si è evoluta nel corso del tempo, modificando l'approccio del legislatore alla soluzione delle diverse problematiche in materia, attraverso una prima disciplina normativa orientata ad individuare le modalità di finanziamento degli interventi (predisposta secondo la più stretta osservanza "liberale" della filosofia politica dell'epoca,) arrivando poi all'individuazione di una esigenza "pubblica" con cui giustificare gli interventi con oneri a carico anche della finanza pubblica, nell'obiettivo di perseguire una difesa degli abitati ed in particolare di opere ed infrastrutture pubbliche.

La modalità di intervento erano eseguite dal Ministero dei Lavori Pubblici, seguite poi dalle sezioni specializzate dell'Ufficio del Genio Civile Opere Marittime attraverso la costruzione di opere attualmente classi-

ficcate come “rigide” (scogliere, pennelli, radenti, massicciate di vario genere e tipologia) con l’obiettivo di contenere la: “*corrosione marina*” dei centri abitati, come riportava la Legge 5 gennaio 1953, n. 24 inerente la Riorganizzazione dei servizi relativi alle opere marittime (GU n.23 del 29-1-1953).

Nel corso dei primi del Novecento, iniziava anche l’utilizzo sempre più esteso delle spiagge per finalità di balneazione, già avvenuta in alcune località fin dalla seconda metà del secolo precedente, principalmente con opere di “facile sgombero”, quali cabine di legno e piccoli manufatti amovibili.

L’incessante utilizzazione delle aree demaniali per attività turistica, ha portato alla realizzazione di complessi immobiliari ed impianti ad uso balneare, sempre più estesi e di rilevante dimensione, anche con opere di difficile sgombero per lunghi tratti di litorale.

Il consolidarsi dell’uso turistico ricreativo e la sua crescita esponenziale dal secondo dopoguerra, hanno modificato gli obiettivi iniziali della sola difesa per gli abitati dalla “corrosione marina”, estendendo l’esecuzione degli interventi anche in zone in cui erano presenti attività balneari sviluppatasi nel frattempo che subivano gli effetti della riduzione delle spiagge assegnate per l’attività.

Si è quindi verificato un aumento esponenziale degli interventi finalizzati alla difesa della costa, ma utilizzando sempre opere “classiche” cioè interventi mediante pennelli, scogliere parallele emerse, sviluppando centinaia di chilometri di difese costiere ed altre opere comunque rigide.

L’esecuzione di questi interventi si è sviluppata secondo i rigidi schemi operativi in cui l’obiettivo era eliminare o ridurre il problema nel punto o zona in cui si verificava l’erosione, in una ottica di tipo “emergenziale” disconoscendo eventuali effetti collaterali conseguenti la realizzazione dell’intervento e senza una conoscenza della complessità e delle cause del fenomeno.

In pratica una sostanziale difformità da quella politica che nel corso degli anni si è sviluppata e viene denominata *Gestione Integrata della Fascia Costiera*, la quale impone con un approccio integrato alle problematiche della costa, di cui ormai da tanto tempo si discute ma spesso, e purtroppo per interessi di basso livello, non è attuata o viene applicata con ancora forti difficoltà.

Come è noto la definizione di gestione integrata della fascia costiera assume diversi significati ma nella sostanza che qui interessa è da intendere come attività che pianifichi di effettuare interventi di difesa costiera, con un approccio non per tamponare l’emergenza, ma previo sviluppo di studi, analisi e verifiche utili per comprendere il fenomeno e cercare di prevenirlo e realizzare interventi più efficaci riducendo gli effetti secondari derivanti dalla loro realizzazione.

La “maturazione” di un approccio coordinato al fenomeno dell’erosione costiera, con una visione possiamo definire integrata a 360° dello stesso, non è stato seguito da una parallela variazione delle disposizioni gestionali del demanio marittimo.

Se le capacità di comprensione del fenomeno erosivo dal punto vista scientifico, hanno fatto progressi di assoluto rilievo, altrettanto non è avvenuto per la disciplina inerente le modalità di utilizzo dei beni demaniali e delle spiagge in particolare, pur in presenza di uno sviluppo turistico molto rilevante.

La configurazione gestionale delle aree demaniali marittime ha sempre visto un atteggiamento di particolare attenzione da parte dell’ordinamento, per una serie di motivi sia di tipo militare (confine dello Stato) sia di tipo economico e fiscale (garanzia degli introiti per imbarco sbarco delle merci).

Il quadro regolatorio è stato quindi caratterizzato, fin dal Codice della Marina Mercantile, che dalla sua evoluzione del Codice della Navigazione, da una particolare attenzione finalizzata a rimarcare il potere di supremazia dello Stato nelle aree costiere, perseguita sia attraverso lo strumento giuridico per la disponibilità dei beni (la concessione) sia per la tipologia di organizzazione deputata alla gestione, incardinata in un corpo militare quale sono le Capitanerie di Porto.

Questa impostazione *filosofico politica* del sistema di regolazione, paradossalmente, ha favorito invece una gestione “statica” delle aree demaniali, in cui le modifiche e variazioni delle aree assentite o delle attività da svolgere hanno avuto una progressiva stabilizzazione anche in contrasto con gli obiettivi della normativa di settore.

In altre parole, la stabilità delle occupazioni delle aree demaniali marittime, per finalità turistico ricreative in particolare, è avvenuta non solo quale auspicio dei soggetti operanti nel settore, ma anche e soprattutto come conseguenza della struttura amministrativa che aveva la responsabilità della gestione stessa.

Tale apparato amministrativo, pur sollecitato ripetutamente fin dagli ultimi anni cinquanta (momento in cui iniziava lo sviluppo poi generalizzato dell'uso delle aree demaniali marittime per finalità turistiche nell'intera penisola) dall'allora Ministero della Marina Mercantile ad interventi non solo di prevenzione ma addirittura di repressione dei fenomeni di accaparramento di aree demaniali, manteneva una attenzione limitata ed episodica a quanto avveniva nelle zone costiere.

Esempio evidente di tale atteggiamento è ben rinvenibile con quanto avvenuto in particolare nelle spiagge della Versilia, dove si è assistito ad una modifica sostanziale delle strutture balneari con il passaggio da occupazioni in palafitte di legno ad uno sviluppo sempre più esteso di strutture immobiliari di rilevante dimensione, con muratura e occupazioni di arenile sempre più estese ed infrastrutturale.

Si è trattato di una attività di modifica dell'uso delle aree demaniali avvenuto alla luce del sole, possiamo ben dire, con tipologie di strutture ricadenti in fattispecie considerate di "difficile sgombero" per le quali la valutazione del successivo eventuale incameramento è stato progressivamente rimandato, spostando ad oggi un contenzioso i cui effetti "inquinano" le possibilità di una scelta politica oculata per la riorganizzazione della materia.

La disciplina normativa del Demanio marittimo ed in particolare di quello turistico, è quindi rimasta stabile per tutto il periodo di sviluppo e crescita dell'attività imprenditoriale come oggi la conosciamo, con regole che sono le medesime sia per impianti di modestissima entità sia per complessi immobiliari di assoluta rilevanza e dimensione.

L'impresa balneare, come tale qualificata solo nel passato recente, si è pertanto sviluppata con un sistema di «regolazione» assolutamente inadeguato all'evoluzione delle esigenze di offerta turistica ed alla rilevanza economica del comparto, caratterizzato altresì da quella che possiamo definire una sostanziale "staticità", risultata però molto apprezzata da tutti gli attori direttamente interessati.

Una staticità che ha investito in modo particolare la modalità di affidamento e prosecuzione dell'uso delle aree demaniali marittime, costantemente rinnovate, pur formalmente cessando i propri effetti, alle medesime persone e società che avevano la loro disponibilità, consentendo un trasferimento solo mediante cessione onerosa tra concessionario e subentrante in pratica mettendo un semplice "sigillo" su trattative private inerenti beni pubblici.

L'evoluzione legislativa del demanio marittimo: la relazione tra investimento ed utilizzo della concessione

Questa stabilità, conseguenza di una gestione burocratico ministeriale delle concessioni avallata da un contesto politico istituzionale sempre più favorevole alla categoria, si evolve, passando per il riconoscimento del cosiddetto diritto di insistenza, fino ad una "legalizzazione sostanziale", attraverso un semplice quanto efficace intervento legislativo, mediante una modifica di un comma della disciplina normativa di regolazione dell'ambito turistico ricreativo che di fatto consentiva il rinnovo automatico ad ogni scadenza salvo l'eventuale revoca per motivi di pubblico interesse.

Con questo modesto intervento normativo, di fatto è stata introdotta quella certezza dell'affidamento che ormai l'intero settore balneare ricercava dai primi anni ottanta, momento in cui vi è il consolidamento dell'industria turistica come oggi la conosciamo e come tale espressamente qualificata dall'articolo 7 della Legge 23.03.2001 n. 135.

Un intervento che possiamo definire "chirurgico", modesto dal punto di vista legislativo, non una complessa riforma organica del settore, ma comunque ben riuscito, che stabilizza formalmente tutte le concessioni in essere, eliminando ogni possibile contendibilità, con il "sollevio" dei nuovi soggetti incaricati della gestione delle procedure amministrative, quali i Comuni, subentrati alle Capitanerie di Porto con l'applicazione delle c.d. Leggi Bassanini del biennio 1997 – 1998.

Quello che sembrava ormai una configurazione ineluttabile, ha però iniziato a “scricchiolare” prima sotto i colpi della giurisprudenza amministrativa e poi cadendo in modo inesorabile per effetto delle procedure di infrazione aperte dall'Unione Europea per l'incompatibilità della normativa vigente con i principi comunitari.

La Commissione Europea apre infatti una procedura di infrazione (n. 2048/2008), con una prima contestazione circa la compatibilità del diritto di insistenza con i principi di cui all'articolo 46 del Trattato (ora 49 del TFUE) riguardo alla libertà di stabilimento delle imprese nei territori dei paesi dell'Unione.

La procedura ha visto intervenire il Governo Italiano che ha cercato di contenere i danni con il D.L. 30/12/2009 N.194 convertito con modificazioni nella Legge 26/2/2010 n.25, eliminando la norma contestata dalla comunicazione europea, ma nel maggio del 2010, la Commissione ha reiterato la contestazione, rappresentando il contrasto delle residue disposizioni vigenti, in particolare il rinnovo automatico, anche con i contenuti della c.d. Direttiva Bolkestein 2006/123/CE recepita nell'ordinamento nazionale dal D. Lgs. 26 marzo 2010 n.59.

Il Governo Italiano quindi è stato costretto ad intervenire con la Legge 15.12.2011 n. 217 – Comunitaria 2010 - abrogando il rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime turistico ricreative.

Gli effetti dell'intervento dell'Unione Europea rendono possibile il recupero di un dinamismo nella gestione amministrativa delle concessioni, già contenuto in linea di principio nelle norme del Codice della Navigazione ma disattese dalle prassi operative sopra citate, che hanno portato ad un mezzo secolo di “*stabilità permanente*”. Il tanto bistrattato Codice della Navigazione, infatti, ostacolava l'occupazione stabile e permanente, favorendo appunto l'uso con strutture precarie e per periodi limitati in linea con gli obiettivi di salvaguardare la primazia statale dell'uso da parte di terzi dei beni demaniali.

Il disfavore per una occupazione permanente è rinvenibile nei contenuti di due importanti norme: la previsione della “concessione per atto formale” nel caso di durata superiore al quadriennio e per la realizzazione di immobili di difficile sgombero; nella possibilità dell'incameramento delle costruzioni realizzate su area demaniale, senza alcun corrispettivo, al momento della cessazione.

A prima vista possono non sembrare elementi di rilievo, ma rappresentano, unitamente alla libertà di ordinare lo sgombero *ad nutum* la dimostrazione della potestà autoritativa dello Stato nella gestione di beni che acconsente, con *bonario paternalismo* di rilasciare temporaneamente in uso ai terzi.

L'atto formale è un contratto oneroso, la cui redazione è di per sé complicata per le innumerevoli clausole di garanzia per la corretta conduzione della concessione, l'adempimento delle obbligazioni assunte e delle penalità, fino alla decadenza, in caso di mancato rispetto di tali limitazioni.

Analogamente, l'incameramento rappresenta un altro elemento di supremazia, laddove avviene senza alcun corrispettivo alla fine della concessione, salva la facoltà di demolizione.

Tale gestione delle aree demaniali, strutturata in modo “militare” era giustificata, in relazione al periodo storico in cui sono state introdotte, dall'esigenza di garantire la primaria funzione dei beni demaniali quali “confine di Stato”, dimostrazione di non tenere in alcuna considerazione la presenza di “attività imprenditoriali” in essere assentite sulle zone costiere.

Con l'eliminazione delle disposizioni normative che garantivano la “stabilità permanente”, avvenuta con le abrogazioni degli anni 2011 e 2012, si aprono le porte ad una nuova gestione amministrativa dei beni demaniali, fondata sulla “contendibilità” dei titoli di concessione, una dinamica completamente diversa dalle precedenti logiche gestionali.

La novità si manifesta foriera di importanti possibili conseguenze sul piano pratico, non con effetti solamente sulla gestione amministrativa, che non può fondarsi sulla precedente discrezionalità assoluta ma deve tenere comunque di conto di quanto insediato sulle aree costiere, soprattutto per quanto concerne la gestione integrata della fascia costiera.

Una prima conseguenza deriva dal fatto che la durata della concessione non è più legata ad un “automatismo” ma dovrà essere declinata secondo il principio comunitario tale da consentire tempi utili per l'ammortamento degli investimenti e la *giusta remunerazione del capitale investito*, come richiesto dalla comunicazione dell'allora Comunità Europea del 14 aprile 2000.

Si tratta di una possibilità di assoluto rilievo, che innova profondamente un quadro regolatorio che in precedenza non contemplava, come elemento di valutazione della concreta durata di una concessione, altro che la realizzazione di opere immobiliari destinate a permanere sulle spiagge, in cui la durata era calcolata in base al periodo necessario a comprendere anche la remunerazione del costo di costruzione del manufatto da incamerare. Ad oggi quindi, vi è la condizione per cui una concessione avrà una durata minima, qualora non vi siano investimenti o siano molto limitati al mantenimento di una condizione di normale impiego delle strutture e torna in piena efficacia la previsione legislativa circa la sua definitiva scadenza subordinando un nuovo rilascio ad una previa procedura di evidenza pubblica, i cui contenuti potranno essere adeguati alle condizioni e al contesto in cui la stessa si troverà ad operare.

Si tratta quindi di utilizzare in modo virtuoso questa possibilità che oggi viene offerta di una gestione dei titoli per l'uso dei beni demaniali e la loro contendibilità, in cui la previsione di una scadenza effettiva della concessione può essere una leva importante per una gestione condivisa e coerente con i nuovi indirizzi ambientali della fascia costiera.

Una prima considerazione che viene in evidenza è la possibilità di ripensare la localizzazione degli impianti balneari, da intendere come necessità di una difesa ad oltranza del luogo ove insiste l'erosione costiera.

Abbiamo visto che l'intervento per la difesa costiera si è evoluto da una motivazione di contenimento degli effetti sulle strutture pubbliche e degli abitati, ad una logica di difendere e tutelare l'ambiente e di garantire la disponibilità dei beni per lo svolgimento di attività balneari.

Con questa nuova impostazione gestionale, è proponibile di considerare l'opzione di una delocalizzazione delle imprese presenti in zone fragili, conseguenza di una analisi costi benefici tale da rendere pienamente antieconomico un intervento pubblico, oppure di rendere tale onere, in caso di volontà di mantenere la medesima collocazione, a carico del soggetto concessionario.

Gli investimenti sotto tale profilo potranno essere voci attive del quadro economico da considerare nella durata della concessione in cui concludere complessivamente il suo ammortamento, con il concessionario che diviene soggetto attivo nella possibile realizzazione di interventi di difesa della costa, con oneri a proprio carico, in opere validate dalle amministrazioni pubbliche.

Non solo, con una concessione che viene rilasciata per un periodo di tempo commisurato all'investimento, connessa ad una "durata predeterminata" dei titoli, anche le strutture da realizzare saranno necessariamente influenzate da tale condizione con la possibilità di valorizzare soluzioni tecniche per ogni esigenza di tipo ambientale e gestionale nel frattempo intervenuta.

Questo comporta anche di ripensare la disciplina delle costruzioni realizzate o da realizzare sulle aree demaniali marittime, considerando la loro demolizione e trasformazione in impianti di facile rimozione, compatibili con la configurazione della spiaggia in cui insistono, una opportunità.

Non solo, vi è l'ulteriore dimostrazione sia della obsolescenza della previsione dell'incameramento delle strutture realizzate sul demanio marittimo ma anche della sua inutilità ai fini oggi perseguiti di acquisire i beni costruiti per aumentare il gettito dei canoni demaniali.

Si dimostra in modo semplice il suo anacronismo in quanto non si tiene conto dell'evoluzione della tecnica costruttiva intervenuta nel corso del tempo che vede impianti di facile rimozione non solo più costosi ma anche più redditizi che non saranno mai incamerabili, perché non rispondenti al parametro legislativo che ne disciplina la materia. Altrettanto si evidenzia che è controproducente in quanto comporta l'assunzione di oneri necessari per la sua protezione dagli eventi meteo - marini, cui non ci sarà mai una compensazione in termini di entrate dal gettito dei canoni senza considerare la perdita dell'opportunità di poter effettuare il riposizionamento delle strutture balneari, in conseguenza della contendibilità delle concessioni.

Le novità intervenute confermano l'improcrastinabile esigenza di una rivisitazione della normativa demaniale turistico - ricreativa con una revisione radicale del Codice della Navigazione per adeguarlo sia come strumento per una efficace difesa della costa, ma anche tenendo conto che sulle aree costiere in poco più di mezzo secolo, si sono strutturate attività economiche di assoluto rilievo, tra cui l'impresa turistico balneare.

I potenziali riflessi per la gestione integrata della zona costiera: una prima conclusione

Siamo in presenza di un'occasione di assoluto rilievo capace di rendere efficace una gestione integrata della fascia costiera che non ha ancora avuto una sua reale e concreta applicazione.

Come in precedenza illustrato, si rende disponibile uno strumento giuridico capace di unire sia l'esigenza di tutela ambientale delle fragili zone costiere, sia quello di garantire un corretto equilibrio con attività imprenditoriali di altrettanto rilievo ed importanza per l'economia nazionale e locale.

L'investimento nell'impresa balneare sarà sempre ammissibile, ma sarà possibile declinarlo in base alle condizioni fisiche dei luoghi, con la facoltà quindi di considerare sia modalità di realizzazione di strutture in armonia con le esigenze di tutela della costa, ma anche di pianificare l'esecuzione di interventi di protezione costiera a carico del soggetto beneficiario dell'uso dell'area demaniale, da riconoscere in ammortamento nella durata del titolo di concessione.

Ci sono già esempi di legislazioni regionali intervenute su obiettivi strategici di riqualificazione della fascia costiera, come per esempio la Regione Puglia, con la sostituzione obbligatoria di opere di difficile rimozione alla scadenza delle concessioni vigenti, ma al momento non ha avuto pratica attuazione per le progressive proroghe di concessione dal legislatore nazionale alle concessioni turistico ricreative.

Tutto questo non deve essere inteso come una riduzione del ruolo dell'imprenditore balneare, ma anzi è uno strumento con il quale consentire allo stesso, con le opportune valutazioni, di avere certezze, anche se per un periodo di tempo determinato, di una gestione economica di aree demaniali in quadro di conoscenza e di disciplina compiuta e soprattutto stabile.

La Legge di riforma del settore è occasione per inquadrare la nuova opportunità, eliminando quello che definirei uno "strabismo" (difesa della costa vs gestione dei beni demaniali) miope ed anacronistico che molta "politica" ha coltivato per interessi di scarso livello che si sono poi anche dimostrati inadeguati alle stesse finalità di chi li ha coltivati, visti i risultati conseguiti in Europa.

Lo sguardo deve essere rivolto ad una visione totalizzante della fascia costiera con un percorso da imboccare in modo "responsabile" per attenuare gli effetti, ormai accertati, di progressiva ulteriore crescita dell'erosione costiera e soprattutto per contenere le ulteriori conseguenze connesse ai cambiamenti climatici, di cui ormai è noto l'effetto sulla dinamica marina e la fascia costiera.

La responsabilità è di tutti i livelli di governo, sia nazionale che locale, con il primo chiamato a predisporre una normativa adeguata ed al passo con i tempi, come ci chiede la stessa Unione Europea dopo la "lezione" impartita dalla Sentenza della Corte di Giustizia del 16 luglio scorso, che offra non solo risposte alle categorie ma una revisione di strumenti normativi nati in epoca remota ormai inefficaci.

I governi locali, Regioni e Comuni, cui viene assegnato il compito di "pianificare" lo spazio costiero dovranno operare con logiche non più spartitorie e con l'uso del "goniometro politico elettorale" nell'assumere decisioni, ma sono chiamati ad adottare strategie con una visione in cui il miglioramento ed il consolidamento di attività sulle zone costiere e le spiagge in particolare, siano azioni concrete di politiche attive per la tutela dell'ambiente ma anche di sviluppo economico del territorio, dimostrando la capacità di sapere "governare" e non più "subire" i fenomeni sociali e naturali nell'interesse delle comunità locali e dell'intera Nazione.

Ricevuto il 30/08/2016; accettato 17/05/2017