**COSTE, LITORALI E IL CASO DI CAORLE**

1. **In che cosa consiste**

La presentazione consiste nell’analisi della situazione riguardante le coste e litorali italiani, un patrimonio fondamentale per il nostro paese, sia dal punto di vista economico, che ambientale e della salute pubblica. Infatti, le zone marino-costiere rappresentano un ecosistema naturale tra i più vulnerabili e minacciati, in quanto molto influenzato da processi naturali e di origine antropica. La fascia costiera italiana e del Mediterraneo è soggetta ad un degrado diffuso e progressivo, in termini di perdita di habitat, contaminazione, invasione di specie aliene ed erosione. Proprio per quanto riguarda l’erosione costiera, i territori maggiormente influenzati dal fenomeno dell’erosione costiera sono i litorali sabbiosi, circa 3270 km della costa italiana. La maggior parte delle coste sabbiose e ghiaiose si trovano nel versante adriatico e le spiagge più ampie di trovano in Emilia Romagna e Veneto. Essendo, quindi, i litorali sabbiosi il territorio più minacciato dal fenomeno erosivo, abbiamo deciso di concentrare l’analisi dell’erosione costiera sul versante adriatico, analizzando la situazione della Regione Veneto e nello specifico il caso di Caorle.

Prima di tutto illustreremo brevemente l’evoluzione del fenomeno dell’erosione costiera dal 1950 ad oggi. In secondo luogo parleremo delle conseguenze che l’erosione provoca dal punto di vista economico e delle infrastrutture. Successivamente, ci concentreremo sugli interventi che vengono attuati per contrastare il fenomeno dell’erosione, in particolare le opere rigide come pennelli, frangiflutti o scogliere, ma anche le opere di ripascimento artificiale. Inoltre, dopo aver analizzato le principali fonti giuridiche nazionali ed europee sulla tutela delle coste e i litorali, descriveremo la situazione della Regione Veneto e di Caorle, analizzando l’opera di recente costruzione per ridurre l’impatto delle mareggiate sul litorale. Come ultimo aspetto, ci concentreremo sul tema delle concessioni balneari in Italia, poiché le attuali concessioni balneari scadranno il 31 dicembre 2023 e dal 1 gennaio 2024 verranno aperti i primi bandi pubblici per affidare i 19,2 milioni di metri quadrati di spiaggia a imprenditori e imprese che possano e vogliano rispettare le nuove regole in materia di concessioni balneari che verranno inserite in forma di emendamento all’interno del ddl Concorrenza.

**2. Le principali fonti giuridiche relative al tema**

**2.1 Diritto dell’Unione Europea**

Innanzitutto è importante ricordare la Conferenza di Stoccolma nel 1972, la quale rappresenta il primo passo per riconoscere che i problemi ambientali influiscono nei nostri standard di vita e che vanno affrontati tramite la cooperazione tra stati.

Ma la fonte più significativa è la Convenzione di Barcellona relativa alla protezione del Mar Mediterraneo dall'inquinamento (1978), ratificata con legge 21 Gennaio 1979 n. 30. In seguito all'emendamento dalla Conferenza dei Plenipotenziari delle Parti Contraenti nel 1995, cambia titolo diventando "Convenzione per la protezione dell'ambiente marino e la regione costiera del Mediterraneo" e amplia il suo ambito di applicazione geografica comprendendo le acque marine interne del Mediterraneo e le aree costiere. La convenzione ha tra i suoi obiettivi la limitazione dell’inquinamento del mare e del litorale, nonché di migliorare l’ambiente. La Convenzione, inoltre, contiene 7 protocolli, i quali forniscono un quadro completo per la gestione della regione mediterranea. Il protocollo più rilevante al fine della relazione è la Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC), il quale è stato adottato a Madrid il 21 gennaio 2008 ed è entrato in vigore il 24 marzo 2011. Il Consiglio d’Europa ha firmato il Protocollo GIZC a nome della Comunità europea con la decisione 2009/89/CE e poi approvato con decisione 2010/63/UE. Il Protocollo stabilisce un quadro comune per le Parti contraenti al fine di promuovere e attuare la protezione di aree di interesse ecologico e paesaggistico, un uso razionale delle risorse naturali e la gestione integrata delle zone costiere.

Il Protocollo, inoltre, prevede disposizioni finalizzate alla protezione e allo sviluppo sostenibile delle zone costiere del Mediterraneo, introducendo una serie di principi e obiettivi fondamentali per la protezione degli ecosistemi marini, la tutela dei paesaggi costieri e insulari, la difesa del patrimonio culturale e lo sviluppo delle attività economiche. Infine, il protocollo per la Gestione Integrata delle Zone Costiere (GIZC) può rivelarsi molto utile in un contesto come quello italiano, dove le tematiche relative alla gestione delle aree costiere sono spesso disciplinate da molteplici norme che prevedono l’esercizio di competenze sia dello Stato sia degli enti locali.

Per quanto concerne, invece, il tema delle concessioni balneari non possiamo non citare la direttiva Bolkestein, la quale è un atto approvato dalla Commissione europea nel 2006 e recepito nell’ordinamento italiano dal governo Berlusconi, nel 2010. Prende il nome da Frits Bolkestein, allora commissario per la concorrenza e il mercato interno. L’obiettivo è favorire la libera circolazione dei servizi e l’abbattimento delle barriere tra i vari Paesi. Frits ha voluto che qualsiasi cittadino appartenente all’Ue possa proporre all’interno dell’Unione Europea la propria attività. La direttiva Bolkestein promuove infine la tutela dei consumatori, l’assicurazione professionale, la risoluzione delle controversie, la collaborazione tra autorità nazionali e la creazione di codici di condotta. La direttiva Bolkestein ruota intorno al tema della liberalizzazione delle concessioni balneari, obbligando dunque gli Stati a indire nuovi bandi pubblici per le loro assegnazioni. Vedremo come tale direttiva è stata in contrasto con alcune norme italiane e come lo Stato abbia agito in merito, per esempio abrogando il “diritto all’insistenza”, in contraddizione con la direttiva stessa. Il sistema italiano di affidamento delle concessioni demaniali ha da sempre posto problemi di compatibilità con il principio comunitario della libertà di concorrenza all’interno degli Stati membri dell’Unione europea, previsto e disciplinato dagli artt. 101 e seguenti del TFUE. Tuttavia, nella fase storica in cui le spiagge venivano in rilievo sotto l'aspetto bellico-mercantilistico ovvero quale mero approdo per il commercio e come struttura di difesa militare non sussistevano rilevanti dubbi di compatibilità tra la relativa disciplina concessoria ed il principio della libertà di concorrenza. Ed invero, la stessa previsione di cui all’art. 37, comma 2 cod. nav., recante la previsione di un diritto di insistenza in capo ai titolari di concessioni demaniali marittime, e cioè uno *ius prelationis* di questi, a parità di condizioni, rispetto ad altri aspiranti concessionari, in sede di rinnovo della concessione marittima, non destava alcun profilo di distorsione del fenomeno concorrenziale. Le prime criticità emersero a cavallo tra gli anni 60-70, quando l'affermarsi di un turismo di massa mutò la concezione delle stesse spiagge, considerate, ora, come oggetto di attività economica e fonte di produzione della ricchezza. Sulla base di siffatte premesse una disciplina volta a tutelare esclusivamente i titolari delle concessioni attuali a danno degli altri operatori economici aventi interesse al rilascio della stessa concessione, si poneva in plastica contraddizione con il principio della libertà di concorrenza. Nonostante, nel corso del tempo, il Giudice amministrativo avesse provato ad offrire un’interpretazione comunitariamente orientata della normativa di settore, il contrasto tra principi europei e diritto di insistenza, cui è correlato il diritto al rinnovo automatico delle concessioni in scadenza ex l. n. 10/2001, è stato ritenuto insanabile a seguito dell’emanazione della Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa ai servizi nel mercato interno n. 06/123/CE del 12 dicembre 2006.

**2.2 Diritto Nazionale**

Per quanto riguarda il diritto nazionale, vengono in rilievo gli articoli per la tutela dell’ambiente e la competenza delle Regioni, nonché la tutela dei territori costieri prevista dal Codice dei beni culturali e del paesaggio:

Articolo 117 (riformato con la l. Cost. 3/2001) della costituzione, il quale dice che la potestà legislativa è esercitata dallo stato e dalle regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Alla lettera s) è indicato che lo stato ha competenza esclusiva in materia di tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali. Mentre per quanto riguarda la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e l’organizzazione di attività culturali, risulta essere una materia di legislazione concorrente. Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei princìpi fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

Art. 41, comma 2, Cost. secondo cui l'iniziativa economica privata è libera, ma non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all’ambiente, alla sicurezza (...).

Art. 9 Cost., articolo che tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi.

Art 142 del Codice dei beni culturali e del paesaggio (approvato con D.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42), secondo il quale sono sottoposti a tutela per interesse paesaggistico anche i territori costieri compresi in una fascia della profondità di 300 metri dalla linea di battigia, anche per i terreni elevati sul mare.

Inoltre, le Regioni hanno potestà legislativa in merito alla programmazione di interventi per la difesa delle coste dall’erosione secondo i seguenti decreti legislativi:

D.Lgs. 112/98: attribuisce alle Regioni “le funzioni relative alla programmazione, pianificazione e gestione degli interventi di difesa delle coste e degli abitati costieri”.

D.Lgs. 152/06 art. 56 comma 2 specifica che le attività di programmazione, pianificazione ed attuazione relativi alla difesa del suolo riguardano anche la protezione delle coste e degli abitati dall'invasione e dall’erosione delle acque marine e il ripascimento degli arenili.

D.Lgs. 85/2010, prevede l'individuazione dei beni statali che possono essere attribuiti a comuni, province, città metropolitane e regioni, operata attraverso uno o più decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, e la successiva attribuzione dei beni agli enti medesimi.

Infine, per quanto riguarda le concessioni balneari, viene in rilievo l’art.37 del Codice di navigazione, il quale stabilisce che nel caso di più domande di concessione, è preferito il richiedente che offra maggiori garanzie di proficua utilizzazione della concessione e si proponga di avvalersi di questa per un uso che, a giudizio dell'amministrazione, risponda ad un più rilevante interesse pubblico.

**2.3 Diritto regionale**

Per quanto riguarda gli interventi e gli studi effettuati a livello regionale, possiamo evidenziare le seguenti iniziative:

Bur n. 107 del 24 dicembre 2012 - DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 2541 del 11 dicembre 2012 per la gestione integrata della Zona Costiera. Progetto per lo studio ed il monitoraggio della linea di costa per la definizione degli interventi di difesa dei litorali dall'erosione nella regione Veneto. D.Lgs. 112/1998 e D.Lgs. 85/2010.

Bur n. 62 del 28 giugno 2016 - DELIBERAZIONE DELLA GIUNTA REGIONALE n. 898 del 14 giugno 2016 "Gestione Integrata della Zona Costiera - Studio e monitoraggio per la definizione degli interventi di difesa dei litorali dall'erosione nella regione Veneto" Adozione linee guida. Per studiare in modo approfondito il fenomeno dell’erosione dei litorali veneti, la Regione ha avviato nel 2013 una collaborazione tecnico scientifica con il dipartimento di Ingegneria civile ed ambientale dell’Università di Padova, la quale ha generato nel 2016 delle linee guida per gli interventi nei litorali.

Decreto n. 505 del 2017, il quale autorizza il dragaggio di sabbia nell’alto Adriatico per interventi di ripascimento per un totale di 7.600.000 metri cubi di sabbia.

Bur n. 130 del 2019 DECRETO DEL DIRETTORE DELLA DIREZIONE AMBIENTE il quale prevede a realizzazione di n. 4 pennelli con sviluppo rettilineo, lunghezza gradualmente crescente fino a 185 metri ed interasse variabile pari a 240-335 metri (rapporto medio lunghezza pennello/interasse pari a circa 0,50);   
la contestuale demolizione di parte dei vecchi pennelli esistenti (complessivamente n. 6 oltre a un moncherino), che insistono nella stessa porzione di spiaggia;   
il ripascimento artificiale con materiale da prelevare lungo la spiaggia di Levante, all'interno della medesima cella di litorale; la posa in opera di un geotubo di chiusura fra le testate dei vari pennelli al fine di fornire uno zoccolo di contenimento del materiale, garantendo così una maggiore stabilità dell'arenile ed evitando approfondimenti in corrispondenza della sezione di chiusura dei pennelli stessi.

**3. Scritti relativi al tema**

Scritti giuridici:

<https://www.esteri.it/mae/normative/normativa_consolare/serviziconsolari/navigazione/codice_navigazione_2002.pdf>;

Atto costitutivo Beachmed: <https://www.beachmed.eu/wp/wp-content/uploads/2020/07/Atto-Costitutivo_Beachmed-Association_19b-it-Completo-stampa-privacy.pdf>.

Altri scritti:

[https://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/tematiche2011/05\_%20Mare\_e\_ambiente\_costiero\_2011.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/statoambiente/tematiche2011/05_%252520Mare_e_ambiente_costiero_2011.pdf);

CoReMaspiagge <https://www.paesaggicostieri.org/erosione>;

Rapporto spiagge 2021 Legambiente <https://www.legambiente.it/rapporti/rapporto-spiagge-2021/>;

https://www.ildirittoamministrativo.it/le-concesioni-demaniali-alla-luce-delle-recenti-prospettive-di-riforma/ted356;

https://www.panorama.it/news/cronaca/concessioni-balneari-italia-storia-problemi.

**4. Aspetti particolari**

4.1 Progetto BEACHMED

Nel 2001 venne lanciato un progetto denominato BEACHMED, nell'ambito del programma europeo INTERREG IIIB - MEDOCC, riservato ai paesi costieri del Mediterraneo occidentale. Lo scopo di questo progetto era quello di definire le questioni tecniche, ambientali ed economiche delle tecnologie allora emergenti (almeno per le regioni mediterranee) riguardanti l’impiego dei depositi marini di sabbia per la ricostruzione e la conservazione delle coste colpite dall'erosione o da qualsiasi altro fenomeno di regressione, migliorandone la loro resilienza.

Negli ultimi vent'anni sono stati avviati e portati a termine oltre una decina di nuovi progetti europei (Beachemd-e, Coastance, Medlab, MAREMED, INTERCOAST, Coastgap, Medsandcoast, CoastalMapping, Coevolve, Coevolve4BG, MedCoast4BlueGrowth, Change We care, ResMar, Maregot, ecc.) insieme ad altri nuovi partner provenienti da Italia, Francia, Grecia, Spagna, Cipro, Slovenia, Croazia, stabilendo anche un collegamento con i paesi del Mediterraneo meridionale e sudorientale, ampliando gli interessi alla ICZM (Integrated Coastal Zone Management), alla MSP (Maritime Spatial Planning), alla Blue Economy, comprendendo aree più ampie e rendendo sempre più solido il rapporto tra i partner istituzionali e lo stesso personale direttamente impegnato.

4.2 La Carta di Bologna

Uno dei principali risultati raggiunti in termini di accordo a scala Mediterranea, è stata la Carta di Bologna, firmata nel 2007 durante il progetto Beachmed-e, rilanciata nel 2012 durante il progetto Maremed, attualmente partecipata da 29 Amministrazioni marittime in tutto il bacino mediterraneo, seguita dal Piano D'Azione Congiunto, lanciato nel 2015 durante il progetto COASTGAP, che rappresenta il suo strumento di programmazione. La Carta di Bologna è un impegno politico preso inizialmente da 9 regioni partner di progetto, che hanno firmato la Carta nel febbraio del 2007, in occasione della Conferenza dell’operazione quadro regionale Beachmed - relativa alla programmazione cooperazione territoriale europea 2007-2013 - e rappresenta il primo passo verso la possibile creazione di una strategia per l’area Mediterranea. La Carta è radicata sugli obiettivi dell’Agenda ONU 2030 ed individua otto temi relazionati all’SDG 11: uso sostenibile del suolo, economia circolare, adattamento ai cambiamenti climatici e riduzione del rischio, transizione energetica, qualità dell’aria, qualità delle acque, ecosistemi verde urbano e tutela della biodiversità, mobilità sostenibile. Per questo processo di condivisione delle conoscenze e di cooperazione è stato fondamentale il contributo al successivo progetto MareMed del Programma Med, il quale mirava a rafforzare il coordinamento delle politiche marittime regionali e integrarle con quelle attuate a livello nazionale, europeo e mediterraneo. Un primo aggiornamento del documento ("Bologna Charter 2012") è stato firmato a marzo 2013 da 14 Regioni e amministrazioni costiere proprio nell’ambito dell’evento finale del progetto, presso il Parlamento europeo a Bruxelles. Ulteriori adesioni sono state registrate fino al 2018, arrivando fino agli attuali 29 firmatari, includendo anche la Conferenza delle regioni marittime periferiche d’Europa (CRPM) e la sua Commissione intermediterranea (CIM), che rappresenta altre Regioni dell’area a nord, sud ed est del Mediterraneo, in seno alla quale è stata attivata la Task force della Carta di Bologna. L’iniziativa ha inoltre ottenuto il riconoscimento da parte dei Ministeri dell’Ambiente di Italia, Francia, Grecia, Israele e del Ministero dei Lavori pubblici e delle comunicazioni di Cipro.

Nel 2014 è stato istituito un Tavolo di coordinamento della Carta di Bologna per la stesura di un Piano di azione comune, che ha stabilito linee progettali divise per temi strategici, di cui una prima versione è stata redatta nel 2015.

Considerati i contributi tecnici di MareMed e quanto delineato nella Carta di Bologna, nel 2015 è stato inoltre istituito presso il Ministero dell’Ambiente il Tavolo nazionale sull’erosione costiera, che ha definito le “Linee guida nazionali per la difesa della costa dai fenomeni di erosione e dagli effetti dei cambiamenti climatici”. Questo documento costituisce un punto di riferimento importante per le Regioni rivierasche in termini di consapevolezza nella costruzione degli strumenti di pianificazione e programmazione relativi alla difesa del proprio litorale e, in particolare, delle norme, misure, azioni e tipologie di interventi che dovrebbero costituire parte integrante di tali strumenti.

4.4 Il Consiglio dei Ministri del 15 febbraio ha approvato una proposta emendativa al disegno di legge annuale per il mercato e la concorrenza 2021 (A.S. 2469) in materia di concessioni demaniali marittime. La proposta di modifica mira a migliorare la qualità dei servizi con conseguente beneficio per i consumatori, a valorizzare i beni demaniali e, al contempo, a dare certezze al settore. Il testo prevede che le concessioni in essere continuano ad avere efficacia fino al 31 dicembre 2023.

Per assicurare un più razionale e sostenibile utilizzo del demanio marittimo, favorirne la pubblica fruizione e promuovere, in coerenza con la normativa europea, un maggiore dinamismo concorrenziale nel settore, il Governo è delegato ad adottare entro sei mesi dall’entrata in vigore del Disegno di legge Concorrenza, decreti legislativi aventi la finalità di aprire il settore alla concorrenza, nel contempo tenendo in adeguata considerazione le peculiarità del settore. La decisione del Governo è stata preceduta da un incontro del ministro degli Affari regionali Mariastella Gelmini, a cui hanno partecipato il sottosegretario alla presidenza del Consiglio Roberto Garofoli, quello dello Sviluppo Economico Giancarlo Giorgetti e a quello del Turismo Massimo Garavaglia - con le Regioni, l'Anci e l'Upi proprio per illustrare le nuove norme sulle concessioni balneari poi finite sul tavolo del Consiglio dei ministri. L'orientamento del governo, secondo quanto riportato dall’Agi, sarebbe quello di avviare la nuova 'fase' dal 2024, legando le gare al tema degli investimenti per arrivare ad una riduzione dei prezzi. Si prevede, in particolare, una tutela delle aziende familiari. L'obbligo di mettere a gara le concessioni demaniali non piace al presidente della Regione Veneto, che difende gli stabilimenti balneari. "Se uno fosse arrivato ieri mattina e si è preso un pezzo di spiaggia va bene, ma qui ci sono balneari che si sono letteralmente inventati la spiaggia e il tema delle nostre concessioni deve essere rispettoso della storia, dell'identità e del sacrificio dei nostri concessionari", afferma Luca Zaia in occasione della conferenza stampa dalla sede della Protezione civile regionale a Marghera del 16 febbraio 2022.

4.5 Il DECRETO DEL DIRETTORE DELLA DIREZIONE AMBIENTE, il quale prevede alla realizzazione di 4 pennelli sottolinea che: “viste le caratteristiche del progetto e la sua localizzazione nel più ampio contesto antropico ed ambientale; preso atto della Relazione Istruttoria Tecnica in materia di Valutazione di Incidenza Ambientale; considerato che, le valutazioni contenute nel documento di Screening di V.Inc.A. risultano condivisibili anche alla luce delle analisi fatte nel corso di tutto il percorso di valutazione d’impatto ambientale e riscontrate nella documentazione di progetto. Si è dato evidenza di come gli impatti non siano tali da generare impatti negativi significativi, da intendersi come cambiamenti sfavorevoli del grado di conservazione degli habitat e delle specie all’interno dell’area di analisi rispetto alla situazione in assenza dell’attuazione del progetto e non è tale da modificare l’idoneità dei luoghi verso le specie di interesse comunitario segnalate escludendo quindi la necessità di dover procedere con la valutazione appropriata.”