

SABBIA: L'ORO DI TUTTI A VANTAGGIO DI POCHI

Le concessioni demaniali per gli stabilimenti balneari sono uno scandalo sotto gli occhi di tutti. A rimetterci non è solo l'erario, ma anche ambiente e paesaggio

a Cura del WWF Italia

In Italia sono circa 25.000 le concessioni demaniali legate a poco meno di 12.000 stabilimenti balneari che insistono sui quasi 4.000 km di costa idonea per tale attività. Dei circa 8.000 km di costa italiana (isole comprese) si valuta infatti che solo la metà abbia caratteristiche idonee alla balneazione. Questo non solo in considerazione alla morfologia della costa, come ad esempio scogliere o zone lagunari, ma anche all'accessibilità di questa basti pensare alle aree del demanio militare o quelle interessate da strutture portuali, urbane, industriali, ferroviarie ecc.

Secondo uno studio della Doxa, svolto con la società di ricerche economiche Mercury specializzata nel settore turistico, **gli stabilimenti balneari nel 2001 erano 5368. Sono dunque praticamente raddoppiati** pur considerando che nell'attuale novero dei 12.000 stabilimenti vengono ricomprese situazioni di ogni tipo, dalle cittadelle sulla spiaggia dotate di ogni servizio e confort alle aree in concessione senza possibilità di realizzare strutture fisse. Il conto comunque è presto fatto, **di media il nostro Paese nel periodo estivo ha uno stabilimento ogni meno di 350 metri di costa utile alla balneazione. Si calcola che complessivamente gli stabilimenti balneari occupino non meno di 900 km di costa, ovvero quasi un quarto della costa idonea complessiva.**

Certo sappiamo bene che le medie dicono poco, ma il dato è comunque rilevante, tant'è che i gestori degli stabilimenti sono costretti ad attenuarlo considerando l'intero sistema costiero italiano al fine di avere dati attenuati, tesi a dimostrare che addirittura le nostre concessioni sono come numero di media inferiori rispetto a quelle di Spagna e Francia. Ma questi sono Paesi che comunque, a fronte di superfici territoriali ben più estese, hanno coste di dimensioni ben inferiori e, seppur con caratteristiche turistiche differenti (soprattutto in relazione al turismo internazionale), hanno un rapporto maggiore tra popolazione residente e lunghezza delle coste (Italia 56 milioni di abitanti per 8.000 km di costa, Francia 64 milioni di abitanti per 5.500 km di costa, Spagna 47 milioni di abitanti per 4.000 km di costa). In definitiva il nostro è un Paese dove anche in questo settore **si è davvero esagerato e non certo a vantaggio d'interessi pubblici, né sotto il profilo economico, né sotto il profilo ambientale.**

Che superficie occupano gli stabilimenti balneari in concessione?

Fanno parte del demanio pubblico il lido del mare e le spiagge (art. 822 del Codice Civile ed art. 28 del Codice della Navigazione). A differenza di altre norme, come ad esempio quelle paesaggistica che stabilisce una fascia di rispetto (estendibile da parte delle Regioni) di 300 metri dalla battigia, il demanio marittimo non ha un dimensionamento prestabilito pertanto in linea teorica si può estendere o restringere a seconda dei fenomeni di erosione costiera o, addirittura, dei ripascimenti; è poi chiaro che anche una fascia di 30 metri dal demanio marittimo è soggetta a particolari procedure autorizzative (art. 55 del Codice della Navigazione). E' dunque difficile stimare a quanto ammonta la superficie delle spiagge demaniali ed è altrettanto difficile stimare la superficie data in



WWF® *for a living planet*®

concessione demaniale agli stabilimenti balneari. Proviamo però a formulare un'ipotesi attraverso un processo deduttivo.

Uno studio commissionato nel 2003 dalla Regione Lazio alle società Eurobulding, Nomisma e Studi Economici spa aveva classificato gli stabilimenti balneari in quattro distinte categorie a secondo delle superfici date in concessione: quelli sino a 1697,5 metri quadri, quelli sino a 2378 metri, quelli sino a 3589,80 e quelli oltre questa superficie. Sebbene circa il 60% degli stabilimenti appartenga alle prime due categorie, proviamo a prendere come riferimento solo la superficie minore ridotta di circa il 10% in considerazione del fatto che negli ultimi anni sono state date certamente nuove concessioni che, non conoscendole, ipotizziamo abbiano anche superfici più limitate.

Assumendo dunque il valore medio di 1500 metri quadri a stabilimento, la superficie da questi occupata sarebbe di 18.000.000 di metri quadri. Come si può notare, questo è un calcolo assolutamente **prudenziale**. Stupisce però che ad una domanda semplice qual'è quella che ci siamo posti sull'estensione dell'occupazione demaniale degli stabilimenti, trovare un numero certo e certificato sia un'impresa davvero ardua che a noi (ma non solo a noi) non è riuscita. Si rifletta poi che ogni metro quadro in più rispetto al dato sottostimato che abbiamo dato, aggrava la situazione e conseguentemente il senso della nostra riflessione.

Quanto durano le concessioni demaniali per gli stabilimenti balneari e a chi vengono date?

Nel nostro Paese l'uso degli stabilimenti si è certamente evoluto non solo cambiando la natura dell'offerta (non più solo stabilimento balneare), ma modificando le abitudini comportamentali. Fin qui tutto rientrerebbe nell'evoluzione dei costumi sociali, se nonché **la modifica che gli imprenditori hanno apportato agli stabilimenti hanno contribuito decisamente ad aumentare il processo di cementificazione delle nostre spiagge creando spesso strutture rigide contrarie a molte delle concessioni rilasciate e a volte problematiche sotto il profilo ambientale quando queste vengono mantenute anche nel periodo invernale. Il tutto ovviamente molto poco considerato dai canoni di concessione demaniali che ancora sono tarati sull'affitto di ombrellone e cabine** e quasi per nulla tengono conto che gli incassi degli stabilimenti sono in larga misura derivanti da attività di ristorazione o ricreazione che negli ultimi anni hanno avuto, soprattutto al centro sud, un vero e proprio boom presso gli stabilimenti balneari (basti pensare alla diffusione dell'abitudine dell'aperitivo pre serale più o meno legato ad happy hour o ad intrattenimento musicale).

Gli stabilimenti balneari hanno registrato un vero e proprio boom negli anni 2000, basti pensare che tra il 2001 ed il 2006 gli stabilimenti balneari sono aumentati di un quarto su tutto il territorio nazionale, trend che seppur con qualche flessione in alcune regioni, non sembra essere rallentato negli anni successivi.

In passato le concessioni venivano rilasciate su richiesta degli interessati e solo successivamente si sono incominciati a vedere i piani di utilizzo degli arenili che erano predisposti dai Comuni ed approvati dalla Regione. Anche in vigenza di questi piani, utilizzati per razionalizzare l'esistente e a volte per legittimare situazioni illegittime, le nuove concessioni sono state date addirittura con assegnazioni dirette. Varie le modalità che hanno giustificato queste scelte: ragioni sociali e ricreative, consorzi di albergatori distanti dal mare, associazioni apparentemente senza scopo di lucro, spiagge da assegnare ad Enti pubblici o a Forze

Armate a beneficio dei rispettivi dipendenti. In queste fattispecie sono rientrate anche le assegnazioni delle cosiddette spiagge attrezzate, che non sono veri e propri stabilimenti ma spiagge dove è possibile su richiesta affittare attrezzatura balneare; si tratta di veri affari perché questi concessionari pagano molto meno degli stabilimenti avendo la possibilità di erogare servizi analoghi con minor possibilità di controllo fiscale.

Sino a non molto tempo fa le assegnazioni degli stabilimenti balneari venivano dati con atti autonomi, spesso non coerenti con la pianificazione comunale. Si trattava di atti “ad hoc” di cui, per ignoranza o per convenienza, si ignorava l’impatto ambientale, paesaggistico e sociale. Ci sono volute due chiarissime sentenze amministrative per ristabilire l’equilibrio delle cose. Prima il TAR Puglia (sentenza n. 758 del 2005) e poi il Consiglio di Stato (sentenza n. 4027 del 2005) hanno così stabilito che gli insediamenti balneari lungo la costa possono e devono avvenire esclusivamente nel pieno rispetto delle regole poste dalla pianificazione urbanistica comunale. Cosa che dovrebbe essere scontata, ma che evidentemente non lo era.

Da poco tempo s’iniziano a vedere le aste pubbliche per l’assegnazione delle nuove concessioni o per la rassegnazione di quelle vecchie scadute. Ma il motto di tutti è “hic manebimus optime”, qui rimarremo ottimamente, talmente ottimamente da essere disposti a tutto.

Per questo anche per i gestori degli stabilimenti balneari qualcuno ha parlato di “casta” sia perché il meccanismo di rinnovo delle concessioni avviene pressoché in automatico, sia perché i forti guadagni sono a vantaggio pressoché esclusivo di concessionari certamente privilegiati. Situazione talmente clamorosa che **l’Unione Europea ha avuto modo di richiamare l’attenzione sul punto sostenendo correttamente che il sistema era contrario ai principi della concorrenza.** Anche nel settore balneare infatti andrebbe applicata la direttiva europea Bolkenstein sulla concorrenza che vieta i rinnovi delle concessioni fatti in modo sistematico ed automatico. Immediata la protesta dei gestori balneari che hanno addirittura indetto per il 20 luglio di quest’anno una sorta di sciopero bianco offrendo lettini ed ombrelloni gratis. Lo sciopero è andato in modo discutibile, ma la posizione dei gestori che voleva “sottolineare il ruolo positivo che il comparto balneare svolge nel turismo italiano”, nasconde (neanche troppo bene) enormi interessi economici. Infatti il ruolo positivo degli stabilimenti rispetto al turismo italiano viene comunque garantito indipendentemente dal fatto che a gestirlo sia il Sig. Caio a cui viene garantito il rinnovo della concessione, o il Sig. Sempronio che vince la concessione magari attraverso un asta pubblica. Ed è proprio il meccanismo delle aste pubbliche che il Sindacato Balneari contesta e per non sbagliare il Governo con la legge cosiddetta milleproroghe, ha prorogato anche le concessioni demaniali in scadenza garantendole sino al 2015 (L. 25 del 26/2/2010)

Attenzione, la questione però è diversa da come appare. **Infatti nello stesso provvedimento con cui le concessioni in scadenza vengono prorogate al 31.12.2015, si prevede che i titolari di concessioni di sei anni possono fare richiesta, in ragione degli investimenti effettuati o di quelli che intendono fare, di una proroga ventennale.** Il tutto viene chiarito, puntualizzato e confermato anche in una circolare interpretativa del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti, Direzione Generale dei Porti (circ. n. 6105 del 6/5/2010). Insomma, per moltissimi casi se tutto va bene se ne parla al 2035!

Si può senz’altro dire che **sull’argomento la politica ha pasticciato**, ora per incapacità, ora per timore di affrontare la situazione di petto, ora per interesse, le misure degli ultimi anni sono state spesso incoerenti. Lo scorso Governo Berlusconi, nel 2003, vara un provvedimento che triplica indistintamente i canoni di concessione; il provvedimento solleva un mare di proteste e di ricorsi. Il

Governo Prodi successivamente, sostenendo che non tutte le situazioni sono uguali e che pertanto occorresse predisporre misure più eque a seconda delle situazioni, annulla il provvedimento. La rideterminazione dei canoni alla luce della legge 296/2006 ha lasciato tutti insoddisfatti ma, è da starne certi, “a perderci” non sono stati i gestori delle aree demaniali in concessione. Oggi il Governo Berlusconi sostanzialmente nega la sua impostazione precedente e proroga le concessioni ben consapevole che il punto cardine delle tesi dei balneari è che non si cambiano i canoni delle concessioni in corso.

Certamente c'è la necessità di tempo per riflettere e condividere come applicare la direttiva Bolkenstein, ma altrettanto certamente in questo modo si rinuncia ad incassi cospicui che avrebbero forse evitato tagli a settori delicatissimi nel nostro Paese. Dal loro punto di vista i gestori degli stabilimenti hanno ragione a sostenere che una concessione a breve termine, o incerta nel rinnovo, impedisce la possibilità di investimenti capace di qualificare le strutture e le attrezzature di accoglienza. **Ma proprio qui sta il cardine del problema, tanto più garantite sono le concessioni tanto più pesante è l'infrastrutturazione dell'arenile. Quello che possiamo definire “l'inghippo” sta proprio qui, nel rapporto tra durata della concessione e impianti autorizzati.**

Qualcuno si è ad esempio chiesto perché le concessioni demaniali più recenti hanno di media una durata di almeno 6 anni? Basta leggere l'art. 42 del Codice della navigazione per chiarirsi le idee: perché se fossero di meno di quattro potrebbero essere “revocabili in tutto o in parte a giudizio discrezionale dell'amministrazione marittima”; lo stesso articolo prevede che “le concessioni di durata superiore al quadriennio o che comunque importino impianti di difficile sgombero sono revocabili per specifici motivi inerenti al pubblico uso del mare o per altre ragioni di pubblico interesse”, anche in questo caso sempre a giudizio discrezionale dell'amministrazione marittima ma appare evidente quanto e come la cosa si complichino poiché anche uno stabilimento balneare in molte situazioni risponde ad un interesse pubblico, non fosse che per fattori legati alla sorveglianza e sicurezza alla balneazione. Si consideri poi che un'eventuale revoca non dà diritto a indennizzo se le opere realizzate sono di facile sgombero, mentre “nelle concessioni che hanno dato luogo a una costruzione di opere stabili l'amministrazione marittima, salvo che non sia diversamente stabilito, è tenuta a corrispondere un indennizzo pari al rimborso di tante quote parti del costo delle opere quanti sono gli anni mancanti al termine di scadenza fissato” in misura comunque “superiore al valore delle opere al momento della revoca”. **Insomma se le concessioni sono superiori a quattro anni nei fatti ogni forma di revoca è improbabile, difficilissima se non impossibile.**

Spiagge occupate in modo ormai permanente: i rischi del federalismo demaniale

Gli stabilimenti con le strutture più pesanti hanno concessioni tra i 20 e i 25 anni. A volte si tratta di vere e proprie cittadelle recintate: piscina, palestra, sauna, bar, ristorante, negozietti oltre ai soliti spogliatoi, cabine, bagni e docce costituiscono un'insieme dove ombrelloni e sdraio sono l'ammennicolo che giustifica la concessione demaniale. E questa è prospettiva che molti vorrebbero quasi non bastasse quanto sino ad oggi si è fatto, quasi si ritenesse ancora insufficiente la quantità di cemento riversata sulle spiagge. **E' così addirittura in Parlamento c'è qualcuno che vorrebbe portare le concessioni delle spiagge a 50 anni:**

Un precedente che potrebbe favorire quest'impostazione c'è già visto che per valorizzare il patrimonio immobiliare dello stato una nuova forma di concessione detta appunto “di

valorizzazione”. In questo caso si tratta di un migliaio di beni quali caserme e arsenali che necessitano di ingenti investimenti per essere recuperati a nuove destinazioni d’uso definite in accordo con gli Enti Locali. In questo caso una concessione lunga per recuperare gli investimenti in un qualche modo si spiega anche se 50 anni sono francamente comunque tanti e comunque il precedente pericoloso si è creato.

Ma la vera variabile che rischia di far impazzire il sistema si chiama “federalismo demaniale”. Anche in questo caso difficile fare previsioni, ma il trasferimento di molti beni alle Regioni potrebbe portare non solo un sistema di gestione fortemente differenziato, ma un’attribuzione di maggiori competenze ai Comuni. In fatto di concessioni i Comuni già oggi hanno competenze, ma un conto è attribuire concessioni su beni dello Stato con regole uguali per tutti, un conto è gestire le cose avendo la disponibilità dei beni e la possibilità di stabilirne i criteri d’uso. Nel caso delle concessioni demaniali balneari non occorre fare previsioni per scoprire i rischi, basta ancora una volta ascoltare le richieste dei gestori degli stabilimenti che già hanno individuato la loro strategia: **con il demanio che passa alle Regioni e le concessioni gestite dai Comuni si potranno ottenere diritti di superficie e la richiesta è che questi siano di 99 anni.** Insomma, la spiaggia rimane dello Stato ma gli immobili rimano ai privati per la durata del diritto di superficie.

Questa richiesta è stata avanzata a chiare lettere dall’ASSOBALNEARI, consociata Confindustria, nell’incontro con il Ministro del Turismo On.le Brambilla, richiesta a cui si aggiunge l’obiettivo (sempre esplicitamente dichiarato nello stesso incontro) di portare a 50 anni la durata delle concessioni demaniali marittime (<http://www.panfilo.com/pdf/Binder3.pdf>) .

Non tutti sanno che immobili sul demanio appartengono al demanio stesso indipendentemente da chi li ha realizzati. A tale proposito l’art. 49 del Codice della Navigazione è chiarissimo: “salvo che sia diversamente stabilito nell’atto di concessione, quando venga a cessare la concessione, le opere non amovibili, costruite sulla zona demaniale, restano acquisite allo Stato, senza alcun compenso o rimborso, salva la facoltà dell’autorità concedente di ordinarne la demolizione con la restituzione del bene demaniale nel pristino stato. In quest’ultimo caso, l’amministrazione, ove il concessionario non esegua l’ordine di demolizione, può provvedervi d’ufficio”. Ecco dunque che oltre al danno ora si rischia la beffa: **le concessioni erano lunghe a sufficienza per ammortizzare gli investimenti fatti, i canoni erano bassi proprio perché tutti gli oneri erano a carico dei privati ed ora che la collettività dovrebbe guadagnare mettendo all’asta le nuove concessioni (eventualmente con i relativi immobili) si vede sottrarre questa possibilità garantendo ai privati l’uso di questi attraverso il riconoscimento del diritto di superficie.** E’ da scommetterci che in questo settore se ne vedranno delle belle, se possibili ancor più clamorose di quante ne siano già viste.

Chi ci guadagna dalle concessioni demaniali per gli stabilimenti balneari?

Ben difficile fare i conti in tasca agli stabilimenti balneari anche perché le norme in questo caso non aiutano. Comunque si stima che le concessioni demaniali in questo settore fruttino allo Stato un introito di circa 103 milioni (dati 2009). Riassumendo come riferimento il dato sopra elaborato di un’occupazione complessiva di 18.000.000 milioni di metri quadri, si deduce che **lo Stato incassa 5 euro e 72 centesimi all’anno per ogni metro quadro di spiaggia data in concessione. Insomma un metro quadro di spiaggia demaniale costerebbe meno di 50 centesimi al mese!!! Il tutto a fronte di introiti incassati dai privati pari a?** Le stime relative ai guadagni degli stabilimenti sono diversissime; i gestori dichiarano circa 2 miliardi di euro, altri hanno invece



WWF® for a living planet®

denunciato che le imprese legate alla balneazione addirittura arrivano a guadagni di oltre 16 miliardi di euro all'anno. Pur considerando le somme che lo Stato dovrebbe introitare dalla tassazione sugli utili delle attività, il guadagno per l'erario è davvero basso: la concessione demaniale incide infatti per il 5% nelle stime più basse e per poco più dello 0,6% nelle ipotesi più elevate. Un dato aiuta a stabilire un parametro ed è quello degli occupati del settore dove il Sindacato Italiano Balneari in termini di comunicazione (va visto se poi questa dichiarazione risponde anche a quella presso agli uffici del lavoro) dichiara 600.000 addetti (<http://sindacatobalneari.vistaadv.com/comunicati/2010/estate-sib-domani-ombrellone-gratis-in-tutta-italia>) cifra che lascerebbe presumere incassi ben superiore a 2 miliardi. Non è infatti possibile che l'incasso lordo del settore sia di circa 3.500 euro per ogni addetto occupato, cifra che dovrebbe comprendere anche la sua retribuzione; pur volendo considerare che dando tale cifra il Sindacato Balneari si riferisse anche all'indotto, e che quindi la metà degli occupati è relativa all'indotto, avremmo circa 7.000 euro anno per addetto, cifra sempre non credibile.

Sempre il Sindacato Balneari dichiara presso gli stabilimenti italiani operano circa 30.000 piccole e medie imprese. Questo perché spesso in uno stesso stabilimento molti servizi vengono frazionati ed affidati a terzi dietro il pagamento di cifre spesso di gran lunga superiori a quelle della concessione demaniale che si paga per tutto lo stabilimento. Siamo dunque manifestamente di fronte ad una situazione dove larghi margini di introito non vengono intercettati dal fisco. Perché?

Un'evasione fiscale programmata a tavolino e sotto gli occhi di tutti. E i controlli?

Ancora una volta ci aiuta il sito del Sindacato Italiano Balneari che nella sua home page in apertura chiarisce subito che per le attività svolte dagli stabilimenti balneari nell'ambito della concessione demaniale c'è **l'esonero della ricevuta fiscale** e/o scontrino fiscale (<http://sindacatobalneari.vistaadv.com/>). Il Sindacato, che associa 10.000 dei 12.000 stabilimenti italiani, testualmente afferma che “nelle concessioni demaniali marittime vengono elencati tutti i servizi rientranti nell'ambito della concessione medesima e, quindi, anche quelli attinenti alla piscina, al parcheggio, ecc... per cui si ritiene che anche questi ultimi rientrino nelle condizioni dettate dalla vigente normativa che regola la materia e, nello specifico, dalla lettera r.r. del D.P.R. 696/96 in ordine all'esonero dall'obbligo del rilascio del documento fiscale”: Specificano inoltre che “tutti i servizi facenti parte di un unico pacchetto offerto ai clienti all'interno di uno stabilimento balneare possano rientrare nel novero delle prestazioni che la normativa vigente esonera dall'obbligo del rilascio della ricevuta fiscale e/o dello scontrino fiscale da parte del concessionario”. Questo non vuol dire ovviamente che l'esercente non debba dare riscontro delle proprie attività, infatti dovrebbe quotidianamente dichiarare in un apposito libro contabile i corrispettivi introitati per le varie attività che rientrano nell'ambito della concessione. Immaginate un agente della Guardia di Finanza che fa un sopralluogo e che, prendendo visione del libro contabile, non può riscontrare quanto dichiarato per il giorno prima e non può chiedere nulla per la giornata che deve ancora finire. Insomma i controlli sono davvero complessi. Sebbene poi da quest'esenzione siano “escluse le somministrazioni d'alimenti e bevande ed ogni altra attività non connessa”, chiunque si può facilmente rendere conto di quanto sia difficile in questo modo quantificare i reali guadagni degli stabilimenti balneari e, conseguentemente, di quanto sia arduo stabilire se a fronte degli indubbi guadagni di questi lo Stato percepisce il giusto.

E i controlli? La cosa è talmente nota che l'Agenzia del Demanio stima che l'evasione fiscale intorno agli stabilimenti balneari sia del 50%. Data la situazione verrebbe quasi ironicamente da sperare che sia vero, è legittimo infatti immaginare che la percentuale sia maggiore. Infatti,



WWF® for a living planet®

rimettendosi agli atti sempre dell' Agenzia del Demanio, si scoprono dati agghiacciati. **Nel 2008 su 439 verifiche effettuate, 403 sono risultate irregolari; nel 2009 le verifiche effettuate sono state 573 e di queste ben 551 sono risultate irregolari. Le verifiche dell' Agenzia non riguardano gli aspetti fiscali, ma la corrispondenza dell' utilizzo dell' area assegnata rispetto alla concessione,** ma i dati sono estremamente indicativi del tipo di approccio che i gestori hanno. Altri dati, questa volta della Guardia di Finanza, aiutano a focalizzare meglio la situazione: stando a quanto riportato dalla stampa (<http://ricerca.repubblica.it/repubblica/archivio/repubblica/2010/06/20/sul-litorale-record-di-evasori-fiscali-multati.html>) **su circa 4.000 verifiche l' anno svolte dal Gruppo della Guardia di Finanza di Ostia (Roma) sul litorale laziale, si riscontrano irregolarità nel 45% dei casi,** percentuale che sale al 61% se si considera solo i controlli effettuali per i servizi sottoposti all' obbligo di scontrino fiscale (somministrazione di bevande ed alimenti oltre che di ristorazione). Sempre la Guardia di Finanza segnala poi significative elusioni della normativa sul lavoro con significativi casi (tutt' altro che sporadici) di lavoro in nero soprattutto in relazione ai lavori più faticosi (come la posa di ombrelloni e lettini o la pulizia).

L' Italia è molto variegata, così come i comportamenti degli italiani, per cui attenzione di fare di tutte le erbe un fascio: esistono anche in questo settore aziende serie, scrupolose, rispettose delle regole, che operano in modo inappuntabile a vantaggio di tutti e senza venire meno ai propri interessi. Il complesso del sistema è però diverso, e come sempre chi opera correttamente in quest' Italia rischia di sentirsi un po' fesso.

Lo scandalo che stiamo raccontando è sotto gli occhi di tutti e la nostra, pur più articolata e complessiva, non è certo una denuncia inedita. Meritoriamente ad esempio la trasmissione Report si è occupata della questione (<http://www.rai.tv/dl/RaiTV/programmi/media/ContentItem-136a5a43-fa7a-4ff3-a271-1ba3ca11aad5.html?94660769>) documentando con casi concreti alcune delle situazioni sopra descritte. Inoltre, con una certa frequenza, la stampa locale da riscontro delle azioni della Polizia Municipale o della Guardia di Finanza che negli stabilimenti balneari scoprono magagne praticamente ogni volta che intervengono o che vogliono intervenire. Ed ancora, chiarissime sono le analisi dell' Agenzia del Demanio eppure... la situazione si lascia volutamente fuori controllo facendo torto a tutti i cittadini non solo e non tanto per la palese evasione fiscale e per il clamoroso vantaggio privato di pochi, quanto per la sottrazione di un bene straordinario quale quello di una spiaggia o di un accesso al mare.

Libero accesso al mare? Dipende... Forse... La questione dei 5 metri di spiaggia libera

Erroneamente si ritiene che una norma fissi in modo chiaro ed inequivocabile che una fascia di 5 metri di spiaggia prossimi alla battigia sia totalmente libera. In realtà la questione è ben più complessa e dipende dalle Capitanerie di Porto che devono fissare la porzione di spiaggia che dev' essere tenuta libera per agevolare il passaggio oltre che eventuali operazioni di soccorso in caso di necessità. Solitamente le Capitanerie di Porto si attestano sulla misura di 5 metri ma questo può variare. Certe sono però due cose, alla battigia si può accedere liberamente e sulla battigia, nella fascia determinata dalla Capitaneria di Porto, non possono essere installati i servizi degli stabilimenti. **In ogni caso il rilascio delle concessioni non può comportare mai il divieto di transito per accedere alla battigia e quindi al mare e le concessioni non possono (non dovrebbero mai) riguardare i 5 metri vanno dal punto mediano di dove arriva l' onda verso la spiaggia.** A scanso di equivoci, questo diritto di tutti è stata fortemente ribadito e rafforzato con la Legge Finanziaria 2007 che ha stabilito "l' obbligo 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" (all'art.1, comma 251, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296).

E' dunque assolutamente vero che si può liberamente accedere agli stabilimenti balneari per raggiungere il mare senza che nessuno abbia nulla da chiedere o pretendere (ogni abuso in tal senso può essere legittimamente denunciato); è assolutamente vero che si può posare le proprie cose tra cui il proprio asciugamano in prossimità della battigia per fare il bagno anche di fronte ad uno stabilimento balneare con regolare concessione (la concessione riguarda la spiaggia, non certamente il mare!!!), è altrettanto vero che nella fascia di rispetto solitamente di 5 metri non ci può mettere con una propria sdraio, o con proprie attrezzature come gli ombrelloni, così come non può (non potrebbe e non dovrebbe) farlo lo stabilimento concessionario dell'area limitrofa. Questo per i motivi suddetti, che la fascia di rispetto è funzionale al transito ed al soccorso e pertanto dev'essere lasciata libera da oggetti ingombranti per essere agibile in ogni momento.

Anche in questo caso le situazioni sono molto diversificate in Italia. Due estremi: mediamente negli stabilimenti dell'Alto Adriatico si accede senza problemi per raggiungere la battigia, mediamente negli stabilimenti del litorale laziale la cosa è fortemente osteggiata.

Il miraggio della spiaggia libera

Non solo per un problema economico, comunque oggi ben più presente che non in passato, ma moltissimi preferiscono la spiaggia libera a quella attrezzata o comunque vorrebbero poter scegliere tra l'una e l'altra. In molte, troppe località questo è un miraggio.

Nel rilascio delle concessioni il rapporto tra spiagge libere e spiagge private dovrebbe essere assolutamente a vantaggio delle spiagge libere. **In Francia ad esempio le spiagge in concessioni non possono essere date in misura superiore del 20% del litorale considerato. In Italia non solo non sempre è così, ma il computo delle percentuali viene determinato non considerando elementi essenziali quali la facilità di accesso, la prossimità rispetto ai mezzi pubblici di trasporto, la vicinanza dai nuclei abitati.** Molto spesso quando una spiaggia risponde a queste caratteristiche anziché rimanere libera, come dovrebbe, viene data (e stata data) in concessione. Ecco dunque che le spiagge libere sono spesso poco agevoli e se sono in prossimità degli stabilimenti balneari sembrano essere dei corridoi di sabbia ricavati tra le recinzioni limitrofe. A volte la situazione che si crea è quella dell'ora d'aria dei carcerati a causa dell'effetto muro fatto dagli stabilimenti accanto (un esempio a Varazze; <http://www.gentecomunevarazzewordpress.com/wordpress/guinness-world-record-presenta-varazze-la-spiaggia-libera-piu-piccola-al-mondo.html>; oppure si può prendere visione di questo altro esempio di una spiaggia libera a Mazzara del Vallo in Sicilia http://www.mazaraonline.it/public_html/?p=12880).

Si pensi che in Liguria per garantire le spiagge libere ha dovuto fare un'apposita legge (legge regionale n. 13 del 28/4/1999) che stabilisce i Comuni debbano garantire la percentuale minima di spiagge libere e libere attrezzate pari al 40% del fronte totale delle aree balneabili. Per logica ne consegue che in Liguria il 60% delle aree balneabili può essere data in concessione e magari fosse così! E' stato infatti analizzato che **in Liguria solo 12, tra i 63 Comuni costieri liguri, possono vantare percentuali di spiagge libere e attrezzate superiori al 40%.** Qualche esempio: a Santa Margherita Ligure solo l'11% delle spiagge è libero, a Chiavari, Rapallo ed



WWF® *for a living planet*®

Albissola non si arriva al 13%, Noli, Spotorno hanno circa il 14% di spiaggia libera (http://www.disabiliabili.net/turismo/199-disservizi_risorse_e_guide/27845-liguria_spiagge_libere).

La Puglia, con i suoi 865 km di costa, ha invertito i fattori della Liguria: il 60% delle spiagge deve rimanere pubblica e “solo” il 40% può essere data in concessione (legge regionale n. 17 del 21 giugno 2006). Comunque tanto soprattutto in considerazione della situazione di alcuni comuni come quelli del Gargano (<http://corrieredelmezzogiorno.corriere.it/bari/notizie/cronaca/2009/19-agosto-2009/puglia-niente-spiaggia-liberarecord-concessioni-demaniali-1601680322112.shtml>) . Si pensi comunque sempre alla Francia con il limite del 20% per le spiagge che possono essere date in concessione.

Molte le situazioni dove le spiagge libere sono ridotte al lumicino e addirittura, in alcune situazioni, qualcuno vorrebbe contingentarle: **a Positano si discute dell’opportunità di riservare la spiaggia libera ai soli residenti....!!!**

Dovrebbero essere innanzitutto i Comuni a garantire il corretto rapporto tra le spiagge in concessione e le spiagge libere, e le spiagge libere dovrebbero essere segnalate con apposite indicazioni. Giustissimamente le associazioni dei consumatori chiedono che le spiagge siano “intercalate tra gli stabilimenti e a piena disposizione dei bagnanti” e purtroppo ogni anno documentano invece le molte segnalazioni da parte di cittadini che trovano difficoltà ad accedere al mare per la presenza ininterrotta degli stabilimenti balneari, per le opere di chiusura e di cementificazione che impediscono il transito verso la spiaggia e per l’opposizione di alcuni gestori a consentire l’accesso gratuito alle persone che non acquistano i servizi a valore aggiunto dello stabilimento (ombrelloni, cabine, sdraio ecc).”

I Comuni dovrebbero inoltre garantire la pulizia della spiaggia libera, ma la penuria di fondi non aiuta e per cui (a volte) andare in stabilimento in certe situazioni diventa purtroppo anche una necessità per poter aver garantito un adeguato decoro. Non perché sono libere queste spiagge possono essere abbandonate a loro stesse, e a tale proposito alcune Regioni (come ad esempio la Liguria che forse ha ritenuto di garantirle meglio avendone davvero poche) hanno provveduto all’emanazione di linee guida per le spiagge libere e per quelle libere attrezzate, ma la situazione (soprattutto al Sud) è molto abbandonata a se stessa, o meglio alle possibilità ed alla sensibilità dei singoli Comuni.

Paesaggi rubati

Le suggestioni felliniane delle passeggiate invernali sulle spiagge totalmente libere ed accessibili non dappertutto in Italia possono essere vissute. In estate poi non se ne parla nemmeno.

Uno dei luoghi tradizionalmente più romantici, come il lungomare, è oggi in molte parti trasformato a tutti gli effetti in area urbana anche quando questo non è immediatamente a ridosso dei centri abitati. Basti pensare che **il lungomare di Ostia (Roma) viene definito il “lungomuro”** proprio per i chilometri di recinzioni che, senza soluzione di continuità, sono poste a presidio di costruzioni di ogni tipo sorte esattamente sulla spiaggia nell’ambito (e non solo) delle concessioni rilasciate.



WWF® *for a living planet*®

Ancora una volta le distinzioni sono molte, così come i punti di eccellenza e le situazioni di degrado. Nessuno chiede la bellezza del Charleston di Mondello, a Palermo, vero gioiello liberty per bagni in stile bella epoque, ma neppure è tollerabile che certi stabilimenti abbaino la tipologia dei baraccamenti di periferia metropolitana. Ma sul singolo stabilimento si può intervenire, il buon gusto è difficile insegnarlo, ma regioni e comuni potrebbero aiutare indicando tipologie e fissando criteri che facciano abbandonare molte delle brutture che ovunque si vedono. Ma non è questo, quello che altera il paesaggio, e compromette il bello che comunque il mare trasmette, è l'insieme della concentrazione di strutture sulla spiaggia. In molti luoghi il lungomare ha perso la propria prospettiva trasformandosi in un vialone come tanti. La visione del mare è spezzettata, interrotta. Per non perdere un solo metro quadro le cabine sono state messe anche in modo parallelo rispetto alla linea di costa, in prossimità delle strade, precludendo ogni visuale.

Anche la sensazione del cielo stellato è spesso rubata e non solo negli stabilimenti che di notte continuano a lavorare con intrattenimenti di vario tipo, ma anche nelle spiagge limitrofe. Rumore e luci la fanno da padroni. Veri e propri pezzi di città che prendono vita in estate con tutti i connotati della città traffico compreso. Non si tratta di essere nostalgici o esteti decadenti alla ricerca delle spiagge dell'Hotel Des Bains di Morte a Venezia, o della spensieratezza vip della Canzone del Mare di Capri, ma crediamo che anche il turismo di massa possa essere gestito guardando un po' più alla qualità (di cui la bellezza è parte essenziale) e meno al guadagno.

Il fenomeno dell'erosione costiera

Si deve considerare che tutte le situazioni geomorfologiche, anche quelle che riteniamo più resistenti, in realtà subiscono modifica col tempo. Nulla in natura è assolutamente immobile. Esistono però attività umane che possono contribuire anche significativamente a queste modifiche, ed è questo il caso delle coste con particolare riguardo a quelle caratterizzate da spiagge.

Gli studi di settore hanno stimato che in Italia **oltre 1600 km di costa è soggetta a fenomeni di erosione, questa sostanzialmente coincide al circa il 42% delle coste che hanno caratteristiche idonee alla balneabilità.** Situazioni preoccupanti, come in Puglia dove l'erosione costiera investe il 65% delle coste balneabili (ed incide per il 22% su l'intero sistema costiero) o come nel Lazio dove l'erosione interessa ben 117 km di costa pari al 20 % di tutte le coste, ma al 54% di quelle balneabili; situazioni di allerta anche nelle Marche (78 km di costa soggetta ad erosione) e in Calabria (l'erosione colpisce gran parte delle spiagge per circa 300 km sugli oltre 700 dell'intera Regione) per non dire del piccolo Molise dove praticamente l'erosione colpisce quasi completamente tutte le spiagge dei suoi soli 35 km di costa.

L'erosione è dovuta anche a fenomeni globali, quali i cambiamenti climatici con le modifiche anche sensibili dei livelli del mare, quali l'andamento delle maree, ma certamente se poco o nulla si fa per limitare al massimo l'incidenza di questi fenomeni, moltissimo si fa invece per aggravarli.

L'apporto di materiale litoide, cioè solido, che i fiumi garantivano al mare e che con le maree garantiva un naturale rinascimento delle spiagge, oggi è diminuito tantissimo sia a causa dell'eccesso di attività estrattiva in alveo sia per gli interventi di cementificazioni realizzati lungo i nostri corsi d'acqua. Inoltre, ormai è noto e documentato come la realizzazione di strutture rigide a mare alteri il naturale deposito di sabbie e ghiaia, tant'è che i porti sono stati definiti veri e propri intercettori di questi materiali. La pesca a strascico illegale ha massacrato le praterie di posidonia che sottocosta erano determinanti per spezzare la forza delle onde e quindi delle mareggiate.

Ai fini della nostra riflessione è da chiedersi quanto gli stabilimenti balneari incidano su questo fenomeno e la domanda non può avere una risposta univoca poiché sono troppo differenti le situazioni e le tipologie di costa su cui insistono le strutture. Ma un elemento in comune, fortemente sottovalutato, si può trovare: **la pulizia meccanica degli arenili che disgrega la compattezza della sabbia esponendola maggiormente al vento ed mare.** Ma non è solo questo, poiché la pulizia meccanica produce anche **l'eliminazione delle comunità vegetali pioniere, l'interruzione della progressione delle dune, la variazione delle pendenze, il tutto aumenta l'incidenza dei fenomeni erosivi.**

Pratica poi assolutamente comune quanto sbagliata è la rimozione della posidonea piaggiata, cioè la rimozione di quelle foglie (che comunemente definiamo genericamente come alghe) che si vedono su molte spiagge. Molti studi, recentemente anche dell'ex ICRAM (ora parte dell'ISPRA, Istituto Superiore per la Protezione e le Ricerche Ambientali), hanno documentato come l'ammasso di questa vegetazione in modo trasversale lungo la spiaggia sia funzionale a un avanzamento della linea della riva e utile a smorzare l'energia delle onde che altrimenti si scaricherebbe direttamente sulla sabbia. La pulizia senza mezzi meccanici dovrebbe essere obbligata sulle spiagge che hanno queste caratteristiche, la rimozione di queste alghe dovrebbe essere consentita solo nei periodi estivi, solo a mano, e solo se questa viene spostata (o riposizionata dopo la stagione) sulla stessa spiaggia. Non si tratta di proposte "estreme", tant'è che la Regione Sardegna ha meritoriamente stabilito queste modalità di gestione con una determinazione dirigenziale dell'Assessorato degli Enti Locali, Finanze ed Urbanistica, Servizio Demanio e Patrimonio (Determinazione n. 587 del 26/3/2007 http://www.regione.sardegna.it/documenti/1_19_20070412125646.pdf). Con questa tra l'altro si stabilisce per tutte le spiagge interessate da fenomeni erosivi, la prescrizione di usare "particolare cautela nella rimozione di rifiuti, posidonia o alghe per evitare qualsiasi asporto di sabbia" e lo stoccaggio "a terra all'asciutto o in zone appartate della stessa spiaggia" dove si è accumulata la posidonia oppure su spiagge poco accessibili e non frequentate per poi fare "un riposizionamento in inverno sull'arenile di provenienza". Per la verità la determinazione prevede forme di deroga per le spiagge "ove si verificano oggettive condizioni di incompatibilità fra gli accumuli di biomassa e l'alta densità antropica", ma l'affermazione dei principi e delle cose che auspicabilmente sarebbero da fare è fatta con estrema chiarezza e con il dovuto rigore.

Vale la pena ricordare che il contrasto ai fenomeni erosivi pesa sulle tasche di tutti. Le Regioni intervengono con opere di ripascimento o di protezione a mare (frangiflutti) investendo decine di milioni di euro. Ben capiamo che proteggere le spiagge significa proteggere un'economia fondamentale per il nostro Paese oltre che una possibilità di fruizione e quindi di godimento per tutti i cittadini, ma se non si pone maggiore attenzione alle modalità di gestione della nostra fascia costiera (oltre che dei nostri fiumi), per difendere le spiagge in concessione (e non solo) si rischia di spendere di più di quanto le concessioni non consentano oggi d'incassare.

Il mix micidiale: stabilimenti, inverno e dune

Stabilimenti permanenti, inverno e dune costituiscono, se non correttamente gestiti, un mix micidiale sotto il profilo ambientale. Infatti se la spiaggia non è sufficientemente larga e gli stabilimenti sono posizionati vicino al piede della duna, le mareggiate invernali sbattendo sulle strutture erodono la duna ai lati di questi. Inoltre se gli stabilimenti non sono dotati di adeguati sistemi di accesso (tramite passerelle) o di servizi collocati in posti adeguati (come i parcheggi)

diventano un **elemento dirompente rispetto agli obblighi di conservazione delle dune che rappresentano anche un habitat d'interesse comunitario.**

Pur tra problemi immensi di gestione, le dune del nostro Paese si sono parzialmente salvate dall'aggressione del cemento. Uno studio ENEA del 2009 ha documentato come solo un quinto delle nostre dune sia stato interessato da attività edili o di occupazione antropica permanente. Il resto non è però che sta benissimo: tralasciando i casi scellerati (come quelli della riserva naturale del litorale romano con addirittura i parcheggi degli stabilimenti realizzati all'interno delle dune con veri e propri sbancamenti), molte sono le situazioni in bilico. Dal Circeo al Cilento, dalla Puglia al Molise, sino alla Sardegna dove con interventi sulla strada e la realizzazione di un posteggio è stata significativamente aumentata la fruizione delle duna di Piscinas, certamente tra le più belle ed importanti d'Italia.

Le dune sono vincolate come Siti d'Importanza Comunitaria ai sensi della Direttiva Habitat dell'Unione europea, gli interventi su queste dovrebbero essere sottoposti a procedure di valutazione d'incidenza. Ma la gran parte delle strutture non è mai stato valutate perché antecedenti ai recepimenti regionali di questa normativa. Così, attività e strutture che oggi probabilmente non potrebbero essere autorizzate proseguono e alcune di queste (grazie anche a disposizioni regionali) rimangono aperte anche d'inverno. Il processo di degrado, pur lento, è così inesorabile e se lo si vuole arrestare occorre stabilire regole più ferme e forme di collaborazione con i gestori che arrivi anche a condizionare, se necessario, il mantenimento della concessione demaniale che per interesse pubblico potrebbe essere revocata. La tutela delle dune rappresenta un interesse pubblico? Certamente sì, allora lo si usi come leva per razionalizzare e rendere più compatibile la fruizione in un ecosistema delicatissimo e straordinario come quello dunale.

Conclusioni: 10 concetti

Fermarsi. È la prima cosa da fare, **fermare o condizionare fortemente il rilascio di nuove concessioni.** La misura è ormai colma, l'occupabile in prossimità dei centri abitati è stato occupato e si rischia che le nuove concessioni vengano rilasciate nelle zone ora più delicate sia sotto il profilo ambientale che paesaggistico.

Censire. Come si può vedere dalla presente relazione è ben difficile avere numeri aggiornati e certi. Un'aspetto così delicato della gestione del territorio del nostro Paese necessita di elementi conoscitivi più chiari e trasparenti che si possono rapidamente acquisire, sistematizzare e rendere accessibili.

Ridiscutere. I canoni concessori sono uno scandalo e ancor più il regime fiscale che governa il settore degli stabilimenti balneari. A tale proposito fa riflettere il taglio del 50% al contributo ordinario dei Parchi Nazionali, pari a 25 milioni di euro, si sarebbe potuto ad esempio recuperare dal settore balneare senza far torto a nessuno e chiedendo solamente il giusto.

Stare in Europa. Gli escamotage italiani per non assegnare per gara le concessioni scadute non danno dignità al nostro stare in Europa, sono una perita economica secca, non incentivano l'aumento di professionalità e di qualità del settore. Usciamo dalla logica di sentirci sempre diversi, chi vuole fare l'imprenditore lo faccia davvero come avviene all'estero, e non chieda garanzie che vanno a scapito degli interessi collettivi.

Tutelare. Le spiagge libere sono ormai poche, vanno tutelate al di là di ogni loro caratteristica naturalistica o paesaggistica. Vanno tutelate come “vuoti” che riequilibrano il “troppo pieno” che altrove si è realizzato.

Gestire. Introdurre elementi di attenzione ambientale nella gestione delle spiagge, non solo di quelle ricadenti all’interno di aree protette o con vincoli naturalistici. Garantire una maggior efficienza ambientale degli stabilimenti, significa renderli più compatibili e diminuire il loro impatto ambientale.

Controllare. Il quadro della situazione dimostra che vanno assolutamente intensificati i controlli, anche perché le statistiche inequivocabilmente attestano l’altissima percentuale di illeciti che viene riscontrata ogni qualvolta questi vengono esercitati. Pertanto nell’attesa di un riassetto del sistema è quantomeno doveroso e obbligatorio far sì che le regole fissate vengano rispettate.

Ripensare. È un sistema che va ripensato quello degli stabilimenti in concessione, che va ridisegnato con una prospettiva lunga, che va tarato e adattato quasi caso per caso. Il livello di conoscenza e di sensibilità che abbiamo oggi raggiunto impone alla pubblica amministrazione una riflessione che non può essere sempre condizionata dagli interessi legati allo status quo.

Riscoprire. La sensibilità è frutto di educazione e come tale può essere incentivata. La bellezza del mare, delle spiagge, delle coste, delle dune sabbiose va riscoperta nella sua essenza. Il valore di questi beni, che non sono di consumo ma che come tali vengono trattati, impone nuove forme di educazione e di coinvolgimento nella azioni di gestione e di tutela.

Sottrarre. Tutta la politica di concessione demaniale si è oggi basata sull’aggiungere qualcosa, sul costruire e realizzare, la politica dei rinnovi dev’essere incentrata sulla sottrazione, sull’alleggerimento anche attraverso l’utilizzo di strutture temporanee di facile rimozione che nel periodo invernale vengono riposte in magazzini liberando le spiagge.

Dobbiamo uscire dalla logica speculativa e privatistica con cui è stato gestito il patrimonio di tutti e rientrare nell’alveo dove le prime cose che si tengono in considerazione sono gli interessi collettivi e, tra questi, la tutela dello straordinario patrimonio ambientale costituito dalle nostre spiagge che se vogliamo continuino a dare ricchezza devono essere ben diversamente tutelate.



WWF

for a living planet