

FRANCESCO CURCI, MARIAVALERIA MININNI  
GABRIELE NANNI, EDOARDO ZANCHINI E FEDERICO ZANFI

### 3. NELLE AREE COSTIERE: ACCESSIBILITÀ, SICUREZZA E RISPOSTA AL CAMBIAMENTO CLIMATICO

#### 1. *Coste inaccessibili, inquinate, sovra sfruttate e a rischio*

Le coste sono tra i contesti geografici italiani che hanno subito più trasformazioni nell'ultimo secolo. L'epocale discesa a costa della popolazione interna e montana e i processi di infrastrutturazione, urbanizzazione e turisticizzazione hanno consumato suolo, irrigidendo l'interfaccia dinamica mare-terra e interferendo col naturale regime idraulico dei litorali [Munafò 2019; Zanchini e Manigrasso 2017]. Tali processi hanno altresì compromesso ecosistemi preziosi e accelerato dinamiche quali la salinizzazione delle falde e l'erosione costiera, a cui oggi si aggiungono le gravi preoccupazioni relative agli scenari di cambiamento climatico e innalzamento del livello del mare che interesserebbero buona parte dei circa 8.000 km di coste italiane [Enea 2020]. In questo quadro generale possiamo richiamare almeno quattro principali nodi in cui si intrecciano aspetti ambientali, sociali ed economici che a nostro avviso dovrebbero costituire i termini di riferimento per ogni futura azione sulle aree costiere.

#### 1.1. *Concessioni demaniali e limitazione dell'accesso libero al mare*

Una prima questione, relativa ad aspetti di equità e accessibilità, riguarda le concessioni del demanio marittimo a imprenditori privati. Queste concessioni interessano oltre la metà delle spiagge sabbiose italiane, limitando fortemente le possibilità di libero accesso al mare in diversi contesti – si pensi ad esempio ai tratti di costa liguri e romagnoli ove la quota di spiaggia in concessione supera il 70% del totale – ed è parere diffuso che i canoni concessori versati allo Stato

siano stati e siano tutt'oggi troppo esigui rispetto ai proventi derivanti dallo sfruttamento economico del suolo demaniale. Il *Rapporto Spiagge* di Legambiente [2020] fornisce alcuni dati riferiti al 2016 secondo cui, a fronte di un fatturato degli operatori balneari di 15 miliardi di euro annui (stima di Nomisma), lo Stato incasserebbe dalle concessioni solo 103 milioni, con una media di circa 4 mila euro all'anno per stabilimento. I recenti provvedimenti normativi legati al decreto Rilancio hanno poi contribuito a rendere la situazione ulteriormente squilibrata. È stata infatti confermata la proroga senza gara delle concessioni fino al 2033 (vietata dalla Direttiva europea sui servizi, la cosiddetta «Direttiva Bolkestein»), introdotto un condono per i canoni non pagati e cancellato, anche per gli immobili adibiti a stabilimenti balneari, il pagamento dell'Imu per gli anni 2020 (seconda rata), 2021 e 2022. Misure che contrastano con l'auspicabile riorganizzazione del sistema delle concessioni verso una maggiore compatibilità ambientale degli stabilimenti e una più diffusa e libera accessibilità al mare.

## 1.2. *Mancanza di trasparenza e di evidenza pubblica circa l'inquinamento e l'effettiva balneabilità delle acque costiere*

Una seconda questione rilevante ha a che vedere con l'interdizione alla balneazione per ragioni di inquinamento delle acque, un fenomeno che riguarda il 7,8% delle aree costiere in Italia [Legambiente 2020]. In questa quota rientrano le cosiddette «acque abbandonate», ossia le acque prossime a foci di fiumi, torrenti o scarichi, nelle quali i campionamenti sulla qualità del mare non vengono effettuati. Si tratta di luoghi in cui mancano del tutto controlli e informazioni per i bagnanti da parte delle autorità, ed è anche per questa assenza di informazione che in molti luoghi formalmente dichiarati non balneabili – in alcuni casi si tratta delle uniche spiagge libere entro un determinato territorio comunale, in altri si tratta di spiagge paradossalmente date in concessione per uso balneare – si continua frequentemente a fare il bagno o a praticare sport acquatici, con una conseguente

esposizione della popolazione a varie forme di rischi per la salute. Nel complesso l'attuale sistema di monitoraggio delle acque costiere italiane non sembra in grado di garantire il necessario dettaglio spaziale e temporale delle informazioni e tanto meno di comunicare i dati rilevati attraverso canali e linguaggi accessibili a tutti i cittadini.

### 1.3. *L'emergere di nuove periferie costiere metropolitane con peculiari forme di esclusione e segregazione*

Una terza questione riguarda poi i fenomeni emergenti di *filtering down* del patrimonio edilizio di seconde case costiere e la formazione di nuove periferie che interessano diversi insediamenti costieri stagionali e turistici oggi in crisi. Questi fenomeni vedono popolazioni marginali e immigrate riabitare i segmenti meno qualificati dello stock di ex case di villeggiatura: patrimoni in declino a causa delle evoluzioni del modello turistico e del precoce deperimento fisico dei manufatti. È un fenomeno che ritroviamo negli insediamenti periurbani costieri prossimi a molte città meridionali, da Palermo a Bari, da Messina a Lecce, da Taranto a Reggio Calabria, che in alcuni casi – come quello del litorale Domizio – assume caratteri di esclusione e segregazione su base etnica, e che impone una riflessione sul come approcciare queste peculiari forme di periferia in termini di qualificazione spaziale, dotazione di servizi e inclusione sociale. La rilevanza della questione è corroborata dalla constatazione che ben 10 delle 14 città metropolitane italiane includono ampi territori costieri, molti dei quali ricadenti negli stessi comuni capoluogo, con un particolare interessamento delle loro periferie urbane.

### 1.4. *L'intreccio tra abusivismo edilizio, rischi ambientali e perdita di valore paesaggistico*

Una quarta questione riguarda infine il patrimonio edilizio localizzato nelle aree costiere e la sua esposizione ai

rischi generati dall'erosione e dall'innalzamento del livello medio del mare. Un'esposizione che si fa particolarmente problematica per la molta edilizia di origine abusiva prossima agli arenili e più critica in termini di impatto sui paesaggi costieri. È noto come la reiterazione del condono nel nostro paese abbia contribuito a indebolire l'azione repressiva nei confronti dell'abusivismo edilizio, ritardando e rendendo meno certe le sanzioni e le demolizioni anche per i casi di abusi non sanabili. Senza potere entrare qui nell'intreccio delle questioni che hanno contribuito a determinare una situazione di sostanziale stallo [Curci, Formato e Zanfi 2017], va segnalata l'urgenza di una strategia che riformuli l'approccio mantenuto fino ad ora dall'azione di demolizione, intendendola non solo alla stregua di una sanzione, ma come una politica di sicurezza pubblica – facendo quindi leva sull'esposizione al rischio che riguarda buona parte del patrimonio edilizio in questione – e di creazione diffusa di nuovo valore paesaggistico – facendo quindi leva sulla perdita di valore che investe gli insediamenti di origine abusiva più degradati e sulla speculare riassegnazione di valore che un paesaggio riqualificato produce sul patrimonio edilizio correttamente inserito nel territorio.

## *2. Una visione per lo spazio costiero e quattro linee d'azione*

La costa ritratta nelle situazioni territoriali sopra richiamate è uno spazio segnato da varie forme di disuguaglianza e ingiustizia spaziale, sociale e ambientale. La premessa necessaria per scardinare gli assetti consolidati e incidere sulle dinamiche che insieme contribuiscono alla riproduzione di tali criticità è riconoscere la costa come un'infrastruttura fondamentale per il benessere di tutti i cittadini, non solo di quelli che abitano il territorio costiero, e che in quanto tale la sua fruizione va garantita in modo sostenibile, equo e democratico. La tutela attiva dello spazio costiero deve diventare allora un elemento essenziale delle politiche territoriali nazionali: da un lato per garantire a tutti i cittadini il diritto di accedere alla spiaggia e al mare in quanto beni

pubblici, dall'altro per garantire sicurezza a coloro che oggi risiedono, stabilmente o temporaneamente, negli insediamenti costieri più fragili.

La costa del futuro che immaginiamo è uno spazio riorganizzato nelle sue modalità di fruizione e gestione, riequilibrato sotto il profilo ecologico e della legalità, bonificato e alleggerito dal suo attuale carico insediativo. Entro questa visione proponiamo di riconoscere quattro linee d'azione integrate che mirano ad affermare alcuni diritti fondamentali in relazione allo spazio costiero.

### 2.1. *Garantire equità di accesso e usi ecocompatibili del demanio marittimo*

Una prima linea d'azione riguarda il diritto a una libera e gratuita fruizione delle spiagge e delle coste. Tale diritto dovrebbe stare alla base di un riordino delle modalità di gestione del demanio costiero, un riordino necessario non soltanto per ottenere concessioni più eque, ma anche per qualificare e indirizzare verso obiettivi di maggiore sostenibilità ambientale tali concessioni.

Entro questa prospettiva occorre definire a livello nazionale le quote massime ammissibili di spiagge balneabili offerte in concessione in un determinato territorio costiero – in Francia questo limite è al 20% – e stabilire gli obiettivi generali di qualità da adottarsi a livello comunale nell'elaborazione dei piani di utilizzo del demanio marittimo, obiettivi tesi anzitutto a rimuovere le barriere che limitano l'accessibilità sostenibile e pubblica della costa.

In secondo luogo, previa l'eliminazione – in linea con la Direttiva Bolkestein – della possibilità di rinnovo automatico delle concessioni demaniali marittime, occorre definire a livello regionale bandi e procedure per il rilascio di nuove concessioni che premino progettualità virtuose in chiave sociale ed ecologica, tenendo conto delle specificità idro-geomorfologiche e botanico-vegetazionali degli ambiti costieri e optando per modalità di selezione che incentivino le imprese private e le comunità locali a investire su due

versanti. Da un lato, sull'offerta di servizi più qualificati e meno impattanti, limitati ad esempio all'affitto di attrezzature leggere entro strutture costruite con materiali naturali e alimentate da fonti energetiche rinnovabili. Dall'altro, sulla massimizzazione degli «effetti pubblici» dell'uso imprenditoriale dello spazio costiero, garantendo sia alcuni servizi pubblici di presidio, di pulizia e di sicurezza delle spiagge, sia azioni di cura e di preservazione degli ecosistemi costieri.

## 2.2. *Garantire il diritto alla qualità delle acque e a una balneazione consapevole e sicura*

Una seconda azione riguarda il diritto a una balneazione sicura in acque salubri. Due principali fronti di lavoro sembrano necessari in questo senso.

Da un lato occorre progettare un unico e capillare sistema di monitoraggio della qualità delle acque costiere – sul modello dei sistemi di monitoraggio dell'aria – che consenta di avere una conoscenza accurata della qualità chimica, fisica e batteriologica delle acque. Questo, anche attraverso dispositivi tecnologici che permettano non solo alle autorità competenti, ma anche ai cittadini di ottenere informazioni in tempo reale sulla presenza di particolari contaminanti che possono compromettere la balneabilità del mare, oppure di ricevere garanzie sull'inoffensività degli stessi nonostante la loro presenza e visibilità.

Dall'altro lato, poiché la qualità dell'acqua in prossimità delle coste deriva in gran parte dal come si progetta il ciclo di acqua dei territori costieri e subcostieri, è nella pianificazione di tali ambiti che occorre intervenire. L'acqua viene qui spesso intesa come flusso, privilegiandone l'aspetto idraulico, e meno considerata invece nei suoi aspetti idrobiologici, ovvero come idroecosistema. La necessità di connessione tra i due aspetti dovrebbe condurre, nel campo della pianificazione del territorio e delle città, a integrare le logiche di strumenti quali i Piani di assetto idrogeologico con i Piani di tutela delle acque. Considerando insieme aspetti che vanno dall'attenzione alla permeabilità dei materiali del

progetto urbanistico, per assicurare il ciclo di evaporazione e traspirazione suolo-aria, alla cura nella scelta delle essenze vegetali nei progetti di rinaturalizzazione dell'habitat umido costiero; dalla pianificazione di sistemi di depurazione capaci di far fronte ai periodi di massima utenza legata alla stagione balneare, alla progettazione di impianti di lagunaggio per il trattamento dei reflui, anche considerando la loro assimilazione alle lagune salmastre, ecosistemi sub costieri fondamentali per la nidificazione dell'avifauna.

### 2.3. *Garantire spiagge libere urbane quali fondamentali spazi pubblici per le città metropolitane e le loro periferie*

Un terzo tema riguarda la concezione della spiaggia quale spazio pubblico democratico e accessibile a tutti, con una particolare attenzione ai quartieri urbani periferici e meno dotati di servizi e attrezzature collettive. Se nella città del XVIII e XIX secolo il «lungomare» ha ridefinito i rapporti tra città e mare, componendo insieme una strada e un fronte regolare di edifici privati e pubblici, oggi la fascia urbana costiera deve essere riconcettualizzata come uno spazio ancora di attraversamento tra la città e il mare, tra il suolo artificiale e la spiaggia, ma non più solo in senso longitudinale, bensì anche trasversale. Il mare delle città attrae infatti con sempre maggior frequenza pratiche quali la contemplazione, la balneazione, la passeggiata o lo sport nella stagione invernale, e la reinvenzione da parte di molte città dei loro fronti marini in qualità di spiagge urbane sta consentendo a tali città di instaurare nuove relazioni con i loro spazi periurbani ed extraurbani.

In linea con questo processo occorre intervenire in particolare ai margini dei quartieri periferici delle città metropolitane, ricostruendo il loro rapporto con la costa attraverso la progettazione di nuovi spazi pubblici e spiagge-parco (si vedano le proposte 19 e 20). A Bari, ad esempio, il quartiere Iapigia – una delle periferie «dure» della città descritte da Nicola Lagioia – è diventato un quartiere più vivibile e diversamente percepito dagli abitanti proprio

grazie alla riconquista di un migliore rapporto col mare, in particolare grazie alle spiagge urbane di Pane e Pomodoro e Torre Quetta. D'altra parte, anche quartieri informali di origine balneare come San Giorgio, poco più a sud di Iapigia, oggi oggetto di processi di riabitazione stanziale da parte di nuovi abitanti, potrebbero trovare occasioni di rigenerazione attraverso percorsi analoghi, ponendo attenzione all'integrazione delle spiagge-parco con progetti di attrezzamento e re-infrastrutturazione dei tessuti edilizi oggi privi di servizi.

#### 2.4. *Ricostruire il demanio marittimo per garantire il diritto a una costa del futuro, alla luce dei cambiamenti climatici*

Un'ultima linea di azione ha a che vedere con la riorganizzazione dello spazio costiero in risposta all'innalzamento del livello marino e ai processi di erosione costiera.

Il Ministero dell'Ambiente oggi ha già la responsabilità di approvare un Piano nazionale di adattamento ai cambiamenti climatici (PNACC) che dovrà prevedere un'attenta analisi delle aree costiere e definire il supporto agli enti locali per l'intervento nei territori più fragili e a rischio. Un processo da cui emerge con chiarezza l'urgenza di limitare il consumo di suolo nelle aree più esposte al rischio, e contestualmente di promuovere azioni orientate all'alleggerimento insediativo e alla de-antropizzazione dello spazio costiero.

Entro questa prospettiva generale occorre segnalare la particolare rilevanza di una politica di acquisizione di nuove aree pubbliche da anettere al demanio marittimo per rimediare alle conseguenze di una progressiva erosione e scomparsa del demanio costiero. Una politica finalizzata a garantire il futuro della costa intesa come bene pubblico e che, pensando al contesto italiano, dovrebbe avere due principali risvolti.

Da un lato, l'intervento sui luoghi più segnati dalla presenza di grandi progetti pubblici realizzati in passato lungo le coste quali grandi infrastrutture, impianti industriali, centrali energetiche, poligoni militari. Luoghi in

molti casi di proprietà pubblica, che devono essere risarciti mediante bonifiche, rinaturalizzazioni e, nei più gravi casi di incompatibilità ambientale, liberati definitivamente dagli elementi antropici.

Dall'altro lato un intervento sul parcellizzato patrimonio edilizio privato localizzato sulle coste più a rischio. Non solo mediante la rilocalizzazione degli immobili regolarmente ubicati in prossimità del mare, seguendo programmi di trasferimento (*relocation programs*) già attuati in paesi come gli Stati Uniti, ma anche col supporto ai comuni e alle procure per la diffusa rimozione degli immobili abusivi non sanabili e più vicini alla fascia costiera, anche mediante meccanismi di permuta e indennizzo.

### 3. *Verso una Strategia nazionale per le aree costiere: governance e possibili meccanismi di finanziamento*

Le quattro linee d'azione sinteticamente esposte intendono la costa come un ambiente complesso e dotato di spessore, le cui relazioni si estendono a tutti gli elementi dell'entroterra. Il disegno di una Strategia nazionale per le aree costiere a cui esse implicitamente rimandano dovrebbe in tal senso concepirsi come elemento di raccordo tra direttive, istituzioni e strumenti di pianificazione che già operano, seppure entro settori e a livelli istituzionali diversi, in coerenza col cambio di paradigma auspicato.

Tale strategia dovrebbe ad esempio fare da ponte tra la Convenzione di Barcellona sulle *Integrated Coastal Zone Management*, le direttive europee legate alle coste, e le diverse esperienze nazionali in corso – quali ad esempio, oltre al già richiamato PNACC, il Tavolo nazionale sull'erosione costiera [MATTM-Regioni, 2019], i Piani di gestione dei distretti idrografici, ma anche di piattaforme di informazione e ricerca come l'Osservatorio paesaggi costieri italiani. La strategia dovrebbe favorire in particolare il ricorso a strumenti quali i Contratti di costa, strumenti di programmazione negoziata capaci di attivare politiche condivise di gestione degli ambiti costieri [Scaduto 2015].

Immaginando che una simile strategia possa stare in capo al Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, le risorse necessarie a garantirle operatività potrebbero poi provenire da due canali.

Un primo canale potrebbe riguardare finanziamenti stanziati a livello centrale, eventualmente provenienti da piani straordinari per l’uscita dall’emergenza Covid e di rilancio del paese, ma anche da programmi che già insistono sugli ambiti costieri – si pensi al già citato Piano di adattamento ai cambiamenti climatici, che disporrà di specifiche risorse per tutelare le coste dai processi di erosione e dalla pressione antropica, o a finanziamenti già stanziati e che riguardano progetti ormai datati e potenzialmente effimeri (è il caso di molti progetti di ripascimento).

Un secondo interessante canale potrebbe invece riguardare meccanismi di finanziamento più «organici» allo spazio costiero. In particolare, sarebbe opportuno reinvestire le rendite provenienti da rinnovate concessioni demaniali e da una più rigorosa tassazione della ricettività turistica costiera su interventi di messa in sicurezza, disinquinamento, de-antropizzazione e rinaturalizzazione che riguardino le stesse coste, oltre che la fornitura di servizi essenziali per chi abita stabilmente gli insediamenti costieri. Si tratta di uno schema di finanziamento che, nel tentativo di tenere insieme questioni sociali e ambientali, collega il prelievo fiscale nelle aree costiere «forti» all’investimento in quelle maggiormente minacciate e degradate, attuando in tal senso un’azione di perequazione territoriale allargata (si veda la proposta 12) e di attenuazione delle ingiustizie socio-ambientali.

Una prima versione della proposta è stata discussa con Rita Miglietta (assessore con delega, tra le altre, alla valorizzazione delle marine del Comune di Lecce) e Maurizio Ferla (Ispra, responsabile del Centro nazionale per la caratterizzazione ambientale e la protezione della fascia costiera e l’oceanografia operativa). Il presente testo è quindi debitore dei loro preziosi commenti e indicazioni, dei quali li ringraziamo in questa sede.

## Riferimenti bibliografici

- Curci, F., Formato, E. e Zanfi, F. (a cura di)  
2017 *Territori dell'abusivismo. Un progetto per uscire dall'Italia dei condoni*, Roma, Donzelli.
- Enea  
2020 *Innalzamento del Mar Mediterraneo in Italia. Aree costiere e porti a rischio inondazione al 2100*, disponibile online, <https://www.enea.it/it/Stampa/File/enea-innalzamento-mediterraneo.pdf>.
- Legambiente  
2018 *Abbatti l'abuso. I numeri delle (mancate) demolizioni nei comuni italiani*, Palermo, 22 settembre, disponibile online, [https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/abbatti\\_labuso\\_dossier\\_2018.pdf](https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/abbatti_labuso_dossier_2018.pdf).  
2020 *Rapporto Spiagge 2020. La situazione ed i cambiamenti in corso nelle aree costiere italiane*, disponibile online, <https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/2020/08/Rapporto-Spiagge-2020.pdf>.
- MATTM-Regioni  
2019 *Linee Guida per la difesa della costa dai fenomeni di erosione e dagli effetti dei cambiamenti climatici*, Versione 2019, Documento elaborato dal Tavolo nazionale sull'erosione costiera MATTM-Regioni con il coordinamento tecnico di Ispra, disponibile online, [http://www.erosionecostiera.isprambiente.it/files/linee-guida-nazionali/LLG\\_doc\\_SCHEDAdiSintesi\\_2018.pdf](http://www.erosionecostiera.isprambiente.it/files/linee-guida-nazionali/LLG_doc_SCHEDAdiSintesi_2018.pdf).
- Mininni, M.  
2010 *La costa obliqua. Un atlante per la Puglia*, Roma, Donzelli.
- Munafò, M. (a cura di)  
2019 *Consumo di suolo, dinamiche territoriali e servizi ecosistemici. Edizione 2019*, Report SNPA 8/19, disponibile online, [https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2019/09/Rapporto\\_consumo\\_di\\_suolo\\_20190917-1.pdf](https://www.snpambiente.it/wp-content/uploads/2019/09/Rapporto_consumo_di_suolo_20190917-1.pdf).
- Scaduto, M.L.  
2015 *Il contratto di costa: un trait d'union tra gestione integrata della costa e pianificazione territoriale?*, in Ispra (a cura di), *Pianificazione integrata della fascia macro-costiera*, in «Reticula», 10, numero monografico, pp. 10-16, disponibile online, [https://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/periodicitecnici/reticula/Reticula\\_n10.pdf](https://www.isprambiente.gov.it/files/pubblicazioni/periodicitecnici/reticula/Reticula_n10.pdf).

Zanchini, M. e Manigrasso, M.  
2017 *Vista mare, la trasformazione dei paesaggi costieri italiani*,  
Milano, Edizioni Ambiente.