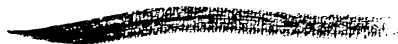


GRUPPO**183**

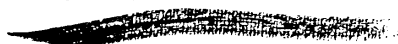


Difesa del suolo e delle risorse idriche

Spiagge, arenili e *simonia* demaniale

Francesco Lettera

9 agosto 2012



Spiagge, arenili e *simonia* demaniale¹.

1.1. Il D.L. n. 95 del 2012, il cd “*spending review*”, appena convertito con importanti modifiche, insiste sul federalismo demaniale e sulla vendita di beni pubblici nonché concessioni demaniali; non diversamente appare orientata la nota proposta “Amato-Bassanini” di risanamento del debito pubblico. A fronte del costante incremento del debito pubblico, sono ancora assenti proposte di riforme strutturali, le uniche che possano comprimere la spesa pubblica ed invertire la tendenza dell’inarrestabile espansione del debito pubblico².

All’asta anche beni del demanio marittimo e del demanio idrico; l’orientamento è quello di far subito cassa, piuttosto che affrontare un *masterplan* di concessioni basato su criteri duraturi e quindi con la previsione di cespiti annui delegabili e destinati al pagamento di quote del debito pubblico, per una durata pari a quella delle concessioni. Di questa opzione che richiede calcoli comparativi, non vi è traccia nei progetti di contenimento della spesa pubblica.

Le materie del demanio marittimo e del demanio idrico sono dominate da non lievi incertezze, sia per un quadro normativo carente sia per l’insieme di fenomeni naturali che introducono elementi di incertezza e di precarietà sia per il grado di inquinamento causato dalla depurazione carente (molto spesso, inesistente) a carico del Servizio idrico integrato, con la conseguenza che vi sono margini di affidamento non sempre accettabili dagli imprenditori.

Nella descrizione del censimento dei beni demaniali in questione non vi è traccia della doverosa non computabilità delle terre inondabili o soggette a dissesto.

I piani di vendita hanno in sé, per come finora illustrati, una elementarità ben lontana dalla esigenza di innestare operazioni di così lungo periodo, su riforme strutturali del settore. Né chi vuole vendere può ignorare che l’acquirente fa affidamento sulla qualità del bene compravenduto; un bene inidoneo è fonte di un contenzioso perenne. Una manovra basata esclusivamente sulle entrate rischia di togliere il futuro al Paese.

1.2. *Le aree inondabili.* Una preliminare riflessione va fatta sulle aree inondabili del demanio marittimo e del demanio idrico, pur nella consapevolezza che l’attuale situazione del bilancio consolidato dello Stato è tale da imporre scelte umilianti ancora prima che terribili nell’ottica della mutilazione dei gioielli di famiglia di quel che avrebbe dovuto essere il Bel Paese.

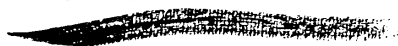
2. È ben noto che il turismo balneare sia una componente importante del PIL del comparto turistico, forte di molte decine di migliaia di imprese alberghiere e ricettive, con la creazione di tanti posti di lavoro, fissi e stagionali; in particolare, le imprese del settore balneare allestiscono stabilimenti balneari attrezzati, per la fruizione del mare e l’esercizio della balneazione assistita *full time*³.

Normalmente gli stabilimenti balneari sono necessariamente in rapporto di contiguità con l’ambiente marino, tuttavia la fruizione del demanio marittimo costiero è alquanto complessa ed è basata sull’istituto della concessione di aree, in particolare ai gestori di stabilimenti balneari. Questi ultimi creano forme di ricettività molto interessanti, concedendo “in affitto” ai turisti ombrelloni, sedie

¹ La simonia era il commercio venale di beni sacri e spirituali; San Tommaso d’Aquino, nella sua *Summa theologiae*, la definì: «La volontà premeditata o deliberata di acquistare o di vendere un bene spirituale o ad esso connesso».

² Fonte Banca d’Italia: dal gennaio 2011 al maggio 2012 il debito pubblico è lievitato da 1.879 a 1.966 miliardi di euro, nonostante i tagli, che sono dunque portati sugli effetti e non sulle cause dell’eccesso di spesa pubblica.

³ L’apporto del comparto turistico al PIL nazionale è calcolato al 9,5%, con una occupazione di 2,5 milioni di addetti (Fonte Piano nazionale del turismo, Confindustria, settembre 2009).



a sdraio, lettini e quant'altro, ed assicurando servizi igienici e locali di intrattenimento, oltre a garantire la sicurezza in acqua.

I gestori degli stabilimenti balneari contestano l'incremento esponenziale dei canoni di concessione, rivalendosi sulla clientela, che viene stretta nella morsa crescente del "caro ombrellone".

3. La fascia litoranea è stata patrimonializzata dall'amministrazione finanziaria, al fine di quantificare il valore dei beni demaniali, da iscrivere fra le poste attive del bilancio dello Stato.

La patrimonializzazione e le concessioni sono trattate, fino ad oggi, con criteri alquanto opinabili, tra l'altro con gran danno per le imprese balneari e per la collettività, senza saper risolvere la questione del rinnovo delle concessioni in essere, prescindendo da pregressi affidamenti.

Per dare un ordine ai fatti, vi sono altri due "episodi" ricorrenti: la lotta tra costa in concessione e la costa libera; la periodica distruzione di stabilimenti balneari ad opera delle mareggiate.

Altri fattori da tenere in considerazione concernono l'erosione costiera, lo scalzamento delle falesie, la subsidenza, il bradisismo ed alcuni fenomeni tettonici che rendono "ballerina" la linea di costa.

Si è già richiamata l'attenzione sul grado di inquinamento delle acque costiere causato dalle inadeguatezze strutturali degli impianti di depurazione del Servizio idrico integrato.

4. Le patrimonializzazioni e le concessioni, a mio avviso, sono alimentate da un grossolano "errore di calcolo" compiuto dagli uffici preposti al demanio marittimo ed idrico.

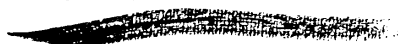
La questione della durata delle concessioni, che da ben oltre un secolo è disciplinata dall'ordinamento italiano, è stata malamente orientata sulla Direttiva "Bolkestein"; sul punto occorre una separata riflessione, perché l'ordinamento può consentire una soluzione ragionevole. Il diritto interno ha ancora una sua prevalenza se applicato con ragionevolezza e se rispettoso della concorrenza come dell'affidamento.

5. I beni del demanio marittimo – fino ad oggi il mare non è considerato un bene demaniale – si suddividono in lido del mare, spiaggia, arenile e duna; questi beni vanno individuati e classificati, secondo il Codice civile ed il Codice della navigazione, nel quadro dei principi giurisprudenziali della Cassazione, da sempre attenta a salvaguardare la destinazione pubblica dei beni demaniali.

5.1. *Il lido del mare.* Il lido del mare è quella sottile striscia compresa fra le quote della bassa e dell'alta marea; si tratta di una lingua di terra che svolge la duplice funzione di fondo del mare e terra emersa, sia pure nel brevissimo spazio consentito dal ciclo, nei quattro tempi nei quali è diviso il giorno lunare, delle maree.

5.2. *La spiaggia.* La terraferma retrostante si suddivide in spiaggia ed arenile; la spiaggia è quello spazio di terraferma che viene invaso dalle onde del mare, in specie in occasione delle mareggiate, non solo invernali. La funzione della spiaggia è simile a quella dell'alveo di un fiume nel quale scorrono le portate di piena: territori essenziali per assorbire e spegnere le forze della natura.

5.3. *L'arenile.* Verso terra, oltre la linea immaginaria delle mareggiate, inizia l'arenile, che è quella parte della spiaggia adibita agli usi del mare; ancora oggi vi si traggono a secco le imbarcazioni o i pescatori mettono ad asciugare le reti, mentre è crescente la domanda di allestirvi stabilimenti balneari ed altri luoghi di intrattenimento.



5.4. *La duna.* Infine, la duna. La duna non è espressamente indicata – dal Codice civile e da quello della navigazione – fra i beni del demanio marittimo; essa è formata da sabbie alte, quasi un cordone, sulle quali si sviluppa una tipica flora, chiamata “vegetazione dunale”, per cui anche la duna fa parte degli arenili. La duna è tutelata soprattutto dai piani paesistici.

5.5. *La delimitazione del demanio marittimo.* L’art. 32 del codice della navigazione disciplina il procedimento di delimitazione del demanio marittimo «quando sia necessario o se comunque ... opportuno». Tale delimitazione lascia molto a desiderare; oggi, con la georeferenziazione, potrebbe mettersi la parola fine alle continue occupazioni arbitrarie del demanio marittimo.

6. La mobilità della linea di costa è nota da secoli. Le cause sono molteplici ed in gran parte sono state sopra richiamate. Una duratura gestione della zona costiera impone di destinare una parte significativa di risorse alle azioni per la protezione delle coste: scogliere perpendicolari e parallele alla linea di costa, impianti per intercettare le sabbie trasportate dalle correnti marine, protezione dei punti critici con tecniche sostenibili dall’ambiente, revisione dei criteri di apertura di nuovi porti e di costruzione di moli e dighe a protezione di porti, arretramento generalizzato delle infrastrutture e delle urbanizzazioni, ripristino della macchia mediterranea del litorale.

Le soluzioni richiedono studi preliminari a carattere pluriennale e, quindi, risorse finanziarie alla cui formazione concorrono soggetti pubblici ma non possono esservi estranei i soggetti privati che, a ragione dei benefici che ritrarranno dalle nuove misure di protezione, dovrebbero essere chiamati a contribuire pro-quota alle spese. L’elementare segreto delle manovre efficienti si basa sul risparmio e sull’investimento nella infrastrutturazione.

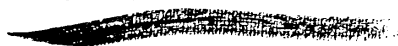
7. Ragionevolmente, la fascia di spiaggia che può formare oggetto di concessione è soltanto l’arenile, dove non arriva più il mare, ma che serve ancora agli usi del mare; invece, a leggere le periodiche distruzioni di stabilimenti balneari ad opere di mareggiate, e le richieste di aiuti pubblici e di azioni di “ripascimento delle spiagge”, se ne deduce che abitualmente sono date in concessione anche le spiagge sottoposte alle mareggiate, non solo per piantarvi gli ombrelloni, ma anche come aree di sedime per stabilimenti e servizi.

Di qui l’acuirsi dello scontro tra spiagge libere e spiagge date in concessione e la lotta per la fruizione e la sosta sul lido del mare.

Ugualmente le periodiche esondazioni dei fiumi mettono allo scoperto la costante tendenza a sottrarre ai fiumi le loro aree di piena; per i grandi laghi regolati, l’abbassamento del livello delle acque è insista nella loro funzione multisettoriale.

8. *La concessione delle spiagge.* Con la concessione, non solo degli arenili ma anche delle spiagge, l’amministrazione demaniale si fa garante della stabilità dei siti e della loro estraneità al dominio delle mareggiate; in pari tempo, essa sottrae uno spazio essenziale per quella parte di cittadini che non vuole, od anzi può, avvalersi dei servizi delle imprese balneari, innescando un conflitto tra spiagge libere e spiagge a pagamento che non avrebbe ragion d’essere, se vi fosse un *masterplan*.

9. *Spiagge e responsabilità dell’amministrazione demaniale.* Se la concessione ha ad oggetto anche le spiagge, e forse il lido del mare, così come le spiagge lacuali e fluviali, l’amministrazione demaniale assume specifiche responsabilità nei confronti dei concessionari, per cui concedendo aree inondabili, si



espongono ad azioni risarcitorie, che possono avere anche valore ripristinatorio; di qui i riti del ripascimento del litorale.

Infatti, far impiantare stabilimenti balneari sulle spiagge invece che sui litorali, espone tali strutture al concreto rischio di subire gli effetti pregiudizievoli di fortunali e mareggiate, senza possibilità di potervi far fronte.

10. L'ipotesi di poter strutturare le concessioni in modo da accollare ai concessionari il rischio di mareggiate e fortunali, appare non percorribile; la concessione non può essere assentita per le zone sommergibili, e quindi soggette ad usi temporanei, con impossibilità di affidamento proprio per la imprevedibilità degli eventi naturali (mareggiate, fortunali, esondazioni)⁴.

Proprio per la fascia costiera, al Master universitario intersede che si tenne a Lerici nel 2011 a cura delle Università di Parma, Genova e Bari, illustrai le tematiche della Gestione integrata della fascia costiera. L'amarissima constatazione è che da decenni il Paese sottoscrive accordi internazionali ed atti europei sulla tutela delle coste e del litorale, ma da anni, il tutto è un gran mare di carta.

Non tutto si può vendere, non tutto è vendibile al miglior offerente. I beni inondabili del demanio marittimo ed idrico sono organi essenziali del nostro ambiente, sono categorie sociali millenarie.

Né piccoli sono i doveri di mantenere l'integrità dei beni del demanio marittimo ed idrico, la cui irragionevole privatizzazione potrebbe portare a prevedibili incrementi di spesa.

⁴ Per la concessione dell'alveo del Fiume Beltrame, in Soverato, si rinvia al precedente della Cass. Pen. Sez. VI, (ud. 22.11.2006) 20.12.2006, sent. n. 41722.